

ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
1972

Том II

*Документы двадцать четвертой сессии
включая доклад Комиссии
Генеральной Ассамблее,*

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
1972

Том II

*Документы двадцать четвертой сессии,
включая доклад Комиссии
Генеральной Ассамблее*

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
НЬЮ-ЙОРК, 1974



ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

A/CN.4/SER.A/1972/Add.1

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.73.V.5

Цена: 12,00 долл. США
(или эквивалент в другой валюте)

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Правопреемство государств (пункт 1 повестки дня)	
а) ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ	
<i>Документ A/CN.4/256 и Add.1—4:</i> Пятый доклад по вопросу о правопреемстве в отношении договоров, подготовленный Специальным докладчиком сэром Хэмфри Уолдоком	1
<i>Документ A/CN.4/L.184:</i> Проект статей о правопреемстве в отношении договоров: общая статья, представленная Специальным докладчиком в качестве возможного варианта решения вопроса, связанного с правомерностью	76
б) ПРАВОПРЕЕМСТВО В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ	
<i>Документ A/CN.4/259:</i> Пятый доклад о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мохаммедом Беджауи — Публичное имущество	77
Ответственность государств (пункт 2 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/264 и Add.1:</i> Четвертый доклад по вопросу об ответственности государств, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Роберто Аго — Международное правонарушение государства как источник международной ответственности (<i>продолжение</i>)	87
Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования (пункт 3 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/257 и Add.1:</i> Третий доклад относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором — Проект статей (статьи 1—5) с комментариями	195
Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями (пункт 4 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/258:</i> Первый доклад по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Полем Рейтером	209
Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом [пункт 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи] (пункт 5 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/L.182:</i> Проект статей, касающихся преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом — Рабочий документ, подготовленный г-ном Ричардом Д. Кирнеем	245
Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245) (пункт 6 а повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/254:</i> Замечания членов Комиссии международного права по долгосрочной программе работы Комиссии	249

Сотрудничество с другими органами (пункт 8 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/262:</i> Доклад о работе тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, подготовленный наблюдателем от Комиссии г-ном Сэндзином Цуруока	261
Доклад Комиссии Генеральной Ассамблее	
<i>Документ A/18710/Rev.1:</i> Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии, 2 мая — 7 июля 1972 года	267
Перечень документов, упоминаемых в настоящем томе	427
Перечень документов двадцать четвертой сессии, не воспроизведенных в томе II	429

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ

а) Правопреемство в отношении договоров

[Пункт 1 а повестки дня]

ДОКУМЕНТ А/CN.4/256 И ADD.1—4

Пятый доклад по вопросу о правопреемстве в отношении договоров,
подготовленный Специальным докладчиком сэром Хэмфри Уолдоком

[Подлинный текст на английском языке]
[10 апреля, 29 мая и 8, 16 и 28 июня 1972 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Сокращения	2
Примечание: курсив в цитатах	2
	<i>Пункты</i>
I. ВВЕДЕНИЕ	
Основа настоящего доклада 1—2	2
II. ТЕКСТ ПРОЕКТА СТАТЕЙ С КОММЕНТАРИЯМИ	
<i>Часть III. Конкретные категории правопреемства</i> 3	2
Статья 18. Бывшие протектораты, подопечные и другие зависимые территории	3
Комментарий	3
а) Государства-протектораты	4
б) Подмандатные и подопечные территории	12
с) Колонии	19
д) Ассоциированные государства	21
Статья 19. Образование союзов государств	21
Определение термина «союз государств»: статья 1. Употребление терминов (дополнительное положение)	22
Комментарий	22
а) Нефедеративные союзы	24
б) Федеративные союзы	31
с) Заключения относительно союзов государств	35
Экскурс А. Государства, не являющиеся союзами государств, образованные из двух или более территорий. Дополнительная статья, предназначенная для включения в конец части II	40
Комментарий	40
Статья 20. Распад союза государств	45
Комментарий	45
Статья 21. Другие случаи расчленения государства на два или более государств	50
Комментарий	50
Статья 22. Правопреемство государств в отношении соглашений о границе	56
Статья 22 <i>bis</i> . Правопреемство в отношении некоторых договоров территориального характера	56
Комментарий	57

СОКРАЩЕНИЯ

БЕНИЛЮКС	Экономическое и таможенное соглашение Бельгии, Нидерландов и Люксембурга
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОАЕ	Организация африканского единства

*
* *
*

ПРИМЕЧАНИЕ: КУРСИВ В ЦИТАТАХ

Звездочка в той или иной цитате означает, что текст, непосредственно предшествующий звездочке, выделен курсивом Специальным докладчиком.

I. Введение

ОСНОВА НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА

1. Настоящий доклад представляет собой продолжение второго¹, третьего² и четвертого³ докладов Специального докладчика по данному вопросу, его цель состоит в том, чтобы завершить серию проектов статей, представленных в этих докладах⁴. Принципы, на основе которых были подготовлены все доклады, включая настоящий, а также структура проекта статей, по-видимому, достаточно разъяснены во введениях к предыдущим докладам и в главе III доклада Комиссии Генеральной Ассамблеи о работе ее двадцать третьей сессии⁵. Поэтому, очевидно, нет никакой необходимости повторять здесь эти объяснения, тем более что принципы работы и структура проекта остаются предварительными до тех пор, пока Комиссия не рассмотрит некоторые из основополагающих аспектов проблемы.

2. Поэтому Специальный докладчик ограничивается упоминанием о небольшом изменении в структуре проекта статей, предусмотренной им на двадцать третьей сессии⁶. В то время он указал, что все положения, касающиеся «диспозитивных», «локализованных» и «территориальных» договоров будут включены в серию статей части II, касающейся положения «новых государств», как оно определяется в пункте *e* ста-

тыи 1⁷. Сейчас представляется более удобным рассмотреть проблемы, связанные с этими договорами, отдельно и после изучения норм, применимых к конкретным категориям правопреемства. Дело в том, что, как подчеркнули члены Комиссии на двадцать второй сессии⁸, проблема «диспозитивных», «локализованных» и «территориальных» договоров возникает не только в случаях простой передачи территории, но и в случаях возникновения новых государств, протекторатов, союзов государств и т. д. Поэтому в настоящем докладе указанная проблема рассматривается не в части II, которая касается «новых государств», а отдельно в части IV, тогда как часть III посвящена нормам, применимым к различным конкретным категориям правопреемства.

II. Текст проекта статей с комментариями⁹

ЧАСТЬ III. КОНКРЕТНЫЕ КАТЕГОРИИ ПРАВОПРЕЕМСТВА

3. В части II содержатся предлагаемые Специальным докладчиком общие нормы правопреемства «новых государств» в отношении догово-

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 47, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2.

² Там же, 1970 год, том II, стр. 29, документ A/CN.4/224 и Add.1.

³ Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 164, документ A/CN.4/249.

⁴ Можно также упомянуть о первом докладе Специального докладчика, который, однако, носил предварительный характер (Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 87 англ. текста, документ A/CN.4/202).

⁵ Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 329, документ A/8410/Rev.1.

⁶ Там же, стр. 407, документ A/8410/Rev.1, пункт 66.

⁷ «Новое государство» означает государство-правопреемника в тех случаях, когда территория, ранее составлявшая часть существующего государства, стала независимым государством» (см. Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 32, документ A/CN.4/224 и Add.1, статья 1 и пункт 2 комментария к ней).

⁸ Там же, стр. 355, документ A/8010/Rev.1, пункт 55.

⁹ Тексты предыдущих проектов статей с комментариями были опубликованы в следующем порядке:

Статья 1 (пункт 1 *a*, *b* и *c*) и статьи 2—4; Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 52 и далее; документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2;

Статья 1 (пункт 1 *d*, *e* и *f*) и статьи 5—12; там же, 1970 год, том II, стр. 32 и далее, документ A/CN.4/224 и Add.1;

Статья 1 (пункт 1 *g*) и статьи 13—17; там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 166 и далее, документ A/CN.4/249.

ров¹⁰. Помимо этого, для целей настоящих статей в пункте *e* статьи 1 указывается, что термин «новое государство» означает любые случаи правопреемства, при которых «территория, ранее составлявшая часть существующего государства, стала независимым государством». Тем не менее Комиссия должна рассмотреть вопрос о необходимости включения в общие правила в части II изменений и дополнений, касающихся конкретных видов новых государств. Представляется, что в этой связи необходимо рассмотреть следующие случаи: 1) зависимые территории, включающие *a*) «протектораты», *b*) подмандатные и подопечные территории, *c*) колонии и *d*) ассоциированные территории; 2) союз государств и 3) раздел государства на два или более государств.

Статья 18. Бывшие протектораты, подопечные и другие зависимые территории

1. К случаям правопреемства в отношении бывшего протектората, подопечной или другой зависимой территории применимы с учетом положений пункта 2 нормы, изложенные в настоящем проекте статей.

2. За исключением случаев прекращения или приостановки действия в соответствии с его положениями или с общими нормами международного права:

a) договор, стороной которого государство являлось до того, как оно стало протекторатом, продолжает действовать в отношении этого государства;

b) договор, стороной которого государство, будучи протекторатом, стало от своего имени или по своей воле, продолжает действовать в отношении этого государства после получения им независимости.

КОММЕНТАРИИ

1) В предварительном порядке может возникнуть вопрос, следовало ли при кодификации нормы правопреемства государств в 70-х годах кодифицировать положение, касающееся зависимых территорий. Положения договора, устанавливающего нормы правопреемства в отношении договоров, «не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место, или в отношении любой ситуации, которая существовала до даты вступления договора в силу для указанного участника»¹¹. В отношении любого ранее имев-

¹⁰ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 29, документ A/CN.4/224 и Add.1, и *там же, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 164, документ A/CN.4/249.

¹¹ За исключением тех случаев, когда имеется противоположное этому намерение придать договору обратную силу; см. Венская конвенция о праве международных договоров, статья 28 [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 293].

шего место действия, факта или ситуации стороны руководствуются только теми нормами, которые распространяются на них в силу международного права, независимо от Конвенции¹². В связи с этим, с учетом постоянного уменьшения числа зависимых территорий, а также норм современного права в отношении самоопределения, закрепленных в Уставе, можно утверждать, что опущение положений, касающихся зависимых территорий, может быть одновременно оправданным в правовом отношении и предпочтительным с политической точки зрения.

2) Однако, с другой стороны, может быть указано, что по ряду соображений было бы целесообразно при кодификации данной темы особо рассмотреть вопросы, касающиеся определенных видов зависимых территорий. Во-первых, право правопреемства в отношении зависимых территорий может быть в историческом отношении действительным при определении в наши дни статуса договора, который, как утверждается, продолжает оставаться в силе: например, в случае бывшего «протектората» или подмандатной территории класса А. В этой связи было бы, по-видимому, целесообразно попытаться дать авторитетное изложение этого права, ряд положений которого может в ином случае вызвать разногласия. Во-вторых, в некоторых случаях, например тогда, когда речь идет о договорах «диспозитивного» или территориального характера, при которых на государство-правопреемника согласно нормам обычного права налагается *обязательство* признать этот договор (или возникшую в связи с этим договором ситуацию), может возникнуть необходимость решить вопрос, следует ли считать, что конкретный статус территории перед предоставлением независимости делает такое обязательство недействительным¹³. В-третьих, зависимость в отношении внешних сношений еще не исчезла полностью с международной сцены, некоторые государства получили независимость совсем недавно, в связи с чем вопрос о праве, регулирующем правопреемство в отношении зависимых территорий, продолжает сохранять свое значение. Далее, в связи с тем, что различия между отдельными видами зависимости широко обсуждаются в научных трудах, в том числе в опубликованных совсем недавно работах, посвященных вопросу о правопреемстве в отношении договоров, рассмотрение этого аспекта данной темы в настоящем проекте, каким бы кратким оно ни было, является целесообразным.

3) Во всяком случае, Специальный докладчик считает своей обязанностью предоставить Комиссии результаты исследования вопроса о возможных последствиях для нового государства

¹² Венская конвенция о праве международных договоров, статья 4 (*ibid.*, p. 290).

¹³ Мнение, представленное Танганьикой в отношении Бельбасского соглашения (см. пункт 33 комментария к статье 22 *bis*).

его бывшего статуса «протектората», подмандатной территории, «подопечной территории», «колони» или «ассоциированной территории» в том, что касается его правопреемства в отношении договоров. Без такого исследования Комиссия не будет располагать материалом, необходимым для решения вопроса о необходимости включения в проект статей положений, касающихся этого аспекта данной темы. Как явствует из последующих пунктов настоящего комментария, Специальный докладчик считает, что конкретные особенности различных видов зависимых территорий большей частью не вносят изменений в применение общих норм, регулирующих правопреемство нового государства в отношении договоров. После того, как будет проведено, а это должно быть сделано, четкое различие между *обязательством* и *правом* государства¹⁴ продолжать выполнение договоров, заключенных его предшественником, эти конкретные особенности, по-видимому, не потребуют разработки отдельных норм, за исключением моментов, указанных в настоящей статье.

а) Государства-протектораты

4) Данная категория зависимых государств включает территории, которые, находясь в зависимости от другого государства, сохраняли определенную степень самостоятельной международной правосубъектности. Следовательно, такая категория включает *государства-протектораты*, но не включает так называемые колониальные протектораты, которые относятся к категории колоний. Следует признать, что не во всех случаях удается провести четкое различие между государством-протекторатом в указанном смысле и колониальным протекторатом. В одном из документов Постоянной Палаты Международного Правосудия говорится:

Сфера правомочий государства-протектора на территории государства-протектората зависит, во-первых, от договоров между государством-протектором и государством-протекторатом об установлении протектората и, во-вторых, от тех условий, в каких данный протекторат был признан третьими державами, в отношении которых, как предполагается, будут применяться положения этих договоров. Несмотря на общие черты, присущие протекторатам согласно международному праву, они имеют индивидуальные правовые особенности, являющиеся результатом особых условий их создания и стадии их развития¹⁵.

Из сказанного следует, что «протекция» может иметь различные оттенки, и точное указание на то, где кончается «протекция» и начинается аннексия, может быть делом тщательной оценки. В одном из последних дел¹⁶ Международного Суда при упоминании французского протектора-

та над Марокко, установленного в соответствии с Фесским договором, используются выражения, из которых можно сделать вывод, что черты государства-протектората присущи лишь пользующейся «протекцией» территории, которая остается *суверенным* государством:

Согласно этому Договору, Марокко оставалось суверенным государством, однако Договор содержал договорное соглашение, по которому Франция брала на себя осуществление ряда суверенных полномочий от имени и по поручению Марокко.

Однако термин «суверенное государство», возможно, был использован Судом в описательном смысле, поскольку Марокко, будучи протекторатом, по ряду признаков, безусловно, не являлось полностью суверенным государством. Ближе к истине, по-видимому, находится другое замечание, сделанное Судом ранее в том же решении:

Французское правительство не оспаривает того, что Марокко даже во времена протектората сохраняло свою правосубъектность как государство в международном праве¹⁷.

Таким образом, понятие государства-протектората в данном документе, по-видимому, означает территорию, имеющую организационные черты государства, сохраняющего как таковое отчетливую индивидуальность, хотя право осуществлять его внешние связи возложено на другое государство.

5) Для целей данного исследования в любом случае достаточно, при наличии не вызывающего сомнения *государства-протектората*, выяснить, представляет ли собой такое государство особый случай, регулируемый определенными правилами правопреемства в отношении договоров. Данная проблема имеет два аспекта: 1. Остаются ли в силе договоры, заключенные государством-протекторатом с третьими государствами до того, как на него была распространена протекция, не взвывая на такое изменение в его статусе? 2. Продолжают ли договоры, заключенные государством-протекторатом от имени или в отношении государства-протектората, автоматически иметь обязательную силу для последнего после получения им независимости?

6) На первый вопрос Суд дал четкий утвердительный ответ в деле *О правах граждан Соединенных Штатов Америки в Марокко*. Отметив в цитируемой выше выдержке, что в соответствии с Фесским договором Марокко «оставалось суверенным государством», хотя осуществление всех его международных связей было возложено на Францию, Суд далее заявил следующее:

¹⁷ *Ibid.*, p. 185; см. также K. Zemanek, «State succession after decolonization», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1965-III* (Leyden, Sijthoff, 1965), vol. 116, pp. 195—196.

¹⁴ См. комментарий к статье 6 в третьем докладе Специального докладчика (*Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 36—43, документ A/CN.4/224 и Add.1).

¹⁵ *Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco; P.C.I.J., Series B., No. 4*, p. 27.

¹⁶ Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco; *I. C. J. Reports 1952*, p. 188.

Франция при осуществлении этой функции обязана выполнять не только положения Фесского договора, но также все договорные обязательства, которые были возложены на Марокко до его превращения в протекторат и которые с этого момента не были прекращены или приостановлены в результате соглашения с заинтересованными государствами¹⁸.

Более того, согласно этому решению ряд договоров, подписанных Марокко до того, как оно стало протекторатом, продолжали сохранять силу в отношении этой страны. Такое решение согласуется с мнением г-на Макса Хюбера, автора доклада *О претензиях Англии в Испанской зоне Марокко* (Рио-Мартин)¹⁹, в котором говорится, что Договор 1783 года, заключенный между Великобританией и правительством султана Марокко до установления испанского протектората, сохранял обязательную силу в отношении Испании. Дальнейшее подтверждение этого принципа может быть найдено как в предшествовавшей государственной практике²⁰, так и в практике Марокко в период после восстановления этой страной своей независимости²¹. Этот принцип, по-видимому, был также использован Королевством Тонга, когда в 1970 году оно перестало быть государством-протекторатом. В направленном Тонга в адрес Генерального секретаря уведомлении о позиции королевства после получения независимости в отношении существующих договоров, наряду с прочим, говорилось:

В отношении подлежащим образом ратифицированных договоров, участником которых Королевство Тонга стало до того, как Соединенное Королевство взяло на себя ответственность за иностранные дела Королевства Тонга, правительство Королевства Тонга признает, что эти договоры остаются в силе в том объеме, в каком их положения, согласно международному праву, не затрагиваются вышеупомянутыми документами, заключенными между Соединенным Королевством и Королевством Тонга, либо другими событиями²².

7) На практике некоторые из договоров, заключенных до установления протектората, в результате применения положений, содержащихся в самих этих договорах, безусловно, прекратят свое действие по соглашению или вследствие применения общего права договоров. Однако в теории считается общепризнанным, что догово-

ры, заключенные государством до установления протектората, сохраняют свою силу как во время существования протектората, так и после восстановления независимости. Причина этого состоит в том, что такие договоры с самого начала являются договорами самого государства-протектората, которое сохраняет свою отдельную международную правосубъектность, несмотря на временное установление «протекции» со стороны другого государства.

8) Можно настаивать на том, что было бы логичным использовать тот же подход к договорам, заключенным в отношении территории-протектората *во время действия протекции*. Иными словами, если договор был заключен государством-протектором *по поручению* или *от имени* государства-протектората, этот договор должен рассматриваться как договор самого государства-протектората, сохраняющий обязательную силу в отношении этого государства после получения им независимости. Однако в том случае, если договор был заключен государством-протектором только от своего имени и распространялся лишь на государство-протекторат, его не следует рассматривать как договор самого государства-протектората, а вопрос о правопреемстве должен решаться на основе тех же правил, которые применяются в отношении договора, «распространяющегося» на колониальные территории. Такой подход к вопросу правопреемства в отношении договоров, заключенных во время протектората, являясь достаточно логичным, вместе с тем сопряжен с известными трудностями²³.

9) Одна из трудностей заключается в том, что различие между договором, заключенным по поручению или от имени государства-протектората, и договором, распространенным на это государство, носит несколько формальный характер. Так, есть много примеров договоров, заключение которых Великобританией и Францией сопровождалось декларациями о том, что их ратификация или присоединение к ним не распространяется на зависимые территории, к какой бы категории они ни принадлежали. Далее, на последующих этапах на основе санкции, содержащейся или подразумеваемой в договоре, и по консультации с местными властями сообщалось о распространении данного договора на конкретно указываемые зависимые территории. В этих случаях в документе *Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария*²⁴, отмечается, что указанные зависимые территории присоединились к данному договору в те дни, когда они получили соответствующие уведомления. Правда, на-

¹⁸ I. C. J. Reports 1952, p. 188.

¹⁹ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. II, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.1), p. 725.

²⁰ См. A. D. McNair, *The Law of Treaties*, rev. ed. (Oxford, Clarendon Press, 1961), pp. 627—628. Этот автор, действительно, высказывает мысль, что иногда представляется возможным прибегать к аннексии вместо протекции в целях прекращения неудобных договоров, ранее заключенных в отношении этой территории (*ibid.*, p. 628).

²¹ См. дипломатическую переписку Марокко с Италией, Соединенным Королевством и Соединенными Штатами (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 153—154, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 62—64).

²² Документ A/CN.4/263, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Тонга.

²³ Такой подход убедительно оспаривается К. Цеманеком: K. Zemanek, *loc. cit.*, pp. 196—202.

²⁴ United Nations, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions: List of signatures, ratifications, accessions, etc., as at 31 December 1968* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.69.V.5) (далее *Multilateral treaties... 1968*).

звания зависимых территорий печатаются курсивом и в зависимости от конкретного случая помещаются под названием Великобритании или Франции для того, чтобы показать, что они не являются отдельными сторонами в договоре. Однако договор в каждом случае распространялся на зависимую территорию посредством акта дачи согласия, который непосредственно связывался с данной зависимой территорией²⁵. Наглядным примером этого является заключенная 12 сентября 1923 года Женевская конвенция о пресечении распространения порнографических изданий и торговли ими: Великобритания представила уведомление о конкретных актах согласия со стороны целого ряда зависимых территорий, относящихся к различным категориям, тогда как Франция уведомила о таком акте в отношении Марокко²⁶.

10) Другая трудность состоит в том, что теоретически «государство-протекторат» является государством, доверившим свое право заключать договоры государству-протектору, в связи с чем можно сказать, что следующее за этим заключение последним любого договора, касающегося государства-протектората, является договором, заключенным по его поручению. Нельзя отрицать, что некоторые договоры были заключены специально от имени и в интересах государства-протектората²⁷, тогда как другие были заключены государством-протектором в его собственных интересах, хотя их действие было «распространено» на государство-протекторат. Однако остается неясным, приводит ли эта разница в форме осуществления государством-протектором права на заключение договоров в отношении государства-протектората к отличающимся друг от друга результатам в отношении «правопреемства». В этой связи уместно напомнить, что в деле *О храме Преах Вихеар*²⁸ Камбоджа заявила, что Франция «представляла» ее при заключении в 1937 году договора с Сиамом о дружбе, торговле и судоходстве, и потребовала применения этого договора не на основе принципа правопреемства, а в связи с тем, что при его заключении она была «представлена» Францией. Таиланд подверг сомнению действительность такой теории непрерывности в отношении договоров, заключенных от имени государства-протектората²⁹. Однако Суд не считал необходимым принимать решение по этому вопросу.

²⁵ Ср. J. E. S. Fawcett, «Treaty relations of British overseas Territories», *British Year Book of International Law* (1949), (London), vol. 26, 1950, p. 102.

²⁶ United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, p. 158.

²⁷ Например, Соглашение об арбитраже 1954 года, заключенное между «правительством Соединенного Королевства (действующим по поручению правителя Абу-Даби)» и правительством Саудовской Аравии (United Kingdom, *Treaty Series*, No. 65 Cmnd. 9272 (London, H. M. Stationery Office, 1954)).

²⁸ I. C. J. *Pleadings, Temple of Preah Vihear*, vol. I, pp. 165—166.

²⁹ *Ibid.*, vol. II, p. 38.

11) Следует также учитывать то обстоятельство, что преемственность в отношении договора может иметь место в любом случае (посредством уведомления о правопреемстве там, где речь идет о многосторонних договорах, и «новации» при заключении двусторонних договоров), несмотря на то, что договор был лишь «распространен» на государство-протекторат. Независимо от того, чем до этого являлось новое государство — государством-протекторатом или колонией, единственное условие возможности правопреемства в соответствии со статьями 7 и 13 данного проекта заключается в необходимости того, чтобы этот договор был применим в отношении данной территории в момент правопреемства. Вопрос, следовательно, заключается в том, продолжает ли договор в том случае, когда речь идет о договоре, заключенном «от имени» государства-протектората, оставаться в силе как договор, являющийся обязательным для нового государства, или же сохранение им силы связано с вопросом о «правопреемстве», регулируемом общими нормами, изложенными в данном проекте.

12) В заключенном с Францией «соглашении о передаче прав и обязательств»³⁰ Марокко, по-видимому, проводит различие между договорами, особо заключенными от его имени, и договорами, которые были на него лишь «распространены». В этом соглашении Марокко выразило готовность «принять на себя обязательство, вытекающее из международных договоров, заключенных Францией по поручению Марокко, и из тех международных документов, относящихся к Марокко, которые не вызвали замечаний с его стороны». Аналогичным образом, разъясняя свою позицию в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, Марокко, по-видимому, предоставило уведомление о «правопреемстве» в отношении договоров, которые были лишь «распространены» на эту страну Францией, но воздержалось от этого в том, что касалось договоров, в отношении которых Франция до предоставления Марокко независимости делала сообщение об отдельном «присоединении» Марокко³¹. Подобным же образом ни само Марокко, ни Швейцария, являющаяся депозитарием соответствующих договоров, не сочли необходимым сделать уведомление или совершить какое-либо другое действие, для того чтобы продлить пребывание Марокко в качестве члена Международного союза по охране авторских прав на литературные и художественные произведения³² или Международного союза по охране промыш-

³⁰ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 127 англ. текста, документ A/CN.4/150, приложение, раздел 6.

³¹ Там же, стр. 111—112 англ. текста, пункты 38 и 39; ср. United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, pp. 125, 126, 158 and 399.

³² *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 17 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 42—44.

ленной собственности³³. И в том и в другом случаях Франция отдельно уведомила о присоединении Марокко к указанным договорам во время действия протекции, а после предоставления Марокко независимости было, попросту, признано, что эта страна является участником данных договоров от своего собственного имени и продолжает оставаться таковой после прекращения ее статуса государства-протектората. С другой стороны, присоединение Марокко к Женевским конвенциям о гуманном обращении, заключенным в 1929 году, которые были лишь «распространены» на Марокко, имело место после того, как эта страна получила независимость, и было осуществлено посредством уведомления о присоединении, сделанного в июле 1956 года, которое вступило в силу лишь 6 месяцев спустя в соответствии с положениями этих договоров 1929 года³⁴. (В отношении этих договоров правительство Марокко, по-видимому, использовало процедуру присоединения, а не «правопреемства», по недосмотру, считая себя обязанным выполнять положения всех заключенных Францией и юридически действительных договоров, которые касались протектората Марокко.)³⁵ Получение данных о практике Марокко в отношении двусторонних договоров является более трудным делом, однако, как полагают, позиция этой страны в вопросе о правопреемстве в отношении двусторонних договоров аналогична ее позиции в отношении многосторонних договоров. Об этом свидетельствует тот факт, что в соглашении о передаче прав и обязательств, заключенном между Марокко и Францией, Марокко не делает различия между двусторонними и многосторонними договорами; Марокко, по-видимому, считает себя обязанным выполнять положения всех касающихся протектората договоров, заключенных до предоставления этой стране независимости, поскольку из соглашения о передаче им был особо исключен лишь один договор, касающийся предоставления военных баз Соединенным Штатам.

13) Тунис после получения независимости, по-видимому, занял менее благоприятную позицию относительно непрерывности договоров, заключенных в период протектората³⁶. Тунис не заключал соглашения о передаче с Францией и не ответил на запрос Генерального секретаря относительно того, считает ли он себя обязанным выполнять положения пяти генеральных многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь и которые были распространены Францией на Тунис. Считалось, что Тунис, подобно Марокко, до получения неза-

висимости являлся членом Международного союза по охране авторских прав на литературные и художественные произведения и Международного союза по охране промышленной собственности и что после получения независимости он автоматически сохраняет свое членство в этих организациях³⁷. Справедливо также и то, что Тунис до предоставления ему независимости считался участником Соглашения о создании Общего совета по рыболовству для Средиземноморья и что после получения независимости он продолжал считаться стороной в упомянутом Соглашении без какого-либо нового акта о его принятии³⁸. Он также числится в перечне Генерального секретаря как сторона Конвенции и протокола от 3 ноября 1923 года об упрощении таможенных формальностей просто в силу того обстоятельства, что эта Конвенция была ратифицирована им на период протектората³⁹. В отношении ГАТТ он, однако, не стал продолжать выполнение обязательств, взятых Францией от его имени, а по истечении определенного периода выполнения этих обязательств де-факто обратился с просьбой о своем непосредственном присоединении к ГАТТ⁴⁰. Он также сделал уведомление о своем *присоединении*, а не о *преемстве* в отношении Женевских конвенций о гуманном обращении от 1949 года, причем нет оснований считать, что это было сделано им по недосмотру. Действительно, тогда как Марокко сделало уведомление о своем «правопреемстве» в отношении Конвенции о дорожном движении от 19 сентября 1949 года, Тунис принял меры к тому, чтобы стать стороной в этой Конвенции путем «присоединения»⁴¹; он также самостоятельно депонировал новое «принятое» Соглашение о международном транзитном воздушном сообщении от 7 декабря 1944 года, несмотря на то, что это соглашение было принято Францией в период протектората⁴². Аналогичная позиция была, по-видимому, занята Тунисом в отношении двусторонних договоров. В 1959 году правительство Соединенного Королевства информировало Тунис о том, что оно считает Франко-английский договор 1889 года, которым ранее принятый договор о выдаче преступников был особо распространен на Тунис, остающимся в силе на том основании, что Тунис ранее являлся протекторатом, имевшим отдельную международную правосубъектность. В ответ Тунис заявил, что он не считает себя обязанным выпол-

³⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 17 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 42—44.

³⁸ Там же, 1969 год, том II, стр. 46, документ A/CN.4/210, пункт 77.

³⁹ United Nations, *Multilateral treaties...*, 1968, p. 399.

⁴⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 81 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 353—355.

⁴¹ United Nations, *Multilateral treaties...*, 1968, p. 230.

⁴² United Nations, *Materials on Succession of States* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68 V.5), p. 226.

³³ Там же, стр. 66—67 англ. текста, пункты 293—295.

³⁴ Там же, стр. 44 англ. текста, пункт 183.

³⁵ См. D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (Cambridge, University Press, 1967), vol. II, *International Relations* (далее «D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II»), p. 142.

³⁶ Для справок см. P. Louis-Ducas, *Journal du droit international* (Paris), 88th year, No. 1 (January-March 1961), pp. 86—119.

нять этот договор⁴³. Следует признать, что Соединенное Королевство настаивало на том, чтобы ответ Туниса считался лишь уведомлением о прекращении его обязательств; однако не вызывает сомнения то, что Тунис сам отверг тезис об автоматическом правопреемстве в отношении договоров, заключенных в период протектората. В отношении торговых соглашений Тунис в определенной мере следовал принципу непрерывности; однако это были кратковременные, подлежащие возобновлению договоры, и их непрерывность, по-видимому, объясняется согласием со стороны Туниса оставить их в силе, а не какой-либо теорией преемства государства-протектората в отношении договоров, заключенных его предшественником⁴⁴.

14) Камбоджа, Лаос и Республика Вьетнам, являвшиеся ранее отдельными частями французского Индокитая, по общему признанию, являются примерами «государств-протекторатов»⁴⁵; при этом, как ранее указывалось, Камбоджа в деле *О храме* особо ссылалась на ранее имевшее место «предоставление» ее Францией в международных отношениях как на основу правомерности своего требования о применении Франко-сиамского договора о дружбе, торговле и судоходстве от 1937 года. Практические действия этих трех государств после получения ими независимости, однако, не содержат существенных отличий от действий других зависимых территорий. Два из них, Лаос и Вьетнам, заключили соглашения о передаче с Францией, в которых говорилось, что они замещают Францию в отношении всех прав и обязательств, вытекающих из всех международных договоров и отдельных конвенций, заключенных Францией от их имени⁴⁶. Однако эти соглашения, по-видимому, не основываются на какой-либо доктрине непрерывности договоров, заключенных в период протектората. Когда Соединенное Королевство отказалось признать возможность какого-либо *автоматического* правопреемства со стороны Лаоса в отношении конвенции о гражданских процедурах или двусторонних договоров аналогичного характера, Лаос согласился с такой оценкой своего правового положения⁴⁷. Что касается ряда конвенций о наркотиках, в отношении которых Генеральный секретарь является депозитарием, то Франция и каждое из этих трех государств, выступили с совместными уведомлениями, в которых Генеральный секретарь информировался о том, что Франция снимает с себя обязательства, вытекающие из применения этих конвенций

к новым государствам, и передает их последним⁴⁸. Эти уведомления касаются не только небольшого числа многосторонних договоров, в отношении которых Генеральный секретарь является депозитарием, и речь в них идет не о преемстве в отношении договоров, заключенных в период протектората, а о снятии обязательств с Франции и *передаче* их новым государствам. Что касается ряда договоров, в отношении которых Генеральный секретарь является депозитарием, то со стороны Камбоджи, Лаоса и Вьетнама каких-либо действий по отношению к депозитариям принято не было, и они не числятся сторонами в этих договорах. Вместе с тем следует отметить, что в одном случае, когда Франция заявила об отдельном принятии договора, особо от имени Вьетнама и Лаоса, эти два государства, не уведомляясь принятием, совершенным от их имени в период протектората, после получения независимости сами депонировали свое принятие договора⁴⁹. В другом случае, когда Франция сообщила об отдельном присоединении к договору Лиги Наций особо от имени французских колоний, протекторатов и территорий, находящихся под французским мандатом, Лаос также депонировал собственные документы о присоединении⁵⁰, не полагаясь на какую-либо доктрину непрерывности действия или правопреемства.

15) Камбоджа, Лаос и Вьетнам, в отличие от Марокко и Туниса, до получения ими независимости не рассматривались как отдельные стороны в конвенциях по охране авторских прав на литературные и художественные произведения и в конвенциях об охране промышленной собственности. Эти конвенции были лишь распространены в индивидуальном порядке на заморские департаменты и территории Франции⁵¹. После получения независимости Камбоджа и Вьетнам информировали депозитария о том, что они более не считают себя обязанными выполнять положения конвенций о литературных и художественных произведениях⁵²; Лаос не уведомил депозитария о своем решении и поэтому также не рассматривался как сторона в этих конвенциях⁵³. Что касается конвенций о промышленной собственности, то Камбоджа не уведомила депозитария о своем решении и поэтому не рассматривалась как сторона этих конвенций⁵⁴. Лаос, с другой стороны, уведомил о своем *правопреем-*

⁴³ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II*, стр. 111 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 34 и 35.

⁴⁴ United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, pp. 125—126.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 361, 362.

⁴⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II*, стр. 10 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 10, сноска 28.

⁴⁷ *Там же*, стр. 21 англ. текста, пункт 69.

⁴⁸ *Там же*, стр. 26 англ. текста, пункт 98 и сноска 196. Лаос не был включен в список членов Бернского союза, опубликованный ВОИС в январе 1972 года [Copyright (Geneva), 8th year, No. 1, January 1972, pp. 8—9].

⁴⁹ *Там же*, стр. 71 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 310.

⁴³ *Ibid.*, p. 184.

⁴⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая)*, стр. 154—155, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 66—71.

⁴⁵ Мнение Правового комитета Французского союза см. International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties: A Handbook* (London, Stevens, 1965), pp. 168—169.

⁴⁶ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 188 and 189.

⁴⁷ *Ibid.*

стве в отношении лондонского текста Парижской конвенции, тогда как «присоединение» Вьетнама к этим конвенциям рассматривалось депозитарием как заявление, что эта республика не имеет видимых причин для возражения против непрерывности их применения⁵⁵. Что касается Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном урегулировании международных споров, то Административный совет Постоянной палаты Третейского суда предложил государствам, которые ранее являлись зависимыми территориями одной из договаривающихся сторон, считать себя сторонами этих конвенций. После этого Камбоджа и Лаос уведомили депозитария о том, что они хотели бы считать себя сторонами; однако Республика Вьетнам не приняла правопреемства в отношении этих конвенций⁵⁶. Когда все эти государства становились сторонами в Женевских конвенциях 1949 года о гуманном обращении, они следовали процедуре присоединения, а не правопреемства⁵⁷. Ни одно из этих трех государств не сочло необходимым считать себя стороной ГАТТ как преемник Франции⁵⁸.

16) Следовательно, в том, что касается многосторонних договоров, имеющиеся данные не дают оснований полагать, что вопрос о правопреемстве Камбоджи, Лаоса и Вьетнама в отношении договоров, заключенных Францией в период их пребывания в качестве протекторатов, рассматривался каким-либо иным образом, чем вопрос о правопреемстве других зависимых территорий в отношении договоров, заключенных до получения ими независимости. Судя по всему, не имеется каких-либо существенных данных и о том, что имело место применение какого-либо особого принципа, вытекающего из их бывшего статуса в качестве государств-протекторатов и касающегося их правопреемства в отношении двусторонних договоров, заключенных до получения ими независимости. Если Камбоджа выдвинула требование о применении такого принципа в деле *О храме*, то Таиланд настаивал на отсутствии какого-либо различия между правовым положением бывшего протектората и других зависимых территорий в том, что касается правопреемства в отношении договоров⁵⁹. Как было отмечено выше⁶⁰, Лаос согласился с Соединенным Королевством в том, что не может быть автоматического правопреемства в отношении гражданской процедуры и аналогичных двусторонних договоров. Оставляя в стороне вопрос о договорах «территориального» или «диспозитивного» характера, можно предположить, что эти три быв-

ших протектората считали себя вправе, как и другие зависимые территории, либо прекратить действие двусторонних договоров, либо заменить существующие обязательства новыми. Это подтверждается тем фактом, что в официальном издании Соединенных Штатов «Действующие договоры»⁶¹ не содержится указания о каком-либо одностороннем договоре, заключенном до 1951 года, который сохранял бы силу в отношении любого из этих трех государств; к 1951 году эти государства вновь приобрели автономность в отношении права на заключение договоров и находились на пути к получению полной независимости⁶². Правда, в 1950 году Правовой комитет Французского союза выразил мнение, что «договоры, официально заключенные во время предыдущего режима и применявшиеся ранее к этим государствам, продолжают с точки зрения права сохранять свою силу в отношении этих государств, несмотря на последовавшие перемены»⁶³. Однако, как отмечалось в предшествующих пунктах, последующая практика этих государств в отношении договоров не соответствует такому подходу к вопросам права.

17) Среди бывших английских государств-протекторатов Кувейт не заключал какого-либо соглашения с Соединенным Королевством о передаче и не сделал никакого одностороннего заявления. Судя по всему, практика этого государства в отношении договоров не исходит из какой-либо конкретной теории о договорах, заключенных государством-протекторатом в период протектората. Имеющиеся данные являются сравнительно малочисленными, возможно, по той причине, что количество договоров, заключенных Соединенным Королевством особо от имени Кувейта или «распространенных» на Кувейт, довольно ограничено. В общем, по-видимому, можно сказать, что Кувейт предпочел стать стороной договоров, заключенных до предоставления ему независимости, путем «присоединения» от своего собственного имени. Так, он депонировал свой документ о присоединении к принятой 1 сентября 1956 года Дополнительной конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, хотя в 1957 году Соединенное Королевство препроводило в адрес депозитария отдельное уведомление о применении этой конвенции к Кувейту в ноте, где речь шла особо и исключительно о Кувейте⁶⁴. Кувейт также присоединился к сторонам в Женевских конвенциях 1949 года о гуманном обращении, которая была распространена Соединенным Королевством на Кувейт в рамках ее полномочий

⁵⁵ Там же, стр. 61—62 англ. текста, пункт 269.

⁵⁶ Там же, стр. 29—30 англ. текста, пункты 115—117 и 127, сноски 242 и 243.

⁵⁷ Там же, стр. 44—45 англ. текста, пункты 183 и 185.

⁵⁸ Там же, стр. 81—82 англ. текста, пункты 353, 354, 357 и 358.

⁵⁹ I. C. J. *Pleadings, Temple of Preah Vihear*, vol. II, p. 38.

⁶⁰ См. пункт 14, выше.

⁶¹ United States, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office).

⁶² D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 144—145.

⁶³ International Law Association, *The Effect...* (*op. cit.*), p. 168.

⁶⁴ United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, pp. 315—317.

по отношению к этой территории⁶⁵. Что касается двусторонних договоров, то в издаваемой в Соединенных Штатах публикации «Действующие договоры» указывается, что Англо-американская консульская конвенция 1951 года и Конвенция о визах 1960 года продолжают сохранять силу. Однако нет никаких указаний на то, что такая непрерывность осуществляется каким-либо иным образом, отличным от процедуры, применяемой к другим видам зависимых территорий. Английские протектораты в районе Персидского залива стали независимыми государствами совсем недавно, и делать окончательные выводы об их позиции в отношении договоров не представляется возможным. Однако подобно Кувейту они не заключали какого-либо соглашения о передаче и не делали какого-либо заявления.

18) С другой стороны, Королевство Тонга, которое также совсем недавно стало независимым государством, направило в адрес Генерального секретаря одностороннее заявление, в котором оно подробно определило свою позицию в момент провозглашения независимости в отношении действующих договоров, касающихся Тонга, и высказало просьбу, чтобы это заявление было распространено среди всех членов Организации Объединенных Наций, поскольку их может «коснуться уведомление о позиции правительства». Выше в данном комментарии упоминался пункт этого заявления, в котором говорится о признании непрерывности действия договоров, заключенных Тонга до установления протектората в той мере, в какой их положения не затрагивались последующими актами или событиями. Что касается договоров, заключенных в период протектората, то в пунктах 9—12 заявления говорится:

Правительство Королевства Тонга, признающее желательность поддержания существующих законных отношений и признающее свои обязанности по международному праву выполнять свои обязательства по договорам, соглашается с тем, что в договорах, заключенных на законных основаниях от имени Королевства Тонга правительством Соединенного Королевства в силу и в рамках полномочий Соединенного Королевства, вытекающих из указанных выше документов, а также с учетом вытекающих из них условий, Королевство Тонга в силу обычного международного права рассматривалось как государство-протекторат и в принципе продолжает рассматриваться таковым после 4 июня 1970 года и до законного прекращения их действия.

Однако пока договоры, которые Соединенное Королевство заключило от имени Королевства Тонга, не рассмотрены последним, правительство Королевства Тонга не сможет окончательно сообщить о своих выводах относительно того, какие из этих договоров были незаконно заключены Соединенным Королевством в рамках его полномочий, вытекающих из согласованных условий вышеназванного документа, и в соответствии с которым действие таких договоров, если таковые имеются, прекращается путем прекращения действия соглашений, в соответствии с которыми Соединенное Королевство выполняло свои обязательства по международным делам Королевства Тонга, либо путем действия других событий, уже не имеющих юридической силы по международному праву.

⁶⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 34 и 44 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 137, сноска 261, и пункт 182.

Поэтому представляется важным, чтобы каждый договор был рассмотрен с точки зрения права. После завершения такого рассмотрения предлагается указать, какие из договоров, если таковые имеются, Соединенное Королевство намеревалось заключать от имени Королевства Тонга, с тем чтобы правительство последнего не создавало прав и обязанностей для Королевства Тонга в силу вышеупомянутых обстоятельств и в силу международного права.

Желательно исходить из того, что каждый договор продолжает порождать права и обязанности и что такое действие должно быть основано на этой презумпции до тех пор, пока не будет принято решение, что договор должен рассматриваться как не имеющий силы для Королевства Тонга или как договор, срок которого истек. В том случае, если правительство Королевства Тонга сочтет себя юридически связанным договором и пожелает прекратить действие договора, оно в надлежащем порядке сделает уведомление о прекращении действия условий договора⁶⁶.

Судя по этим пунктам, позиция Тонга, по-видимому, состоит в том, что согласно нормам обычного права *все* договоры, надлежащим образом совершенные Соединенным Королевством от имени Тонга, в принципе продолжают оставаться обязательными для последнего; исходя из этого, Тонга, по-видимому, не проводит различия между договорами, заключенными «от имени» Тонга, и теми из них, которые были «распространены» на Тонга. Следует признать, что это заявление оставляет за Тонга большую свободу относительно оценки как юридической силы осуществления Соединенным Королевством его права на заключение договоров, так и воздействия на любой отдельный договор факта отмены протектората или других последующих за этим событий. Однако в принципе Тонга, по-видимому, считает себя *ipso jure* обязанным выполнять положения всех договоров, заключенных Соединенным Королевством со ссылкой на Тонга.

19) Не следует считать, что современная практика договоров, изложенная в данном комментарии, приводит к мысли, что все неоспоримые с юридической точки зрения договоры, заключенные государством-протектором в рамках возложенных на него полномочий, продолжают *ipso jure* оставаться обязательными для государства-протектората после получения им независимости. Было бы также неправильным считать, что Тонга рассматривает себя лишь как преемника в отношении договорных связей, установленных от его имени Соединенным Королевством. Тонга, уведомляя Генерального секретаря о том, что оно считает для себя обязательными четыре Женевских конвенции по морскому праву, которые были распространены на него до получения независимости, сняло некоторые замечания Соединенного Королевства относительно оговорки Индонезии и заменило их новым замечанием, сделанным им самим. Более того, как явствует из корреспонденции⁶⁷, как Тонга, так и Генеральный секретарь рассматривали уведомление Тонга как «уведомление о правопре-

⁶⁶ Документ A/CN.4/263, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Тонга.

⁶⁷ Информация, представленная Секретариатом.

емстве», аналогичное по своему характеру уведомлениям о правопреемстве, сделанным новыми государствами, в прошлом являвшимися колониями; такой же вывод может быть сделан в отношении корреспонденции, связанной с другими общими многосторонними договорами. В заявлении Тонга не делается различия между многосторонними и двусторонними договорами, в связи с чем позиция, занятая правительством Тонга в пунктах 9—12, по-видимому, применима также и к двусторонним договорам. В этой связи можно отметить, что в публикации Соединенных Штатов «Действующие договоры» упоминаются как сохранившие силу шесть договоров, один из которых был заключен до принятия Тонга протекции Великобритании⁶⁸. Однако в нем не указывается, было ли установлено мнение Тонга относительно сохранения в силе этих конкретных договоров⁶⁹, и лишь отмечается, что будет предпринято исследование других соглашений в целях определения того, какие из них сохраняют свою силу согласно положениям заявления Тонга.

20) Танзания, образовавшаяся в результате союза Танганьики и Занзибара, по-видимому, заняла ту позицию, что договоры Великобритании, которые применялись к Занзибару, когда он был английским протекторатом, в принципе по-прежнему остаются обязательными для Занзибара после получения независимости, если исходить из того, что такова норма обычного права в отношении протекторатов⁷⁰. Независимо от того, следует или не следует считать обычное право устанавливающим такую норму для «государств-протекторатов», мнение, что Занзибар присоединился *ipso jure* к договорам, распространенным на него Соединенным Королевством, по-видимому, может оспариваться. Занзибар на практике⁷¹ рассматривался как колониальный протекторат, а не как «государство-протекторат»; например, Соединенное Королевство распространило многочисленные многосторонние договоры на протекторат Занзибар, по-видимому, на той же основе, что и на колониальные протектораты⁷². Другой пример: Швейцария в переписке с Танзанией относительно статуса договора с Велико-

британией о выдаче, по-видимому, не исходила из какой-либо особой роли, присущей государствам-протекторатам. Она сочла достаточным путем обмена нотами взаимно подтвердить сохранение в силе этого договора, учитывая, что в 1937 году он был распространен Соединенным Королевством на Занзибар, в то время представлявший собой протекторат⁷³.

21) Хотя можно рассмотреть и другие случаи с государствами-протекторатами, практика, изложенная в предыдущих пунктах, по-видимому, дает Комиссии достаточную основу для рассмотрения современного состояния этой проблемы. Такая практика не всегда последовательна, за исключением одного момента, а именно: договор, участником которого государство-протекторат стало до создания протектората, в принципе остается обязательным для него в течение периода протектората и после получения независимости⁷⁴. Разногласия возникают по вопросу о том, должны ли договоры, заключенные государством-протектором и применимые к государству-протекторату в период протектората, рассматриваться как обязательные для последнего *ipso jure* после получения им независимости. Два новых независимых государства, Марокко и Тонга, по-видимому, признали, что в качестве бывших государств-протекторатов они должны считать обязательными для себя договоры государства-протектора, или по крайней мере те договоры, которые были заключены специально от их имени или в их интересах. Однако Тунис и другие бывшие государства-протектораты, по-видимому, не считают свое положение сколько-нибудь отличающимся от положения других новых государств, то есть они не считают себя обязанными автоматически соглашаться на дальнейшее применение к ним договоров, заключенных государством-протектором. В результате возникает вопрос: какая же норма должна быть принята Комиссией?

22) Специальный докладчик сомневается в том, что практика или принцип требуют, чтобы в целях правопреемства в отношении договоров проводилось какое-либо коренное различие между случаем бывших государств-протекторатов и случаем бывших колониальных территорий. Практика, как уже отмечалось, не является последовательной. Если в ряде случаев, по-видимому, считалось, что бывшие государства-протектораты обязаны автоматически выполнять договоры, заключенные их государствами-протекторами, то во многих других случаях положение было иным и применялась та же практика, что и в отношении бывших колониальных государств. С точки зрения принципа, хотя иногда

⁶⁸ Договор о дружбе, торговле и судоходстве от 2 октября 1886 года.

⁶⁹ Например, можно предположить, что действие договора 1886 года было прекращено в 1919 году уведомлением Англии о его прекращении, сделанным согласно статье 14 от имени Тонга, за исключением статьи 6 (см. *British and Foreign State Papers, 1919*), vol. 112 (London, H. M. Stationery Office, 1922), p. 580, и *ibid.*, 1920, vol. 113 (London, H. M. Stationery Office, 1923), p. 192; и G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1940), vol. 1, p. 83.

⁷⁰ E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, «Treaties and Succession of States and Governments in Tanzania», *African Conference on International Law and African Problems* (Lagos, Nigerian National Press, 1967).

⁷¹ См. J. E. S. Fawcett, *The British Commonwealth in International Law* (London, Stevens, 1963), p. 117.

⁷² См. United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, pp. 102, 114, 117, 127, 140, 141, etc.

⁷³ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 136, документ A/CN.4/229, пункт 65; см. также E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, paras. 71—73.

⁷⁴ В ином случае такой договор может истечь согласно его положениям или быть прекращен в соответствии с нормами общего права договоров.

государство-протекторат до своей независимости и могло рассматриваться как в какой-то мере самостоятельное юридическое лицо, наиболее важное значение, по-видимому, имеют условия, на которых указанные договоры были заключены или распространены на государства-протектораты. Справедливо, что в ряде случаев — впрочем, сравнительно немногих — государство-протектор фактически выступало как представитель государства-протектората, которое в то время рассматривалось как сторона договора, заключенного от его имени⁷⁵, и что в других, более частых, случаях государство-протектор в той или иной мере консультировалось с государством-протекторатом в отношении договора. Однако государство-протектор нередко заключало или применяло договор в отношении государства-протектората, не консультируясь или практически не консультируясь с ним⁷⁶. Поэтому на вопрос о том, в какой мере правомерно считать договоры, заключенные государством-протектором, фактическими договорами самого государства-протектората, можно ответить только в результате отдельного изучения обстоятельств, при которых договоры заключались или применялись в отношении последнего. Учитывая трудности, которые связаны с таким изучением, и то обстоятельство, что на практике к бывшим государствам-протекторатам нередко подходят с тех же позиций, что и к бывшим колониальным государствам, Специальный докладчик предлагает рассмотреть общие нормы, касающиеся новых государств, как применимые к бывшим государствам-протекторатам с одной оговоркой. Эта оговорка касается договоров, стороной которых государство-протекторат стало от своего имени в период протектората. В связи с этими договорами, как показывают примеры⁷⁷, в действующей практике государство-протекторат, по-видимому, считается автоматически остающимся стороной таких договоров.

23) С учетом различных соображений, изложенных в предыдущих пунктах, предлагается применить к бывшим государствам-протекторатам общие нормы, рекомендуемые в частях I и II настоящего проекта, а также две конкретные нормы: норму, предусматривающую сохранение в силе договоров, заключенных до установления протектората, и норму, предусматривающую сохранение в силе договоров, заключенных в период протектората, стороной которых государство-протекторат являлось от своего имени или по своей воле. Однако в обоих случаях эта норма должна иметь оговорку, что договор не был прекращен согласно его положениям или согласно

нормам общего международного права. В соответствии с этим сформулирован пункт I настоящей статьи.

б) Подмандатные и подопечные территории

24) В настоящей связи сущность как мандатной системы, так и системы опеки может пониматься следующим образом — это территория, внешние сношения которой временно осуществляются каким-либо суверенным государством от имени международного сообщества и на основании соглашения об опеке, заключенного в отношении народа этой территории. Ни мандат (согласно преобладающему мнению), ни соглашение об опеке не передают управляющей власти суверенитета над территорией. Однако в соответствии с обеими формами международной опеки ответственность за международные отношения (включая заключение договоров) территории согласно условиям опеки фактически переходит к управляющей власти. Более того, в ряде соглашений об опеке и подмандатных территориях были включены конкретные положения относительно договорных отношений заинтересованных территорий. Вот почему необходимо рассматривать эти положения совместно с практикой договоров, касающейся подмандатных и подопечных территорий.

25) *Подмандатные территории.* Четыре мандата на Тихоокеанские острова и мандат на Юго-Западную Африку были краткими по форме и не имели положений относительно договоров⁷⁸. В статье 8 мандатов, выданных Великобританией на Того и Камерун, и мандатов, выданных Францией на Того и Камерун, и в статье 9 мандата, выданного Бельгией на Восточную Африку, предусматривалось:

Мандатарий применяет к территории любые общие международные конвенции, применимые к смежным территориям⁷⁹.

Однако в этих мандатах ничего больше не говорилось по вопросу о заключении договоров. В мандате Англии на Восточную Африку содержалось положение относительно общих международных конвенций, которое имело иную и более разработанную форму:

Мандатарий применяет к территории любые общие международные конвенции, которые уже существуют или которые могут быть заключены в будущем с одобрения Лиги Наций в отношении торговли рабами, оружием и военным снаряжением, спиртными напитками и наркотиками, или касающиеся равноправия в торговле, свободы передвижения и навигации, воздушной навигации, железнодорожного, почтового, телеграфного сообщения и радиосвязи и прав на промышленную собственность и литературные и художественные произведения⁸⁰.

⁷⁵ См., например, некоторые из договоров, упомянутых в пунктах 12 и 13 настоящего комментария.

⁷⁶ См. K. Zemanek, *loc. cit.*, pp. 197—198; см. также замечания г-на Бартоша (*Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год*, том II, стр. 293—294 англ. текста, документ A/5509, приложение II, добавление II).

⁷⁷ См. пункты 13 и 14, выше.

⁷⁸ См. Q. Wright, *Mandates under the League of Nations* (Chicago, University of Chicago Press, 1930), appendix II, pp. 618—621.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 615—618.

⁸⁰ Статья 9 (*ibid.*, pp. 614—615).

Подобная статья появилась в мандатах Англии на Палестину и Трансиорданию⁸¹ и в мандате Франции на Сирию и Ливан⁸². Однако во всех этих случаях, так как эти мандаты относились к «классу А», вступительная часть этой статьи гласила: «Мандатарий присоединяется от имени Палестины (или Трансиордании, или Сирии и Ливана) к любым общим международным конвенциям, которые уже существуют... и т. д.». В мандатах на Сирию и Ливан и на Палестину и Трансиорданию также имелась отдельная статья о соглашении о выдаче преступников:

Впредь до заключения специальных соглашений о выдаче преступников, договоры о выдаче преступников, действующие в настоящее время между иностранными державами и мандатарием, применяются на территории Сирии и Ливана (Палестины)⁸³.

И наконец, в этих мандатах содержалось положение относительно капитуляций:

Привилегии и иммунитеты иностранцев, включая преимущества, простирающиеся из консульской юрисдикции, и охрану прав, которыми в прошлом пользовались в Оттоманской империи благодаря системе капитуляций и установившихся обычаям, не применяются в Палестине.

Если державы, чьи граждане пользовались вышеупомянутыми привилегиями и иммунитетами на 1 августа 1914 года, ранее отказались от права на их восстановление или согласились не применять их в течение конкретного периода, эти привилегии и иммунитеты по истечении срока действия мандата немедленно восстанавливаются в полной мере или с такими изменениями, на которые могут согласиться заинтересованные державы⁸⁴.

Другой мандат класса А, мандат Англии на Ирак⁸⁵, был составлен до некоторой степени в особой форме, так как он был связан с договором о союзе между Англией и Ираком от 1922 года. Совет Лиги в своей резолюции «постановил», что действие любых капитуляций должно быть приостановлено, если договор о союзе находится в силе. Напротив, в статье 10 договора содержалось только одно соответствующее положение, согласно которому стороны обязуются заключить сепаратные соглашения в целях обеспечения осуществления любых договоров, соглашений или обязательств, которые Великобритания должна выполнить в отношении Ирака. Говорилось также, что о таких соглашениях необходимо сообщать Совету Лиги.

26) Несмотря на неоднородный характер ряда положений, содержащихся в мандатах, широкие принципы, лежащие в основе договорных отношений подмандатных территорий, по-видимому, являются весьма четкими. Во-первых, договоры, ранее применявшиеся в отношении территории, как правило, считались более неприменимыми. Однако похоже, что было признано, что «диспозитивные» договоры являлись исключением из

этого общего правила и по-прежнему были обязательными в отношении подмандатной территории. Соединенные Штаты настаивали на том, чтобы «капитуляции» по договору, ранее представленные Турцией, в принципе по-прежнему оставались в силе в отношении территорий, на которые распространялось действие мандатов класса А, до тех пор пока заинтересованные стороны не откажутся от них; и это, по-видимому, совпадало с теорией, что договорные обязательства постоянно распространялись на заинтересованные территории⁸⁶. Более того, это требование, по-видимому, было признано в вышеупомянутых положениях мандатов класса А, в которых действие капитуляций просто прекращалось на период подмандатного режима. Похоже, что подобная теория также объясняла постоянное применение конвенций «открытых дверей», касающихся бассейна реки Конго, к территориям, подпадающим под действие ряда мандатов класса В⁸⁷. Вполне возможно, что заключение, вынесенное английскими королевскими юристами в 1924 году, в отношении применения Конвенции 1899 года к мандату класса С на Западное Самоа, отражает ту же теорию⁸⁸. Однако в данном случае обстоятельства были до некоторой степени особыми, так как держава-мандатарий являлась одной из участниц данной Конвенции. Как бы то ни было, опыт периода Лиги Наций, по-видимому, явно свидетельствует о том, что определенные виды юридических или локализованных договоров по-прежнему применялись после учреждения мандата.

27) Во-вторых, хотя территория и не перешла под суверенитет мандатария, право заключения договоров в отношении территории осуществлялось мандатарием. Таким образом, право как в отношении заключения новых договоров от имени территории, так и распространения действия договоров мандатария на эту территорию передавалось мандатария. Однако осуществление этого права обуславливалось этим мандатом и подлежало контролю со стороны Постоянной мандатной комиссии. Последней предоставлялось право способствовать распространению действия общих международных конвенций на мандаты как при выполнении конкретных положений отдельных мандатов, так и в общем; таким образом было распространено действие многих общих конвенций. Комиссия далее сделала рекомендацию, которая была поддержана Советом и

⁸⁶ Q. Wright, *op. cit.*, pp. 482—484. Один из современных авторов пишет, что Соединенные Штаты выступали за полное правопреемство в отношении всех предшествующих договоров; но это, по-видимому, не совпадает с точкой зрения Квинси Райта и позицией, занятой Соединенными Штатами в дипломатической переписке. См. *Foreign Relations of the United States (1920)* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1936), vol. II, см. также A. D. McNair, *op. cit.*, p. 662.

⁸⁷ Q. Wright, *op. cit.*, p. 206.

⁸⁸ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 165, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 127.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 600—607.

⁸² *Ibid.*, pp. 607—611.

⁸³ Статья 7 (Сирия и Ливан); статья 10 (Палестина и Трансиордания).

⁸⁴ Статья 8 (Палестина и Трансиордания); статья 5 (Сирия и Ливан).

⁸⁵ Q. Wright, *op. cit.*, pp. 593—600.

Ассамблеей Лиги Наций, согласно которой двусторонние договоры должны также применяться в интересах подмандатных территорий постольку, поскольку они совместимы с условиями их мандатов. Распространение действия двусторонних договоров на мандаты требовало согласия другой стороны; однако во многих случаях действие соответствующих двусторонних договоров было распространено на подмандатные территории на той же основе, какая применялась для других зависимых территорий мандатария⁸⁹.

28) Мандаты класса В и класса С, за исключением особого случая Юго-Западной Африки⁹⁰, пережили последующий период опеки, как это будет видно из дальнейшего рассмотрения подопечных территорий и влияния независимости на их договорные отношения в связи с прекращением действия системы опеки. С другой стороны, действие всех мандатов класса А было прекращено без перехода в опеку, в связи с чем влияние получения независимости на их договорные отношения требует отдельного рассмотрения. В 1931 году ввиду предстоящего предоставления независимости Ираку Постоянная мандатная комиссия составила меморандум, который был одобрен Советом Лиги и в котором устанавливались «общие условия, которые должны быть выполнены до того, как будет покончено с мандатным режимом». В этом меморандуме, среди прочего, высказывается идея, что обязательство, которое будет получено от нового государства, должно обеспечивать и гарантировать:

g) оставление в силе на их соответствующие сроки действия и при условии наличия права денонсации заинтересованными сторонами международных конвенций как общих, так и специальных, к которым в период действия мандата присоединилась держава-мандатарий от имени подмандатной территории⁹¹.

29) Эта формула с незначительными изменениями в содержании была воспроизведена в декларации, сделанной Ираком в 1932 году в связи с прекращением действия мандатного режима и его вступлением в качестве члена в Лигу Наций⁹². Кроме того, в 1930 году Ирак заключил новый договор о союзе с Великобританией, в котором появилось «соглашение о передаче обязанностей» (безусловно, это был первый пример подобного соглашения):

Также признается, что все обязанности, передаваемые Его Величеству королю Великобритании в отношении Ира-

⁸⁹ Q. Wright, *op. cit.*, pp. 467—469; см. также League of Nations, Permanent Mandates Commission, *Annexes to the Minutes of the Third Session* [A.19, (Annexes) 1923.VI], pp. 309 and 310, и *ibid.*, *Minutes of the Sixth Session* (C.386.M.132, 1925.VI), pp. 169 and 170.

⁹⁰ См. пункт 41, ниже.

⁹¹ League of Nations, *Official Journal*, 12th year, No. 10 (October 1931), p. 2055; см. также L. H. Evans, «The general principles governing the termination of a mandate», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 26, No. 4 (October 1932), pp. 735—758.

⁹² M. Hudson, *International Legislation* (Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1973), vol. VI, p. 39.

ка в соответствии с любым другим международным документом, до тех пор пока они действуют, должны быть таким же образом возвращены только Его Величеству королю Ирака, и высокие договаривающиеся стороны немедленно принимают такие меры, которые могут быть необходимыми для обеспечения передачи Его Величеству королю Ирака этих обязанностей⁹³.

Иордания стала независимой страной только в 1946 году, когда Лига Наций прекратила свою деятельность и была готова принять меры по самоликвидации. Верно, что в своей резолюции от 18 апреля 1946 года последняя Ассамблея Лиги Наций формально приняла к сведению прекращение действия этого мандата и новый статус Иордании в качестве независимого государства⁹⁴. Однако в отличие от Ирака Иордании не предложили подписать декларацию об оставлении в силе действия договоров. С другой стороны, в момент получения независимости Иордания действительно заключила договор о союзе с Великобританией, в котором, помимо прочего, содержалось соглашение о передаче обязанностей в отношении только общих договоров в следующей форме:

Любой общий международный договор, конвенция или соглашение, который применялся к Трансиордании Его Величеством королем (или его правительством в Соединенном Королевстве), выступающим в качестве мандатария, по-прежнему должен соблюдаться Его Высочеством эмиром до тех пор, пока Его Высочество эмир (или его правительство) не станет отдельной договаривающейся стороной этого договора или пока данный документ не потеряет юридическую силу в отношении Трансиордании⁹⁵.

Независимость Сирии и Ливана началась с ее провозглашения в 1941 году Генералом Катру от имени властей Свободной Франции и стала реальным фактом перед последним заседанием Ассамблеи Лиги Наций в 1946 году. При этом эти две страны стали первоначальными членами Организации Объединенных Наций⁹⁶. В связи с получением ими независимости между этими странами и Францией, являвшейся управляющей властью, не было заключено какого-либо договора. Правда, в декларации правительства Свободной Франции в 1941 году содержится следующее заявление: «Вступая в международную жизнь в качестве независимой державы, Сирия, естественно, наследует все права и обязанности, приобретенные от ее имени»⁹⁷. Однако это было чисто одностороннее выражение правовой точки зрения властей Свободной Франции, которая, тем не менее, по-видимому, была отражением позиции, занятой ранее Постоянной мандатной Комиссией и Советом Лиги Наций по этому вопросу.

⁹³ *British and Foreign State Papers, 1930, Part I* (London, H. M. Stationery Office, 1935), vol. 132, p. 208, article 8.

⁹⁴ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 194*, p. 278.

⁹⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 6, p. 146.

⁹⁶ Поэтому в резолюции от 18 апреля 1946 года Лига Наций только приветствовала достижение ими независимости (*Official Journal, Special Supplement No. 194*, p. 278).

⁹⁷ R. W. G. de Murlat, *The Problem of State Succession with regard to Treaties* (The Hague, van Stockum, 1954), p. 122.

30) Прекращение действия мандата на Палестину происходило при весьма особых обстоятельствах. После второй мировой войны Великобритания продолжала оставаться мандатарием в течение некоторого периода, в то время как Организация Объединенных Наций пыталась найти урегулирование проблемы Палестины. В 1947 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 181 (II), в которой содержались рекомендации разделить территорию на два государства и следующее положение относительно договоров, которые будут применяться к каждому из государств:

Государство обязано выполнять все международные соглашения и конвенции как общего, так и специального характера, стороной которых была Палестина. Такие соглашения и конвенции должны соблюдаться государством на весь период времени, на который они были заключены, за исключением тех случаев, когда предусмотрено право денонсации⁹⁸.

В этой резолюции имеется также положение, в котором государствам, пользующимся привилегиями капитуляции в Палестине, рекомендуется отказаться от прав, принадлежащих им в отношении восстановления таких привилегий, — положение, которое, по-видимому, подразумевает продолжение действия договоров о капитуляции до тех пор, пока не произойдет отказ от них. Однако план раздела никогда не был осуществлен, страна-мандатарий отказалась от мандата, одно из предлагаемых государств никогда не стало реальностью, а другое, Израиль, получило независимость в одностороннем порядке в 1948 году. Год спустя Израиль был принят в качестве члена в Организацию Объединенных Наций. Когда его просьба о приеме рассматривалась Советом Безопасности, Израиль предложил сделать заявление относительно сохранения действия договоров, но от него этого не потребовали; таким образом Израиль стал членом Организации, не сделав какого-либо подобного заявления⁹⁹. С тех пор правительство Израиля заняло позицию, согласно которой государство Израиль возникло в 1948 году как совершенно новый международный правосубъект, ни фактически, ни по праву не считающийся государством-правопреемником подмандатной территории Палестины¹⁰⁰.

31) На практике отказ Израиля от статуса государства-правопреемника означает, что в случае многосторонних договоров он постоянно воздерживался от любых притязаний считать себя участником какого-либо договора на основании его

предшествующего применения в отношении Палестины. Вместо этого Израиль в каждом случае становился участником путем присоединения¹⁰¹. В двух случаях, где продолжение действия договоров было особенно желательным, Израиль пытался добиться этого, оговорив, что его присоединение должно иметь обратную силу — на дату провозглашения его независимости, и при этом он использовал тот факт, что Палестина в прошлом была участником данных договоров¹⁰². Однако против попытки Израиля придать обратную силу его присоединения к договорам выступили некоторые участники, и страна-депозитарий признала Израиль в качестве участника только с момента его присоединения. Точно так же в случае двусторонних договоров Израиль постоянно отрицал, что договоры, ранее применявшиеся к Палестине, являются обязательными для него¹⁰³. То же самое он сделал в отношении Франко-британского соглашения 1923 года, касающегося использования вод реки Иордан, которое, по-видимому, приравнивалось к договору юридического или территориального характера. Во всяком случае, когда Сирия сослалась на этот договор в Совете Безопасности как на препятствие осуществлению гидроэлектрического проекта Израиля, представитель последнего ответил: «Тот факт, что Соединенное Королевство подписало в 1923 году договор с Францией, не налагает безусловного правового обязательства на мое правительство, которое не подписало этого договора»¹⁰⁴. Был ли этот ответ правильным в юридическом смысле, по-видимому, зависит от позиции в отношении права по регулированию договоров, имеющих юридический или территориальный характер; этот вопрос изучался в комментариях к статье 22 *bis*. Однако, как правило, утверждение Израиля, что он является совершенно новым государством, которое в правовом отношении не является «правопреемником» страны-мандатария, по-видимому, не встречало серьезных возражений в практике договоров.

32) С другой стороны, Ирак, Ливан, Сирия и Иордания уже существовали как государства в

¹⁰¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1950 год*, том II, стр. 216 англ. текста, документ A/CN.4/19, часть I, раздел A.5, пункт 26.

¹⁰² Бернская конвенция 1928 года по охране авторских прав на литературные и художественные произведения, Парижская конвенция по защите промышленной собственности, Мадридское соглашение, касающееся пресечения ложных указаний о происхождении товаров, и Невшатальское соглашение о сохранении или восстановлении прав промышленной собственности, нарушенных в результате второй мировой войны (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 15—16 и 63—64 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 34—37 и 276—279).

¹⁰³ *Там же, 1970 год*, том II, стр. 132—133, документ A/CN.4/229, пункты 40—44 (договоры о выдаче преступников); *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 146, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 21—24 (соглашения о воздушном транспорте); United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 41—42.

¹⁰⁴ *Официальные отчеты Совета Безопасности, восьмой год, 639-е заседание*, пункт 83.

⁹⁸ Далее имеется подпункт, устанавливающий, что всякий спор относительно продолжающейся применимости и нахождения в силе договоров должен передаваться в Международный Суд.

⁹⁹ См. ответ правительства Израиля на вопросник Комиссии международного права в отношении тем для кодификации в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1950 год*, том II, стр. 215 англ. текста, документ A/CN.4/19, часть I, раздел A.5, пункт 23.

¹⁰⁰ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 38—42.

начальной форме в течение периода действия их мандатов и, получив независимость, безусловно, стали «правопреемниками» соответствующей державы-мандатария. Нельзя сказать точно, каковы были последствия этого для их договорных отношений. Что касается многосторонних договоров, то в 1946 году Генеральный секретарь просил эти четыре государства сообщить ему, считают ли они себя участниками шести унаследованных конвенций Лиги Наций о наркотиках¹⁰⁵. Ему было необходимо точно знать это в связи с принятием Протокола Организации Объединенных Наций 1946 года, в котором содержатся поправки к этим договорам. Фактически в период существования Лиги Наций Франция распространила действие этих договоров на Сирию и Ливан, а Великобритания — на Иорданию (Транс-Иорданию); действие одной конвенции было распространено на Ирак, который также стал участником других конвенций от своего собственного имени. Указывалось, что Генеральный секретарь выразил удовлетворение в связи с тем, что все четыре государства «считают для себя обязательными договоры, которые ранее применялись к их территориям», и рассматривал их как участников конвенций Лиги Наций, направив им копии Протокола с содержащимися в нем поправками¹⁰⁶. Три из них — Сирия, Ливан и Ирак — стали участниками Протокола, должным образом подтвердив свое участие в качестве сторон предшествующих конвенций. Однако Иордания избрала путь прямого присоединения к отдельным конвенциям (с внесенными Протоколом поправками), отказавшись таким образом от прав государства-правопреемника в отношении этих конвенций. Поэтому практика в отношении конвенций по наркотикам не ясна: считать ли, как это было в случае с бывшими мандатами класса А, что положение государства-правопреемника палагает обязательство или только предоставляет новому государству право считать себя участником договоров, заключенных державой-мандатарием в отношении подмандатной территории.

33) С другой стороны, Иордания уведомила в 1949 году правительство Швейцарии о ее «присоединении» к двум Женевским конвенциям Красного Креста 1929 года, заявив в то же самое время, что эти Конвенции применялись в отношении Иордании в 1932 году¹⁰⁷. Правительство Швейцарии, распространяя эти уведомления среди договаривающихся сторон, считало их «по своему характеру декларацией о непрерывности». Более того, оно рассматривало уведомления действительными с даты их получения и не подлежащими правилу шести месяцев, предписываемому Конвенциями в случаях «присоединения».

¹⁰⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 108 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 11.

¹⁰⁶ Сирия и Ливан сделали аналогичные заявления в связи с рядом других конвенций (там же, пункты 12 и 13).

¹⁰⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 40 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 161.

Даже в этом случае правительство Швейцарии, по-видимому, не считало, что Иордания обязана рассматривать себя участником этих двух Конвенций, потому что в противном случае оно безусловно считало бы уведомления подтверждающими и действительными начиная с момента получения независимости Иорданией. Следует добавить, что Сирия и Ливан стали участниками Конвенции 1929 года просто в результате присоединения¹⁰⁸.

34) Что касается двусторонних договоров, то установившаяся практика не отличается ясностью¹⁰⁹. Согласно одному из авторов¹¹⁰, «власти Иордании в частном порядке выразили мнение, что 35 конвенций, распространенных на Транс-Иорданию Соединенным Королевством, за исключением тех из них, по которым впоследствии были приняты специальные меры, все еще находятся в силе; при этом сообщалось, что никогда не возникало вопроса об отказе от их выполнения». С другой стороны, по поводу практики Сирии и Ливана другой автор заявил: «Как мог установить автор на основе изучения практики современных правительств, государства Сирия и Ливан в целом не согласились выполнять обязательства по договорам, заключенным мандатарием»¹¹¹. В издании Соединенных Штатов «Действующие договоры» за 1971 год в разделах, посвященных Ираку и Иордании, не указываются договоры за подмандатный период. В разделах, посвященных Ливану и Сирии, указывается только два договора за этот период, и сохранение прав, вытекающих из этих договоров, после независимости явилось предметом конкретного подтверждения в нотах, которыми обе страны обменялись с мандатарием в 1944 году¹¹². Помимо вышеизложенного, в трех исследованиях Секретариата по правопреемству государств в отношении двусторонних договоров (выдача, воздушный транспорт и торговые соглашения) упоминается лишь о четырех других договорах за период мандата¹¹³. Два из них были заключены в 1921 и 1923 годах представителями, выступавшими непосредственно от имени «Палестины», с одной стороны, и «Сирии и Ливана» — с другой; эти договоры после получения независимости, по-видимому, рассматривались заинтересованными государствами как остающиеся в силе¹¹⁴. Имеет-

¹⁰⁸ Там же, пункт 168.

¹⁰⁹ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*. В этом издании не содержится никакой информации, представленной бывшими подмандатными государствами класса А.

¹¹⁰ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 155.

¹¹¹ R. W. G. de Mural, *op. cit.*, p. 124.

¹¹² См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 204—206; см. также Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 152—153, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 57—59.

¹¹³ Там же, 1970 год, том II, стр. 120, документ A/CN.4/229, пункт 98; и там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 146, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункт 22.

¹¹⁴ Там же, см. также Shehadeh et al. v. Commissioner of Prisons, *Jerusalem, International Law Reports 1947*, vol. 14, p. 42.

ся еще два договора — Англо-французское соглашение о нефти, заключенное в Сан-Ремо 25 апреля 1920 года¹¹⁵, и Англо-французская конвенция от 23 декабря 1920 года относительно мандатов на Сирию, Ливан, Палестину и Месопотамию¹¹⁶, в связи с которыми в исследовании Секретариата отмечается лишь, что в 1932 году между Ираком, Соединенным Королевством и Францией был подписан протокол о признании передачи Ираку обязательств Соединенного Королевства в отношении Франции по этим договорам.

35) Поскольку институт мандатов класса А был отменен более четверти столетия назад, любые конкретные положения, касающиеся этой категории правопреемства, в современном проекте представляются излишними. В целом, как указывали другие авторы¹¹⁷, существует явная аналогия между институтом мандатов класса А и институтом государств-протекторатов, и основное различие между ними заключается в том, что в связи с мандатами класса А источником права управляющей державы на представительство является международное сообщество. Правоведы обычно придерживаются той позиции, что договоры, заключенные мандатарием от имени подмандатной территории класса А, должны рассматриваться как автоматически обязательные для последней после получения ею независимости¹¹⁸. Однако не ясно, насколько это мнение отражается на фактической практике в отношении бывших подмандатных территорий класса А, получивших независимость. Поэтому, если мы хотим установить нормы для бывших подмандатных территорий класса А, то, по-видимому, целесообразнее исходить из принципов, предложенных для бывших государств-протекторатов.

36) *Подопечные территории.* Все подопечные территории, за исключением «стратегической» территории Тихоокеанских островов, являлись территориями, которые ранее находились под мандатом той же самой управляющей власти, которой впоследствии была поручена опека. Территория Тихоокеанских островов, ранее бывшая под мандатом Японии, была передана Соединенным Штатам в качестве подопечного «стратегического района». Все соглашения по опеке содержали положение в отношении договоров, хотя и на разных условиях. Наиболее специфической была форма положения, содержащегося в соглашениях Франции по Того (статья 6) и Камеруну (статья 6)¹¹⁹, и в соглашении Италии по Сомали (статья 12):

Управляющая власть обязуется сохранить в силе в подопечной территории ныне действующие в ней международные договоры и конвенции, а также распространять на эту территорию конвенции и рекомендации, исходящие от Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, упомянутых в статье 57 Устава, в тех случаях, когда указанные конвенции и рекомендации будут отвечать интересам населения и окажутся совместимыми с целями системы опеки и положениями настоящего Соглашения.

Соответствующие статьи соглашений Великобритании об опеке над территориями Танганьики, Того и Камеруна, хотя они и были составлены менее четко, по-видимому, также были направлены на достижение этой общей цели¹²⁰. Положение, содержащееся в соглашении Бельгии об опеке над территорией Руанда-Урунди (статья 7)¹²¹, наряду с тем, что в нем опускается любая ссылка на «рекомендации», составлено в весьма общих выражениях:

Управляющая власть обязуется применять в Руанда-Урунди положения всех международных конвенций и рекомендаций, как существующих в настоящее время, так и будущих, которые могут соответствовать особым условиям территории и способствовать осуществлению основных задач Международной системы опеки.

В статьях соглашений об опеке над Тихоокеанскими территориями: над Западным Самоа (статья 7)¹²² (Новая Зеландия), Новой Гвинеей (статья 6)¹²³ (Австралия) и Науру (статья 6)¹²⁴ (Соединенное Королевство, Австралия и Новая Зеландия) не говорится четко о *действующих* или будущих конвенциях и рекомендациях, но в остальном они аналогичны статьям, содержащимся в соглашениях Великобритании об опеке над территориями Танганьика, Того и Камерун. В статье 14 соглашения Соединенных Штатов об опеке над «стратегической» территорией Тихоокеанских островов¹²⁵ также нет ссылки на *действующие* конвенции, и в этом случае пропуск этой ссылки является более преднамеренным: Соединенные Штаты не желали признавать продолжающееся применение к территории договоров, применявшихся к ней Японией в период действия мандата последней. Вместо этого Соединенные Штаты применили к территории свой собственный режим договоров¹²⁶.

¹²⁰ Статья 7 в каждом случае (*ibid.*, pp. 340—347). После вступительных слов в этих статьях говорится: «международные конвенции и рекомендации как действующие, так и могущие быть выработанными в будущем Организацией Объединенных Наций или специализированными учреждениями, упомянутыми в статье 57 Устава, поскольку указанные конвенции и рекомендации будут отвечать особым условиям подопечной территории и будут способствовать осуществлению основных задач Международной системы опеки».

¹²¹ *Ibid.*, pp. 353—358.

¹²² *Ibid.*, pp. 358—362.

¹²³ *Ibid.*, pp. 362—364.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 364—366.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 367—370.

¹²⁶ См., например, сообщение, направленное Соединенными Штатами в Международную организацию труда в 1961 году: «Когда в 1947 году подопечная территория Тихоокеанских островов перешла под юрисдикцию Соединенных Штатов, договоры и соглашения, применяемые, как правило, к территориям, находящимся под юрисдикцией Соединенных

(продолжение на след стр.)

¹¹⁵ United Kingdom, *British and Foreign State Papers, 1920*, vol. 113 (London, H. M. Stationery Office, 1923), p. 350.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 355.

¹¹⁷ Например, К. Zemanek, *loc. cit.*, pp. 202—206.

¹¹⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 151.

¹¹⁹ Полный текст этих соглашений см. H. Duncan Hall, *Mandates, Dependancies and Trusteeships* (Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1948), pp. 347—352.

37) Помимо вышеупомянутого случая с бывшим мандатом Японии, действующие договоры относительно территории до опеки считались применимыми в период опеки, независимо от того, содержалось ли в соглашении положение об этом. Однако это едва ли может считаться каким-либо свидетельством того общего принципа, что договоры, заключенные управляющей властью относительно какой-либо территории, остаются обязательными для последней после прекращения действия мандата (или опеки). Все эти случаи касаются простого перехода от мандата к опеке, при этом территория остается под управлением прежней управляющей власти. Поэтому «правопреемство», если это можно так назвать, представляет собой до некоторой степени процедуру особого рода, на основании которой трудно прийти к какому-либо общему выводу. В равной степени трудно прийти к какому-либо общему выводу в противоположном смысле на основании отказа Соединенных Штатов считать любые заключенные Японией договоры по-прежнему имеющими силу в отношении территории Тихоокеанских островов. Хотя в тот момент произошла смена управляющих властей, а также изменение характера опеки, существует также особый фактор прекращения действия мандата Японии в результате ее роли во второй мировой войне.

38) Девять из одиннадцати мандатов на опеку уже прекратили свое действие; вышедшие из-под опеки территории стали или независимыми государствами или выбрали путь присоединения к соседнему государству. Ни в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи, которая кладет конец опеке, не содержится какого-либо положения в отношении договорных отношений зашифрованных территорий. Верно, что в ряде случаев в отношении подопечной территории были заключены «соглашения о передаче», например, в отношении Западного Самоа¹²⁷, Сомали¹²⁸ и Британского Того¹²⁹. Однако эти соглашения представляли собой скорее двусторонние соглашения между управляющей властью и территорией, и не являлись выражением политики Организации Объединенных Наций в отношении опеки; и они, по-видимому, не отличались по своему правовому характеру и целям от «соглашений о передаче», заключенных в отношении колониальных территорий¹³⁰. Более того, Таи-

(продолжение сноски 127)

Штатов, считались этим правительством применимыми в подопечной территории без необходимости заявления об этом в любом конкретном случае; М. М. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office), vol. 1, p. 831.

¹²⁷ См. United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 115—116.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 169—170.

¹²⁹ Охватывается соглашением по Гане, составной частью которой стала подопечная территория (*ibid.*, p. 30).

¹³⁰ Верно, что в соглашении Ганы о передаче имеются интересные различия между правопреемством обязательств и ответственностью согласно международным документам, которые ранее применялись к Гане (включающие Британское Того) и правами и выгодами, которыми она пользовалась

Ганька отказалась присоединиться к любому соглашению о передаче, заключенному с ее управляющей властью,—Соединенным Королевством, и вместо этого сделала одностороннее заявление, при помощи которого она, помимо прочего, заявила за собой право решить в течение указанного периода, должно ли продолжаться действие применимых к территории существующих договоров или оно должно быть прекращено. Бурунди сделало подобное одностороннее заявление; Руанда также сделала краткое заявление, оставив за собой право решения¹³¹. Что касается Франции, то она не заключала какого-либо соглашения о передаче в отношении ее подопечных территорий.

39) Точно так же, по-видимому, не проводилось какого-либо различия между подопечной территорией и другими зависимыми территориями в договорной практике после прекращения действия опеки. В 1961 году, когда Южный и Северный Камерун соответственно решили присоединиться к Республике Камерун и Федерации Нигерии, предложенный принцип подвижных договорных границ был применен автоматически, и каждая подопечная территория просто приняла договорный режим государства, частью которого она стала. Что касается подопечных территорий, которые сами стали новыми государствами, то ни в отношении многосторонних договоров, ни в отношении двусторонних договоров не делалось какого-либо различия в договорной практике между бывшими колониальными и бывшими подопечными территориями. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и другие депозитарии многосторонних договоров при рассмотрении вопросов правопреемства применяли точно такие же принципы в отношении обеих категорий новых государств¹³². Государства тоже, по-видимому, рассматривали на равной основе бывшие подопечные и бывшие колониальные государства для целей правопреемства в отношении двусторонних договоров¹³³.

согласно международным документам, которые ранее применялись к Золотому Берегу (в которую не входила подопечная территория). Однако такое различие между правами и обязанностями, по-видимому, является иррациональным и не предусматривалось при заключении соглашения о передаче в отношении Западного Самоа.

¹³¹ См. второй доклад Специального докладчика (*Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 67 и 70, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункты 1, 10 и 11 комментария к статье 4).

¹³² См. записку Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь» (*там же, 1962 год*, том II, стр. 106 англ. текста, документ A/CN.4/150) и серию исследований Секретариата «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров» (*там же, 1968 год*, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, *там же, 1969 год*, том II, стр. 25, документ A/CN.4/210, и *там же, 1970 год*, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225).

¹³³ См. серию исследований Секретариата «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров», охватывающих договоры о выдаче преступников, воздушном

40) Поэтому общее заключение, к которому можно прийти на основе вышесказанного, сводится к тому, что общие нормы, регулирующие правопреемство новыми государствами договоров, не требуют изменений в отношении новых государств, чьи территории или части территорий ранее управлялись как подопечные территории. Предыдущая опека может в ряде случаев быть показательной в историческом отношении при определении того, применим ли договор в отношении территории с момента получения ею независимости; это может оказать влияние на правопреемство в отношении этого договора¹³⁴. Однако именно в этом заключается ее единственное значение, которое зависит от одного условия. Дело в том, что когда возникает вопрос о договорах «территориального», «диспозитивного» или «локализованного» характера, может оказаться необходимым выяснить, изменяет ли ограниченный характер полномочий управляющей державы в области опеки общие нормы, регулирующие такие договоры в отношении бывших подопечных территорий.

41) *Юго-Западная Африка (Намибия)*. Остается нерешенным вопрос о Юго-Западной Африке (Намибии) — подмандатной территории класса С, которая не была превращена в подопечную территорию согласно статье 77 Устава Организации Объединенных Наций. При прочих равных условиях статус бывшей подмандатной территории класса С в отношении правопреемства, по-видимому, является аналогичным статусу бывшей подопечной территории. Однако положение в связи с этой конкретной подмандатной территорией класса С является настолько необычным, что, по крайней мере в настоящий момент, традиционные нормы едва ли могут к ней применяться. Учитывая, что мандатарий — Южная Африка — нарушает условия мандата, Организация Объединенных Наций прервала его действие и приняла на себя «прямую ответственность» за Намибию. Международный Суд в своем консультативном заключении от 21 июня 1971 года и Совет Безопасности в своей резолюции 301 (1971) от 20 октября 1971 года заявили, что к числу правовых последствий для других государств относятся обязательства:

a) воздерживаться от вступления в договорные отношения с Южной Африкой во всех случаях, когда правительство Южной Африки претендует действовать от имени Намибии или в ее отношении;

b) воздерживаться от признания действительными или применения тех договоров или положений договоров, за-

ключенных Южной Африкой от имени или в отношении Намибии, которые предусматривают активное межправительственное сотрудничество¹³⁵.

Однако в связи с многосторонними договорами Суд сделал оговорку, согласно которой «это правило неприменимо к ряду общих конвенций, в частности конвенций гуманного характера, невыполнение которых может отрицательно сказаться на населении Намибии»¹³⁶. Возможно, в этой связи интересно будет напомнить об отказе Соединенных Штатов считать любые договоры, заключенные Японией, остающимися в силе в отношении территории Тихоокеанские острова¹³⁷. Однако обстоятельство, связанные с бывшим мандатом на Юго-Западную Африку, по-видимому, в целом носят слишком специальный характер, чтобы учитывать их в настоящем проекте.

с) Колонии

42) За последние годы типичным примером «нового государства» было государство, появившееся в результате деколонизации, и поэтому уместно спросить, действительно ли необходимы специальные упоминания о колониях. Дело в том, что, как указывали некоторые авторы, эпоха деколонизации усилием Организации Объединенных Наций в большинстве случаев представляла собой эволюционный процесс прихода к независимости, на последних стадиях которого территория уже приобретала признаки государства и в какой-то степени отдельное юридическое лицо до получения независимости¹³⁸. Иногда предполагается, что положение этих новых государств, получивших независимость в результате эволюции и соглашения, аналогично положению бывших британских доминионов, в отношении которых в целом признается необходимость дальнейшего применения договоров с Великобританией. Исходя из этого, далее предполагается, что в связи с такими новыми государствами — бывшими колониальными территориями — современные нормы правопреемства государств могут признавать ту или иную форму правовой «гипотезы» или презумпции сохранения в силе договоров их предшественников (за исключением договоров, несовместимых с современным статусом)¹³⁹.

43) Не подлежит сомнению тот факт, что за последнюю четверть столетия многие новые государства получили независимость в результате процесса эволюции, а не посредством правопреемства.

¹³⁵ I. C. J., *Reports 1971*, p. 55.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ См. пункты 36 и 37, выше.

¹³⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 131—134; ср. R. Hone, «International Legal Problems of Emergent Territories», *Report of International Law Conference* (London, The David Davies Memorial Institute of International Studies, 1960), p. 16.

¹³⁹ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 140; G. V. La Forest, «Towards a Reformulation of the Law of State Succession», *Proceedings of the American Society of International Law at its Sixtieth Annual Meeting* (Washington, D. C., 1966), pp. 103—107.

транспорте и торговле (*там же*, 1970 год, том II, стр. 120, документ A/CN.4/229, и *там же*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 131, документ A/CN.4/243 и Add.1).

¹³⁴ Например, различие, проведенное Сомали в его сообщениях Генеральному секретарю, между договорами, которые ранее применялись к Британскому Сомали, и договорами, которые ранее применялись к подопечной территории (*там же*, 1962 год, том II, стр. 118—119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 102—106).

емства. Известно также, что в ряде случаев колониальная территория еще до получения независимости вступала в межправительственное соглашение с иностранным правительством или ставилась отдельной или ассоциированным членом международной организации¹⁴⁰. Эти факты, несомненно, сыграли важную роль в принятии новыми государствами политики сохранения в силе договоров, применявшихся в отношении их территорий до независимости. Однако отсюда не вытекает, что они в то же время дают основания для правовой «гипотезы» или презумпции преемственности. Как уже указывалось в комментариях к статье 6, из практики современных договоров приходится сделать противоположный этому общий вывод¹⁴¹. По существу, даже в случае с бывшими британскими доминионами не ясно, как происходило сохранение в силе договоров предшественника — *ipso jure* в соответствии с принципами правопреемства государств или в результате волеизъявления заинтересованных государств. Во всяком случае, в своем меморандуме 1963 года один из членов Комиссии¹⁴², по-видимому, расценил указанную практику как практику, доступную для истолкования, с точки зрения молчаливого согласия. Если это так, то, по мнению Специального докладчика, наличие эволюционного характера деколонизации в связи со многими новыми государствами, по-видимому, повлияло на желание новых государств сохранять в силе договоры их предшественников, а не на их правовой статус в этом отношении.

44) Бывшие британские доминионы добились многого в признании их отдельной государственности и юридического лица международным сообществом и по существу утратили характер колоний еще до их превращения в полностью независимые государства. Однако в последний период деколонизации новые государства, какой бы ни была их стадия развития, не обладали международным статусом, сравнимым со статусом бывших британских доминионов, и не приобрели в сколько-нибудь аналогичной степени отдельное юридическое международное лицо. Поэтому, независимо от позиции по вопросу правопреемства в отношении бывших британских доминионов, то обстоятельство, что в ряде случаев территории новых государств в большей или меньшей степени пользовались самоуправлением до независимости, едва ли служит достаточным основанием для отрицания в связи с правопреемством их преимущественно колониального характера. На практике также не проводится никакого общего различия в отношении правопреемства между

колониями на высокой и низкой стадии самоуправления до независимости.

45) Поэтому, в качестве общего вывода, колониальные территории не требуют какого-либо специального положения и должны рассматриваться как субъекты общих норм, содержащихся в проекте статей, и прежде всего статей, касающихся «новых государств»¹⁴³. Делая такой вывод, мы учитываем, что в ряде случаев такие договоры, как соглашения о технической помощи, могут заключаться от имени колониальных территорий лишь незадолго до получения независимости, когда территория по существу уже представляет собой государство и принимает участие в переговорах. Кроме того, условия договора могут указывать на существование и отдельную роль местного правительства. Однако даже и в этом случае отсутствие у местного правительства отдельного международного юридического лица и договорной компетенции мешает рассматривать договор с ним как договор, стороной которого до независимости являлось новое государство. На практике новые соглашения заключаются в кратчайшие сроки после получения независимости или же, в ином случае, новые государства в результате обмена нотами или другим образом признают сохранение договора в силе¹⁴⁴. Эта практика сама по себе, очевидно, показывает, что в принципе необходима та или иная форма обновления договора, заключенного до независимости. Это, очевидно, относится и к таким случаям, как соглашение от 17 февраля 1966 года между Соединенным Королевством и Венесуэлой. Это соглашение было подписано в Женеве накануне независимости тогдашним премьер-министром Британской Гвiany; в статье VIII соглашения конкретно предусматривается, что после получения Британской Гвiany независимости правительство Гвiany становится стороной соглашения, помимо Соединенного Королевства¹⁴⁵. Во всех этих случаях то обстоятельство, что договор был заключен незадолго до получения независимости с участием представителей будущего нового государства, вполне может являться важным элементом, который следует учитывать, определяя, подразумевается ли новация обстоятельствами. Однако едва ли можно включить в проект специальную норму, охватывающую такие случаи: неизбежно возникает трудность, связанная с определением конкретных условий, при которых участие представителей будущего государства может считаться влияющим

¹⁴⁰ Об этой практике см. J. O. Lissitzyn, «Territorial Entities other than Independent States in the Law of Treaties», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1968-III* (Leyden, Sijthoff, 1970), vol. 125, pp. 64—82.

¹⁴¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 36, документ A/CN.4/224 и Add.1.

¹⁴² Г-н Т. О. Элиас (*там же*, 1963 год, том II, стр. 283 англ. текста, документ A/5509, приложение II, дополнение II).

¹⁴³ Хотя большинство бывших колониальных территорий подпадает под нормы, касающиеся «новых государств», есть возможность присоединения бывшей колонии к существующему государству; в этом случае применим принцип подвижных договорных границ.

¹⁴⁴ K. J. Keith, «Succession to bilateral treaties by seceding States», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 61, No. 2 (April 1967), pp. 528—531; см. также United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 217.

¹⁴⁵ United Kingdom, *Treaty Series*, No. 13, Cmd. 2925 (London, H. M. Stationery Office, 1966).

на обязательную силу договора после независимости. Поэтому представляется предпочтительным предусмотреть, чтобы вопрос о правопреемстве в таких случаях также регулировался общими нормами, содержащимися в проекте статей.

д) Ассоциированные государства

46) Конституционные взаимоотношения между государством и зависимой территорией могут носить самый разнообразный характер, и в некоторых случаях объединение их в четкие категории зависит от толкования¹⁴⁶. К числу последних относятся случаи «свободной ассоциации» зависимых государств с суверенными государствами. Одним из примеров является «Содружество» Пуэрто-Рико, которое вначале представляло собой «владение» Соединенных Штатов, а согласно современной конституции стало автономной политической единицей, находящейся в свободной ассоциации с Соединенными Штатами¹⁴⁷. По этой конституции ведение внешних сношений Пуэрто-Рико, в том числе заключение договоров и оборона, поручается федеральному правительству Соединенных Штатов. Другим примером являются Карибские территории (Антигуа, Сент-Кристофер-Невис-Ангилья, Доминика, Сент-Люсия, Гренада и Сент-Винсент), имеющие статус ассоциированных государств с Соединенным Королевством¹⁴⁸. Они обладают большой автономией во внутренних делах и имеет право на отделение в соответствии с конкретными процедурами; с другой стороны, ответственность за внешнюю политику и оборону в настоящее время по-прежнему возлагается на Соединенное Королевство¹⁴⁹. Несколько иной характер носит статус Королевства Нидерландов, которое помимо самих Нидерландов включает Суринам и Нидерландские Антильские острова¹⁵⁰. Королева Нидерландов является сувереном всех трех стран, каждая из которых управляется своим отдельным местным правительством. Однако правительство Нидерландов в то же время является правительством Королевства и в качестве такового несет ответственность за ведение внешних сношений, в том числе за заключение договоров всего Королевства в целом.

47) Эти примеры были приведены лишь для того, чтобы проиллюстрировать разнообразие конституционных взаимоотношений, в рамках которых могут создаваться ассоциированные государ-

ства при отсутствии полной федерации или союзов государств; таких примеров можно привести еще немало. Вопрос о правопреемстве, конечно, не возникает до тех пор, пока указанные единицы не изберут независимость или не присоединятся к другому государству. Однако Комиссия, несмотря на это, может посчитать целесообразным рассмотреть вопрос, следует ли включить в проект конкретное упоминание о таких формах ассоциированных государств. В этой связи необходимо отметить, что подобные зависимые единицы согласно переданным им полномочиям нередко вступают в местные соглашения с другими государствами или становятся членами тех или иных международных организаций¹⁵¹. Однако это, как указывалось выше, относится также к некоторым случаям с государствами-протекторатами и колониальными зависимыми территориями¹⁵².

48) Поскольку конституционные взаимоотношения в таких ассоциациях государств носят весьма разнообразный характер и суждение о них зависит от истолкования крайне сложных факторов, можно усомниться в том, что они должны рассматриваться как государства, входящие в единую категорию. В некоторых случаях они могут иметь статус, аналогичный статусу государства-протектората, статусу колониальной территории или даже союза государств. Поэтому при отсутствии какой-либо практики, непосредственно относящейся к данному вопросу, по-видимому, целесообразно не включать в проект никаких конкретных упоминаний об ассоциированных государствах, оставляя дальнейшие вопросы правопреемства на разрешение путем аналогии, согласно общим нормам, содержащимся в проекте статей, и путем ссылки на конкретные обстоятельства каждой ассоциации государств.

Статья 19. Образование союзов государств

АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Когда два или более государств образуют союз государств, договоры, заключенные между любым из этих государств и другими государствами — сторонами договора до образования союза, сохраняют юридическую силу в отношении союзов государств и других государств — сторон этих договоров, если:

а) объект и цели определенного договора не являются несовместимыми с учредительным документом данного союза; или

б) союз государств и другие государства — стороны договора не согласились об ином.

2. Договоры, сохраняющие юридическую силу в соответствии с пунктом 1, являются обязатель-

¹⁴⁶ Для справок см. O. J. Lissitzyn, *loc. cit.*, pp. 5—87.

¹⁴⁷ M. M. Whiteman, *op. cit.*, vol. 1, pp. 392—406.

¹⁴⁸ M. Broderick, «Associated Statehood — a new form of decolonization», *The International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 17 (April 1968), pp. 368—369.

¹⁴⁹ Аналогичный характер носят конституционные взаимоотношения между островами Кука и Новой Зеландией; по существу, они послужили образцом при разработке статуса Карибских ассоциированных государств (M. Broderick, *loc. cit.*, pp. 369 и 390—392).

¹⁵⁰ H. F. van Panhuys, «The international aspects of the reconstruction of the Kingdom of the Netherlands in 1954», *Nederlands Tijdschrift voor International Recht* (1958), vol. V, p. 1; M. Broderick, *loc. cit.*, pp. 399—400.

¹⁵¹ См. O. J. Lissitzyn, *loc. cit.*, pp. 20, 50, 59—60 and 82.

¹⁵² См. пункт 43, выше.

ными только в отношении той части союза государств, на которую распространялось действие данного договора до образования союза в том случае, если союз государств и другие государства — стороны договора не согласились об ином.

3. Правовые нормы, содержащиеся в пунктах 1 и 2, применяются также в случае, когда государство присоединяется к уже существующему союзу государств.

АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Когда два или более государств образуют союз государств, договоры, заключенные между любыми из этих государств и другими государствами — сторонами договора до образования союза, сохраняют свою юридическую силу в отношении союза государств и других государств — сторон этих договоров, если:

a) в случае многосторонних договоров, кроме тех, о которых упоминается в статье 7 а, b и с, союз государств уведомляет другие государства — стороны договора о том, что он считает себя стороной данного договора;

b) в случае других договоров, союз государств и другие государства — стороны договора

i) дают на то определенно выраженное согласие; или

ii) ведут себя так, что их поведение можно рассматривать как молчаливое или явное согласие на сохранение юридической силы договора в отношениях этих государств друг с другом.

2. Договоры, юридическая сила которых сохраняется в соответствии с пунктом 1, являются обязательными только в отношении той части союза государств, на которую распространялось действие данного договора до формирования союза, если союз государств и другие государства — стороны договора не согласились об ином.

3. Правовые нормы, содержащиеся в пунктах 1 и 2, применяются также в том случае, когда государство присоединяется к уже существующему союзу государств.

Определение термина «союз государств»

ЧАСТЬ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Употребление терминов

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

. . . .

h) Под «союзом государств» понимается федеральный или какой-либо другой союз, образованный путем объединения двух или более государств, которые с того времени представляют собой отдельные самостоятельные в политическом отношении части образованного таким образом объединенного государства, осуществляющие в

пределах своих соответственных территорий функции государственного правления, предписанные конституцией.

КОММЕНТАРИИ

1) В настоящем разделе рассматриваются лишь случаи правопреемства в результате *создания* союза государств; вопросы правопреемства в связи с *роспуском* союза государств будут рассматриваться в следующем разделе, касающемся раздела государства на два или большее число государств. В прошлом союзы государств создавались в многочисленных формах, и политическое и экономическое давление, по всей вероятности, приведет к появлению других союзов государств, как в обычных, так и в новых формах. Само разнообразие конституционных связей, которые могут рассматриваться как входящие в концепцию союза государств, обуславливает необходимость с самого начала определить, что подразумевается этой концепцией в целях правопреемства государств в отношении договоров.

2) Необходимо проводить четкое различие между союзами государств, которые создают новую политическую единицу лишь на основе международного права и организации, и союзами, которые также создают новую политическую единицу на основе внутреннего конституционного права. Примерами первой категории являются сама Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, Организация американских государств, Европейский совет, Совет экономической взаимопомощи и другие подобные межправительственные организации, которые совершенно не относятся к концепции союза государств в целях правопреемства государств. Примерами второй категории являются федерации государств, такие как Соединенные Штаты Америки и Швейцария, и другие конституционные союзы государств, например бывший союз Египта и Сирии в Объединенной Арабской Республике, Объединенная Республика Танзания и бывшие союзы Исландии и Дании, а также Норвегии и Швеции. Конституционные союзы этой категории полностью охватываются исследованием Комиссии о правопреемстве государств.

3) Кроме того, существует ряд смешанных союзов, которые могут иметь сходство с союзом государств, но которые, по мнению Специального докладчика, не входят в настоящую тему. Одним из таких гибридов является ЕЭС, юридический характер которого является предметом обсуждения юристов. Для настоящих целей достаточно сказать, что, хотя ЕЭС в общем не рассматривается как союз государств, в то же время в общем оно не рассматривается и как просто региональная международная организация. Прямое воздействие на национальное законодательство государств-членов постановляющей и судебной власти, возложенной на органы сообщества, дает ЕЭС сходство с квазифедеративной ассоциацией государств. Как бы то ни было, с

точки зрения правопреемства, ЕЭС, по-видимому, должно рассматриваться как международная организация. Так, например, в статье 234 Римского договора¹⁵³, несомненно, вопрос о договорах государств-участников, заключенных до создания сообщества с третьими странами, рассматривается не с точки зрения правопреемства или нормы подвижности договорных границ, а с точки зрения норм, регулирующих применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу (статья 30 Венской конвенции о праве международных договоров от 1969 года)¹⁵⁴. Другими словами, договоры, заключенные до образования сообщества, рассматриваются в Римском договоре в контексте сопоставимости договорных обязательств, а не правопреемства или подвижности договорных границ. То же самое справедливо в отношении соглашения о создании двух других европейских объединений¹⁵⁵. Кроме того, Договор о присоединении от 22 января 1972 года, где изложены условия, согласно которым четыре дополнительных государства могут присоединиться к ЕЭС и Евратому, касается договоров, заключенных до присоединения государств-кандидатов на основе сопоставимости договорных обязательств, требующих от них привести их существующие договорные обязательства в соответствие с обязательствами, связанными с присоединением их к объединению¹⁵⁶. Подобным же образом в Договоре о присоединении четко предусматривается, что новые государства-участники будут связаны различными категориями договоров, заключенных до их присоединения объединениями или их первоначальными членами; Договор не касается действия какого бы то ни было принципа правопреемства или подвижности договорных границ.

4) Были созданы другие многочисленные экономические союзы в различной форме и с различной степенью сложности механизма «общества»; например, европейские, латиноамериканские и другие зоны свободной торговли и экономический союз Бенилюкс¹⁵⁷. В целом, уставы этих экономических союзов не оставляют сомнения отно-

сительно их основного характера как «межправительственных организаций», а не внутренних «союзов» государств. Что касается Бельгийско-Люксембургского экономического союза, то если Бельгия может быть особо уполномочена заключать договоры от имени Союза, отношения между двумя странами в рамках Союза все же строятся определенно на международной основе¹⁵⁸. Иногда, как, например, в случае Таможенного союза Лихтенштейна и Швейцарии, отношения могут строиться на грани того, что можно рассматривать как отношения между двумя суверенными государствами¹⁵⁹. Но на практике все эти экономические союзы рассматриваются как союзы лишь в плане международных организаций, а не как создающие политические союзы в плане внутреннего конституционного закона.

5) Темой, порученной Специальному докладчику, является «Правопреемство государств в отношении договоров», и, по его мнению, какими бы ни были проблемы правопреемства, возникающие в связи с международными организациями, они выходят за рамки этой темы. Поэтому настоящий доклад касается лишь союза государств в плане внутреннего конституционного закона.

6) Второе различие необходимо провести между союзом территорий, территории с государством и союзом двух государств, хотя все три случая могут охватываться темой правопреемства государств. Дело в том, что если третий случай — союз двух государств — касается принципов, которые являются предметом настоящей статьи, то в отношении двух первых случаев принимаются другие принципы в проектах статей.

7) Таким образом, создание нового государства в результате союза двух или более территорий, *еще не являющихся государствами*, ставит вопрос о том, начинает ли оно свое существование на совершенно новой основе в отношении договоров или оно имеет какие-либо права и обязательства в отношении продолжения договоров, в прошлом применявшихся к любой из территорий, из которых оно состоит. Примером является Гана, которая была образована в 1957 году в результате слияния двух колоний, колониального протектората и подопечной территории, ранее находившихся под управлением одного государства, в единое независимое государство. В этих случаях, независимо от того, является ли это новое государство унитарным или федерацией, не возникает вопроса о преемственности международного лица отдельных стран и территорий, поскольку эти территории не обладали этим качеством до создания нового государства. Пробле-

¹⁵³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 298, p. 91.

¹⁵⁴ *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Document of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 293.

¹⁵⁵ Treaty instituting the European Coal and Steel Community, section 17 of the Convention containing the Transitional Provisions (United Nations, *Treaty Series*, vol. 261, p. 297); Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom), articles 105 and 106 (*ibid.*, vol. 298, p. 205).

¹⁵⁶ Treaty concerning the Accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community and Act concerning the Conditions of Accession and the Adjustments to the Treaties, article 4 (*United Kingdom Treaty Series No. 1 (1973)* — Part I, Cmnd. 5179-I (London, H. M. Stationery Office, 1973), p. 8.

¹⁵⁷ Для справок D. W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 2nd ed. (London, Stevens, 1970), pp. 150—227.

¹⁵⁸ См. четвертый доклад Специального докладчика о праве договоров (*Ежегодник Комиссии международного права, 1965, год*, том II, стр. 22 англ. текста, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2).

¹⁵⁹ P. Raton, *Liechtenstein: History and Institutions of the Principality* (Vaduz, Liechtenstein-Verlag, 1970), pp. 91—101.

мой в этих случаях является определение, в какой степени и с каким результатом такое новое составное государство может уведомить о своем «правопреемстве» в отношении многостороннего договора или требовать «новации» двустороннего договора в соответствии с частью II проекта статей на основе ранее применявшегося договора к одной или нескольким территориям, из которых оно состоит. Этот вопрос, по мнению Специального докладчика, должен охватываться частью II проекта, которой он в настоящее время не охватывается. В то же время целесообразно изучать его параллельно с вопросом о союзах государств. Поэтому проблема, возникающая в результате создания нового государства, состоящего из двух или более в прошлом зависимых территорий, должна быть изучена сразу после настоящей статьи в «экскурсе», и любые специальные положения в нем, признанные необходимыми для таких новых составных государств, смогут быть должным образом включены в часть II.

8) Второй случай — объединение *территории* с существующим государством — также подпадает под действие предыдущего положения проекта статей, а именно нормы подвижности договорных границ, изложенной в статье 2; это справедливо, независимо от того, является ли существующее государство унитарным или федеративным. Недавним примером является вступление в 1949 году Ньюфаундленда в доминион Канады в качестве новой провинции. Ньюфаундленд, хотя и был полностью самоуправляемой территорией до ее слияния с Канадой, не рассматривался в качестве государства, и этот случай рассматривался как подпадающий под действие нормы подвижности договорных границ; другими словами, новая канадская провинция Ньюфаундленд просто перешла из-под действия прошлого договорного режима под действие договорного режима Канады¹⁶⁰. Другим современным примером является объединение бывшей итальянской колонии Эритреи с Эфиопией в качестве «автономной единицы», в конституционном отношении рассматриваемой как федерация; и в этом примере территория также, по-видимому, рассматривается, как абсорбированная договорным режимом Эфиопии¹⁶¹.

9) Поэтому настоящий раздел касается лишь союза, где отдельные единицы сами были *государствами*, имевшими самостоятельное международное лицо к моменту вступления в союз. Определенные таким образом союзы государств делятся на две основные категории: а) союзы, не являющиеся по существу федерациями, и б) федеральные союзы. Эта классификация является неизбежно широкой, поскольку в некоторых случаях вопрос о том, следует ли рассматривать

союз государств как федерацию, может быть вопросом понимания. Если справедливо, что в современном учебнике говорится, что «союз государств» обычно отличается от федерации в зависимости от того, насколько функции правительства сконцентрированы в центральных органах»¹⁶², можно спорить в отношении того, насколько далеко такая концентрация функций должна заходить, с тем чтобы образовать федеральное государство. В том же учебнике по существу высказывается точка зрения, что в целях анализа влияния на договоры «формального различия между союзом и федерацией можно не учитывать». Тем не менее большинство юристов, включая автора данного учебника, изучают отдельно федеративные и нефедеративные союзы. Специальный докладчик поступит таким же образом и начнет рассмотрение нефедеративных союзов.

а) Нефедеративные союзы

10) «Персональные унии», о которых говорят многие авторы, можно не учитывать, поскольку в данном случае не возникает вопроса о правопреемстве. Они связаны с тем, что иногда во главе двух государств стоит одно и то же лицо в качестве главы государства (например, Великобритания и Ганновер в период с 1714 по 1837 год), и они никоим образом не влияют на договорные отношения соответствующих государств с другими государствами. В любом случае, по-видимому, они устарели¹⁶³. Так называемые «реальные унии», с другой стороны, связаны с созданием составных международных лиц, особый характер которых отличает их от других видов нового государства в целях правопреемства. Такой союз существует, когда два или более государств, каждое из которых имеет международное лицо, объединены общей конституцией с одним главой государства и общим компетентным органом, представляющим их в их отношениях с другими государствами. Союз может иметь некоторые другие общие органы, не утрачивая своего характера как «реального», а не федеративного союза; но существом вопроса в настоящих целях являются раздельное лицо отдельных государств и общие компетентные органы, представляющие их в международном плане, по крайней мере, в некоторых областях деятельности¹⁶⁴.

11) Среди более ранних случаев реальных уний, упоминаемых обычно, можно назвать Норвежско-Шведскую унию под шведской короной с 1814 по 1905 год и Датско-Исландскую унию под датской короной с 1918 по 1944 год. В каждом из этих случаев, однако, одно из двух союзов государств (Норвегия и Исландия, соответственно) не являлись независимыми государствами до

¹⁶² D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 71.

¹⁶⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 56, документ A/CN.4/214 и Add.1, пункт 6 комментария к статье 2.

¹⁶¹ Там же.

¹⁶³ Для справок см. J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective* (Leyden, Sijthoff, 1969), pp. 132—140.

¹⁶⁴ Исторический обзор реальных уний см. J. H. W. Verzijl, *op. cit.*, pp. 140—159.

образования унии, и эти два прецедента приводятся лишь в связи с *ропуском* союзов¹⁶⁵. Даже в этих случаях практика, касающаяся влияния их ликвидации на договоры, представляет некоторый интерес в настоящей связи, поскольку она подчеркивает значение раздельного лица каждого из государств в контексте правопреемства. Основными прецедентами, касающимися влияния *создания* союза на договоры, являются современные союзы Египта и Сирии (1958 год) и Танганьики и Занзибара (1964 год).

12) Египет и Сирия, которые являются независимыми государствами и членами Организации Объединенных Наций, провозгласили в 1958 году образование одного независимого государства под названием «Объединенная Арабская Республика»¹⁶⁶. В то же время временная конституция Республики устанавливает, что дополнительная власть должна быть возложена на главу государства, а законодательная — на *один* законодательный орган. Конечно, в статье 58 конституции предусматривается также, что Республика состоит из двух районов — Египта и Сирии, в каждом из которых существует исполнительный совет, уполномоченный рассматривать и изучать вопросы, касающиеся проведения общей политики этого района. Но согласно конституции законодательная власть и право заключать договоры (статья 56) принадлежат центральным органам нового государства без какого-либо упоминания о том, что районы сохраняют свою собственную законодательную власть или полномочия заключать договора¹⁶⁷. *Prima facie* поэтому провозглашение и временная конституция определяют Объединенную Арабскую Республику как новое унитарное государство, а не как «союз», реальный или федеративный. Это фактически подчеркивается сравнением между текстами конституции Объединенной Арабской Республики и устава Объединенных арабских государств, принятого новой Республикой и Йеменом всего лишь три дня спустя после принятия конституции Объединенной Арабской Республики¹⁶⁸. В этом уставе четко предусматривается, что Объединенные арабские государства создаются как «союз» и что каждое государство — член союза «сохраняет свое международное лицо и свою систему управления». На практике, однако, в отношении Египта и Сирии обычно считалось, что они в определенной степени сохранили свою раздельную сущность в качестве отдельных единиц Объединенной Арабской Республики.

¹⁶⁵ Союз Австрии и Венгрии с образованием двуединой монархии является другим приводимым иногда примером, но снова лишь в отношении влияния роспуска союза на договоры.

¹⁶⁶ E. Cotran, «Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States», *International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 8 (April 1959), pp. 346—390.

¹⁶⁷ Текст временной конституции см. в *International and Comparative Law Quarterly* (op. cit.), pp. 374—380.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 387—390.

13) Такой подход, несомненно, поощряется положениями статьи 69 временной конституции, в которой говорится:

Вступление в действие настоящей конституции не наносит ущерба положениям и статьям международных договоров и соглашений, заключенных отдельно Сирией и Египтом с иностранными державами.

Эти договоры и соглашения остаются в силе в региональных сферах, на которые они распространялись во время их заключения согласно нормам и правилам международного права.

Таким образом, положения статьи 69 предусматривают продолжение действия всех договоров, заключенных до образования союза Египтом и Сирией в рамках конкретного района, в отношении которого был заключен каждый из договоров. Что касается третьих государств, то это положение имеет характер односторонней декларации, которая как таковая не является обязательной для них. Третьи государства, таким образом, связаны обязательством признать принцип продолжения действия их договоров, заключенных ранее между Египтом и Сирией, лишь если *a)* они обязаны поступать таким образом в соответствии с нормами общего международного права или *b)* они согласились, показав это своим поведением, с принципом продолжения действия этих договоров на условиях, оговоренных в статье 69 конституции Объединенной Арабской Республики.

14) В отношении *многосторонних договоров*¹⁶⁹ министр иностранных дел Объединенной Арабской Республики сообщил Генеральному секретарю следующее:

Следует отметить, что правительство Объединенной Арабской Республики заявляет, что этот союз является одним членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все международные договоры и соглашения, заключенные Египтом и Сирией с другими странами, остаются в силе в региональных рамках, определенных их заключением, и в соответствии с принципами международного права.

Ответ Генерального секретаря на это сообщение в период существования этого союза сводился к тому, чтобы считать Объединенную Арабскую Республику участницей всех договоров, сторонами которых являлись Египет или Сирия до образования союза; и от имени Объединенной Арабской Республики он указал, приняли ли Египет или Сирия или обе страны меры в отношении рассматриваемого договора. В отношении того, на какой юридической основе следует рассматривать Объединенную Арабскую Республику как сторону договоров, соответственно заключенных Египтом и Сирией, Генеральный секретарь не сделал разъяснений: считает ли он, что Объединенная Арабская Республика имела право уведомлять о своем присоединении к многосторонним договорам (см. правило, предложенное в

¹⁶⁹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 113 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 48.

статье 7 настоящих статей), или он считает объединенное государство Египет — Сирия обязанным *ipso jure* продолжать действие договоров, заключенных до создания союза между Египтом и Сирией в соответствии с их условиями. Некоторые другие разъяснения по этому вопросу можно, однако, получить, рассматривая режим, предоставляемый Объединенной Арабской Республике в отношении членства в Организации Объединенных Наций¹⁷⁰. Нотификация, направленная Объединенной Арабской Республикой Генеральному секретарю, содержала просьбу к нему направить информацию, касающуюся образования объединенной Республики, всем государствам-членам, главным органам Организации Объединенных Наций и всем вспомогательным органам, в частности тем, в которых были представлены Египет или Сирия, или оба государства. Генеральный секретарь в этом своем качестве принял верительные грамоты, поданные министром иностранных дел Объединенной Арабской Республики своему постоянному представителю, сообщающие государствам-членам и всем главным и вспомогательным органам о его действиях следующее:

...Принимая эти верительные грамоты, Генеральный секретарь отметил, что это действие, входящее в его компетенцию, предпринимается без ущерба для и до таких действий, которые другие органы Организации Объединенных Наций могут принять на основе нотификации конституции Объединенной Арабской Республики и ноты от 1 марта 1958 года [нота министра иностранных дел, сообщающая Генеральному секретарю об образовании Объединенной Арабской Республики].

Результатом этого явилось то, что Объединенная Арабская Республика «без препятствий заняла свое место во всех органах Организации Объединенных Наций, членами которых являлись Египет или Сирия, или оба государства»; и это произошло без «приема» Объединенной Арабской Республики как государства-члена. Поэтому Генеральный секретарь и другие органы Организации Объединенных Наций, видимо, действовали на основе того, что Объединенная Арабская Республика объединила и продолжала представлять международное лицо Египта и Сирии. Специализированные учреждения *mutatis mutandis* рассмотрели вопрос об Объединенной Арабской Республике аналогичным образом¹⁷¹. Что касается Международного союза электросвязи, то представляется, что Объединенная Арабская Республика рассматривается как сторона учредительного договора с учетом различных оговорок в отношении Египта и Сирии, которые соответствуют различным оговоркам, содержащимся ранее в ратификационных грамотах обоих государств¹⁷².

¹⁷⁰ Там же, стр. 104 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 17—21.

¹⁷¹ См. М. М. Whiteman, *op. cit.*, vol. 2, pp. 987—990 and 1018—1025; и D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 193—196.

¹⁷² Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 106, документ A/CN.4/225, пункт 108.

15) Практика в отношении двусторонних договоров осуществляется в аналогичном направлении в соответствии с принципами, изложенными в статье 69 временной конституции; то есть двусторонние договоры, заключенные Египтом и Сирией до образования союза, рассматривались как продолжающие иметь силу в пределах тех регионов, в отношении которых они были первоначально заключены. Таким образом, в исследовании Секретариата по вопросу о правопреемстве в отношении договоров об экстрадиции говорится, что «в соответствии с недвусмысленной позицией, занятой Объединенной Арабской Республикой в этом вопросе, обычно считалось, что договоры, применявшиеся к Египту или Сирии, продолжали действовать и что на них не отразились перемены, происшедшие в 1958 и 1961 годах¹⁷³. И кроме того, в исследовании Секретариата о приглашениях в области воздушных перевозок был также сделан вывод в отношении того, что, «несмотря на возникновение унитарного государства, составные части которого не обладали самостоятельной государственной властью, соглашения Египта и Сирии о воздушном сообщении продолжали сохранять силу»¹⁷⁴. Практика, рассмотренная в этом исследовании о торговых соглашениях, показывает, что и в этом случае торговые соглашения Египта и Сирии рассматривались как продолжающие иметь силу в региональном плане, независимо от образования Объединенной Арабской Республики¹⁷⁵. Та же самая точка зрения о позиции в отношении договоров Египта и Сирии, заключенных до образования союза, была отражена в перечнях «действующих договоров», опубликованных другими государствами¹⁷⁶. Соединенные Штаты, например, указали в разделе об Объединенной Арабской Республике о 21 двустороннем договоре с Египтом и 6 договорах с Сирией, которые были заключены до образования союза этих государств.

16) Один из современных исследователей считает, что вопрос об Объединенной Арабской Республике является несколько необычным:

Трудно поставить Объединенную Арабскую Республику в рамки каких-либо традиционных категорий составных государств. Это не реальная уния, поскольку Республика была государством; это также не персональная уния, поскольку любая международная личность составных, продолжающих существовать государств, носила очень ограниченный характер. В то же время это не федерация, поскольку не было классического распределения законодательных полномочий. Короче говоря, соглашение было *suī generis*. Это, однако, не обязательно делает недействительной аналогично с другими видами ассоциаций¹⁷⁷.

¹⁷³ Там же, стр. 154, документ A/CN.4/229, пункт 147; см. также стр. 150, пункты 130—131.

¹⁷⁴ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 177, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 190; см. также стр. 169—174, пункты 152—175.

¹⁷⁵ Там же, стр. 168—172, 175, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 149—166 и 181.

¹⁷⁶ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 72—73.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 74.

Соглашаясь по существу с этим замечанием, Специальный докладчик сомневается в необходимости отличать Объединенную Арабскую Республику от реальной унии, так как Объединенная Арабская Республика была основана как «государство». Достоверно, что один из известных авторитетных специалистов придерживается мнения, что «реальная уния является сама по себе не государством, а просто союзом двух полноправных суверенных государств, которые вместе составляют одно единое, но составное международное лицо»¹⁷⁸. Это почти мистическое мнение о реальных униях не разделялось, однако, всеми, и другой авторитетный специалист прямо заявляет: «Реальная уния является неотличимой в международных целях от федеративного союза. Это происходит, когда государства неразрывно взаимосвязаны и имеют во главе одного и того же монарха; их личности сливаются в одном общем государстве для внешних целей, хотя каждое из них может сохранить отдельные внутренние «законы и учреждения»¹⁷⁹. Безусловно, в контексте договорных отношений последнее мнение, по-видимому, отражает сущность вопроса. Аномалия, если такая существует в отношении Объединенной Арабской Республики, заключается скорее в большей степени слияния личностей этих двух государств в центральных органах, предусмотренных в конституции. Отдельные личности Египта и Сирии, которые оставались политическим фактом, нашли лишь очень ограниченное выражение во временной конституции. Однако в данном контексте и в свете договорной практики во время существования объединенной Республики общее мнение, что Объединенная Арабская Республика является одним из примеров союза государств, по-видимому, является правильным и согласуется с фактами.

17) Однако остается вопрос в отношении юридической основы, на которой договоры Египта и Сирии, заключенные до создания союза, рассматривались как договоры, продолжающие оставаться в силе в рамках своих соответствующих региональных границ. Рассматривалось ли это как результат согласия других сторон с рассматриваемыми договорами или как происходящее *ipso jure* ввиду особого характера «правопреемства» как независимого союза? Практика, по-видимому, допускает любое из этих объяснений. Но единообразия признания преемственности договоров, заключенных до создания союза, а также признания международными организациями преемственности членства Египта и Сирии в Объединенной Арабской Республике, видимо, указывает, что в случае такого союза независимых государств за основу следует брать правило преемственности.

¹⁷⁸ I. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed. [Lauterpacht] (London, Longmans, Green, 1955), vol. I, p. 171.

¹⁷⁹ W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 8th ed. (Oxford, Clarendon Press, 1924), p. 26. Cp. P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8th ed. (Paris, Rousseau, 1922), vol. I, part I, pp. 233—234.

18) Объединение Танганьики и Занзибара в Республику Танзания в 1964 году было также союзом независимых государств, согласно учредительным документам, в которых предусматривался общий глава государства и общий исполнительный орган, ответственный за внешние и, следовательно, за договорные отношения союза¹⁸⁰. Учредительные документы фактически предусматривали создание союзного парламента и исполнительного органа, на рассмотрение которого представляются различные основные вопросы. Однако в противоположность временной конституции Объединенной Арабской Республики они также предусматривают создание отдельных органов в Занзибаре, занимающихся вопросами законодательства и исполнительной власти и обладающих компетенцией во всех внутренних вопросах, которые не рассматриваются центральными органами объединенной Республики. Хотя в этой связи учредительные документы *prima facie* содержат федеративные элементы, обычно этот случай рассматривается просто как союз государств и, по-видимому, рассматривается таковым самой Танзанией¹⁸¹. С другой стороны, особые обстоятельства, в которых был образован союз, усложняют этот случай как прецедент, на основе которого выводятся принципы, определяющие влияние образования союза государств на договоры.

19) Хотя Танганьика и Занзибар формально были независимыми государствами в 1964 году, когда они образовали Республику Танзания, фактически они обрели независимость совсем недавно. Танганьика, которая прежде являлась подопечной территорией, стала независимой в 1961 году; Занзибар, ранее являвшийся колоннальным протекторатом, получил независимость и стал членом Организации Объединенных Наций лишь к концу 1963 года. Соответственно, образование союза Танзании проходило в два этапа, причем второй этап имел место вскоре после первого: а) получение каждой из двух отдельных территорий независимости и б) объединение двух ныне независимых государств в Республику Танзанию. Этот факт следует учитывать при интерпретации договорной практики после образования союза в силу следующих причин: Танганьика в начале своего существования в качестве нового государства выступила с декларацией Ньерере, в которой она фактически уведомила, что договоры, заключенные до приобретения независимости, рассматриваются ею как имеющие силу лишь временно в течение промежуточного периода до принятия решения относительно их продолжения, прекращения или нового заключения¹⁸². Она признала возможность того, что некоторые договоры могут оставаться в силе «по-

¹⁸⁰ E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, paras 26—28.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² См. пункт 1 комментария к статье 4 настоящего проекта (Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 67—68, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2).

средством применения норм обычного права», по-видимому, подразумевая пограничные и другие местные договоры. В остальном она считает себя вправе принять или отвергнуть договоры, заключенные до получения независимости. Следствием этого явилось то, что вскоре после того, как Танганьика объединилась с Занзибаром, действие многих договоров, заключенных до образования союза, было приостановлено в отношении ее территории, или их действие носило лишь временный характер. За исключением возможных «местных договоров», она имела обязательства лишь в отношении таких договоров, в отношении которых она предприняла шаги, с тем чтобы их действие осталось в силе. Что касается Занзибара, то можно почти не сомневаться в том, что, оставив в стороне вопрос о местных договорах, он не был обязан рассматривать какие-либо договоры, заключенные до получения независимости, в качестве имевших силу в момент объединения с Танганьикой и образования Республики Танзания. Сама Республика, по-видимому, считает, что договоры, заключенные ранее с Занзибаром, остались в силе после обретения независимости Занзибаром в силу норм обычного права, касающегося «протекторатов»; но что революция в Занзибаре в начале 1964 года неизбежно способствовала тому, что был положен конец их действию¹⁸³. Тот тезис, что революционные изменения в правлении могут привести к четкому изменению в отношении договоров, является, тем не менее, весьма противоречивым, и поэтому представляет сомнительное основание для того, чтобы рассматривать Занзибар как государство, свободное от договоров, заключенных до получения независимости. С другой стороны, Занзибар, видимо, можно считать скорее колониальным протекторатом, а не государством-протекторатом, и во всяком случае в этой связи он не обязан был соблюдать договоры, которые раньше действовали в отношении протектората, в качестве договоров, имеющих силу после получения независимости. Поэтому, поскольку ни предыдущее, ни революционное правительство Занзибара не заявили о присоединении к многосторонним договорам и не указали о своем присоединении к новым двусторонним договорам, Танзания в силу различных причин имела основание считать, что Занзибар присоединился к союзу, не принимая на себя какого-либо обязательства считать в силе действие договоров, заключенных до получения независимости.

20) В ноте от 6 мая 1964 года, направленной Генеральному секретарю, новая объединенная Республика информировала его об объединении двух стран в одно суверенное государство под названием Объединенной Республики Танганьики и Занзибара (уведомление о последующем изменении названия в Танзанию было сделано

2 ноября 1964 года). В ней далее обращалась просьба к Генеральному секретарю:

отметить, что Объединенная Республика Танганьика и Занзибар заявляет, что она в настоящее время является единым членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьикой или Народной Республикой Занзибар и другими государствами или международными организациями в той мере, в какой их осуществление соответствует конституционным положениям, изложенным в определенных статьях союза, остаются в силе в региональных рамках, оговоренных при их заключении и в соответствии с принципами международного права¹⁸⁴.

Эта декларация, за исключением положения о «мере, в какой их осуществление соответствует конституционным положениям, изложенным в определенных статьях союза», соответствует положениям заявления Объединенной Арабской Республики¹⁸⁵. Более того, позиция, занятая Генеральным секретарем при направлении декларации другим органам Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям, почти полностью соответствовала позиции, занятой им в отношении Объединенной Арабской Республики¹⁸⁶; и *mutatis mutandis* специализированные учреждения, по-видимому, учитывают прецедент Объединенной Арабской Республики при рассмотрении вопроса об объединении Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию. В любом случае образовавшийся союз рассматривается просто как членство Танганьики (а также Занзибара в тех случаях, когда последний до образования союза являлся членом различных организаций) без соответствующей обязательной процедуры приема в члены. Договорная практика в Танзании после образования союза неизбежно отразила вышеупомянутые конкретные обстоятельства¹⁸⁷; даже в этом случае при тщательном рассмотрении, по-видимому, можно провести параллель с договорной практикой в отношении Объединенной Арабской Республики.

21) Что касается многосторонних договоров, то Танзания заверила Генерального секретаря в том, что Объединенная Республика будет выполнять свои обязательства по договорам, в отношении которых Генеральный секретарь действует в качестве депозитария и которые были подписаны, ратифицированы или к которым она присоединилась *от имени Танганьики*¹⁸⁸. Нет сомнения в том, что сообщение Объединенной Республики было изложено таким образом в силу простой причины, что не существовало таких договоров, которые были подписаны, ратифицирова-

¹⁸⁴ См. United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, p. 7, foot-note 6.

¹⁸⁵ См. пункт 14 настоящего комментария.

¹⁸⁶ Там же; см. также United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, p. 7, foot-note 6.

¹⁸⁷ См. пункт 19, выше.

¹⁸⁸ United Nations, *Multilateral treaties... 1968*, p. 7, foot-note 6.

¹⁸³ См. E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, paras. 22—24.

ны или к которым она присоединилась *от имени Занзибара*, в течение очень короткого периода существования Занзибара как отдельного независимого государства до образования союза. В свете этого сообщения Генеральный секретарь назвал Объединенную Республику стороной в целом ряде многосторонних договоров на основе акта о принятии, ратифицировании или присоединении Танганьики до образования союза. Более того, он назвал дату, когда *Танганьика* заявила о своем признании, ратификации или присоединении, датой начала участия Объединенной Республики в этих договорах¹⁸⁹. Упоминание о Занзибаре делалось лишь в связи с Уставом Организации Объединенных Наций и уставом Всемирной организации здравоохранения, стороной которых Занзибар являлся до образования союза; и в этих случаях рядом с названием Танзании он также приводил названия Танганьики и Занзибара вместе с указанием даты их соответствующего вступления в Организацию Объединенных Наций¹⁹⁰. В других случаях упоминание Танзании не содержит никаких указаний на то, что участие Танзании в договоре должно рассматриваться лишь в рамках региональных границ Танганьики.

22) Танганьика после получения независимости направила уведомление о ее присоединении к четырем Женевским конвенциям о гуманном обращении 1949 года. Таким образом, она являлась стороной этих конвенций в момент образования Объединенной Республики Танзании¹⁹¹. Занзибар, с другой стороны, не принял никаких мер в отношении этих договоров до вступления в союз. Танзания в настоящее время числится стороной, но, видимо, вопрос о том, охватывает ли участие Танзании Занзибар и Танганьiku, является все еще нерешенным¹⁹². Подобным же образом Республика Танганьика, а не Занзибар, стала стороной в Парижской конвенции о защите промышленной собственности (Лиссабонский текст) до образования Объединенной Республики. После образования союза Бюро включило Танзанию в

¹⁸⁹ Например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 года; Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года; Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года и Факультативный протокол к ней; Парижское соглашение 1904 года и Парижская конвенция 1910 года о борьбе с торговлей белыми рабынями с внесенными в них поправками на основе Нью-Йоркского протокола 1949 года; Конвенция о пресечении распространения порнографических изданий; Соглашение об учреждении Африканского банка развития 1963 года и т. д. (см. United Nations, *Multilateral treaties... 31 December 1968*, pp. 32, 40, 45, 51, 146, 149, 157, 162, 187, 205, 215, 303, 312, 316, 323).

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp. 7 and 167.

¹⁹¹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 41 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 171.

¹⁹² См. United States, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972* (Department of State publication 8628, Washington, D. C., U. S. Government Printing Office) (далее «United States, *Treaties in Force... 1972*»), p. 364, foot-note 3.

число государств, присоединившихся к Парижской конвенции на основе Лиссабонского текста; но в этом случае также было отмечено, что вопрос о применении Конвенции в отношении Занзибара все еще остается нерешенным¹⁹³. Положение в момент образования союза отличалось от случая с ГАТТ тем, что Занзибар, несмотря на то, что он не предпринимал шагов для того, чтобы стать стороной до образования союза, являлся ассоциированным членом ГАТТ до получения независимости. В остальном положении было аналогичным, поскольку Танганьика уведомила Генерального секретаря о ее присоединении не только к ГАТТ, но и к 42 международным договорам, связанным с ГАТТ. После образования союза Объединенная Республика Танзания информировала ГАТТ о принятии на себя ответственности за внешние торговые отношения Танганьики и Занзибара и после этого стала рассматриваться как единая договаривающаяся сторона ГАТТ¹⁹⁴. В отношении ФАО Танганьика также до образования союза приняла меры, с тем чтобы стать ее членом, тогда как Занзибар, в прошлом являвшийся ассоциированным членом, не принял таких мер. Получив уведомление об объединении этих двух стран в единое государство, Конференция ФАО официально признала, что Объединенная Республика Танзания «заменяет бывшее государство-участник Танганьiku и бывшего ассоциированного члена Занзибар»¹⁹⁵. Одновременно членство Объединенной Республики рассматривалось ФАО с момента вступления *Танганьики* в члены; по-видимому, Занзибар имел статус государства-неучастника в течение короткого периода между получением независимости и образованием Объединенной Республики Танзании¹⁹⁶. В МСЭ последствия создания союза, видимо, были такими же. И в этом случае Танганьика была стороной Конвенции МСЭ до образования союза, тогда как Занзибар, который раньше был отдельной единицей в «группе членов» Британских территорий, не являлся таковой. Получив уведомление о создании союза, Генеральный секретарь МСЭ направил уведомление государствам-участникам со следующим замечанием: «В соответствии с этим начиная с 26 апреля 1964 года [дата образования союза] Республика Танганьика как член Международного союза электросвязи заменена Объединенной Республикой Танганьики и Занзибара». Объединенная Республика приводится в годовом докладе как сторона Женевской конвенции 1959 года с момента присоединения Танганьики, причем при упоминании о Танзании ничто не указы-

¹⁹³ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 59 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 258 и сноска 466.

¹⁹⁴ *Там же*, стр. 84 и 86 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 373 и 382.

¹⁹⁵ FAO, *Report of the Thirteenth Session of the Conference (20 Nov.—9 Dec. 1965)* (Rome, 1966), para. 524.

¹⁹⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 40 и 44, документ A/CN.4/210, пункты 52 и 70.

ваает на то, что участие Танзании ограничено региональными рамками Танганьики¹⁹⁷.

23) Двусторонние договоры — не говоря о локальных договорах — в случае Танганьики должны были прекратить свое действие на основе декларации Ньерере два года спустя после получения независимости, то есть 9 декабря 1963 года, за несколько месяцев до образования Танзании¹⁹⁸. Поэтому в момент образования союза положение было таковым, что большая часть двусторонних договоров, применявшихся в отношении Танганьики до получения независимости, прекратила свое действие. Однако в некоторых случаях договор, заключенный до получения независимости, продолжал действовать на основе взаимного соглашения до образования союза. Это имело место, например, в отношении ряда коммерческих договоров, соглашений о юридической процедуре и консульских договорах, сохранение в силе которых было оговорено обменом нот между заинтересованными государствами¹⁹⁹. В других случаях переговоры о сохранении в силе заключенного до получения независимости договора, начатые Танганьикой до образования союза, были завершены Танзанией впоследствии²⁰⁰. Кроме того, некоторое число новых договоров было заключено Танганьикой в период между получением ею независимости и образованием союза²⁰¹. Занзибар, как объяснялось ранее, имел право рассматривать себя как государство, не связанное двусторонними договорами, применявшимися в отношении его территории до получения независимости, если они не были «возобновлены», то есть продолжены на основе взаимного согласия²⁰². В случае соглашений об отмене виз, коммерческих договоров, соглашений о выдаче и юридической процедуре представляется, что до образования союза Занзибар либо указал о своем намерении прекратить действие договоров, заключенных до получения независимости, либо не заявил о своем желании сохранить их в силе²⁰³. В случае консульских догово-

ров, семь из которых применялись в отношении Занзибара до получения им независимости, консулы продолжали занимать свои посты к моменту образования союза, и, по-видимому, договоры в этой степени оставались в силе, во всяком случае временно.

24) После образования Объединенной Республики новые соглашения Танганьики об отмене виз с Израилем и Федеративной Республикой Германии были, по-видимому, признаны *ipso jure* остающимися в силе²⁰⁴. Кроме того, соглашения, заключенные с Танганьикой для сохранения в силе соглашений, подписанных с пятью странами до получения независимости, рассматривались как действующие после образования союза. Во всех этих случаях договоры, заключенные лишь в отношении Танганьики, признавались действующими лишь в отношении района Танганьики и не распространялись на Занзибар²⁰⁵. Что касается коммерческих договоров, то единственным действовавшим накануне образования союза договорами были три новых договора, заключенных Танганьикой после получения независимости, — с Чехословакией, Советским Союзом и Югославией. Эти договоры также рассматриваются *ipso jure* как остающиеся в силе после образования Объединенной Республики, но лишь в отношении района Танганьики²⁰⁶. В случае соглашений о выдаче между Танганьикой и некоторыми странами была достигнута договоренность о временном сохранении в силе этих соглашений. По-видимому, после образования союза эта договоренность оставалась в силе и в некоторых случаях стала предметом конкретных соглашений в результате обмена нотами²⁰⁷. Далее, по-видимому, признавалось, что в том случае, когда соглашение применялось в отношении Занзибара до получения им независимости, соглашение о «его возобновлении» должно рассматриваться в отношении как Занзибара, так и Танганьики, даже если оно не имело силы в отношении Занзибара в момент создания союза двух республик. И поскольку эти случаи были случаями «возобновления» на основе взаимного соглашения, соответствующие государства могли достигнуть такой договоренности. Можно добавить, что после образования союза консульские договоры, применявшиеся ранее в отношении Танганьики или Занзибара, по-видимому, также продолжали оставаться в силе в отношениях между Объединенной Республикой и другими договаривающимися сторонами в отношении района, на который их действие распространялось до заключения союза²⁰⁸.

25) Конституционные документы о создании Объединенной Арабской Республики и Объединенной Республики Танзании ни в одном из слу-

¹⁹⁷ Там же, 1970 год, том II, стр. 107, документ A/CN.4/225, пункты 111—112.

¹⁹⁸ E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, paras. 36—41.

¹⁹⁹ *Ibid.*, paras. 56, 77 and 84.

²⁰⁰ *Ibid.*, paras. 70—73 and 89—90.

²⁰¹ *Ibid.*, paras. 47 and 56.

²⁰² См. пункт 19 настоящего комментария. Танзания, как упоминается в этом пункте, по-видимому, прекратила действие договоров скорее на противоречивой основе влияния революции в Занзибаре.

²⁰³ Говорилось о том, что соглашения о юридической процедуре, «будучи отнюдь не политическими», не обязательно должны отмечаться революцией «и, таким образом, предположительно они должны рассматриваться как имеющие силу в момент образования союза» (E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, para. 81). Однако, отбрасывая противоречивый момент в отношении влияния революции, трудно отличить соглашения о юридической процедуре от соглашений об отмене виз, коммерческих договоров и договоров о выдаче на основе «неполитического характера». Кроме того, слово «сохранять» является двусмысленным; договоры могут быть также «сохранены» в смысле возможности их «возобновления» даже без сохранения их в силе.

²⁰⁴ E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, para. 48.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*, paras. 64—65.

²⁰⁷ *Ibid.*, paras. 62—72.

²⁰⁸ *Ibid.*, para. 88.

чаев не предоставляли полномочий заключать договоры государствам, образующим союз. Напротив, все права заключать договоры в каждом случае предоставляются правительству союза, которому также предоставляется общая законодательная власть в отношении территории союза. В каждом случае центральные органы правительства союза были созданы в столице одного из двух бывших государств. В случае Объединенной Арабской Республики отдельный исполнительный совет был создан в отношении другого района — Сири, а в случае Танзании отдельное местное законодательство было разработано для другого района — Занзибара. Эти меры не были бы сами по себе достаточными для того, чтобы отличить эти случаи от других случаев создания нового государства или включения одного государства в другое. Отличительными элементами в настоящих случаях, по-видимому, являются следующие: 1) тот факт, что до создания каждого союза оба его составных района признавались в международном плане как полностью независимые суверенные государства; 2) тот факт, что в каждом случае процесс образования союза рассматривался не как создание совершенно нового суверенного государства или не как включение одного государства в другое, но как объединение двух существующих суверенных государств в одно; и 3) очевидное признание в каждом случае продолжения действия договоров, заключенных до создания союза, обоим составным государствам в отношении *только* их соответствующих районов. Как уже указывалось в настоящем комментарии²⁰⁹, возникает вопрос в отношении того, является ли третий из этих элементов просто автоматическим следствием существования двух первых, или он сам по себе является существенной частью юридической основы для продолжения действия договоров, заключенных до образования союза составляющими государствами. Если придерживаться последней точки зрения, эти случаи являются просто частным применением процесса «возобновления». Если придерживаться первой точки зрения, то эти случаи составляют особую категорию правопреемства, когда договоры, заключенные до образования союза составляющими государствами, *ipso jure* налагают обязательства на правительство союза в рамках районов, в отношении которых они применялись до образования союза. Практика Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и других международных организаций в отношении продолжения членства в этих случаях, как отмечается выше, по-видимому, благоприятствует существованию нормы продолжения *ipso jure* действия договоров в этой категории союзов государств.

26) И наконец, обращают на себя внимание два положения. Первое состоит в том, что ни в одном из обоих случаев государства-компоненты после

²⁰⁹ См. пункт 17, выше.

образования союза в силу своих конституционных положений не имеют более полномочий заключать договоры. В результате этого сохранение действия договоров, заключенных до создания союза в рамках соответствующих районов, ни в какой мере не связано с наличием у отдельных районов после образования союза полномочий по заключению договоров.

27) Второе положение заключается в том, что в своей декларации от 6 мая 1964 года²¹⁰ Танзания определила свое заявление о сохранении в силе договоров с Танганьикой и Занзибаром, заключенных до образования союза, посредством оговорки о «мере, в какой их осуществление соответствует конституционным положениям, изложенным в определенных статьях союза». Эта оговорка была воспроизведена почти дословно в пункте 1 второй резолюции, принятой Ассоциацией международного права в 1968 году на Конференции в Буэнос-Айресе²¹¹. Эта оговорка приводится там в качестве части общей нормы, относящейся как к союзу, так и к федерации государств и «предусматривает сохранение в действии договоров, заключенных до образования союза или федерации в региональных рамках, установленных при заключении договоров». Поскольку оговорка также касается вопроса федеральных союзов, ее рассмотрение будет отложено до изучения существующей практики в отношении федеральных союзов. Здесь достаточно отметить, что подобная оговорка соответствует правилу сохранения в действии договоров, заключенных до образования союза *ipso jure* только в том случае, если она лишь лимитирует сохранение в действии договора в связи с объективной несовместимостью договора с союзом двух государств, выступающих в качестве одного государства; видимо, таков смысл оговорки, содержащейся в заявлении Танзании. Иначе подобная оговорка приведет к односторонней модификации условий договоров, заключенных до образования союза, которую нельзя противопоставить другим участникам договоров без их согласия.

б) Федеративные союзы

28) Ассоциация международного права, как было упомянуто в предыдущем пункте, предложила в своей второй резолюции одно общее правило, охватывающее как «союзы государств», так и «федерации государств». В комментариях к этой резолюции говорится о том, что введение термина «федерации государств» направлено на то, чтобы охватить не только федерации, образующиеся из существующих *государств*, но и все составные государства типа федераций. Поэтому

²¹⁰ Соответствующие тексты содержатся в пункте 20, выше.

²¹¹ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 632; текст резолюции также приводится во введении ко второму докладу Специального докладчика (*Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 50—51, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 15).

возникают два вопроса: 1) будут ли союзы государств и федерации государств управляться в соответствии с одной и той же правовой нормой и 2) будут ли федерации, образованные в результате слияния двух или более государств, и федерации, образованные из двух или более территорий, подпадать под те же самые принципы. Если искать ответы на эти вопросы в первую очередь в практике договоров, то, по-видимому, целесообразно прежде всего более полно ознакомиться с природой предложений Ассоциации международного права в отношении союзов государств и федераций.

29) Соответствующий пункт резолюции Ассоциации международного права гласит²¹²:

В случае союзов или федераций государств договоры, если они не предусматривают иного, остаются в силе в региональных рамках, предписанных во время их заключения в том объеме, в каком их выполнение соответствует конституционному положению, установленному документом союза или федерации.

В том случае, когда договор остается в силе, вопрос, становятся ли союз или федерация ответственными за осуществление договора, зависит от объема, в котором правительства-стороны остаются компетентными вести переговоры непосредственно с иностранными государствами и становятся сторонами арбитражного разбирательства по нему.

Доклад Комитета, ответственного за разработку этой резолюции, содержал объяснительную записку следующего содержания:

Когда образуется составное государство из нескольких ранее отдельных государств или территорий*, возникает проблема преемственности договоров этих государств или территорий*. Комиссия отвергает мнение, что эта преемственность зависит от формы состава, то есть федерации или союза, поскольку в настоящее время форма состава весьма разнообразна, и все же, несмотря на это разнообразие, существует почти универсальная практика сохранения договоров (например, в случае союза Египта и Сирии). Она также отвергает мнение, что преемственность зависит от того, сохраняют или не сохраняют составляющие единицы некоторую способность поддерживать международные сношения (как это было в Баварии между 1871 и 1918 годами), поскольку фактически преемственность существовала даже при отсутствии такой способности. Комитет не выработал мнения, зависит ли преемственность в отношении договора от согласованности договора с конституционными положениями, установленными документом об объединении или федерации, или договоры остаются в силе, независимо от конституционного права придать им силу после образования новой единицы. С одной стороны, можно говорить о том, что, если государство может быть освобождено от договорных обязательств в случае присоединения к другому государству, то оно также может быть освобождено от обязательств в том случае, если его взаимоотношения с этим другим государством не характеризуются полным слиянием. С другой стороны, можно также обоснованно утверждать, что, поскольку государство не может ссылаться на конституционную неспособность в оправдание невыполнения договора, уклонение от выполнения договоров не достигается новыми конституционными взаимоотношениями с другим государством. Даже если преемственность договоров зависит от согласования договора с конституционными положениями, установленными документом об объединении или федерации, то возникает вопрос, теряет ли свою силу договор в случае объеди-

нения или федерации, поскольку его содержание подпадает исключительно под законодательную компетенцию центрального правительства или теряет силу только тогда, когда центральное правительство фактически законодательствует не в соответствии с этим договором.

Комитет считает, что договоры, которые остаются в силе, действуют только в пределах территории ранее отдельных государств или территорий*. Следует отметить, что объединение может быть настолько полным, что территориальные границы ранее отдельных государств или территорий* по существу потеряны. Вопрос о том, каким образом этот договор может отдельно влиять на территорию, которая почти не является отдельной административной единицей, является спорным, однако именно это имело место в случае Сомали. Эта проблема также возникает в Гане, Кении и в других странах, где новое государство составлено как из бывших королевских колоний, так и протекторатов, на которые по-разному влияли договоры. Хотя представляется, что ни в одной из этих стран не было принято ни одного здравого решения, решение этой проблемы, вероятно, заключается в том, чтобы исходить из того, что договоры, применяемые к королевским колониям, распространяются на бывшие протектораты. Неизвестно, существуют ли какие-либо английские договоры, которые распространялись бы на протектораты, а не на королевские колонии, хотя существовало много договоров, которые распространялись на королевские колонии, а не на протектораты²¹³.

Что касается ответственности в отношении выполнения договоров, Комитет признает, что спорным является вопрос, лежит ли ответственность на центральном или на местном правительстве. Однако он полагает, что, учитывая механизм международных переговоров, ответственность несет центральное правительство до тех пор, пока местное правительство остается правомочным вести переговоры на международном уровне в рамках этого договора. Любое другое решение, по мнению Комитета, будет, вероятно, преждевременным с административной точки зрения и нарушит последствия преемственности договора в результате процесса административных изменений²¹⁴.

30) Докладчик Ассоциации международного права по вопросу о правопреемстве является также автором современной книги о правопреемстве государств, в которой говорится о влиянии вступления государства в федерацию на договоры в таких общих выражениях:

Единственной проверкой влияния возникновения федерации на договоры является совместимость договора с федеральной структурой, а несовместимость может возникнуть до тех пор, пока в федеральных документах это не будет закреплено. Федеральное общество подразумевает сочетаемость, а не отмену правовых порядков. Компетенция ведения дела и исполнения существует совместно в общем правовом порядке на международном уровне, но в документах правительства на конституционном уровне они существуют раздельно. Можно предположить, что договоры теряют силу после образования федерации лишь тогда, когда непосредственное и обоснованное, с конституционной точки зрения, выполнение своих функций федеральными властями делает невозможным выполнение договорных обязательств государств, входящих в федерацию. Лишь в этом случае существует правильная аналогия с включением территории в унитарное государство через аннексию или цессию. Если федеральное законодательство является некомпе-

²¹³ Здесь приводится вставка, в которой обращается внимание на заявление Нигерии, упомянутое в приложении E к докладу Комитета.

²¹⁴ Записка 2 в промежуточном докладе Комитета по правопреемству новых государств по отношению к договорам и некоторым другим обязательствам их предшественников [The International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 600—601].

²¹² Третий пункт резолюции касается вопросов роспуска союзов государств или федераций.

тентным с конституционной точки зрения в рамках той области функций, на которые влияет этот договор, не может появиться никакого несоответствия с этим договором, и поэтому отпадает вопрос о его действии²¹⁵.

31) Разнородный характер практики в отношении федераций, по общему признанию, делает трудным его анализ с точки зрения правовых норм. Даже если это так, и после того, как были тщательно взвешены все аргументы и мнения, изложенные в двух предыдущих пунктах, Специальный докладчик имеет сомнение, будет ли в действительности соответствовать этой практике или принципиально согласовываться образование союзов государств, федераций государств и федераций территорий, принятое в резолюции Ассоциации международного права. Как отмечалось во втором докладе Специального докладчика²¹⁶, резолюция Ассоциации международного права о правопреемстве в отношении договоров основывается на презумпции преемственности, и это, по всей вероятности, походит на случай с ее второй резолюцией, касающейся союзов и федераций, а также с ее первой резолюцией, касающейся вновь образовавшихся независимых государств. Действительно, вторая резолюция формулируется скорее в виде *правила преемственности*. Термин «преемственность» имеет тенденцию затемнять основной вопрос, состоящий в том, является ли сохранение в силе договора делом права и обязанности со стороны а) государства-правопреемника и б) другой стороны или сторон — участников этого договора. Если вторая резолюция направлена на то, чтобы изложить абсолютное правило преемственности *ipso jure* для всех федераций, она, по-видимому, выходит за пределы государственной практики.

32) Как уже отмечалось²¹⁷, в комментариях по поводу второй резолюции Ассоциации международного права указывается, что термин «федерации государств» в том виде, как он использован в этой резолюции, охватывает все составные государства, созданные по принципу федерации: то есть он охватывает как федерации государств, подобные Швейцарии, так и федерации *территорий*, подобные Нигерии. Но положение в отношении учредительного договора не является аналогичным в обоих случаях во время образования федерации. Суверенное государство, когда оно присоединяется к федерации или союзу государств, имеет свой собственный существующий договорный режим — существующий комплекс договоров, в которых оно является стороной под своим собственным названием. Просто территория может иметь существующий комплекс договоров, ранее применявшихся к ней управляющей державой; но в общем эти договоры не являются договорами, в которых она сама является стороной в момент ее присоединения к федерации. На-

против, это договоры, в отношении которых эта территория, если она становится суверенным государством, а не членом федерации, будет рассматриваться как сторона лишь после уведомления о правопреемстве в случае многостороннего договора или новации в случае двустороннего договора. Другими словами, правовая основа в момент образования федерации не является одинаковой в случае федераций государств и федераций просто территорий. Следовательно, утверждение, что правопреемство в отношении договоров регулируется одними и теми же нормами в обоих случаях, должно быть подтверждено имевшей место практикой государств; но нет уверенности в том, что практика государств подтверждает его. Поэтому представляется желательным рассматривать федерации государств и федерации территорий отдельно.

33) Примеров федераций *государств* немного, и нелегко интерпретировать договорную практику. Одним из примеров может служить образование Германской федерации в 1871 году, в отношении которой договорная практика суммируется в современных учебниках следующим образом:

Торговые договоры Соединенных Штатов с Германскими государствами остались в силе после образования империи, но не после аннексии Ганновера Пруссией. Однако объяснение этого является неясным, поскольку иногда они рассматривались как договоры, распространяющиеся на всю империю. Большая часть соответствующих положений касалась судоходства, и, поскольку договоры были единообразны и германский военно-морской и торговый флот были объединены, не было необходимости четко оговаривать, являются ли эти договоры договорами государств или договорами, унаследованными империей. Два последовательно сменившихся государственных секретаря Соединенных Штатов подвергли сомнению теорию, что договоры распространены на всю империю.

Договоры о торговле и судоходстве между государствами, или «Цольферайном» и Нидерландами, Китаем, Чили, Сиамом и Турцией, считались вступившими в силу после 1871 года, так же как и консульские договоры с Соединенными Штатами, Нидерландами и Турцией. Договоры об экстрадиции также оставались в силе и применялись в судах Соединенных Штатов. Банкротные договоры, которые касались обращения в Германских государствах с лицами, эмигрировавшими в Соединенные Штаты и оттуда возвратившимися, и которые разрешили проблемы национальности, были предметом дипломатических и юридических действий вплоть до начала войны в 1917 году. Частное право и договоры о судебной помощи также применялись в судах. В частности, договор 1856 года о взаимоотношениях Бадена и Швейцарии был пересмотрен, и в отношении него были приняты меры административного характера, которые воплотились в решении 1955 года Швейцарского федерального суда о том, что соответствующие его положения все еще остаются в силе*. Многочисленные договоры о пограничных отношениях в различное время были также пересмотрены и оставлены в силе после событий 1871 года. Создается впечатление, что эти события не оказали никакого воздействия ни на один из договоров ни одного Германского государства²¹⁸.

* Bertschinger v. Bertschinger, I. L. R. vol. XXII, p. 141²¹⁹.

²¹⁵ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 54.

²¹⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 52, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 23.

²¹⁷ См. пункты 28 и 29 настоящего комментария.

²¹⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 58—60.

²¹⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год*, том II, стр. 113 англ. текста, документ A/CN.4/157, пункты 152—156.

Эта практика толковалась различным образом, но, по-видимому, наиболее распространено мнение, что договоры отдельных Германских государств либо продолжают связывать федеральное государство в качестве преемника по отношению к государствам в рамках их соответствующих региональных границ, либо связывать отдельные государства через федеративное государство до тех пор, пока их действие не закончится в результате непоследовательного выполнения федеральных законодательных функций²²⁰. Правда, некоторые договоры отдельных государств считались применимыми в отношении федерации в целом. Но эти случаи, по-видимому, касались лишь отдельных категорий договоров, и в общем любая преемственность договоров государств была ограничена их соответствующими региональными границами²²¹. Далее, возможно, уместно упомянуть, что в соответствии с федеральной конструкцией отдельные государства сохраняли как свою законодательную правомочность, так и правомочность заключать договоры, за исключением тех случаев, когда федеральное правительство может осуществлять преимущественное юридическое действие в той же области.

34) Швейцарская федеральная конституция 1848 года наделила федеральное правительство полномочиями заключать и проводить в жизнь договоры. В то же самое время она сохранила в руках кантонов одновременно, если это не противоречит конституции, право заключать с иностранными государствами договоры, касающиеся «национальной экономики, отношений с соседними государствами и полицейских отношений»²²². Вероятно, не вызовет сомнений то, что договоры, заключенные отдельными кантонами до образования федерации, считались сохраняющими свою силу в рамках их соответствующих региональных границ после образования федерации²²³. В то же самое время, вероятно, действие принципа преемственности не было ограничено договорами, право на заключение которых сохранилось у кантонов после образования федерации. Далее, представляется, что договоры, заключенные ранее кантонами, не считаются в соответствии со швейцарским законом аннулированными лишь по той причине, что они противоречат последующим федеральным законам, но прекращают свое действие лишь в результате последующего осуществления права заключать договоры федеральными властями²²⁴.

²²⁰ См. D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 57; E. Castrén, «On State Succession in Practice and Theory», *Nordisk Tidsskrift for International Ret* (Copenhagen), vol. 24 (1954), p. 67; A. D. McNair, *op. cit.*, p. 629.

²²¹ R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, p. 78; D. P. O'Connell, «State succession and the effect upon treaties of entry into a composite relationship», *The British Year Book of International Law 1963* (London), vol. 39 (1963), pp. 68—77.

²²² См. J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse* (Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967) vol. I, pp. 256—261.

²²³ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 60—61.

²²⁴ P. Guggenheim, *Traité de droit international public* (Geneva, Georg, 1953), vol. I, p. 310.

35) Другим примером является образование Великой Республики Центральной Америки в 1895 году, хотя эта федерация просуществовала очень недолго. В этом случае Сальвадор, Никарагуа и Гондурас подписали договор о федерации, в соответствии с которым учреждалась Великая Республика; в 1897 году сама Великая Республика заключила еще один договор о федерации с Коста-Рикой и Гватемалой, в соответствии с которым в федерацию вошли также и эти две республики. Второй договор, подобно первому, предоставил федерации полномочия заключать договоры, но в нем также четко предусматривалось, что «прежние договоры, сторонами в которых являются эти государства, остаются в силе, если они не противоречат настоящему договору»²²⁵.

36) Уведомление, сделанное Советским Союзом 23 июля 1923 года, касающееся договоров России, Белоруссии, Украины и закавказских республик, вероятно, можно также рассматривать как пример подобного рода. В уведомлении говорилось, что «Народный комиссариат иностранных дел СССР уполномочен от имени Союза осуществлять все международные связи, включая выполнение всех договоров и конвенций, заключенных вышеупомянутыми республиками с иностранными государствами, которые остаются в силе на территориях соответствующих республик»²²⁶.

37) Включение Техаса, независимого в то время штата, в Соединенные Штаты в 1845 году также следует рассматривать в данном контексте. В соответствии с конституцией Соединенных Штатов все полномочия по заключению договоров возлагаются на федеральное правительство и заключать договоры отдельным штатам запрещается. Они могут заключать соглашения с иностранными державами лишь с согласия конгресса, что всегда означало, что они не могут заключать договоры от своего собственного имени. Соединенные Штаты заявили, что договоры, заключенные Техасом до вступления в федерацию, прекратили свое действие и что Техас подпадает под договорный режим Соединенных Штатов: другими словами, это был случай применения принципа подвижности договорных границ²²⁷. Вначале как Франция, так и Великобритания возражали против этого, причем последняя выдвинула аргумент, что Техас не может в результате добровольного присоединения к федерации Соединенных Штатов снять с себя обязательство, вытекающие из существующих договоров.

²²⁵ См. R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, pp. 83—84.

²²⁶ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 60, footnote 7.

²²⁷ D. P. O'Connell, «State succession...», *The British Year Book...* (*loc. cit.*), pp. 79—82; A. D. McNair, *op. cit.*, pp. 629—632; см. также ноту Соединенных Штатов от 25 июня 1897 года Японии, касающуюся аннексии Соединенными Штатами Гавайских островов; цитируется у J. B. Moore, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1906), vol. V, p. 349.

Позднее, в 1857 году, Великобритания приняла точку зрения Соединенных Штатов, что договоры, заключенные Техасом до образования федерации, прекратили свое действие. Однако доводы английских правоведов несколько отличались от доводов правительства Соединенных Штатов:

В соответствии с федеральной конституцией Соединенных Штатов договоры о торговле и судоходстве с иностранными государствами заключаются исключительно федеральным правительством; и заключение отдельных договоров о торговле и навигации одним из штатов с иностранной державой будет противоречить национальной конституции.

Отсюда следует, что, если независимый американский штат, имеющий отдельный торговый договор с иностранной державой, аннексируется к Соединенным Штатам как член федерации и такая аннексия признается такой иностранной державой, этот отдельный договор включается в общий договор о торговле (если таковой имеется), заключенный между таким иностранным государством и федерацией.

Общий договор о торговле и судоходстве между Великобританией и Соединенными Штатами был заключен в 1815 году и все еще остается в силе.

С тех пор в американский союз вошли несколько штатов, и каждый из них закономерно рассматривается и считается вступившим в этот общий договор и связанным с ним²²⁸.

В соответствии с этим они сочли, что договора между Техасом и Великобританией о торговле и судоходстве больше не существует. Отбросив посящую несколько неофициальный характер ссылку на государства, присоединившиеся к федеральному договору, можно сказать, что британские правоведы считали преемственность Техасского договора несовместимой с конституцией, которая предоставляет право заключать договоры федеральному правительству. Второй вышеприведенный пункт, как полагают, не подразумевает, что, по их мнению, эта несовместимость будет иметь место лишь тогда, когда имеется действующий федеральный договор, охватывающий тот же самый предмет, что и договор штата.

38) С другой стороны, полагают, что образование в 1901 году Австралийского союза как федеративного государства не принимается во внимание в данном контексте²²⁹. Помимо вопроса о государственности колоний и доминионов, по видимому, весьма конкретная роль британской короны в то время в области заключения договоров препятствовала использованию этого прецедента как основы для установления общих норм, применимых к федеративным союзам.

с) *Заключения относительно союзов государств*

39) Прецеденты, касающиеся союзов государств, не являющихся федеративными, хотя их и немного, относятся к сравнительно недавнему времени. Создается впечатление, что эти прецеден-

ты указывают на существование правовой нормы, предписывающей сохранение юридической силы *ipso jure* договоров, заключенных отдельными государствами до образования союза, в пределах территориальных границ каждого из них и при условии соответствия этих договоров с конституцией данного союза. Эти прецеденты свидетельствуют о том, что юридическая сила договоров, заключенных до образования союза, была признана, несмотря на то, что конституция союза не предусматривает наличия у государств права на заключение договоров после образования союза. Другими словами, сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования союза, не считалось несовместимым с существованием союза лишь на том основании, что в соответствии с конституцией государства не обладают правом на заключение договоров после образования союза. Прецеденты, касающиеся федеративных союзов, хотя и несколько более многочисленные, относятся к более раннему времени и менее единообразны по своему характеру. Однако если рассматривать их в целом, не принимая во внимание расхождений незначительного характера, то можно увидеть, что они также содержат в себе указание на существование правовой нормы, предписывающей сохранение юридической силы *ipso jure* договоров, заключенных отдельными государствами до образования федерации, в пределах соответствующих территориальных границ данного государства. Не представляется ясным, в какой точно степени принцип сохранения юридической силы договоров связан с сохранением отдельными государствами некоторой доли компетенции заключать договоры или сохранять некоторую степень международной правосубъектности. Этот элемент нашел свое отражение при создании немецкой и швейцарской федераций, а отсутствие его в федерации Соединенных Штатов, видимо, явилось, по крайней мере, одной из причин отрицания принципа сохранения юридического действия договоров. Это обстоятельство привело многих авторов к заключению, что сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования федерации, зависит от сохранения отдельными входящими в нее государствами права на заключить договоры после того, как эти государства присоединились к федерации; эти авторы склонны связывать сохранение юридической силы договоров с сохранением права на заключение договоров в тех областях, к которым относятся данные договоры²³⁰. В 1951 году бывший член Комиссии международного права писал:

Договоры, заключенные с третьими государствами государствами-членами до создания федерального государства, прекращают свое действие, если государства-члены лишаются права заключать договоры в данной области. Эти договоры не передаются *ipso jure* федеральному государству, поскольку последнее, как это было уже отмечено,

²²⁸ Текст этого мнения см. A. D. McNair, *op. cit.*, pp. 630—632.

²²⁹ См. для справок D. P. O'Connell, *State succession...*, *The British Year Book (loc. cit.)*, pp. 82—91.

²³⁰ Например, A. D. McNair, *op. cit.*, p. 629.

представляет собой новый субъект международного права²³¹.

С другой стороны, в той степени, в которой они рассматривали возможность применения принципа сохранения юридической силы договоров к этим случаям, авторы, видимо, считали, что эти договоры остаются в силе скорее *ipso jure*, чем в результате достижения определенной договоренности.

40) Таким образом, применяемая практика в целом не дает четкого руководства в отношении того, какие именно правовые нормы должна принять Комиссия, с тем чтобы результаты ее работы заключали в себе элементы прогрессивного развития. Во-первых, не ясно, должны или не должны одни и те же правовые нормы применяться к федеративным и к нефедеративным союзам государств. По этому вопросу Специальный докладчик согласен с мнением, выраженным Комитетом Ассоциации международного права, которое сводится к тому, что разнообразие конституционных форм, лежащих в основе союзов, при наличии различных градаций федеральной структуры, затрудняет проведение четкой границы между федеративными и другими союзами. Соответственно с этим, если это возможно, единое решение для союзов *государств* является предпочтительным.

41) Во-вторых, следует решить, должна ли основная правовая норма предусматривать сохранение, с учетом определенных ограничений, юридической силы заключенных до образования союза договоров *ipso jure* или это можно сделать на основании определенной договоренности, прямой или подразумеваемой. Предполагается, что это соглашение возникает либо на основе декларации о сохранении юридической силы договоров, которая делается в связи с образованием союза, либо на основе конституционного положения, предусматривающего сохранение юридической силы договоров плюс согласие других сторон, подписавших данные договоры. Это наиболее приемлемое решение, причем такое, которое, вероятно, обеспечит наименьший отход от общих норм, сформулированных в части II настоящего проекта (в основном различие касается многосторонних договоров). Однако, как уже было отмечено ранее, во всех случаях какого-либо сохранения юридической силы договоров, заключенных до образования союза, как в договорной практике, так и в работах юристов сохранение юридической силы договоров в отношении образовавшихся союзов *государств* трактуется как

ipso jure. Сложность и тонкость этого вопроса заключается в том, что в данном случае переkreщаются положения, предусмотренные правовыми нормами международного права и конституцией союза; при этом сама по себе международная правовая норма непосредственно касается влияния конституционных изменений, являющихся результатом образования союза, на договоры. Довод в пользу того, чтобы рассматривать союзы государств как случаи особого характера, состоит в том, что эти государства, являвшиеся суверенными государствами, создали комплекс договорных отношений с другими государствами и не должны пользоваться полной свободой в отношении прекращения действия всех этих договоров только на основании присоединения к федеративному или иному союзу. Другими словами, этот довод сводится к тому, что принцип сохранения юридической силы договоров должен заменить собой принцип «чистой доски» в случае образования союза или принцип подвижности договорных границ в случае присоединения государства к союзу. Можно полагать, что в настоящее время убедительность этого аргумента возросла ввиду растущей тенденции к объединению государств в ассоциации, имеющие новые формы, при которых границы между союзами государств и международными организациями несколько стираются.

42) Проблема заключается в том, чтобы найти удовлетворительную формулировку для приведения в соответствие принципа сохранения юридической силы договора с новой конституционной ситуацией, возникающей в результате образования союза. Формулировка, предложенная Ассоциацией международного права, допускает сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования союза «в той мере, в какой выполнение этих договоров соответствует конституционному положению, определенному уставным документом союза или федерации»²³². Из этой формулировки не ясно, относится ли ограничение к «выполнению» договора *региональным правительством* на основе полномочий, предоставленных ему новой конституцией, или в более широком плане имеется в виду выполнение договора на основании конституции в целом. Эта неясность не устраняется в записке, которую Комитет Ассоциации международного права приложил к резолюции²³³. Из содержания этой записки ясно, что Комитет не выработал мнения по вопросу о том, зависит ли преемственность в отношении договора от согласованности договора с конституционными положениями, установленными документом об объединении или федерации, или договоры остаются в силе, независимо

²³¹ *Les traités conclus avec des Etats tiers par les Etats membres avant la constitution de l'Etat fédéral s'éteignent pour autant que les Etats membres sont privés du droit de traiter dans le domaine en question. Ces traités ne sont pas transférés ipso jure au nom de l'Etat fédéral, celui-ci, ainis qu'il a été indiqué, constituant un nouveau sujet du droit international.* [E. Castrén, «Aspects récents de la succession d'Etats», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye 1951-I* (Paris, Sirey, 1952), vol. 78, p. 443.]

²³² Возможно, что данная формулировка возникла под влиянием терминов, содержащихся в нотификации Танзании, направленной Генеральному секретарю, в которой были употреблены почти те же самые выражения (см. пункт 23 настоящего комментария).

²³³ См. пункт 29, выше.

от конституционного права придать им силу после образования новой единицы. Возможно, по этому вопросу в Комитете были высказаны разные точки зрения, так как из протокола явствует, что сам Докладчик Комитета считает, что предусмотренное конституцией право правительства на выполнение договора является важнейшим критерием сохранения юридической силы договора. И действительно, Докладчик Комитета полагает, что осуществление центральным правительством федеральных прав *после* образования федерации может привести к прекращению договора, заключенного до образования союза, если этот договор делает невозможным выполнение договорных обязательств государств, входящих в федерацию²³⁴.

43) Вряд ли можно принять положение, что сохранение юридической силы договора, заключенного до образования союза, должно зависеть всего лишь от распределения между региональным и федеральным правительствами права на *выполнение* данного договора, если этот договор во всех других отношениях находится в соответствии с конституцией союза; еще менее приемлемым представляется положение, что после образования союза договор должен зависеть от того, что федеральное правительство, используя предоставленные ему федеральные права, может счесть возможным *выполнение* данного договора региональным правительством. Считается, что такой подход к данному вопросу означает слишком большое привнесение внутренних конституционных положений в правовую норму международного права, при этом совершенное таким образом, при котором недостаточно учитываются права других государств — сторон данного договора. Распределение между центральным и региональным правительствами права на выполнение договоров представляет собой вопрос, который приобрел определенное значение в связи с так называемыми «оговорками, относящимися к федеральному государству». Однако включение таких оговорок всегда представляло собой предмет специального соглашения, и оговорки, относящиеся к федеральному государству, не включены в общее право договоров в том виде, в котором оно было кодифицировано Венской конвенцией о праве международных договоров. Поэтому в принципе полагают, что точное определение конституцией, кому именно принадлежит право выполнения договора, не должно служить критерием, определяющим сохранение юридической силы данного договора после образования союза или федерации²³⁵.

44) С рассмотренным выше положением связан и другой вопрос: если договор, заключенный до образования союза одним из входящих в него

районов, продолжает сохранять юридическую силу, то следует ли впоследствии считать его договором, имеющим отношение к объединенному государству или всего лишь к данному району? По этому вопросу в резолюции Ассоциации международного права говорится, что «вопрос о том, становятся ли союз или федерация ответственными за осуществление договора, зависит от объема, в котором правительства-стороны остаются *компетентными вести переговоры непосредственно с иностранными государствами и становиться сторонами арбитражного разбирательства по нему*»*. Комитет в своей записке признает, что данный вопрос является противоречивым, однако он считает, что, «учитывая механизм международных переговоров, ответственность несет центральное правительство до тех пор, пока местное правительство остается правомочным вести переговоры на международном уровне в рамках этого договора». Это заключение Комитета может быть понято в свете отклонения²³⁶ данным Комитетом той точки зрения, что сохранение юридической силы договоров само зависит от того, «сохраняют или нет составляющие единицы некоторую способность поддерживать международные сношения (как это было с Баварией между 1871 и 1918 годами), поскольку фактически преемственность существовала даже при отсутствии таких способностей». (По-видимому, последняя ссылка была сделана в отношении Египта и Сирии, Танганьики и Занзибара, так как в данном случае сохранение юридической силы договора было признано, несмотря на отсутствие прав на заключение договоров после образования соответственно Объединенной Арабской Республики и Танзании.) Короче говоря, сохранение районами, представляющими собой составные части союза государств, некоторых прав на ведение переговоров с иностранными государствами, которое раньше было предложено авторами в качестве критерия сохранения юридической силы договоров, в настоящее время принято Ассоциацией международного права в качестве критерия для определения, сохраняется ли юридическая сила договора, имеющего отношение ко всему союзу, или только как договора, имеющего отношение к району, являющемуся составной частью союза.

45) Вопрос о правах, которыми пользуются составные части федерации в области договорных отношений с иностранными государствами, является весьма сложным, о чем свидетельствуют трудности, связанные с попыткой включить правовую норму, касающуюся права федеральных государств на заключение договоров, в Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 года. В то время многие федеральные государства открыто выступили против и отказались признать за составными частями федерации любую степень правоспособности заключать до-

²³⁴ См. пункт 30, выше.

²³⁵ Видимо, этим критерием на практике не воспользовались ни Объединенная Арабская Республика, ни Танзания при определении сохранения юридической силы договоров, заключенных до создания союза.

²³⁶ См. записку Комитета, приведенную в пункте 29 настоящего комментария.

говору²³⁷. Более того, создается впечатление, что в тех федерациях, в которых составным частям союза предоставляется определенное право вступать в некоторые виды соглашений с внешними государствами, в настоящее время существует явная тенденция рассматривать эти соглашения как заключенные на основании полномочий, предоставленных федеральным правительством. Другими словами, поскольку такие соглашения являются международными соглашениями, они рассматриваются как соглашения, заключенные составными частями союза, выступающими в качестве органов федерации в целом. Соответственно с этим Специальный докладчик не считает, что решение, предложенное Ассоциацией международного права, может быть принято Комиссией, так как нет никакой надежды на то, что это решение будет одобрено государствами. Практически любая правовая норма, сформулированная по этому вопросу, может вызвать критику той или другой стороны. Однако представляется, что правовая норма, которая вероятнее всего будет принята и которая наиболее соответствует современной практике, заключается в том, что договоры, юридическая сила которых сохраняется после формирования союза, рассматриваются как договоры союзного государства, несмотря на то что выполнение их обязательно только в отношении территории одной из его составных частей.

46) Даже если принять это положение, все же остается существенная проблема, связанная с формулированием условий, при которых действительно имеет место сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования союза. Несоответствие договора с конституцией союза государств может быть различно по своему виду и степени. Оно может носить чисто технический характер, как это имеет место в тех случаях, когда исполнительные органы союза отличаются от предусмотренных в договоре органов, предназначенных для выполнения положений данного договора; различия эти могут быть и существенными по своему характеру, как это имеет место в том случае, когда торговый договор вступает в противоречие с объединенным экономическим режимом, предусмотренным для всего союза. Другой аспект проблемы заключается в следующем: можно ли считать, что принцип сохранения юридической силы договора применяется ко всем договорам или следует исключить из этого правила определенные категории договоров, например такие, как так называемые «политические» договоры. Трудность заключается в определении тех категорий, которые подлежат исключению. «Политические» договоры, квали-

фицируемые многими авторами как исключения, допускают самые различные определения; при выработке текста, ставшего Венской конвенцией о праве международных договоров, Комиссия в итоге сумела избежать подразделения договоров на категории на основании предмета договора. В целом Специальный докладчик считает, что соответствие объекта и целей договора с конституцией нового государства усилиями Комиссии может быть максимально приближено к правовому критерию определения пределов сохранения юридической силы договора. Рассматривая вопросы соответствия договоров в общем плане, Конвенция 1969 года ссылается на «объект и цели» договора. Эта ссылка, хотя и весьма широкая по своему объему, применяется в Конвенции 1969 года для того, чтобы установить *объективный* правовой критерий соответствия, который при добросовестном применении должен обеспечить установление разумной и практической правовой нормы. Видимо, могут встретиться большие трудности в том случае, если будет сделана попытка дать точное определение условий, при которых договор, заключенный до образования союза, будет считаться соответствующим конституции союза; поэтому представляется более удобным пользоваться широкой формулировкой, содержащейся в Конвенции 1969 года.

47) Есть еще один аспект этой проблемы. Конституция союза может принять форму договора или быть основанной на нем; в этом случае следует рассмотреть положения статьи 30 Конвенции 1969 года, которая касается применения последующих договоров, относящихся к одному и тому же вопросу. В соответствии с пунктом 4 этой статьи, если не все участники последующего договора являются участниками предыдущего договора, то в отношениях *между сторонами данного договора* приоритет предоставляется предыдущему договору. Иначе говоря, если статья 30 применяется к договору, на основании которого создается союз, договоры, заключенные до образования союза каждым из составляющих союз государств с другими государствами — сторонами договоров, непременно будут иметь приоритет над учредительным документом союза. Таким образом, в соответствии со статьей 30, эти договоры сохраняют свою юридическую силу даже в том случае, если они не будут находиться в соответствии с конституцией союза. Как указано выше²³⁸, именно так обстоит дело в отношении союзов, например таких, как ЕЭС, которые представляют собой скорее межправительственные, чем конституционные союзы. Государства — члены подобных межправительственных союзов могут иметь обязательство *inter se* сделать все от них зависящее, для того чтобы привести договоры, заключенные ими до образования союза, в соответствие с теми обязательствами, которые

²³⁷ На Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров все специальные ссылки на *федеральные* государства были устранены из теперешней статьи 6 Конвенции, которая содержит простое заявление о том, что «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры».

²³⁸ См. пункт 3 настоящего комментария.

они несут как члены данного союза; однако, безусловно, договоры, заключенные этими государствами до образования союза, остаются в силе в отношениях между этими государствами и другими сторонами данных договоров. Может возникнуть вопрос: должен ли действовать тот же принцип в случае конституционного образования «союза государств», учрежденного на основе договора?

48) Здесь речь идет о том, применяется ли при образовании «конституционного» союза государств принцип, вытекающий из права, регулирующего правопреемство государств, который заменяет собой общепринятый принцип договорного права, гарантирующего приоритет более раннему договору. Полагают, что практика указывает на то, что именно в данном вопросе принципы правопреемства оказывают влияние на принципы договорного права. Во-первых, сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования союза, никогда ранее не рассматривалось ни государствами, ни авторами только с точки зрения приоритета, предоставляемого более раннему документу. Несмотря на возможное наличие разногласий в отношении критерия, на основании которого определяется сохранение юридической силы договора, в качестве приемлемого критерия был предложен принцип соответствия, выраженного в той или иной форме, с новой ситуацией, возникающей в результате формирования союза. Создается впечатление, что в этом плане ранее никогда не проводилось разграничения между союзом государств, образовавшимся на основе договора, и союзом государств, образовавшимся на основе других документов. И в самом деле, вряд ли можно оправдать принятие такого формального разграничения в качестве основы для применения различных правовых норм правопреемства в этих двух случаях, так как даже в том случае, когда учредительный документ не принимает форму договора, он, тем не менее, может включать в себя соглашения, достигнутые между заинтересованными государствами. В соответствии с этим считается, что вне зависимости от того, образован союз на основе договора или на основе других документов, сохранение юридической силы договоров, заключенных до образования союза, должно зависеть от принципов правопреемства: считается, что проблема заключается в точном определении этих принципов.

49) В свете вышеприведенных соображений Специальный докладчик подготовил: во-первых, новое положение, касающееся употребления терминов, которое должно быть добавлено к статье 1 и предназначено для определения термина «союз государств» для использования его в проекте статей; и, во-вторых, два альтернативных текста статьи, один из которых основывается на принципе сохранения юридической силы договора *ipso jure*, а другой — на молчаливом согласии.

50) Смысл, который вкладывается в термин «союз государств», имеет решающее значение, так как на его основе будет определена сфера применения правопреемства, рассматриваемого в настоящем проекте. По мнению Специального докладчика, этот термин должен получить определение, исключающее конфедерации государств, результатом которых не является образование «объединенного государства» и межправительственных союзов, подобных ЕЭС. Считается также необходимым включение элемента определенной «отдельности» каждой из составных частей, которая сохраняется *после* образования союза, ввиду того что в случаях полного растворения составляющих союз государств в новом унитарном государстве не остается никакого свидетельства наличия принципа сохранения юридической силы договора.

51) Что касается двух текстов статьи 19, подготовленных для представления на рассмотрение Комиссии, то альтернатива А исходит из того, что в случае союза *государств*, как это было определено выше, договоры каждого из государств, входящих в его состав, в принципе сохраняют свою юридическую силу *ipso jure*. Однако в то же самое время в данном тексте признается наличие фактора, ограничивающего действие этой правовой нормы в том случае, когда объект и цели договора, заключенного до образования союза, не соответствуют учредительному документу данного союза.

52) С другой стороны, альтернатива В исходит из того, что даже в случае союза государств не имеет места норма, предусматривающая сохранение юридической силы договора *ipso jure*, и что в случае новых независимых государств сохранение юридической силы договоров основывается на принципе согласия. Другими словами, в соответствии с альтернативой В конституционные положения или заявления, провозглашающие сохранение юридической силы договора, как это имело место в случае Объединенной Арабской Республики и Танзании, не будут рассматриваться как выражение *правовой нормы*, предусматривающей сохранение юридической силы договора, а будут рассматриваться как односторонние заявления о намерении, которые сами по себе не являются достаточными для того, чтобы на их основании сохранилась юридическая сила договора. Таким же образом более ранние прецеденты сохранения юридической силы договора (договоры, заключенные рядом германских государств и швейцарских кантонов до образования союзов) могут рассматриваться как прецеденты, основанные на согласии заинтересованных государств. Следовательно, в соответствии с альтернативой В в случае союза государств применяются те же общие правовые нормы, как и в случае «новых государств». Решение, предлагаемое в альтернативе В, имеет определенные положительные стороны, так как предусматривается, что урегулирование несколько щекотливого

вопроса, касающегося соответствия договоров, заключенных до образования союза, той ситуации, которая возникает в результате образования союза, происходит на основе соглашения между союзом государств и другими государствами — сторонами данного договора; нет сомнения в том, что это даст возможность выработать более гибкую правовую норму. Однако это будет означать устранение всех обязательств в отношении сохранения юридической силы договора (помимо вопроса, касающегося «территориальных» договоров) в случае союза государств.

53) Пункт 2 идентичен в обоих текстах, в нем предусматривается, что договор, сохраняющий свою юридическую силу, связывает союз государств обязательствами, относящимися только к территории, для которой данный договор имел юридическую силу до образования союза. Первый подпункт этого пункта, согласно которому договор налагает обязательство на союз, был сформулирован таким образом на основании аргументации, приведенной выше²³⁹. Второй подпункт, предусматривающий, что налагаемое обязательство касается только той территории, в отношении которой данный договор ранее имел юридическую силу, если между союзом государств и другими государствами — сторонами данного договора не было договоренности об ином, соответствует практике, которая подверглась обсуждению в настоящем комментарии²⁴⁰.

54) Пункт 3 также идентичен в обоих текстах, в нем всего лишь предусматривается, что установленные в предыдущих пунктах правовые нормы, касающиеся образования союза, применяются также и в том случае, когда к союзу после его образования присоединяется новое государство.

Экскурс А. Государства, не являющиеся союзами государств, образованные из двух или более территорий

Дополнительная статья, предназначенная для включения в конец части II

Когда новое государство образуется из двух или более территорий, не являющихся самостоятельными государствами, считается, что договоры, юридическая сила которых сохраняется в соответствии с положениями статей 7—17, применяются в отношении всей территории государства-преемника, если:

a) из определенного договора не вытекает и каким-либо образом не предусматривается, что подобное применение является несовместимым с объектом и целью договора;

b) в случае многостороннего договора, отличного от того, который упоминается в статье 7 с,

нотификация о правопреемстве не ограничена территорией, в отношении которой договор имел юридическую силу до правопреемства;

c) в случае многостороннего договора того типа, который упоминается в статье 7 с, государство-правопреемник и другие государства — стороны договора не договариваются об ином;

d) в случае двустороннего договора, государство-преемник и другое государство — сторона договора не договариваются об ином;

КОММЕНТАРИИ

1) Как указывалось в комментарии к статье 19²⁴¹, Ассоциация международного права объединила все федерации государств, независимо от того, являются они союзом государств или простым объединением двух или более территорий. В комментарии приводятся аргументы в подтверждение того, что при данной группировке, видимо, ассимилируются два типа федераций, правовая характеристика которых с точки зрения правопреемства государства обладает существенным различием. Хотя Специальный докладчик, соответственно, не счел уместным рассматривать вопрос о федерациях, объединяющих территории, в разделе, посвященном союзам государств, совершенно ясно, что принимать во внимание сложные государства, включая федерации, образованные из двух или более территорий, совершенно необходимо. Как указывалось в комментарии к статье 19²⁴², вопрос о таких сложных государствах не разбирался в общих статьях, посвященных «новым государствам», и требует в настоящее время рассмотрения.

2) Одним из примеров такого сложного государства федеративного типа является Нигерия, которая была создана на основе четырех ранее существовавших территорий, а именно колонии Лагос, двух протекторатов Северной и Южной Нигерии и северного района Британской подопечной территории Камерун. Ситуация в отношении существовавших договоров, которая создалась накануне провозглашения независимости, была описана одним из авторов следующим образом. Из 78 многосторонних договоров, относящихся к различным частям Нигерии до провозглашения независимости, 37 применялись в отношении всех территорий, 31 — только к колонии Лагос, 3 — только к двум протекторатам, 6 — к Лагосу и двум протекторатам и один договор относился только к подопечной территории. Из 222 двусторонних договоров 151 договор относился в равной степени ко всем четырем частям, 53 договора только к Лагосу, 1 договор только к двум протекторатам, 13 и к Лагосу и к двум протекторатам и 2 договора только к подо-

²³⁹ Пункт 45.

²⁴⁰ Пункты 12—27.

²⁴¹ Пункты 27—29.

²⁴² Пункт 7.

печной территории²⁴³. Нигерия представляет собой государство, которое заключило соглашение о передаче договорных обязательств и прав с Соединенным Королевством до провозглашения независимости и за истекший период уведомила или признала правопреемство Нигерии в отношении целого ряда вышеупомянутых многосторонних и двусторонних договоров. Ни в соглашениях о передаче договорных обязательств и прав²⁴⁴, ни в соответственных нотификациях или официальных заявлениях о правопреемстве Нигерия не делала различия между договорами, которые ранее применялись в отношении всех четырех территорий, и теми, которые применялись только к некоторым из них. Более того, при уведомлении или признании юридической силы любых договоров в отношении Нигерии, эта страна исходила из того, что эти договоры будут применяться ко всей Нигерии в целом, а не только к соответственным районам, в отношении которых данные договоры были действительны до провозглашения независимости. Создается впечатление, что как депозитарии²⁴⁵, так и другие договаривающиеся стороны имеют единую точку зрения по этому вопросу, так как они также ссылаются на Нигерию в целом²⁴⁶.

3) Образование Федерации Малайзии представляет собой значительно более сложный случай, состоящий из двух стадий. На первой стадии в 1957 году из двух колоний, Малакка и Пенанг, и из девяти протекторатов²⁴⁷ образовалась Малайская Федерация в качестве независимого государства. Объединение этих территорий в федеративную ассоциацию началось еще в 1948 году; таким образом, договоры, заключенные Англией после 1948 года, применялись в отношении всей Федерации в целом в момент провозглашения независимости; однако договоры, заключенные Англией до 1948 года, касались только определенных территорий, в отношении которых они были заключены. В соглашении о передаче договорных обязательств и прав, заключенном Малайей²⁴⁸, имелась всего лишь ссылка на документы, которые могли бы «иметь применение

к Малайской Федерации или имели к ней отношение». С другой стороны, статья 169 конституции²⁴⁹, в которой предусматривалась компетенция федерального правительства принимать законы, касающиеся осуществления договоров, действительно содержала положение, что любой договор, заключенный Соединенным Королевством «от имени Федерации или любой ее части», должен рассматриваться как договор между данной Федерацией и другим заинтересованным государством. Какую именно цель преследовало данное положение, не вполне ясно. Однако создается впечатление, что на практике ни Федерация, ни депозитарии не ограничивали участие Малайи в многосторонних договорах теми конкретными районами Малайи, в отношении которых данный договор применялся ранее²⁵⁰. В случае двусторонних договоров сведения о применявшейся практике, которые находятся в распоряжении Специального докладчика, не дают точного указания на степень соотношения сохранения юридической силы договоров, заключенных до провозглашения независимости, с определенными районами, в отношении которых эти договоры были заключены ранее. В публикации Соединенных Штатов «Действующие договоры» содержатся сноски на три договора Соединенного Королевства, упоминаемых в качестве договоров, имеющих юридическую силу в отношении Малайзии; в этих сносках указывается, что данные договоры применялись к различным частям Малайи с определенных дат; однако это указание, видимо, было сделано для того, чтобы оправдать включение договоров в данную публикацию, а не с целью подчеркнуть региональную ограниченность их применения. С другой стороны, в сообщении, касающемся сохранения юридической силы Договора об экстрадиции от 1931 года, Соединенные Штаты упоминают о распространении этого Договора на каждую отдельную часть Федерации до утверждения, что в настоящее время данный Договор рассматривается как действующий между Соединенными Штатами и Федерацией²⁵¹.

4) Вторая стадия образования Федерации имела место в 1963 году, когда на основании нового соглашения Сингапур, Сабах и Саравак присоединились к Федерации; для этой цели в конституцию были внесены необходимые поправки. Статья 169 была сохранена в конституции, в которую были внесены поправки, в силу чего на основании внутреннего права данная статья, в принципе, могла применяться к новым территориям; однако между Соединенным Королевством

²⁴³ D. P. O'Connell, «State succession...», *The British Year Book... (loc. cit.)*, p. 93. Цифры, приведенные этим автором, касающиеся многосторонних и двусторонних договоров, включают в себя до 300 договоров, имеющих силу в отношении той или другой части Нигерии в момент провозглашения независимости. Г-н Элиас в Комиссии международного права указал несколько большую цифру, а именно 334 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том I, стр. 4 англ. текста, 629-е заседание, пункт 25).

²⁴⁴ Текст соглашения см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 127 англ. текста, документ A/CN.4/150, приложение, раздел 10.

²⁴⁵ Например, письменный запрос Генерального секретаря от 28 февраля 1961 года (*там же*, стр. 117 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 96).

²⁴⁶ Например, United States, *Treaties in Force... 1971*, pp. 179—180.

²⁴⁷ См. для справок D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 68—70.

²⁴⁸ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 76.

²⁴⁹ *Ibid.*, pp. 87—88.

²⁵⁰ См. запрос Генерального секретаря от 9 декабря 1957 года (*Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 112 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 44); и United Nations, *Multilateral Treaties... 1968*, где имеется просто ссылка на Малайю как на одну из участниц некоторых из этих договоров.

²⁵¹ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 229—230.

и Федерацией не было заключено соглашение о передаче договорных обязательств и прав в отношении этих территорий. В 1963 году Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций дважды выразило свое мнение относительно вступления трех территорий в данную Федерацию, расценив это как расширение Федерации. Первое мнение было высказано в связи с членством Малайзии в Организации Объединенных Наций; после перечисления основных фактов и некоторых прецедентов Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций сделало следующее заявление:

Рассмотрение относящегося к Малайзии соглашения от 9 июля 1963 года, а также поправок к конституции подтверждает заключение, что международная правосубъектность и индивидуальность Малайской Федерации не были затронуты происшедшими изменениями. В соответствии с этим Малайзия продолжает оставаться членом Организации Объединенных Наций в составе Малайской Федерации.

Даже в том случае, если бы рассмотрение конституционных изменений привело бы к противоположному заключению, свидетельствованному о том, что происшедшие изменения представляют собой не расширение существующей Федерации, а слияние (территорий), результатом чего является образование союза или новой Федерации, то итог не был бы непременно другим, как свидетельствуют случаи образования Объединенной Арабской Республики и Федеративной Республики Камерун...²⁵²

Если первое заявление касается правопреемства в отношении членства в Организации Объединенных Наций, то второе относится к правопреемству в отношении договора, а именно Соглашения Специального фонда. Основное содержание совета, который был дан Управлением по правовым вопросам, излагается в пунктах 3 и 4 вышесказанного им мнения:

Как вам известно, соглашение между Соединенным Королевством и Специальным фондом имело своей целью достижение договорности со Специальным фондом в отношении осуществления определенных проектов на тех территориях, за внешние отношения которых Соединенное Королевство несет ответственность (см., например, первый пункт преамбулы данного Соглашения). Ввиду недавних изменений в международном представительстве Сабаха (Северное Борнео) и Сингапура *Соглашение Соединенного Королевства может рассматриваться как прекратившее свое действие в отношении этих территорий в соответствии с общими принципами международного права*¹⁵; соглашение перестает действовать, несмотря на то что планы, предусматривающие осуществление данных проектов, технически являются частью Соглашения с Соединенным Королевством в соответствии с пунктом 2 статьи I данного Соглашения. Специальный фонд может занять такую позицию, при которой он будет считать, что Соглашение Соединенного Королевства переходит на Малайзию и продолжает применяться в отношении Сингапура и Сабаха (Северное Борнео), однако это могло бы привести к применению на этих территориях двух отдельных соглашений (а именно действующего Соглашения Соединенного Королевства об осуществлении определенных проектов и, как объясняется ниже, Соглашения с Малайзией в отношении будущих проектов); в результате могла бы возникнуть путаница, которой, по возможности, следует избегать.

¹⁵ McNair, *Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 638.

²⁵² United Nations, *Juridical Yearbook, 1963* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), chap. VI, A, paras. 12—13.

Что касается Соглашения между Специальным фондом и Малайей, то оно остается в силе в отношении государства, известного в настоящее время как Малайзия, ввиду того что ранее существовавшая международная правосубъектность Малайской Федерации остается в силе и не влияет на членство Федерации в Организации Объединенных Наций. Таким же образом следует считать, что соглашение между Специальным фондом и Малайской Федерацией не затрагивается изменениями в названии данного государства. *Более того, мы считаем, что Соглашение, заключенное Малайей, сохраняет юридическую силу само по себе, не требуя специального обмена письмами по этому вопросу, и может быть применено к территории, вновь приобретенной данным государством*; его можно также применить и в отношении планов осуществления будущих проектов, связанных с ним¹⁶, при условии отсутствия каких-либо противоположных указаний со стороны Малайзии²⁵³.

¹⁶ *Ibid.*, p. 633.

Таким образом, в соответствии с советом, который был дан Управлением по правовым вопросам, «Малайзия» рассматривалась как расширенная «Малайя», и соглашение Специального фонда, касающееся «Малайи», было применено в отношении Сингапура и Сабаха на основе действия принципа подвижности договорных границ. Безусловно, этот совет соответствовал принципу, обычно применяемому в случаях расширения территории, как об этом свидетельствует присоединение Ньюфаундленда к Канадской Федерации и «федеративное объединение» Эритреи с Эфиопией²⁵⁴. Кроме того, создается впечатление, что Генеральный секретарь, выступая в качестве депозитария многосторонних договоров, действовал в соответствии с тем же принципом, на основе которого договоры, заключенные Малайей, автоматически применялись к дополнительным территориям — Сингапуру, Сабаху и Сараваку. Таким образом, ни в одной из многочисленных ссылок на «Малайзию» в *Multilateral treaties... 1968* нет указания на то, что какие-либо из договоров применяются только к территории определенных районов Малайзии.

5) Таким же образом в случае других многосторонних договоров Малайзия, видимо, выступала всего лишь как расширенная Малайя, и считалось, что эти договоры автоматически применяются в отношении Малайзии в целом²⁵⁵. Исключение составляет ГАТТ: Малайзия уведомила Генерального директора ГАТТ о том, что некоторые соглашения, заключенные Сингапуром, Сараваком и Сабахом до образования Федерации, сохраняют свою юридическую силу и будут рассматриваться как обязательные в отношении этих государств, однако они не распространяются на государства прежней Малайской Федерации, и что некоторые другие соглашения, заключенные в отношении государств, входивших в состав прежней Малайской Федерации, в настоя-

²⁵³ *Ibid.*, sect. A, 14, paras. 3 and 4.

²⁵⁴ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 56, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 6 комментария к статье 2.

²⁵⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 41 и 43, документ A/CN.4/210, пункты 53 и 63, и там же, *1970 год*, том II, стр. 107—108, документ A/CN.4/225, пункты 114 и 115.

шее время не будут распространены на три новых государства²⁵⁶.

6) Обстоятельства, при которых образовалась федерация Родезии и Ньясаленда в 1953 году, в состав которой вошли колония Южная Родезия, протектораты Северная Родезия и Ньясаленд, имели определенные особенности, в силу чего образование этой федерации нельзя считать таким прецедентом, на основании которого можно было бы сделать общие выводы в отношении *формирования* составных государств. Причина заключается в том, что Британская корона сохранила некоторые бывшие права, касающиеся внешних сношений федерации, что не дает возможности рассматривать данный случай как «правопреемство» в обычном значении этого термина²⁵⁷.

7) Государства, состоящие из двух или более территорий, также могут создаваться как унитарные государства, такие, например, как Гана и Сомалийская Республика, которые могут служить современными примерами подобных государств. Гана состоит из бывшей колонии Золотой Берег, Ашанти, протектората Северные территории и подопечной территории Тоголенд. Современный автор²⁵⁸ утверждает, что по получении независимости ни Ашанти, ни Северные территории, ни Тоголенд не имели таких односторонних или многосторонних договоров, которые не применялись бы также к Золотому Берегу; с другой стороны, имелись договоры, применявшиеся к Золотому Берегу и не распространявшиеся на другие части государства, которое в настоящее время представляет собой государство Гаа. Это положение подтверждается фактами, содержащимися в документе, озаглавленном «*Multilateral treaties., 1968*»; что касается двусторонних договоров, то вышеупомянутый автор утверждает, что из девяти договоров Соединенного Королевства, включенных в публикацию Соединенных Штатов Америки «*Действующие договоры*» под рубрикой Гаа, три договора ранее применялись только к Золотому Берегу, один договор — к Золотому Берегу и Ашанти и только пять договоров ко всем четырем частям Ганы²⁵⁹.

8) После получения независимости Гана уведомила о признании своего правопреемства в отношении ряда многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, причем некоторые из этих договоров ранее применялись только в отношении отдельных частей нынешней территории Ганы. В практике Генерального секретаря нет указаний на то, что нотификации Ганы относительно правопреемства ог-

раничивались определенными районами этого государства; точно таким же образом в публикации Соединенных Штатов «*Действующие договоры*» нет указаний на то, что какой-либо из девяти двусторонних договоров Соединенного Королевства, помещенный под рубрикой действующие договоры, регулирующие отношения между Соединенным Королевством и Гапой, был ограничен в своем применении определенными районами, в отношении которых данные договоры имели юридическую силу до провозглашения независимости. Специальный докладчик не обнаружил каких-либо примеров, свидетельствующих об обратном, ни в исследованиях, касающихся правопреемства в отношении многосторонних или двусторонних договоров, проведенных Секретариатом, ни в документе, озаглавленном «*Материалы о правопреемстве*». Иначе говоря, видимо, было сделано предположение, что признание Гапой правопреемства относилось ко всей территории государства, даже в том случае, когда договор ранее применялся только в отношении определенной части нового государства.

9) Сомалийская Республика представляет собой унитарное государство, состоящее из Сомали и Британского Сомали. Обе эти территории стали независимыми государствами до объединения их в Сомалийскую Республику, таким образом, формально этот случай можно рассматривать как объединение *государств*. Однако самостоятельное существование этих территорий в качестве независимых государств было очень непродолжительным и явилось всего лишь ступенью на пути образования унитарной республики. Вследствие этого, с точки зрения правопреемства в отношении договоров, данный случай имеет общие черты с образованием Гапы, если не считать факт двойного правопреемства, имевшего место при образовании Сомалийской Республики. Как было указано, «общее отношение правительства Сомали к договорам сводится к тому, что в том случае, если юридическая сила их сохраняется, договоры применяются только к тем районам, к которым они территориально применялись до провозглашения независимости»²⁶⁰. Нет сомнения в том, что этот принцип основывается на той позиции, которую заняло Сомали в отношении конвенций, заключенных в рамках МОТ, ранее применявшихся либо к одной из территорий, из которых образовалось данное государство, либо к обоим вошедшим в него территориям вместе²⁶¹. Имелось две таких конвенции, которые ранее применялись как к подопечной территории, так и к Британскому Сомали; Сомали признало сохранение юридической силы данных конвенций в отношении всей Республики в целом. Семь других конвенций ранее применялись только к подопечной террито-

²⁵⁶ Там же, 1968 год, том II, стр. 84 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add 1 и 2, пункт 371.

²⁵⁷ См. для справок D. P. O'Connell, «State succession...», *The British Year Book...* (loc. cit.), p. 95.

²⁵⁸ Ibid., p. 101.

²⁵⁹ Ibid., p. 102.

²⁶⁰ Ibid., p. 101.

²⁶¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 106.

рии и не распространялись на Британское Сомали, другие шесть конвенций применялись к Британскому Сомали и не распространялись на неподпечную территорию. Сомалийская Республика признала и эти конвенции, сохранив, однако, юридическую силу этих конвенций только в отношении той части территории Республики, в которой эти конвенции применялись ранее. Существует мнение, что Сомали точно так же относится и к договорам об экстрадиции²⁶² и что в соответствии с этим Сомали отказалось бы выдать лицо, совершившее преступление на неподпечной территории, если бы требование выдачи этого лица основывалось на ранее заключенном британском договоре об экстрадиции, который применялся в отношении Британского Сомали.

10) В целом Сомалийская Республика проявила большую умеренность в области признания правопреемства в отношении договоров, о чем свидетельствует исключительная малочисленность ссылок на Сомали, содержащихся в исследованиях Секретариата. Об этом свидетельствует также и тот факт, что Сомали не признало своего правопреемства в отношении многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь²⁶³. Что касается этих договоров, то определенный интерес представляет позиция, занятая Генеральным секретарем в 1961 году, которая нашла свое отражение в письменном запросе, направленном Сомали. Генеральный секретарь перечисляет девять многосторонних договоров, которые ранее применялись как в отношении неподпечной территории, так и в отношении Британского Сомали, и заявляет, что после получения уведомления о том, что Сомали признает обязательства, налагаемые этими договорами, Сомали становится стороной этих договоров, выступая в качестве целостного государства с даты получения независимости. Далее он добавляет:

Та же процедура может быть применена в отношении документов, которые применялись либо к ранее существовавшей неподпечной территории Сомалиленд правительством Италии, либо к ранее существовавшему Британскому Сомали правительством Соединенного Королевства, в том случае если ваше правительство признает, что применение этих документов в настоящее время распространяется на всю территорию Сомалийской Республики²⁶⁴.

Из вышеприведенного отрывка можно сделать заключение, что Сомали лишается возможности

²⁶² D. P. O'Connell, *British Year Book of International Law*, vol. 39 (1963), p. 102. Исследование Секретариата по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров о выдаче преступников (*Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 120—154, документ A/CN.4/229) не содержит какого-либо указания на то, что Сомали признало сохранение юридической силы договоров о выдаче преступников.

²⁶³ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 106.

²⁶⁴ Там же, стр. 118 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 103.

уведомления о правопреемстве данных договоров в случае признания сохранения юридической силы этих договоров только в отношении территории, на которую ранее распространялось действие данных договоров. Если это действительно так, то в свете более поздней практики можно усомниться в неизменности позиции, занимаемой Генеральным секретарем в отношении возможности правопреемства, ограниченного конкретной территорией, на которую распространялось действие данного договора ранее.

11) Составные государства, рассматривавшиеся в настоящем экскурсе, представляют собой государства, которые, несмотря на возможное заключение ими соглашения о передаче договорных обязательств, по своему усмотрению признают или не признают правопреемство в отношении определенных договоров. Таким образом, практика, связанная с подобными составными государствами, не подтверждает правомерности нормы, предусматривающей сохранение юридической силы договора *ipso jure*, как это имеет место при одностороннем подходе к этому вопросу в случае практики, относящейся к образованию союзов *государств*. Практика скорее свидетельствует о том, что образование составного государства современного типа обычно находится в соответствии с принципами, регулирующими образование государств, только что получивших независимость, а также о том, что единственным специальным вопросом, возникающим в связи с составными государствами, является вопрос о территориальной сфере применения договора после признания сохранения юридической силы данного договора.

12) Как явствует из предыдущих пунктов, вопрос о территориальной сфере применения договора рассматривался в разных случаях по-разному. Однако признав, что в данной категории составных государств правопреемство непосредственным образом связано с наличием согласия, различие в практическом применении можно примирить на той основе, что они отражают все же лишь различие намерений в отношении согласия заинтересованных государств. Если это так, то вопрос заключается в том, следует ли исходить из того, что в случае нового составного государства этого типа договор должен применяться ко всей территории государства, если не имеет места противоположное намерение, или же следует исходить из того, что действие договора должно распространяться только на территорию или территории, в отношении которых данный договор имел юридическую силу ранее, если не имеет места намерение распространить его действие на всю территорию нового государства. Взвесив оба эти положения, Специальный докладчик считает, что первое из них представляет собой более приемлемую правовую норму, и первая статья настоящего экскурса была составлена именно на этой основе. В то же время представляется необходимым исключить из пра-

вовой нормы, предусматривающей «всю территорию», те договоры, применение которых ко всей территории новых государств не будет соответствовать объекту и целям этих договоров.

Статья 20. Распад союза государств

АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Когда союз государств распадается и одна или более из составляющих его политически самостоятельных частей становятся независимыми государствами:

a) любой заключенный союзом договор, распространяющийся на весь союз в целом, сохраняет юридическую силу в отношении каждого из этих государств;

b) любой заключенный союзом договор, распространяющийся на какую-либо определенную политически самостоятельную часть союза, которая после этого стала независимым государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства;

c) любой договор, обязательный для союза в соответствии со статьей 19, распространяющийся на определенную политически самостоятельную часть союза, которая впоследствии стала независимым государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства.

2. Подпункты *a* и *b* пункта 1 не применяются, если объект и цель договора являются действительными только в случае сохранения существования союза государств.

3. Когда от союза государств отделяется только одна из составляющих его политически самостоятельных частей, которая становится независимым государством, правовые нормы, содержащиеся в пунктах 1 и 2, применяются также в отношении этого государства.

АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Когда распадается союз государств и одна или более из составляющих его политически самостоятельных частей становятся независимыми государствами, договоры, обязательные для союза на дату распада, сохраняют свою юридическую силу в отношениях между любым государством-преемником и другими государствами — участниками данного договора, если:

a) в случае многосторонних договоров, не относящихся к типу договоров, указанных в статье 7 *a*, *b* и *c*, государство-преемник уведомляет другие государства — участников договора, что оно считает себя стороной данного договора;

b) в случае других договоров государство-преемник и другие государства — участники договора

i) дают на это определенно выраженное согласие; или

ii) в силу их поведения можно считать, что они дали свое согласие или присоединились к договору, имеющему юридическую силу в отношениях этих государств друг с другом.

2. Когда от союза государств отделяется только одна из составляющих его политически самостоятельных частей, которая становится независимым государством, правовые нормы, содержащиеся в пункте 1, применяются также в отношении этого государства.

КОММЕНТАРИИ

1) В резолюции Ассоциации международного права по этому вопросу говорится следующее:

В случае роспуска союзов или федераций отдельные компоненты составного государства могут использовать или против них могут быть использованы договоры составного государства в объеме, в котором они соответствуют изменившимся обстоятельствам, являющимся результатом роспуска²⁶⁵.

В записке Комитета Ассоциации по правопреемству новых государств в отношении договоров и некоторых других обязательств их предшественников, приложенной к этой резолюции, содержится следующее замечание:

По мнению Комитета, практика государств подтверждает, что в случае распада составного государства обязательства по договорам, заключенным составным государством, переходят на составивших его членов²⁶⁶.

Таким образом, в отношении распада, так же как и в отношении образования (государств) Ассоциация подразделяет государства на союзы государств и государства, в состав которых входят всего лишь две территории или более. Однако в данном случае представляется желательным рассмотреть эти две категории отдельно, поэтому настоящая статья и комментарий посвящены главным образом вопросу, касающемуся распада союза государств.

2) В резолюции говорится также о «договорах составного государства» без какого-либо разграничения их; из этого, видимо, следует, что в данном случае имеются в виду как договоры, заключенные союзом в период его существования, так и договоры, заключенные входящими в него территориями до образования союза, которые сохранили свою юридическую силу после образования союза в качестве договоров, обязательных для союза в отношении определенной отгороженной территории. Более того, правовая норма, содержащаяся в резолюции, видимо, представляет собой норму, предусматривающую сохранение юридической силы договора *ipso jure*.

²⁶⁵ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 50, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 15, резолюция 2, пункт третий.

²⁶⁶ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 601.

3) Одним из наиболее старых по времени прецедентов, на который обычно ссылаются в этой связи, является распад Союза Колумбии в 1829—1831 годах. Приблизительно за десять лет до этого Союз был создан на основе трех государств: Новой Гренады, Венесуэлы и Кито (Эквадор); за период существования Союза им были заключены определенные соглашения с иностранными державами. Среди них были договоры о дружественных отношениях, судоходстве и торговле, заключенные Союзом с Соединенными Штатами в 1824 году и с Великобританией в 1825 году²⁶⁷. По всей видимости, после распада Союза, Соединенные Штаты и Новая Гренада признали сохранение юридической силы договора 1824 года, заключенного Союзом, в отношениях этих двух государств. Далее, Великобритания и Венесуэла, а также Великобритания и Эквадор, хотя и не без колебаний со стороны Великобритании, видимо, действовали исходя из того, что договор 1825 года, заключенный Союзом, сохраняет юридическую силу во взаимных отношениях этих государств. Правда, создается впечатление, что был момент, когда британские юристы, выражая свое мнение в отношении позиции, касающейся Венесуэлы, считали, что для сохранения юридической силы этого договора требуется подтверждение как Великобритании, так и Венесуэлы; однако при этом они также, видимо, понимали, что Венесуэла имела право требовать сохранения юридической силы прав, предоставленных ей по данному договору.

4) Другим старым по времени прецедентом, на который обычно ссылаются, является распад Унии Норвегии и Швеции в 1905 году²⁶⁸. Во время существования Унии было признано, что эти государства имеют самостоятельную международную правосубъектность, о чем свидетельствует факт заключения Соединенными Штатами отдельных договоров об экстрадиции с правительствами Норвегии и Швеции. Более того, некоторые из договоров были заключены королем Норвегии и Швеции от имени всей Унии в целом, в то время как другие — от имени одной из его частей. После распада Унии каждое из государств обратилось с идентичными нотификациями к иностранным державам, в которых выражалось мнение этих государств в отношении последствий распада. В шведской ноте, направленной Великобритании, содержалось соответствующее заявление, в котором говорилось следующее:

...Шведское правительство считает себя, таким образом, свободным от всякой ответственности на основании обязательств, содержащихся в упомянутых общих конвенциях и соглашениях, касающихся Норвегии. Что касается догово-

²⁶⁷ См. A. D. McNair, *op. cit.*, pp. 606—611; и D. P. O'Connell, «State succession...», *The British Year Book...* (*loc. cit.*), pp. 117—121.

²⁶⁸ См. для справок D. P. O'Connell, *British Year Book of International Law*, vol. 39 (1963), pp. 122—123; R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, pp. 87—88.

ров или других соглашений, заключенных от имени Его Величества короля Швеции и Норвегии отдельно для Норвегии, совершенно очевидно, что правительство Его Величества после распада союза двух государств не несет никаких обязательств, которые вытекают из этого для Норвегии.

С другой стороны, правительство Швеции полагает, что вышеуказанные акты, заключенные совместно Швецией и Норвегией, сохраняют свои последствия в том, что касается отношений между Швецией и другой или другими договаривающимися сторонами, и отделение Швеции от Норвегии никоим образом не изменяет положений, которые регулировали до сих пор эти отношения²⁶⁹.

Таким образом, посредством этих нотификаций, аналогичных некоторым нотификациям более позднего времени, другие державы получили уведомление о позиции, которую заняли эти два государства в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных Унией: договоры, непосредственно касающиеся только одного государства, сохраняли свою юридическую силу только в отношениях между этим государством и другими государствами — сторонами данного договора; договоры, распространявшиеся на всю Унию в целом, сохраняли свою юридическую силу в отношении каждого из государств, но только в отдельности.

5) Великобритания признала сохранение юридической силы заключенных Унией договоров в отношении Швеции только «вплоть до дальнейшего рассмотрения данного вопроса», заявив, что распад Унии, «безусловно, дает право правительству Его Величества рассмотреть de novo договорные обязательства, связывающие Великобританию с двуединой монархией»²⁷⁰. С другой стороны, Франция и Соединенные Штаты, видимо, разделяли точку зрения Норвегии и Швеции в отношении того, что договоры ранее существовавшей Унии сохраняют свою юридическую силу на основе положений, изложенных в их соответствующих нотах²⁷¹.

6) Можно считать, что конец Австро-Венгерской империи в 1919 году представляет собой случай распада унии, поскольку это касается

²⁶⁹ *Le Gouvernement suédois se tient donc pour dégagé de toute responsabilité du chef des obligations stipulées dans les dites Conventions et Arrangements communs, et qui concernent la Norvège. Pour ce qui est des traités ou autres arrangements conclus au nom de Sa Majesté le Roi de Suède et de Norvège séparément pour la Norvège, il est évident que le Gouvernement de Sa Majesté n'est aucunement responsable, après la séparation des deux Etats, des obligations qui en résultent pour la Norvège.*

*De l'autre côté, le Gouvernement suédois est d'avis que les actes susmentionnés conclus en commun par la Suède et la Norvège continuent à sortir leurs effets pour ce qui concerne les rapports entre la Suède et la ou les autres Parties Contractantes sans que la dissolution entre la Suède et la Norvège modifie en aucune manière les dispositions qui ont réglé jusqu'à présent ces rapports. (British and Foreign State Papers, vol. 98 (London, H. M. Stationery Office, 1909), pp. 833—834; цит. в A. D. McNair, *op. cit.*, p. 614).*

²⁷⁰ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 615.

²⁷¹ См. G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1943), vol. V, p. 362; R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, p. 88.

Австрии и Венгрии, и расчленение — поскольку это касается других территорий империи. В качестве прецедента, пригодного для использования в поставленных целях, распад двусторонней монархии осложнен тем, что он имел место после войны 1914—1918 годов, в которой Австро-Венгрия выступала как воюющая сторона, а также и тем, что вопрос о судьбе договоров, заключенных двуединой монархией, регулировался мирными договорами²⁷². Сложившееся положение в общих чертах было охарактеризовано одним из авторов следующим образом:

Представляется, что в соответствии с мнением сторон мирных договоров (включая также Австрию и Венгрию), если не считать положений, содержащихся в этих или других договорах, предусматривающих иное, эти две страны являются, соответственно, прямыми преемниками Австро-Венгерской империи, получают все права и несут все обязанности по договорам, одной из сторон которых являлась Австро-Венгерская империя, о чем свидетельствуют соответствующие заявления, сделанные Австрией и Венгрией. Однако этот вопрос содержит в себе определенное противоречие; в свое время много спорили по поводу того, была или не была уничтожена правосубъектность Австрии и Венгрии в 1918 году, результатом чего явилось образование новых государств, свободных от ранее принятых обязательств, если государства не принимают на себя эти обязательства на основании договора...²⁷³

Создается впечатление, что Австрия в своих отношениях с государствами, не являвшимися сторонами мирных договоров, занимала более сдержанную позицию в вопросе, касающемся обязательства признать сохранение юридической силы договоров, заключенных двусторонней монархией. В соответствии с утверждением нидерландского автора, в своих отношениях с Нидерландами Австрия, практически соглашаясь признать сохранение юридической силы договоров, заключенных двуединой монархией, тем не менее, настаивала на том, что она представляет собой новое государство, не связанное *ipso jure* обязательствами по этим договорам²⁷⁴. С другой стороны, Венгрия, видимо, в целом признала, что ее следует рассматривать как государство, сохраняющее обязательства, налагаемые этими договорами *ipso jure*.

7) То же самое различие в подходе к решению этого вопроса со стороны Австрии и Венгрии отражено в исследованиях Секретариата о правопреемстве в отношении двусторонних договоров. Так, например, Венгрия сообщила шведскому правительству в 1922 году следующее:

С точки зрения венгерского конституционного права, Венгрия тождественна бывшему Королевству Венгрии, которое во времена двуединого государства являлось, наряду с Австрией, второй составной частью бывшей Австро-Венгерской монархии. Отсюда следует, что распад монархии, то есть расторжение конституционных связей между Австрией и Венгрией, само по себе не лишило силы договоры и конвенции, которые действовали в отношении Королевства Венгрии во времена двуединого государства*²⁷⁵.

²⁷² R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, p. 88—91.

²⁷³ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 616.

²⁷⁴ R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, pp. 89—91.

²⁷⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 146, документ A/CN.4/229, пункт 115.

С другой стороны, создается впечатление, что Австрия ставила вопрос о сохранении юридической силы договора об экстрадиции, заключенного двуединой монархией со Швейцарией, в зависимости от заключения соглашения с этой страной²⁷⁶. Подобно этому, в отношении торговых договоров в исследовании Секретариата содержится следующее замечание: «Поскольку этот вопрос не регулировался конкретными положениями Соглашения о мире, Австрия в целом заняла отрицательную, а Венгрия — положительную позицию»²⁷⁷. Это соображение подкрепляется ссылками на практику, применявшуюся той или другой стороной и в отношении скандинавских государств, Нидерландов и Швейцарии, не являвшихся сторонами Соглашения о мире. Более того, различие в подходе к решению данного вопроса со стороны этих двух стран проявляется также и в применявшейся ими практике в отношении двусторонних договоров, как это явствует из исследования Секретариата, посвященного вопросу правопреемства в отношении Гаагских конвенций о мирном решении международных споров 1899 и 1907 годов²⁷⁸.

8) В период между 1918 и 1944 годами Исландия входила вместе с Данией в союз государств, в котором договоры, заключенные Данией от имени союза, не были обязательны для Исландии, если на то не было согласия последней²⁷⁹. Во время существования союза самостоятельность Исландии была признана всеми государствами; и действительно, в некоторых случаях договоры заключались отдельно с Данией и Исландией. На дату распада союза существовало несколько договоров, заключенных до образования союза, которые распространялись на союз только в отношении Исландии, и договоров, заключенных позже, во время существования союза, имеющих юридическую силу только в отношении Исландии. Впоследствии в качестве отдельного независимого государства Исландия признала сохранение юридической силы той и другой категории союзных договоров, при этом то же отношение имело место и со стороны других государств — участников этих договоров²⁸⁰. Таким образом, в соответствии с исследованием договоров об экстрадиции, проведенном Секретариатом,

...опубликованный министерством иностранных дел Исландии список договоров, действовавших на 31 декабря 1964 года, включает договоры о выдаче преступников, заключенные Данией до 1914 года с Бельгией, Германией (указаны в разделе «Федеративная Республика Германия»), Испанией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Норвегией, Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Австралия», «Индия», «Канада», «Новая Зеландия» и «Цейлон»), Соединенными Штатами и Фран-

²⁷⁶ Там же, пункт 116.

²⁷⁷ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 162, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункт 110.

²⁷⁸ Там же, 1968 год, том II, стр. 28—29 англ. текста, документ A/CN.4/200, пункты 110—112.

²⁷⁹ См. A. D. McNair, *op. cit.*, p. 620.

²⁸⁰ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 111—112.

цией. В каждом случае отмечается также, что прочие перечисленные в списке страны считают данный договор действительным²⁸¹.

Далее, в соответствии с исследованием торговых соглашений, которое было осуществлено Секретариатом, тот же список, опубликованный в Исландии,

...включает договоры и соглашения о торговле, заключенные до 1914 года, между Данией и Бельгией, Чили, Францией, Венгрией, Италией, Либерией, Нидерландами, Норвегией, Швецией, Швейцарией и Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Канада», «Цейлон», «Индия», и «Южная Африка») и торговые договоры и соглашения, заключенные Данией за период с 1918 по 1944 год с Австрией, Бразилией, Бразилией, Чехословакией, Финляндией, Грецией, Гаити, Польшей, Румынией, Испанией, СССР и Соединенными Штатами. Семнадцать из двадцати семи перечисленных государств также подтвердили, что эти договоры остаются в силе. Остальная часть государств, по-видимому, не заняла никакой позиции²⁸².

Что касается многосторонних договоров, то следует понимать, что после распада союза Исландия считала себя стороной любого многостороннего договора, который распространялся на ее территорию во время существования союза. Однако при этом строго применялось положение конституции союза, в котором предусматривалось, что договоры, заключавшиеся от имени союза, не являлись обязательными для Исландии, если на то не было ее согласия; большое число многосторонних договоров, заключенных Данией во время существования союза, в том числе договоры, заключенные под эгидой Лиги Наций, по существу не были приняты Исландией. Видимо, этим объясняется тот факт, что в настоящее время именно Дания включена в ряде случаев Секретариатом Организации Объединенных Наций в число государств — участников договора Лиги Наций, в то время как Исландия не включена в их число²⁸³. Более того, в некоторых случаях имеются отдельные записи, касающиеся Дании и Исландии, в которых указывается, что либо обе страны, Дания и Исландия, связаны данным договором, либо одна Дания, при этом указывается, что к данному договору может присоединиться и Исландия²⁸⁴. Таким образом, практика, применяемая в отношении многосторонних договоров, подтверждает самостоятельную международную правосубъектность Исландии в период существования союза.

²⁸¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 111.

²⁸² Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 161, документ A/CN.4/243 и Add.I, пункт 109.

²⁸³ Так, например: Протокол от 1930 года, относящийся к военным обязательствам в некоторых случаях двойного гражданства, Протокол от 1923 года о статьях, касающихся арбитража, Конвенция от 1927 года о выполнении решений, принятых иностранными арбитражными судами, и т. д. (*Multilateral treaties... 1968, part II, Nos. 5, 6, 7, etc.*).

²⁸⁴ Подписание, ратификация и присоединение в отношении соглашений и конвенций, заключенных под эгидой Лиги Наций (*League of Nations, Official Journal, Special Supplement No. 193*).

9) Влияние образования Объединенной Арабской Республики на договоры, заключенные в период до заключения союза между Сирией и Египтом, рассмотрено выше²⁸⁵. Спустя примерно 2,5 года после образования союза он распался в результате выхода из него Сирии. В то время сирийское правительство издало декрет в отношении двусторонних и многосторонних договоров, где говорится, что любой договор, заключенный в период существования союза с Египтом, остается в силе в том, что касается Сирийской Арабской Республики²⁸⁶. Правительство Сирии передало текст этого декрета Генеральному секретарю, заявив, что впоследствии «обязательства, принятые Сирийской Арабской Республикой по международным соглашениям и конвенциям в период существования союза с Египтом, остаются в силе по отношению к Сирии». Ввиду этого уведомления Генеральный секретарь установил следующую практику:

Поэтому, что касается любого акта, осуществляемого Египтом * или впоследствии Объединенной Арабской Республикой в отношении любого юридического документа, заключенного под эгидой Организации Объединенных Наций, то дата такого акта будет указана в списке государств против названия государства *Объединенная Арабская Республика* *. Даты актов, осуществляемых Сирией * до образования Объединенной Арабской Республики, указываются против названия «Сирия», так же как и даты получения документов о присоединении или уведомлении об обращении к Сирийской провинции, депонированных от имени Объединенной Арабской Республики в течение того времени, когда Сирия входила в качестве составной части в Объединенную Арабскую Республику²⁸⁷.

Другими словами, было зарегистрировано, что каждое государство сохраняет свои обязательства в отношении своей собственной территории по договорам Объединенной Арабской Республики, заключенным в период существования союза, а также по договорам, в которых она выступала как самостоятельная сторона до заключения союза, и сохраняющим свою юридическую силу в отношении ее собственной территории в период существования этого союза.

10) Следует отметить, что перед образованием Объединенной Арабской Республики, как показано против названия «Сирия», последняя сделала одностороннее заявление относительно влияния распада союза на договоры, заключенные союзом в период его существования. Одновременно она явно исходила из того, что обязательства по договорам, заключенным в период до образования союза, стороной которых являлось бывшее государство Сирия, автоматически остаются для нее в силе, и, по всей вероятности, такого же мнения придерживался Генеральный секретарь. Другой член союза — Египет — не сделал никаких заявлений. Сохранив название «Объединенная Арабская Республика», Египет, видимо, считал, что в действительности откололась Сирия и что само собой разумеется, что Египет продолжа-

²⁸⁵ См. пункты 12—17 комментария к статье 19.

²⁸⁶ См. М. М. Whiteman, *op. cit.*, vol. 2, p. 987.

²⁸⁷ *Multilateral treaties... 1968, p. 4, foot-note 3.*

ет выступать в качестве стороны многосторонних договоров, заключенных союзом. Точно так же Египет явно исходил из предположения, что договоры, заключенные до образования союза, стороной которых он был, автоматически сохраняют свою юридическую силу для Объединенной Арабской Республики. Эта договорная практика должна быть оценена в отношении Сирии и Объединенной Арабской Республики с учетом тех условий, на которых они могут оставаться членами международных организаций²⁸⁸. Сирия в телеграмме Председателю Генеральной Ассамблеи просила Организацию Объединенных Наций «принять к сведению возобновление членства Сирийской Арабской Республики в Организации Объединенных Наций»²⁸⁹. Председатель, проведя консультации со многими государствами и убедившись в том, что нет никаких возражений, разрешил Сирии снова занять свое место в Ассамблее. К Сирии, возможно, ввиду того, что раньше она являлась самостоятельным государством — членом Организации Объединенных Наций, был применен режим, отличный от режима, примененного в 1947 году к Пакистану, который должен был пройти процедуру приема в ООН нового государства. Сохранение права Объединенной Арабской Республики оставаться членом ООН после распада союза никогда не подвергалось сомнению. Вообще говоря, в других международных организациях было принято аналогичное решение.

11) Другой подход к многосторонним договорам совпадает с практикой Генерального секретаря, как это следует из исследования Секретариатом Конвенций по охране авторских прав на литературные и художественные произведения²⁹⁰, Конвенций о защите промышленной собственности²⁹¹ и Женевских конвенций о гуманном обращении²⁹². Это также верно в отношении позиции, занятой Соединенными Штатами как депозитария устава МАГАТЭ в переписке с Сирией относительно правового статуса последней как члена этого Агентства²⁹³. Что касается двусторонних договоров, то исследования Секретариатом соглашений о воздушных перевозках²⁹⁴ и торговых соглашений²⁹⁵ подтверждает аналогичную практику.

12) В этой связи часто приводится пример распада Федерации Мали в 1960 году. Однако факты относительно распада этой крайне эфемерной

федерации считаются слишком специальными, для того чтобы образовать прецедент, из которого можно было бы вывести какое-либо общее правило. В 1959 году представители четырех автономных территорий Французского сообщества приняли текст конституции для «Федерации Мали», однако только две из этих стран — Судан и Сенегал — ратифицировали эту конституцию²⁹⁶. В июне 1960 года Франция, Судан и Сенегал достигли соглашения об условиях передачи полномочий от Сообщества Федерации и о независимости. Впоследствии от имени Федерации Мали с Францией было заключено семь соглашений о сотрудничестве. Однако в августе Сенегал аннулировал ратификацию конституции и впоследствии был признан Францией независимым государством; вследствие этого новорожденная Федерация распалась почти с первых своих шагов, и в ней остался один Судан. Сенегал — государство, которое фактически вышло из состава или откололось от Федерации, — обменялся нотами с Францией, в которых он заявил, что

...в силу принципов международного права, касающихся правопреемства государств, к Республике Сенегал в той мере, в какой это ее касается, переходят права и обязанности, вытекающие из соглашений о сотрудничестве от 22 июня 1960 года между Французской Республикой и Федерацией Мали, независимо от изменений, которые, по общему согласию, будут сочтены необходимыми²⁹⁷.

В ответ на это послание французское правительство заявило, что оно разделяет такую точку зрения. С другой стороны, Мали, которое оспаривало законность роспуска Федерации Сенегалом и сохранило название государства Мали, отказалось на основании правопреемства признать за собой обязательства по соглашениям о сотрудничестве. Таким образом, правопреемство было признано государством, от которого можно было ожидать, что оно откажется от него, и, наоборот, от него отказалось государство, от которого ожидали, что оно его примет. Однако при любых обстоятельствах, как уже было отмечено раньше, из факта распада этой Федерации нельзя сделать каких-либо полезных выводов.

13) Хотя на практике существует некоторая несообразность (например, Австрия и Мали), видимо, следует оказать общую поддержку тому тезису, что при распаде союза бывшее составное государство остается связанным: а) обязательствами по договорам, заключенным правительством союза, которые имеют отношение к данному государству; и б) договорами, которые были в силе для этого государства, когда оно вступило в союз, и продолжали оставаться в силе в период существования этого союза. С другой стороны, по крайней мере некоторые аспекты такой практики, видимо, являются объяснимыми на основе согласия заинтересованных государств.

²⁹⁶ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 170—172.

²⁹⁷ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 174, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункт 176.

²⁸⁸ См. выше, пункты 12—17 комментария к статье 19.

²⁸⁹ *Multilateral treaties... 1968*, p. 4, foot-note 3.

²⁹⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 18 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 50 и 51.

²⁹¹ *Там же*, стр. 67—68 англ. текста, пункты 296 и 297.

²⁹² *Там же*, стр. 49—50 англ. текста, пункт 211.

²⁹³ M. M. Whiteman, *op. cit.*, vol. 2, pp. 987—990.

²⁹⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 169—174, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 152—175.

²⁹⁵ *Там же*, стр. 171—172, пункты 161—165.

Соответственно, так же как в случае с предыдущей статьей, Специальный докладчик подготовил альтернативные тексты для рассмотрения их Комиссией: альтернативный текст А, составленный в плане правовой нормы сохранения *ipso iure* юридической силы договоров; и альтернативный текст В, составленный в плане сохранения юридической силы договоров по согласию сторон.

Статья 21. Другие случаи расчленения государства на два или более государств

1. Когда часть государства, не представляющего собой союза государств, становится самостоятельным государством либо в результате отделения от государства, либо в результате раздела данного государства, правовые последствия правопреемства государств в отношении договоров, действовавших в данной части государства на дату отделения или раздела, регулируются правовыми нормами, содержащимися в пунктах 2 и 3.

2. Обязательства и права государства-преемника и других участников такого договора определяются на основе применения соответствующих положений статей 7—17 данного свода статей.

3. В случае отделения подобный договор остается в силе в отношениях между государством-предшественником и другими государствами — участниками договора в отношении сохраняющейся у государства-предшественника части территории в том случае, если положения договора или объект и цель договора не предусматривают, что:

а) данный договор относится только к той части, которая отделилась от государства-предшественника;

б) отделение влечет за собой коренное изменение обязательств и прав, предусмотренных в данном договоре; или

в) существует договоренность об ином.

КОММЕНТАРИИ

1) В статье 2 рассматриваются случаи отделения от государства района территории, который присоединяется к другому государству (принцип подвижности договорных границ); статья 20 посвящена проблеме распада союза государств. В настоящей статье рассматриваются другие случаи расчленения государств, в результате чего образуются два или более государств.

2) Наиболее частым является случай, когда часть государства отделяется от него и становится независимым государством, при этом то государство, от которого отделилась определенная часть, продолжает свое существование без каких-либо изменений, кроме сокращения размеров территории. В этом случае в результате расчле-

нения появляется государство, получающее независимость на основе правопреемства, при этом положение получившего независимость государства в отношении договоров, действие которых ранее распространялось на отделившуюся территорию, регулируется статьями, содержащимися в части II настоящего проекта²⁹⁸. Основной правовой нормой, регулирующей положение государства, получившего независимость, является так называемая правовая норма «чистой доски», сформулированная в статье 6. Хотя за последние годы эта правовая норма применялась главным образом в отношении бывших зависимых территорий, которые становились независимыми государствами, ее источником является практика, применявшаяся к отделившимся государствам. Соответственные ссылки на практику, подтверждающую применение этой правовой нормы в отношении отделившихся государств, содержатся в комментарии Специального докладчика к статье²⁹⁹. Однако, для того чтобы представить проблему расчленения государств в ее истинном значении, следует привести некоторые случаи, иллюстрирующие эту практику, в данной статье.

3) До образования Организации Объединенных Наций считалось, что колонии представляют собой территории, полностью принадлежащие колониальной державе. В соответствии с этим некоторые из более ранних прецедентов, которые обычно приводятся для иллюстрации применения правовой нормы «чистой доски» в случаях отделения, касаются отделения колоний; так, например, отделение американских колоний от Великобритании и Испании. В этих случаях, как правило, считается, что новые государства начали свое существование как государства, свободные от любых обязательств в отношении договоров, заключенных тем государством, от которого они отделились³⁰⁰. Другим более ранним по времени прецедентом является отделение Бельгии от Нидерландов в 1830 году, о котором один из авторов сказал следующее: «Несмотря на отсутствие достаточной документации, подтверждающей это положение, общепринято считать, что в отношении договоров Бельгия начала с „чистой доски“, если не считать договоры местного или диспозитивного характера»³⁰¹. Если даже предположить, что бельгийские юридические инстанции в некоторых случаях занимали несколько иную позицию, то, как указывает другой автор, хотя договоры, заключенные Нидерландами до 1830 года, оставались в силе, Бельгия, тем не ме-

²⁹⁸ Часть II в окончательном тексте проекта статей должна стать частью III.

²⁹⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 36—43, документ A/CN.4/224 и Add.1, глава II.

³⁰⁰ A. D. McNair, *op. cit.*, pp. 601—603; D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 90—95; O'Коннелл обращает внимание на то, что Соединенные Штаты после наследования испанских колоний не всегда отрицательно относились к правопреемству в отношении обязательств по договорам, заключенным Испанией.

³⁰¹ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 603.

нее, должна была заключить новые договоры или официальным образом признать сохранение юридической силы старых договоров в своих отношениях с целым рядом государств³⁰².

4) Что касается более современных прецедентов, то, когда в 1898 году Куба отделилась от Испании, договоры, заключенные Испанией, не считались обязательными для Кубы после получения этой страной независимости. Точно так же, когда Панама отделилась от Колумбии в 1903 году, Великобритания и Соединенные Штаты считали, что Панама может руководствоваться правовой нормой «чистой доски» в отношении договоров, заключенных Колумбией³⁰³. Панама также заняла эту позицию, хотя, видимо, ей не удалось убедить Францию в том, что она (Панама) не несет обязательств по договорам, заключенным между Францией и Колумбией. Что касается Колумбии, то после отделения Панамы она продолжала свое существование как самостоятельное государство, и ее обязательства по договорам, заключенным до отделения Панамы, никогда не подвергались сомнению. Далее, после того как Финляндия отделилась от России после первой мировой войны, как Великобритания, так и Соединенные Штаты считали, что ранее действовавшие договоры, заключенные Россией в отношении Финляндии, не будут обязательными для Финляндии после получения ею независимости³⁰⁴. В этой связи можно сослаться на заявление Соединенного Королевства, которое свидетельствует о том, что государство заняло твердую позицию в отношении того, чтобы к Финляндии был применен принцип «чистой доски», за исключением тех договорных обязательств, которые «носят характер сервитутов»³⁰⁵. Соединенное Королевство заняло ту же позицию в отношении Эстонии, Латвии и Литвы после того, как они были признаны независимыми государствами после первой мировой войны³⁰⁶.

5) Обстоятельства, связанные с прекращением существования Австро-Венгерской империи, уже анализировались³⁰⁷ в связи с распадом унии государств. В этой статье было высказано мнение, что в данном случае имели место распад унии, постольку поскольку это касалось двуединой монархии как таковой, и расчленение, постольку поскольку это касалось других территорий империи. Обращалось внимание на то, что, даже если рассматривать этот случай как распад унии, Австрия оспаривала свое обязательство, касающееся принятия договоров, заключенных двуеди-

ной монархией, в то время как Венгрия приняла на себя это обязательство. Другими территориями, которые, как представляется, скорее подпадают под категорию расчленения, были Чехословакия и Польша³⁰⁸. В соответствии с мирными соглашениями оба эти государства были обязаны присоединиться к некоторым многосторонним договорам, что явилось условием их признания. Однако вне этих особых обязательств эти страны рассматривались как новые государства, которые начали свое существование, не имея никаких обязательств в отношении договоров, заключенных ранее существовавшей Австро-Венгерской империей³⁰⁹.

6) Другим прецедентом, относящимся к периоду времени до образования Организации Объединенных Наций, является отделение Ирландского Свободного государства от Соединенного Королевства в 1922 году. Интерпретация применявшейся в этом случае практики несколько осложнена тем, что в течение определенного периода времени после отделения от Соединенного Королевства Ирландское Свободное государство оставалось в пределах Британского содружества наций в качестве «доминиона». Ввиду этого правительство Соединенного Королевства заняло определенную позицию, в соответствии с которой оно считало, что Ирландское Свободное государство не отделилось и что, так же как и в случае Австрии, Новой Зеландии и Канады, договоры, заключенные Великобританией и ранее применявшиеся в отношении Ирландского Свободного государства, сохранили свою юридическую силу в отношении нового доминиона. Напротив, Ирландское Свободное государство считало, что оно отделилось от Соединенного Королевства, и в плане правопреемства в отношении договоров рассматривало себя как новое государство. В 1933 году премьер-министр (г-н де Валера) сделал следующее заявление в ирландском парламенте:

Настоящее положение Ирландского Свободного государства в отношении договоров и конвенций, заключенных между бывшим Соединенным Королевством и другими странами, основывается на общей международной практике, применяющейся в отношении вновь созданного самостоятельного государства. В том случае, когда появляется новое государство, ранее представлявшее собой часть другого более старого по времени существования государства, то принятие или непринятие этим государством договорных отношений ранее существовавшего государства представляет собой вопрос, который новое государство должно решить либо путем определенно выраженного заявления, либо путем соответствующего поведения (в отношении каждого из договоров), что определяется соответствующими соображениями политического характера. Практика данного государства заключалась в принятии положения, созданного на основе торговых и административных договоров и конвенций, заключенных бывшим Соединенным Королевством, и сохранении этого положения до того вре-

³⁰² R. W. G. de Murali, *op. cit.*, p. 101.

³⁰³ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 97—98; G. H. Hackworth, *op. cit.*, vol. V, pp. 362—363.

³⁰⁴ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 99—100; A. D. McNair, *op. cit.*, p. 605.

³⁰⁵ *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 37, документ A/CN.4/224 и Add.1, пункт 3 комментария к статье 6.

³⁰⁶ См. также A. D. McNair, *op. cit.*, p. 605; и D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 99—100.

³⁰⁷ См. пункты 6 и 7 комментария к статье 20.

³⁰⁸ Польша была образована на территориях, находившихся под суверенитетом трех различных государств — Австро-Венгрии, России и Германии.

³⁰⁹ A. D. McNair, *op. cit.*, pp. 603—605; D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 178—182.

мени, когда срок отдельных договоров и конвенций истекает или в данные договоры или конвенции будут внесены поправки. В том случае, когда это было желательно, была использована возможность заключения отдельных соглашений с заинтересованными государствами³¹⁰.

Ирландское правительство, как показывает применяемая им практика, не считало, что новое правительство имеет право в *одностороннем порядке* решать вопрос о принятии или отклонении договоров, заключенных его предшественником. Исходя из этого премьер-министр Ирландии в 1933 году определил отделившемуся государству такое положение, которое, как свидетельствует практика, не очень отличалось от положения государств, получивших независимость в послевоенный период.

7) В исследованиях, посвященных правопреemptству государств в отношении договоров об экстрадиции и торговых соглашениях, проведенных Секретариатом, содержатся иллюстрации договорной практики, касающейся Ирландского Свободного государства. Исследование договоров об экстрадиции содержит, среди прочего следующее положение:

Непосредственно перед тем, как Ирландия стала независимой, на нее распространялись 43 договора о выдаче преступников. Один автор в 1957—1958 годах направил запросы во все сорок три государства. Из одиннадцати государств, выразивших свое мнение по вопросу о сохранении договоров в силе в отношении Ирландии, три (Венгрия, Люксембург и Эквадор), по-видимому, считали, что эти договоры остаются в силе, одно (Швеция) открыто денонсировало свой договор в отношении Ирландии, два (Австрия и Швейцария), по-видимому, положительно отнеслись к сохранению этих договоров в силе, но при условии, что Ирландия заявит о своей готовности считать себя связанной этими договорами, а пять государств (Гватемала, Дания, Италия, Куба и Нидерланды) считали, что Ирландия не связана этими договорами. Из этих пяти два (Италия и Нидерланды), по-видимому, придерживались той точки зрения, что Ирландия, если она этого хочет, может сохранить действительную силу этих договоров, выразив свое желание в соответствующем заявлении³¹¹.

В исследовании содержится также упоминание о трех случаях, которые свидетельствуют о том, что сохранение юридической силы договора было подтверждено соответствующим поведением, когда либо Ирландия, либо другое государство—участник договора ссылались на положения договора, не встретив возражений в отношении действительности данного договора³¹². То, что политика Ирландского Свободного государства была направлена на принятие положения, созданного торговыми и административными договорами, заключенными его предшественником, подтверждается также и в исследовании торговых соглашений, в котором приводится ряд примеров прекращения или замены договоров, заключенных до получения независимости в отношении свободного государства³¹³.

8) Что касается многосторонних договоров, то Ирландское Свободное государство определяло свой статус в качестве участника договора посредством присоединения, а не правопреемства. Правда, в случае Конвенции Красного Креста 1906 года Ирландское Свободное государство, видимо, признало свой статус в качестве участника договора на основе ратификации Конвенции Соединенным Королевством 16 апреля 1907 года³¹⁴. Хотя в *Handbook of the International Red Cross* Ирландское Свободное государство значится как участник этой Конвенции с 1926 года без указания точной даты или способа присоединения, сообщение, полученное британским генеральным консулом в Женеве в 1956 году от Международного комитета, содержит в себе следующее объяснение этого вопроса:

...В перечне стран, ратифицировавших Женевскую конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 1906 года, было бы предпочтительнее установить дату ратификации странами Содружества и Ирландской Республикой 16 апреля 1907 года, так как страны Содружества, не отказавшись от них, тем самым связаны международными обязательствами, вытекающими из ратификации Конвенции Соединенным Королевством *...³¹⁵

В исследовании, проведенном Секретариатом, это заявление комментируется следующим образом: в соответствии с вышеприведенным уведомлением «Соединенное Королевство считает, что Австралия, Индия, Канада, Ирландская Республика и Южная Африка стали участниками Конвенции 1906 года в порядке правопреемства»³¹⁶. Это мнение не является окончательным, поскольку мнение Ирландского Свободного государства относительно занимаемого им положения резко отличалось от мнения Соединенного Королевства. Однако по крайней мере Свободное государство, видимо, дало свое согласие на то, чтобы его рассматривали в качестве участника этой Конвенции на основе ратификации его предшественником. Вместе с тем, в случае Бернского союза по охране авторских прав на литературные и художественные произведения Ирландское Свободное государство *присоединилось* к Конвенции, хотя использовало при этом дипломатические службы Соединенного Королевства, для того чтобы сделать соответствующее уведомление³¹⁷. Швейцарское правительство, выступавшее в качестве депозитария, информировало в то время участников Союза о присоединении Ирландского Свободного государства, сопроводив эту информацию замечанием о том, что Бюро считает, что присоединение Ирландского Свободного государства к Конвенции является «доказательством того, что это государство отделилось от Союза, когда получило статус независимой территории». Другими словами, Бюро признало, что Свободное государство действовало на основе

³¹⁰ *Ibid.*, p. 123.

³¹¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 17.

³¹² *Там же*, пункты 19—21.

³¹³ *Там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 145, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 19—20.

³¹⁴ *Там же, 1968 год*, том II, стр. 38—39 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 154—158.

³¹⁵ *Там же*, стр. 39 англ. текста, пункт 157.

³¹⁶ *Там же*, пункт 158.

³¹⁷ *Там же*, стр. 13 англ. текста, пункт 25.

принципа «чистой доски», а не на основе «правопреемства» в отношении Бернской конвенции. Более того, Республика Ирландия включена Секретариатом Организации Объединенных Наций в список участников двух конвенций, ратифицированных Великобританией до того, как Республика Ирландия получила независимость, причем в обоих случаях Республика стала участницей путем присоединения³¹⁸.

9) Таким образом, практика, имевшая место до образования Организации Объединенных Наций, за исключением одного или двух случаев, свидетельствующих об обратном, убедительно подтверждает применение правовой нормы «чистой доски» в случаях «отделения» в той форме, в которой она выражена в статье 6 настоящего проекта: а именно, отделившееся государство в качестве нового независимого государства не обязано сохранять юридическую силу или становиться участником договоров, заключенных его предшественником. До образования Организации Объединенных Наций депозитарная практика в отношении случаев правопреемства государств была гораздо менее развита по сравнению с практикой, применявшейся за последние 25 лет, что объясняется очень большим числом случаев правопреемства государств, с которыми столкнулись депозитарии. Поэтому неудивительно, что более ранняя практика в отношении отделившихся государств не обнаруживает ясно выраженной концепции уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров в том виде, в каком она известна в настоящее время. Однако с этой оговоркой положение отделившегося государства в отношении договоров его предшественника в период существования Лиги Наций, видимо, было схоже с тем положением, в котором в современной практике находится получившее независимость государство, ранее имевшее статус либо колонии, либо подопечной территории или протектората.

10) За период существования Организации Объединенных Наций число случаев отделения, результатом которого явилось образование нового государства, было сравнительно невелико в отличие от случаев появления суверенного государства, ранее бывшего зависимой территорией. Первый случай такого рода, характерный определенным своеобразием, связан с Пакистаном, который в целях облегчения участия в международных организациях и многосторонних договорах рассматривался обычно как государство, отделившееся от Индии, в силу чего оно не несло обязанностей и не имело право *ipso jure* по договорам, заключенным до получения этим го-

сударством независимости³¹⁹. В значительной степени это относится также и к двусторонним договорам³²⁰, хотя создается впечатление, что в некоторых случаях предполагалось, что Пакистан должен рассматриваться как участник данного договора на основании соглашений о передаче прав и обязательств, включенных в Декрет 1947 года о независимости Индии (Международные соглашения). Таким образом, случай с Пакистаном аналогичен случаю с Ирландским Свободным государством и, как уже было указано в комментарии к статье 6, видимо, представляет собой случай применения того принципа, на основании которого отделившееся государство пользуется правом «чистой доски» в том смысле, что оно не несет никаких *обязательств* в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных его предшественником. Однако позднее, в данном комментарии, необходимо будет вернуться к одному конкретному вопросу, касающемуся Пакистана, а именно — должны ли учитываться особые соображения при разделении государства на два более или менее равных государства³²¹. Однако предварительно следует рассмотреть еще два случая отделения территории от государства.

11) Первый из них касается расчленения Федерации Родезии и Ньясаленда в 1963 году. Уже делалась ссылка на образование этой Федерации в 1953 году³²²; в ней указывалось, что вследствие наличия устаревших прав, сохранившихся у Британской короны, данный случай отличается слишком большой спецификой, для того чтобы на его основании можно было делать общие заключения. В значительной степени это также относится к данной Федерации в плане проблем, рассматриваемых в настоящей статье. После расчленения Федерации в 1963 году Соединенное Королевство сохраняло эти права в отношении Южной Родезии, а также ответственность за внешние отношения Ньясаленда и Северной Родезии до тех пор, пока эти территории не получили независимость в качестве самостоятельных государств Малави и Замбии. Однако, несмотря на сложность ситуации, этот случай рассматривался в плане расчленения федеративного госу-

³¹⁸ Этими двумя конвенциями являются Международная конвенция о борьбе с торговлей белыми рабынями от 1910 года и Конвенция о пресечении распространения порнографических изданий и торговли ими от 1910 года (см. *Multilateral treaties... 1968*, pp. 150 and 163).

³¹⁹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 37—38, документ A/CN.4/224 и Add.1, пункты 3—5 комментария к статье 6. См. также исследования Секретариата о правопреемстве государств в отношении многосторонних договоров (*там же, 1968 год*, том II, стр. 16, 29 и 40 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 115—117 и 166—167; *там же, 1969 год*, том II, стр. 40, документ A/CN.4/210, пункт 49; и *там же, 1970 год*, том II, стр. 86—88, документ A/CN.4/225, пункты 24—33).

³²⁰ См. исследования Секретариата о правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров [*там же, 1970 год*, том II, стр. 130—131, документ A/CN.4/229, пункты 28—34; *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 144—145 и 148—149, документ A/CN.4/243 и Add.1 и 2, пункты 11—19 и 30—36; United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 1—8, 190—191 and 223].

³²¹ См. пункт 14, ниже.

³²² См. выше, пункт 6 комментария к статье, содержащейся в Экскурсе А.

дарства. Подробный анализ практики, которая была применена в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных Федерацией, приводится в современном пособии³²³. Это свидетельствует о некоторой неопределенности, вызванной сомнениями в отношении того, что подразумевается под правами Соединенного Королевства и статуса самой Федерации на основе международного права. Хотя во многих случаях договоры сохраняли свою юридическую силу, не ясно, что именно послужило для этого основанием, поэтому весьма часто приходилось обращаться к обмену нотами для подтверждения сохранения юридической силы этих договоров. В исследованиях Секретариата, посвященных правопреемству государств в отношении двусторонних договоров³²⁴, содержится, в основном, то же описание применявшейся практики и отмечается также неясность в отношении того, что именно явилось ее конкретным основанием. Что касается многосторонних договоров, то применявшаяся практика вряд ли согласуется с принципом сохранения юридической силы договоров *ipso jure*. Правда, Соединенное Королевство уведомило Генерального секретаря о том, что договоры сохраняют свою юридическую силу в отношении этих трех территорий; однако это свидетельствует всего лишь о том, что Соединенное Королевство в тот момент еще продолжало нести ответственность за международные отношения данных территорий. Более значительным является тот факт, что, получив независимость, ни государство Малави, ни Замбия не считали себя обязанными сохранять юридическую силу многосторонних договоров *ipso jure*. Так, например, в документе *Multilateral treaties... 1968* государство Малави в тех случаях, когда оно фигурирует в качестве участника договора, значится таковым на основе присоединения, а государство Замбия в большинстве случаев вообще не фигурирует в качестве стороны договора. В отношении Женевских конвенций Красного Креста Замбия является их участником, однако в исследованиях Секретариата, посвященных правопреемству государств в отношении многосторонних договоров, Замбия включена в число государств, получивших независимость, которые присоединились к этим конвенциям; а государство Малави вообще не фигурирует в качестве участника конвенций³²⁵. Далее, как государство Малави, так и государство Замбия значатся в этих исследованиях как стороны Парижского союза по охране промышленной собственности, при этом государство Малави стало его участником на основании заявления о правопреемстве, а государство Замбия

на основании присоединения к нему³²⁶. Оба государства присоединились к МСЭ³²⁷. В соответствии с этим, видимо, невозможно использовать данный случай в качестве подтверждения правовой нормы сохранения юридической силы договоров *ipso jure*, вне зависимости от того, будет или нет рассматриваться расчленение данной федерации как случай расчленения государства.

12) В пунктах 4 и 5 комментария к статье, содержащейся в Экскурсе А, имеется ссылка на присоединение Сингапура к Федерации Малайзии в 1963 году. В 1965 году на основе соглашения Сингапур отделился от Малайзии и стал независимым государством. В действительности в соглашении между Малайзией и Сингапуром предусматривалось, что любые действующие договоры в отношениях между Малайзией и другими государствами на дату провозглашения независимости Сингапура, поскольку эти договоры распространяются на Сингапур, должны считаться действующими договорами в отношениях между Сингапуром и другими заинтересованными государствами или государством³²⁸. Несмотря на это «соглашение о передаче обязательств и прав», Сингапур впоследствии занял положение, подобное тому, в каком находятся другие государства, получившие независимость. Выражая готовность сохранить юридическую силу договоров, заключенных Федерацией, Сингапур вместе с тем считал, что сохранение юридической силы договоров должно основываться на взаимном согласии. Даже в тех нескольких случаях, когда другие государства утверждали, что Сингапур обязан дать согласие на сохранение юридической силы договора, это утверждение отвергалось Сингапуром³²⁹. Точно таким же образом в соответствии с данными, содержащимися в документе *Multilateral treaties... 1968*, Сингапур по своему усмотрению, точно так же как и другие государства, получившие независимость, уведомлял или не уведомлял о правопреемстве в отношении многосторонних договоров.

13) Таким образом, имеющийся в наличии материал о применяемой практике не подтверждает тезиса о том, что, в отличие от распада союза государств, в случае расчленения государства договоры сохраняют юридическую силу *ipso jure* в отношении отделившейся территории. Напротив, применяемая практика убедительно свидетельствует о том, что любая территория подобного рода, получающая статус суверенного государства, должна рассматриваться как государство, получившее независимость, к которому в

³²³ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 172—178.

³²⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 150—151, документ A/CN.4/229, пункты 132 и 133, и *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 167—168, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункты 144—148.

³²⁵ *Там же, 1968 год*, том II, стр. 44 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 182.

³²⁶ *Там же*, стр. 70 и 71 англ. текста, пункты 305—309.

³²⁷ *Там же, 1970 год*, том II, стр. 110, документ A/CN.4/225, пункт 125.

³²⁸ См. S. Tabata, *Japanese Annual of International Law* (Tokyo, 1968), No. 12, pp. 36—44.

³²⁹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 170—171, документ A/CN.4/249, пункты 11 и 12 комментария к статье 13, и *там же, 1970 год*, том II, стр. 140, документ A/CN.4/229, пункт 89.

принципе применимы правовые нормы, изложенные в статьях 7—17 настоящего проекта. Вряд ли можно подвергать сомнению то, что именно эта практика применяется в случаях обычного отделения части государства, при котором данное государство продолжает свое существование в области международных отношений при наличии урезанной территории. Однако остается нерешенным вопрос в отношении того, изменится ли положение в том случае, когда глубокий характер расчленения позволяет считать, что первоначальное государство по существу прекратило свое существование и было заменено двумя или более новыми государствами.

14) Безусловно, подобное полное исчезновение первоначального государства можно предположить только теоретически. Практика не дает подтверждения предположению, что масштабы расчленения могут явиться достаточным фактором, для того чтобы данный случай не рассматривался как отделение части от государства. Таким образом, отделение Восточного и Западного Пакистана от Индии рассматривалось как случай, аналогичный отделению части от государства, в результате чего появилось новое независимое государство Пакистан. Таким же образом, если недавнее решение ВОЗ о приеме государства Бангладеш в качестве нового члена, наряду с ее признанием права Западного Пакистана на сохранение правосубъектности и членства, которые принадлежали Пакистану, может служить определенным критерием, то происходящее в действительности расчленение государства на две части не является достаточным фактором для полного прекращения существования первоначального государства. Специальный докладчик еще не располагает материалом, свидетельствующим о договорной практике, применяемой в отношении государства Бангладеш. Однако было бы несколько неестественно, если бы отделившаяся часть государства было отказано в признании приходящейся на ее долю правосубъектности и в членстве в международных организациях и, вместе с тем, если бы при этом от него потребовали принятия на себя, *ipso jure*, договорных обязательств, которые несло государство, подвергшееся расчленению. Во всяком случае, Специальный докладчик не располагает данными, подтверждающими практику, которая оправдывала бы ту точку зрения, на основании которой территории, рассматриваемой как отделившаяся от существующего государства, следует предоставлять режим, отличный от того, которым пользуется государство, получившее независимость.

15) На практике в большинстве случаев расчленения одна или другая часть признается или требует признания в качестве государства, продолжающего существование того государства, которое подверглось расчленению; и если с одной из частей обращаются как с государством, по-

прежнему представляющим ранее существовавшее государство, то другая часть или части соответственно считаются государствами, получившими независимость на основе отделения. Поэтому положения, содержащиеся в предыдущих пунктах, относятся и к данным случаям. Однако следует ли в проекте статей предусмотреть случай полного исчезновения ранее существовавшего государства и замену его двумя или более государствами? Другими словами, включают ли в себя категории правопреемства, в качестве особого случая, простое деление государства на два или более государств? И следует ли в этом случае считать, что международная правосубъектность ранее существовавшего государства прекращается и что данное государство заменяется двумя или более *новыми* государствами, или же следует считать, что международная правосубъектность первоначального государства продолжает существовать в отдельной форме, в международной правосубъектности государств, образовавшихся в результате этого деления?

16) Практика не проливает достаточно света на этот вопрос, несмотря на то, что среди других важнейших политических проблем послевоенного мира существовали проблемы, связанные с так называемыми двумя Германиями, двумя Кореями и двумя Вьетнамами. Однако обстоятельства каждого из этих так называемых разделенных государств в общем слишком своеобразны, чтобы они могли служить руководством при решении вопросов, связанных с правопреемством. Во всех трех случаях проблема правопреемства осложнена тем фактом, что одно из двух правительств не было признано большим числом государств, и во всех трех случаях одно или оба из двух существующих правительств претендуют на то, чтобы представлять все государство в целом. Другие сложности связаны с последствиями второй мировой войны в отношении договоров, ранее распространявшихся на данные территории, а в случае Кореи и Вьетнама — имеются дополнительные сложности, связанные с их недавним образованием в качестве независимых государств после того, как произошел раздел территории этих государств. Несомненно, что исключительная скудость информации, касающейся правопреемства одной части этих государств в отношении договоров, заключенных первоначальным государством или территорией ранее, до раздела, объясняется существованием всех этих осложнений. Создается впечатление, что Германская Демократическая Республика придерживается теории, в соответствии с которой данное государство имеет право на «возобновление действия» договоров, ранее заключенных германским рейхом; однако ее попытки претворить эту теорию в жизнь не оказались плодотворными вследствие политики непризнания, проводимой большим числом государств. Во всяком случае, требование «возобновления действия» договоров, описание которого содержится в недав-

но выпущенной книге³³⁰, видимо, основывается не на принципе сохранения юридической силы договоров *ipso jure*, а на праве «выбора», подобного тому, которым пользуется государство, получившее независимость.

17) Если рассматривать этот вопрос только с точки зрения принципа, то представляется, что нет достаточных оснований проводить различие между частью государства, которая становится независимым государством на основе отделения, и той частью государства, которая получает независимость на основе раздела государства. И действительно, раздел государства, в результате которого государство-предшественник прекращает свое существование, представляет собой ситуацию, при которой имеют место более коренные изменения, чем при отделении части государства, из чего, видимо, следует а fortiori, что части государства, образовавшиеся в результате раздела, в том случае, если они получают признание в качестве самостоятельных государств, должны быть приравнены по своему положению к отколовшемуся государству с точки зрения права, регулирующего правопреемство.

18) Таким образом, настоящая статья основывается на отсутствии разграничения между случаями «отделения» и «раздела», а также на том, что в обоих случаях положение новых государств, образовавшихся в результате отделения или раздела, а также положение других заинтересованных государств — участников договоров, должно определяться на основе правовых норм, содержащихся в статьях 7—17 настоящего проекта. В случае отделения части государства, когда государство-предшественник продолжает существовать, договоры, действовавшие ранее в отношении территории данного государства, в принципе сохраняют юридическую силу в отношении оставшейся части территории. Однако, видимо, следует предусмотреть некоторые гарантии ввиду возможных последствий расчленения в отношении данных договоров. Эти гарантии сформулированы в пункте 3 настоящей статьи.

Статья 22. Правопреемство государств в отношении соглашений о границе

АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Сохранение юридической силы договора, устанавливающего границу, не затрагивается только в силу одного факта осуществления правопреемства государств в качестве стороны договора.
2. В таком случае договор сохраняет свою силу в отношении государства-преемника с момента правопреемства государств, за исключением тех положений, которые в силу их объекта и цели должны рассматриваться как относящиеся только к государству-предшественнику.

³³⁰ В. R. Bot, *Non-recognition and Treaty Relations* (Leyden, Sijthoff, 1968), pp. 198—208.

АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Правопреемство государств только в силу одного факта его осуществления не затрагивает сохранения юридической силы соглашения об урегулировании границы, установленной договором.
2. В таком случае соглашение об урегулировании границы должно рассматриваться как содержащее в себе любые положения договора, относящегося к данной границе.

Статья 22 bis. Правопреемство в отношении некоторых договоров территориального характера

АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Сохранение юридической силы договора не затрагивается только в силу одного факта осуществления правопреемства государств в качестве стороны договора, если этот договор создает обязательства и права в отношении государства, пользующегося территорией данной стороны или использующей ее, и если явствует из договора или установлено иным путем, что стороны имели в виду, что такие обязательства налагаются в отношении данной конкретной территории на неопределенный период времени или на ограниченный период времени, и такие права предоставляются либо:

a) соответственно на неопределенный период времени или соответственно на точно установленный период времени в отношении определенной территории другой стороны;

b) группе государств или всем государствам без каких-либо ограничений.

2. В таком случае договор сохраняет свою силу в отношении государства-преемника с момента правопреемства государств.

3. «Территория» в контексте настоящей статьи означает всю землю или часть земли, внутренние воды, территориальное море, прилегающую зону, дно моря и воздушное пространство, принадлежащие данной стороне.

АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Правопреемство государств только в силу одного факта его осуществления не затрагивает сохранения юридической силы обязательств и прав, возникающих из договора и относящихся к государству, пользующемуся территорией стороны договора или использующему ее, если явствует из договора или установлено иным путем, что стороны имели в виду, что такие обязательства налагаются в отношении данной конкретной территории на неопределенный период времени или на точно установленный период времени, и такие права предоставляются либо:

a) соответственно на неопределенный период времени или, в других случаях, соответственно

на точно установленный период времени в отношении определенной территории другой стороны;

б) группе государств или всем государствам без каких-либо ограничений.

2. В таком случае следует считать, что данные обязательства и права обусловлены любыми положениями договора, относящегося к таким обязательствам или правам.

3. «Территория» в контексте настоящей статьи означает всю землю или часть ее, внутренние воды, территориальное море, прилегающую зону, дно моря и воздушное пространство, принадлежащие данной стороне.

КОММЕНТАРИЙ

1) В своем третьем докладе Специальный докладчик обратил внимание на определенные категории договоров, которые часто описываются как договоры территориального характера и о которых обычно говорят как о возможных исключениях из общей нормы, содержащейся в статье 6 и заключающейся в том, что государство-правопреемник не обязано признавать действующие договоры в отношении его территории к моменту его правопреемства³³¹. Помимо прочего, он отметил, что соглашения о передаче прав и, более того, односторонние заявления, которые являются характерной чертой большого числа случаев правопреемства, в настоящее время, вероятно, допускают, что некоторые договоры, заключенные государством-предшественником, будут обязательными для государства-правопреемника. Далее, Специальный докладчик отметил, что по меньшей мере в случае с бывшими английскими территориями государства, о которых идет речь, по-видимому, исходили из тех категорий договоров, которые по-разному упоминаются авторами как договоры «территориального характера» или как «диспозитивные», «реальные» или «локализованные» или как договоры, создающие «сервитуты». В ходе общих прений по этому докладу на двадцать второй сессии Комиссии большинство выступавших подробно говорили о важности договоров территориального характера как об исключениях из общей нормы, согласно которой новое государство по закону не связано с договорами, заключенными его предшественником³³². В то же время ряд членов Комиссии подчеркнули, что эти категории договоров могут также представлять собой исключение из нормы «подвижности договорных границ», о которой идет речь в статье 2 проекта статей, содержащегося во втором докладе Специального

³³¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 41—43, документ A/CN.4/224 и Add.I, пункты 16—18 комментария к статье 6; см. также там же, 1968 год, том II, стр. 92—93 англ. текста, документ A/CN.4/202, комментарий к статье 4.

³³² Там же, 1970 год, том I, стр. 155—161, 163—166, 174 и далее, 1067-е заседание, 1068-е заседание, пункты 10—44, 1070—1072-е заседания.

докладчика³³³. Специальный докладчик указал, что он планирует провести исследование всего вопроса об этих специальных категориях договоров в отдельной статье своего очередного доклада и что в дальнейшем надо будет помнить о более ранних обсуждениях по проблеме объективных договорных режимов в период работы Комиссии по праву договоров. Данная статья и комментарий должны обеспечить основу для проведения исследования Комиссией по этому вопросу, сложность которого видна из расхождения мнений юристов.

2) Автор хорошо известного учебника по праву договоров поддерживает концепцию «определенных видов договорных обязательств, которые по общему соглашению должны сохраниться после изменения суверенитета»³³⁴, и, вероятно, считает, что это положение охватывает широкий диапазон «договоров, порождающих чисто локальные обязательства»:

Трудно сформулировать такую правовую доктрину, которая придает особое значение этому виду договорного обязательства. Что касается большинства из них, достаточно сказать, что документ, из которого они вытекают, создает права *in rem* против всего мира, независимо от того, кто осуществляет суверенное право на данной территории, однако это не распространяется на положения о капитуляции или другие положения ползуконодательного характера, включенные в международное урегулирование... Во многих случаях достаточно обратиться к таким принципам, как *nemo dat quod non habet*, *nemo plus juris transferre quam ipse habet* и *res transit cum suo opere*, ибо, когда какое-либо государство уступает часть территории, по которой это государство предоставило другому государству право транзита или право речного судоходства, или право осуществлять рыболовство в территориальных или национальных водах, оно не может уступить эту территорию, освободив ее от этого обязательства³³⁵.

3) С другой стороны, сэр Джеральд Фицморис, бывший Специальный докладчик по праву договоров, по-видимому, придерживается более ограниченной точки зрения на договоры, охватываемые этой концепцией. Касаясь вопросов правопреемства, возникающих в связи с территориальными статьями мирного договора с Италией, Фицморис выразил мнение, что, как правило, договоры, заключенные государством-предшественником, не переходят с уступленной территорией, и далее в связи с многосторонними договорами он отмечает:

Однако могут быть случаи, когда, несмотря на то что государство, получающее территорию, не является стороной многосторонней конвенции, затрагивающей уступленную территорию, оно, тем не менее, может быть связано обязательством применять положения конвенции в отношении территории на той же основе, что и до уступки территории, поскольку данная конвенция создала такой вид сервитута или такой вид статуса этой территории, который независимо от того, кто осуществляет суверенное право на территории, становится обязательным, с международной точки зрения, для соблюдения и исполнения. Но для того чтобы определить, так это или не так, необходи-

³³³ Там же, 1969 год, том II, стр. 47, документ A/CN.4/214 и Add.I п. 3.

³³⁴ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 655.

³³⁵ *Ibid.*, p. 656.

мо внимательно рассмотреть конвенцию, чтобы установить, влияет она на международный статус уступленной территории или какой-либо реки, канала и т. д. или же она порождает лишь личные обязательства для определенной страны в отношении этой территории или каких-либо ее объектов. Предположим, имеется договор, сторонами которого является ряд государств и который предусматривает, что какой-то определенный район территории, принадлежащий одному из участников договора, допустим, остров, должен быть и оставаться демилитаризованным. Теперь может быть вполне ясно, что действительное влияние такого договора заключается не в том, что остров должен получить постоянный статус демилитаризованной территории, а лишь в том, что государство А, в состав территории которого входит этот остров, не должно укреплять этот остров, другими словами, речь идет о личном обязательстве государства А, а не о международном статусе острова. С другой стороны, имеются случаи, когда ясно, что, хотя лишь ограниченное число стран являются действительно сторонами соответствующей конвенции, тем не менее, намеренно заключалось в том, чтобы создать постоянный режим в виде статуса для данного района. В области демилитаризации хорошим примером являются соглашения относительно Аландских островов в Балтийском море. Есть также конвенции, предусматривающие свободное судоходство по международным водным путям, таким как Панамский, Суэцкий и Кильский каналы и проливы Дарданеллы и Босфор. Есть конвенции, предусматривающие свободный доступ, свободу торговли и навигации и использования и недискриминацию в отношении международных рек, таких как Рейн и Дунай или река Конго в Африке, которые протекают по территории нескольких государств. Могут быть конвенции, предусматривающие свободный транзит или перевозки по определенным железным дорогам, и т. д. В этом случае ясно, что, хотя эта проблема первоначально возникла из конвенции, она стала проблемой статуса и перестала быть зависимой лишь от договора. Любое государство, которое получает территорию, расположенную таким образом, получает эту территорию как таковую и подчиняется режиму, существовавшему на этой территории, независимо от того, является это государство или не является действительной стороной конвенции, которая первоначально создала этот режим³³⁶.

Далее, обращаясь к двусторонним соглашениям, автор добавляет:

Целесообразно вернуться к вопросу о сервитутах, налагающих на данную территорию или на какую-то ее часть статус, носящий постоянный характер, который подлежит соблюдению и осуществлению со стороны любого государства, принимающего эту территорию. Этот вопрос был обсужден выше в связи с многосторонними соглашениями. Он не часто возникает в форме двустороннего договора, но это может случиться и в таком случае может привести к сложным проблемам. Например, авторы различных трудов иногда делают заявления общего характера относительно того, что все обязательства, связанные с данной территорией, переходят к государству, принимающему эту территорию, при передаче этой территории, однако, по существу так не всегда случается. Предположим, что страна А добровольно уступает какие-то острова стране В и цессия сопровождается положением, согласно которому рыбаки страны А будут продолжать пользоваться на островах и в его водах теми же правами в области рыболовства, какими они пользовались, когда острова принадлежали стране А. Такие положения весьма распространены. В мирном договоре с Италией содержится статья относительно острова Пелагоса в Адриатическом море, который был уступлен Югославии. Теперь предположим, что примерно через 100 лет страна В, в свою очередь, уступает этот остров стране С. При отсутствии прямых положений в договоре переходит ли автоматически обязательство предоставить

права на лов рыбаками страны А от страны В к стране С или же это обязательство потеряет силу на том основании, что оно является личным по отношению к стране В и не переходит на страну С, если это только не предусмотрено в договоре о цессии между страной В и страной С? Некоторые юристы на этот вопрос могут ответить, что это обязательство локально связано с передаваемой территорией и с характером сервитута на ней. Однако, исходя из точной формулировки первоначального договора между странами А и В, создающего эти права, по-видимому, более правильно считать, что в подобном случае стороны не намеревались сделать острова такой территорией, на которой можно вообще постоянно осуществлять право свободного рыболовства. По существу, стороны лишь намеревались установить права для определенной категории лиц, хотя бы и в отношении определенной территории. Но суть вопроса заключалась в обязательстве страны В разрешить рыбакам страны А проводить лов рыбы в определенных районах, а не в том, чтобы изменить или повлиять на статус этих районов как таковых. Если это так, отсюда следует, что, поскольку это главным образом личное обязательство, хотя его осуществление может быть связано с определенной территорией, оно не переходит к стране С, если это особо не предусматривается в договоре между странами В и С или если в целом не предусматривается, что страна С примет на себя в отношении этих островов все обязательства, которые до этого были возложены на страну В. Безусловно, может быть и так, что в силу своих первоначальных обязательств по отношению к стране А, страна В вообще не должна передавать острова или сможет это сделать при наличии явно выраженного условия, сохраняющего права страны А. Допустим, что страна А имеет право требовать от страны В осуществления своих обязательств, и она в таком случае обоснованно потребовала бы от страны В возмещения убытков, если бы страна В не выполнила своих обязательств. Но это вопрос совершенно другого порядка. Во всех подобных случаях следует учитывать не только то, касаются ли определенные обязательства уступасмой территории, или они локально связаны с ней, но и то, посяет ли эти обязательства такой характер, цель которого состоит в универсальном или квазиуниверсальном применении, чтобы придать с этого времени территории или какому-либо объекту, расположенному на ней, присущий для этой территории характер, и независимо от того, определено ли местным сувереном какое-либо личное обязательство в этом вопросе. Часто среди авторитетных заявлений можно найти заявление о том, что на основании принципов *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* и *res inter alios acta* право одной страны не может быть затронуто действиями двух других стран и, что, соответственно, в таком случае территория может быть передана только с учетом прав этой страны. Одновременно существуют заявления о том, что на основании принципов *res transit cum onere suo* и *nemo plus iuris transferre potest quam habet*, уступки территории без учета прав третьих стран не могут быть осуществлены или они являются незаконными и недействительными. В настоящее время эти заявления зачастую являются вполне справедливыми, но многое зависит от конкретных фактов, на которых они основаны. Таким образом, заявление о том, что *res transit cum onere suo* может быть подвергнуто сомнению, поскольку именно эта проблема может заключаться в том, действительно ли *onus* обременяет фактическое *res* или это обязательство по своей природе является чисто личным обязательством, возложенным на конкретное государство. С другой стороны, когда говорят, что цессия без учета прав третьих стран является незаконными или что территория может быть передана только с учетом этих прав, зачастую не ясно, подразумевает ли автор, что цессия по существу является недействительной или же он подразумевает, что под этим следует понимать подразумеваемое условие, резервирующее права третьих стран и обязывающее принимающую сторону продолжать выполнять их; или же означает это лишь то, что передающее государство действовало неправильно и несет ответственность за ущерб перед третьей страной. По-видимому, сама цессия не может быть недействительной, хотя вопрос о том, действует ли она с учетом подразумеваемого условия в пользу прав

³³⁶ Sir G. Fitzmaurice, «The juridical clauses of the peace treaties», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1948-II* (Paris, Sirey, 1949), vol. 73, pp. 293—295.

третьей страны, не возникает, поскольку, если передача *подлежит* такому ограничению, то это именно потому, что данное обязательство в значительной степени связано с этой территорией и потеряло чисто личный характер и в связи с этим автоматически переходит вместе с передачей. Если же, с другой стороны, истинный характер обязательства является *личным*, то нет правовой основы находить в соглашении о передаче *подразумеваемое* условие о передаче этого обязательства принимающему государству, а скорее наоборот, то есть, строго говоря, личные обязательства, возложенные на страну А в пользу страны В, не могут и не должны передаваться стране С без согласия страны В. Действительно, положение в таком случае заключается в том, что страна А либо не должна осуществлять цессию вообще, или она не должна делать этого без согласия страны В, или в качестве альтернативы цессия не влияет на ее обязательства, то есть она по-прежнему несет их, несмотря на нее, что вызывает необходимость для страны А принять необходимые меры совместно со страной С для того, чтобы обеспечить продолжение выполнения обязательства. Если она не может или не делает этого, или по соглашению о цессии, или в силу последующего соглашения, она ставит себя в положение, когда она уже не может нести свои обязательства и, таким образом, нарушает их и обязана возместить ущерб³³⁷.

4) Критикуя термин «локализованный договор», как слишком неточное описание затрагиваемых видов договоров, автор современного учебника о правопреемстве государств отдает предпочтение термину «диспозитивный договор»; и его анализ диспозитивных договоров в этом случае, по-видимому, имеет много общего с позицией сэра Джеральда Фицмориса:

Поэтому в стремлении охватить более широкую сферу, чем это позволяет сделать конвенция о сервитуте, можно использовать термин «диспозитивный» для определения широкого диапазона договоров, которые создают реальные права. Критерий диспозитивного характера, поскольку этот аргумент изъят из конвенции о сервитуте, видимо, является уклончивым. Однако по меньшей мере можно согласиться, что исходное понятие, лежащее в основе этого критерия, сводится к тому, что территория наделается статусом, который, как предполагается, должен быть постоянным (или относительно постоянным) и который не зависит от личности государства, осуществляющего суверенные права. Правительство Швейцарии заявило в своей ответной записке в связи со *свободными зонами в Верхней Саавойе*, что диспозитивные договоры передают или создают реальное право. И по международному праву реальными правами являются те права, которые передаются территории и которые по сути являются действительными *erga omnes*. Ограничения, определяемые договором, носят менее договорный характер, чем уступки в пользу получающего их государства. Таким образом, диспозитивный договор скорее является документом о передаче, чем соглашением, и как таковой является документом, разграничивающим суверенную компетенцию в пределах приобретаемой территории. Государство, принимающее диспозитивные обязательства, приобретает на будущее лишь передачу, приращенную к нему, а держава, которая впоследствии приобретает суверенитет над этой территорией, может получить лишь то, чем обладал его предшественник. Поэтому основание для ограничений, определенных для этой территории, не исчезает при изменении суверенитета³³⁸.

5) Один из членов Комиссии в своей работе, вышедшей в свет в 1951 году, высказал сомнения относительно того, в какой мере договоры терри-

ториального характера представляют собой истинный случай правопреемства с точки зрения права и в какой мере дальнейшее соблюдение этих договоров государством-преемником является вопросом политической целесообразности:

Многие авторы считают, что правопреемство действует в отношении *территориальных договоров*. Этим характером наделаются договоры о правах и обязанностях, касающихся непосредственно самой территории, поскольку не имеет значения, какая власть осуществляет суверенитет над данной территорией, а население, проживающее на этой территории, рассматривается в качестве второстепенного фактора. Однако подобные оговорки, по-видимому, являются ошибочными. Существуют ли договоры, которые позволяют не принимать во внимание власть, осуществляющую суверенитет над данной территорией, и население? Передача прав и обязанностей, предусмотренная в договорах территориального характера, либо основана исключительно на принципах справедливости и целесообразности, либо в данном случае опять же применяется принцип *res transit cum suo onere*. Вряд ли эти мотивы можно считать убедительными. Фактически речь идет о том, чтобы определить, в какой мере государство может возлагать правовые обязательства на возможных государств-преемников и определять обязательства в отношении территории и другие обязательства в ущерб этим государствам. Если государству-преемнику предоставляется полная свобода действий в отношении других договоров, заключенных государством-предшественником, можно поставить вопрос, на каком основании договоры так называемого территориального характера должны рассматриваться иначе, поскольку они тоже носят личный характер, так как их источник и природа связаны с тем или иным конкретным государством, и, следовательно, различие между ними и другими договорами по-прежнему является неясным.

Сделать конкретные выводы из *международной практики* очень трудно, поскольку подобных примеров мало и они далеко не тождественны и поскольку положительное отношение государств следует отнести на счет соображений целесообразности, а не на счет какого-либо правового обязательства³³⁹.

Коснувшись договоров, предусматривающих военную оккупацию территории в качестве зало-

³³⁹ *La plupart des auteurs font valoir que la succession juridique apparaît à l'occasion de traités d'ordre territorial. Ce caractère est attribué aux traités portant sur des droits et des obligations rattachés directement au territoire lui-même, la personne du souverain du territoire n'ayant pas d'importance et la population qui y habite étant considérée comme un facteur secondaire. Ces qualifications semblent cependant défectueuses. Existe-t-il des traités permettant de faire abstraction du souverain du territoire et de la population? Le transfert des droits et des obligations prévus par les traités d'ordre territorial est, ou bien basé uniquement sur des raisons d'équité et d'opportunité, ou bien se trouve invoquée derechef la devise res transit cum suo onere. Ces motifs ne sauraient être considérés comme convaincants. Il s'agit en effet de savoir dans quelle mesure un Etat peut engager légalement des Etats successeurs éventuels et établir des charges territoriales et autres à leur détriment. Du moment où l'on accorde à l'Etat successeur une pleine liberté d'action en ce qui concerne les autres traités conclus par l'Etat prédécesseur, on peut se demander pour quelles raisons les traités dits d'ordre territorial seraient considérés autrement, puisqu'ils sont également de caractère personnel, leur origine et nature étant rattachées à un Etat déterminé et la différence entre eux et d'autres traités demeurant ainsi ambiguë.*

*De la pratique internationale en cette matière, il est difficile de tirer des conclusions certaines, ses manifestations étant rares et variées, et l'attitude favorable des Etats devant être attribuée à des raisons d'opportunité et non à une obligation juridique. [E. Castrén. «Aspects récents...», *Hague Recueil* (loc. cit.), pp. 436—437; см. также того же автора «On sta- (продолжение на след. стр.)*

³³⁷ *Ibid.*, pp. 296—299.

³³⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 14—15; *International Law* (London, Stevens, 1965), vol. I, pp. 432—433. См. также I. A. Shearer, «La succession d'Etats et les traités non-localisés», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXV, No. 1, Janvier-Mars 1964, p. 6.

га выполнения государством своих обязательств в отношении территории, он писал:

В числе договоров территориального характера в качестве примера зачастую приводятся *договоры о границах*. В этой концепции полностью признается, что подобные договоры возлагают ответственность на новую власть, осуществляющую суверенитет над данной территорией. Однако речь не идет об исключении из общего правила. Поскольку договоры о границах проводятся в жизнь путем создания определенного правового режима, этот режим должен в равной мере соблюдаться и новой властью, осуществляющей суверенитет над территорией, и любой другой иностранной властью.

Многочисленные авторы считают, что характером договоров территориального плана следует наделять также и различные договоры, касающиеся *транспорта, рыбной ловли и охоты*. Такие договоры значительно отличаются от договоров о границах в связи с тем, что в них предусматривается непрерывность, то есть осуществление прав и выполнение обязательств. Большинство юристов полагают, что такие договоры возлагают обязательства также и на государства-преемников. Подобная точка зрения фактически подтверждается международной практикой. Однако непрерывное соблюдение подобных договоров государствами-преемниками чаще всего объясняется целесообразностью.

Одним из наиболее широко обсуждающихся вопросов международного права является вопрос о том, существуют ли *международные сервитуты*. Под такими сервитутами, как правило, понимаются ограничения территориального характера, которые сохраняются даже в том случае, когда суверенитет над территорией меняется. Принято считать, что международные сервитуты заключаются не по мотивам, представляющим общий интерес. Более того, сервитуты необходимо наделять характером одностороннего документа, поскольку другая договаривающаяся сторона не пользуется соответствующими правами в отношении территории, и они не должны применяться на всей территории заинтересованного государства. Сервитуты могут являться негативными или позитивными в зависимости от того, накладывается ли ими ограничение на власть, которую осуществляет государство над частью своей территории, или же в них предоставляются права какому-либо иностранному государству. Сервитуты касаются либо различных областей деятельности, либо обязательства воздерживаться от определенных видов деятельности. Они обычно подразделяются на две основные категории в зависимости от того, носят ли они военный или экономический характер.

Несомненно, что в отношениях между государствами существуют ограничения территориального характера, о которых мы говорили выше и которые представляют преимущественно одной из сторон, но можно поставить вопрос, возлагают ли эти ограничения обязательства на третьи государства в качестве государств-преемников. Веберг задает вопрос, на каком основании два государства не могут заключать между собой сервитуты, которые также возлагают обязательства на будущие власти, осуществляющие суверенитет над данной территорией. Действительно, предоставляемая по международному праву свобода заключать договоры является весьма широкой, но в данном случае речь идет о правах третьих сторон. Поэтому довольно трудно, по-видимому, допустить существование международных сервитутов. На практике любые ограничения территориального плана, предусмотренные в договорах, заключенных между государствами, носят лишь характер правового обязательства и имеют такую обязательную силу, которая ограничивает юридическую силу договоров сферами влияния договаривающихся сторон.

(продолжение сноски 339)

le succession...» *Nordisk Tidsskrift*... (loc. cit.), pp. 68—69.] [Ср. М. Удина, «La succession des Etats quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1933—II* (Paris, Sirey, 1933), vol. 44, pp. 704—750.]

В международной практике могут, по-видимому, допускаться чисто территориальные ограничения, накладываемые на осуществление власти над той или иной территорией. Однако не представляется возможным привести убедительные примеры подобной практики, имеющей общепризнанную и обязательную форму. Кроме того, подобные примеры в юридической практике довольно редки и, с одной стороны, являются спорными, а с другой — чисто негативными. В большинстве из таких случаев смена суверенитета над территорией осуществляется между самими договаривающимися сторонами, и иногда в результате этого государство-преемник по собственной воле принимает на себя соответствующее обязательство³⁴⁰.

³⁴⁰ *Parmi les traités d'ordre territorial, on cite souvent, à titre d'exemple, les traités réglant les frontières. La doctrine est unanime à considérer que de pareils traités engagent le nouveau souverain du territoire. Il ne s'agit cependant pas d'une exception à la règle générale. Les traités concernant les frontières ayant été mis en exécution en établissant une situation juridique déterminée, celle-ci doit être respectée par le nouveau souverain du territoire au même titre que tout pouvoir territorial étranger.*

De nombreux auteurs estiment que le caractère de traité d'ordre territorial doit être, attribué également aux divers traités portant sur les transports, la pêche et la chasse. Ceux-ci diffèrent sensiblement des traités concernant les frontières du fait qu'ils prévoient une action continue c'est-à-dire l'application des droits et l'exécution des obligations. La plupart des juristes consultés estiment que ces traités engagent également les Etats successeurs. La pratique internationale confirme en effet cet avis. L'application continue de pareils traités par les Etats successeurs est cependant due le plus souvent à des raisons d'opportunité.

Une des questions de droit international les plus discutées est celle de savoir s'il existe des servitudes internationales. Par ces servitudes on entend habituellement les restrictions d'ordre territorial qui sont maintenues même si la souveraineté sur le territoire vient à changer. On estime généralement que des servitudes internationales ne sont pas constituées pour des raisons d'intérêt général. Il faut, en plus, leur attribuer un caractère unilatéral, l'autre partie contractante ne bénéficiant pas de droits territoriaux correspondants, et elles ne doivent pas s'appliquer au territoire entier de l'Etat en question. Les servitudes peuvent être négatives ou positives selon qu'une restriction est apportée au pouvoir exercé par un Etat sur une partie de son territoire ou que des droits y sont accordés à un Etat étranger quelconque. Les servitudes portent sur diverses activités ou sur l'obligation de s'abstenir de certaines activités. On les divise habituellement en deux catégories principales selon leur caractère militaire ou économique.

Il est certain qu'entre les Etats existent des restrictions d'ordre territorial du genre susmentionné dont bénéficie l'une des parties, mais on peut se demander si elles engagent les Etats tiers en tant qu'Etats successeurs. Wehberg se demande pour quelles raisons deux Etats seraient empêchés de convenir entre eux de servitudes qui engagent également les futurs souverains du territoire. La liberté de traiter qu'accorde le droit international est, il est vrai, fort large, mais dans le cas présent il s'agit des droits des tiers. Il semble donc difficile d'admettre des servitudes internationales. En réalité, toutes les restrictions d'ordre territorial stipulées par les traités conclus entre les Etats ont seulement le caractère d'une obligation juridique et d'une force obligatoire qui limitent les effets juridiques des traités aux domaines des parties contractantes.

*La pratique internationale peut évidemment admettre des restrictions purement territoriales apportées à l'exercice du pouvoir sur un territoire. Il n'est cependant guère possible de citer des cas convaincants d'une pareille pratique sous une forme généralement reconnue et obligatoire. Ces cas juridiques sont d'ailleurs rares et ils sont, d'une part, contestables, de l'autre, nettement négatifs. Dans la plupart de ces cas, les changements de souveraineté d'un territoire se sont produits entre les parties contractantes elles-mêmes et parfois, l'Etat successeur a accepté librement, par la suite, la charge en question. (E. Castrén, «Aspects récents...», *Hague Recueil* (loc. cit.), pp. 437—439.)*

6) Некоторые другие авторы в различной форме высказывают сомнения относительно автоматического унаследования новым государством этой категории договоров. Автор недавно вышедшей в свет книги по вопросу о независимости и правопреемстве в отношении договоров, например, считает, что правопреемственность этих договоров подчинена принципам равенства и самоопределения государств, и он приходит к следующим выводам: «Элемент локализации указывает лишь на существование весьма большой вероятности правопреемства, присущей «реальному» договору. Однако этот элемент не гарантирует этому договору преемственность в качестве необходимого и обязательного аспекта во всех случаях»³⁴¹. Автор другой недавно вышедшей в свет работы о правопреемстве в отношении договоров, говоря о договорах, имеющих «местное значение» как о «документах, которые налагают обязательства прежде всего на новые независимые государства», подчеркивает, что имели место случаи отказа в признании таких договоров и что новое государство в равной мере унаследует и возможные «притязания» со стороны других государств, и договоры. Что касается договоров о границах, то он отмечает, что возникающие споры часто касаются сохранения или отмены прав, гарантированных в связи с урегулированием спора о границе и в качестве условия такого урегулирования, и что спор относительно этих прав может привести к возобновлению спора о самой границе³⁴². Более того, по вопросу о границах другой автор высказывает мнение, что правопреемство имеет место лишь при молчаливом согласии со стороны соседнего государства³⁴³. Однако преобладающая у современных авторов позиция, по-видимому, по-прежнему направлена на поддержку традиционной концепции, что договоры территориального характера представляют собой особую категорию и в принципе унаследуются новым государством³⁴⁴. Таким образом, сделав обзор некоторых случаев в современной практике, которые якобы не совместимы с этой концеп-

цией, один из юристов в своем курсе лекций в Гагской академии в 1965 году говорил:

...Представляется, что эти данные, по-видимому, подтверждают, а не опровергают традиционную теорию в этой области. Отход от правила об автоматическом правопреемстве в отношении диспозитивных договоров, по-видимому, объясняется скорее политическими соображениями или применением *клаузулы rebus sic stantibus*, чем отказом от признания правила об автоматическом правопреемстве. Многие из доводов, которые приводились для того, чтобы оспаривать непрерывную действительность конкретных договоров, фактически связаны с тем, что автоматическое правопреемство в принципе не отвергается.

Однако реальная трудность заключается в точном определении договоров, подпадающих под это правило...³⁴⁵

7) С другой стороны, еще один современный автор, признавая, что новое государство наследует границы своего предшественника, а также некоторые виды «реальных» обязательств и прав, не усматривает в этих случаях факта применения принципа правопреемства в отношении договоров. Договоры о границах, говорит он, являются выполненными договорами, а поскольку речь идет о выполненных положениях, то этот случай не является случаем правопреемства в отношении договоров. Что касается других видов «реальных» договоров, то, по его мнению, правопреемство государства является одним из ряда возможных объяснений их заключения, и он склонен рассматривать их либо в качестве случаев «перенесения международного обычая в договор», либо в качестве местного обычая, либо в качестве правила о «добрососедских отношениях». И затем он делает вывод, что не существует чистого применения правопреемства, образующего исключение из правила об «избавлении от старых обязательств»³⁴⁶.

8) В 1968 году Ассоциация международного права в своих резолюциях по вопросу о правопреемстве новых государств в отношении договоров, заключенных их предшественниками³⁴⁷, придерживалась еще одного подхода к этому вопросу. Как указывается в комментарии к статье³⁴⁸, Ассоциация в качестве отправного момента принимает предпосылку о непрерывности всех договоров государства-предшественника, находившихся в силе на его территории к моменту правопреемства; и в соответствии с ее резолюциями как двусторонние, так и многосторонние договоры приобретают обязательную силу для нового государства, если оно в течение разумного периода времени не заявит о том, что оно считает тот или иной конкретный договор потерявшим силу. В данном случае Ассоциация не проводит раз-

³⁴¹ M. G. Marcoff, *Accession à l'indépendance et succession d'Etats aux traités internationaux (Arbeiten aus dem juristischen Seminar der Universität Freiburg; Fribourg, Editions universitaires, 1969)*, pp. 205—206.

³⁴² *«Instruments qui engagent le plus spécifiquement les nouveaux Etats indépendants»* [см. A. G. Mochi Onory, *La succession d'Etats aux traités* (Milan, Giuffrè, 1968), pp. 128—131].

³⁴³ C. Rousseau, «Chronique des faits internationaux», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3ième série, vol. 64 (1960), p. 616, цит. по M. Udina, *loc. cit.*, pp. 748—749.

³⁴⁴ Помимо лорда Макнейра, сэра Дж. Финмориса и Д. П. О'Коннелла, которые уже цитировались в пунктах 2, 3 и 4 настоящего комментария, см. F. A. Váli, *Servitudes of International Law: A study of rights in foreign territories* (London, Stevens, 1958), pp. 319—322; K. Zemanek, *loc. cit.*, pp. 239—243; A. Ross, *A Textbook of International Law* (London, Longmans, Green, 1947), p. 127; P. Guggenheim, *op. cit.*, vol. I, p. 226; J. Mervyn Jones, «State succession in the matter of treaties», *The British Year Book of International Law*, vol. 24 (1948), p. 262; R. Hone, *op. cit.*, p. 18.

³⁴⁵ K. Zemanek, *loc. cit.*, pp. 242—243.

³⁴⁶ См. T. Treves, «La continuità dei trattati ed i nuovi Stati indipendenti», Istituto di Diritto internazionale e straniero della Università di Milano, *Comunicazioni e Studi*, vol. XIII (Milan, Giuffrè, 1969), pp. 333—454.

³⁴⁷ Текст резолюций см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 50, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 15.

³⁴⁸ Там же, 1970 год, том II, стр. 44—45, документ A/CN.4/224 и Add.1, пункт 4 комментария к статье 7.

личия между договорами территориального характера и другими договорами; следовательно она не подтверждает концепции, что договоры территориального характера образуют специальную категорию договоров, которые автоматически становятся обязательными для соблюдения *ipso jure* государством-преемником. Это наглядно проявляется в том, как Ассоциация рассматривает вопрос о границах³⁴⁹. Когда договор о границах был выполнен в том смысле, что граница была определена, Ассоциация признает, что новое государство унаследует эту границу, которая тем самым определяет его территорию. Однако как и автор, упомянутый в предшествующем пункте, она считает сам договор потерявшим силу, и поэтому данный случай относится к правопреемству в отношении границы как таковой, а не в отношении соответствующего договора. С другой стороны, в тех случаях, когда в договоре о границе предусматривается, что граница будет определена позднее, или же предусматриваются другие будущие взаимные права в отношении границы, Ассоциация считает, что вопрос об унаследовании договора должен регулироваться исходя из общей предпосылки о непрерывности, которую она предусмотрела для всех договоров государства-предшественника.

9) Ввиду того, что существует различное мнение среди авторов, трудно определить, признает ли сегодня (и если да, то в какой степени и на какой основе) международное право какую-либо особую категорию договоров территориального характера, которые автоматически наследуются государством-правопреемником. Поэтому было бы полезным напомнить о трех других видах международных договоров, в связи с которыми ставится вопрос, составляют ли договоры «территориального» характера особую категорию договоров. В период своей работы над Венской конвенцией Комиссия обратила внимание на два случая, а именно на договоры, которые должны создавать «объективные режимы», и договоры, не входящие в норму статьи 62 относительно коренного изменения обстоятельств; третий случай, влияние войны на договоры, не рассматривался Комиссией.

10) Вопрос о договорах, которые предусматривают объективные режимы, был рассмотрен Специальным докладчиком в его третьем докладе о праве договоров со ссылкой на предмет договоров и третьи государства³⁵⁰ и затем Комиссией

³⁴⁹ См. восьмую резолюцию и записку 8 в докладе Комитета по правопреемству новых государств в отношении договоров и некоторых других обязательств их предшественников (см. *International Law Association, Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, pp. 603 и 605 соответственно. Текст этих резолюций также приводится во введении ко второму докладу Специального докладчика (*Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 50, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, пункт 15).

³⁵⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том II, стр. 27—34 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, комментарий к статье 63.

на ее шестнадцатой сессии³⁵¹. Итог работы Комиссии по этому вопросу был изложен в ее окончательном докладе по вопросу о праве договоров Генеральной Ассамблее.

Комиссия рассмотрела вопрос, следует ли рассматривать отдельно как особые случаи договоры, создающие так называемые «объективные режимы», то есть обязанности и права, действующие *erga omnes*. Некоторые члены Комиссии высказались в пользу такого направления, выразив мнение, что концепция договоров, создающих объективные режимы, существует в международном праве и заслуживает специального внимания в проекте статей. По их мнению, договоры, которые основаны на этой концепции, являются договорами о нейтрализации и демилитаризации определенных территорий или районов, или договорами, предусматривающими свободу навигации по международным рекам и морским путям; они указали на договор об Антарктике как на последний пример такого договора. Однако другие члены Комиссии, признавая, что в определенных случаях права и обязанности по договорам могут стать действительными *erga omnes*, не считали эти случаи результатом существования особой концепции или института права договоров. Они считали, что эти случаи являются результатом либо применения принципа, содержащегося в статье 32, либо результатом привнесения международного обычая в договор, находящийся в процессе, который является предметом оговорки в настоящей статье³⁵².

Учитывая это расхождение во мнениях, Комиссия пришла к выводу, что положение, признающее при определенных условиях непосредственное создание объективного режима самим договором, может не получить общего признания, и решила не предлагать специального положения такого характера. Вместо этого Комиссия оставила вопрос об объективных режимах для решения на основе норм, содержащихся в настоящее время в статье 36 Венской конвенции о праве международных договоров в отношении договоров, предусматривающих права для третьих государств, а также на основе процесса, в результате которого договор может стать обязательным для третьего государства вследствие перенесения международного обычая на договор. Такой подход к решению проблемы был принят на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров. В результате этого концепция специальной категории договоров, которые непосредственно сами создают объективные режимы, не нашла отражения в Венской конвенции.

11) Как следует из вышеприведенного отрывка из доклада Комиссии, договоры, о которых идет речь, являются договорами территориального характера: договоры о нейтрализации или демилитаризации определенных территорий или районов, договоры, предусматривающие свободу навигации по определенным международным режимам или водным путям, и другие договоры. Ясно, что общее право договоров, как оно в на-

³⁵¹ *Там же*, том I, стр. 96—109 англ. текста, 738-е заседание, пункты 29—51, 739-е заседание, 740-е заседание, пункты 3—38.

³⁵² *Там же*, 1966 год, том II, стр. 231 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, пункт 4 комментария к статье 34.

стоящее время сформулировано в Венской конвенции, не приписывает этим договорам какого-то особого влияния по отношению к третьим государствам ввиду их чисто территориального характера. Но отсюда ни в коей мере не следует, что это же положение должно быть справедливым и в отношении государства-правопреемника. Вопрос, который должен быть решен в случае правопреемства, заключается в том, должно ли рассматриваться новое государство как полностью постороннее — как третье государство — по отношению к договору, заключенному его предшественником, или тот факт, что договор, который ранее действовал в отношении территории нового государства, создает некоторую форму правовой взаимосвязи между новым государством и договором, заключенным его предшественником.

12) В другом контексте — последствия коренного изменения обстоятельств — Комиссия и Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров пришли к выводу, что договоры, устанавливающие границу, действительно образуют особую категорию договоров, которая представляет собой исключение из общего правила, заключающегося в том, что на такое коренное изменение обстоятельств можно ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него или для приостановления его действия³⁵³. В связи с этим в пункте 2 а статьи 62 Конвенции прямо предусматривается, что общая норма не применяется в отношении договора, который «устанавливает границу». Следует отметить, что это положение сводит категорию договоров, подпадающих под это исключение, к договорам о границе, и поэтому это положение не предназначено для того, чтобы охватывать другие виды договоров территориального характера³⁵⁴.

13) Что касается вопроса о влиянии войн на договоры, который не был исследован Комиссией, то современное право не имеет твердых положений, и Специальный докладчик не хочет, чтобы создавалось впечатление, что он излагает какое-то личное мнение по этому вопросу без тщательного его изучения. Поэтому он лишь отмечает, что ряд современных авторов, видимо, рассматривают территориальный или, может быть, несколько чаще, диспозитивный характер некоторых видов договоров как причину для отрицания тезиса, что эти договоры утрачивают свою силу с началом войны³⁵⁵. Эти же авторы гово-

рят, по-видимому, об этой категории договоров в весьма широком плане, не ограничивая эту категорию договорами о границах или другими конкретными видами договоров территориального характера.

14) Рассмотрение дел в международных судах в определенной степени, если не окончательно, разъясняет вопрос о территориальных договорах. В своем втором постановлении по делу, касающемуся зон свободной торговли Верхней Савойи и округа Жекс³⁵⁶, Постоянная Палата Международного Правосудия вынесла заключение, которое является, по-видимому, наиболее авторитетным признанием наличия правила, требующего от государства-преемника соблюдения территориального договора, затрагивающего территорию, на которую распространяется правопреемство государств. Туринский договор 1816 года, установивший границу между Швейцарией и Сардинией, наложил ограничения на сбор таможенных пошлин в зоне Сен-Женгольфа. Швейцария потребовала, чтобы в соответствии с этим договором таможенная граница была отодвинута от Сен-Женгольфа. Хотя вначале Сардиния возражала против этого предложения, впоследствии она с ним согласилась, зафиксировав это согласие в «Манифесте», по которому таможенная граница отодвигалась от Сен-Женгольфа. В этой связи Постоянная Палата указала следующее:

...Настоящее безоговорочное согласие Его Величества короля Сардинии прекращает международный спор в отношении Туринского договора; в соответствии с этим Манифестом Королевского (арбитражного) суда Сардинии, опубликованного во исполнение указов короля, устанавливаются обязательные для королевства Сардинии правовые нормы, которые должны регулировать отношения между участниками; это соглашение, истолкованное подобным образом в Манифесте, придает созданию зоны Сен-Женгольфа характер договорного положения, которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией*³⁵⁷.

Это заключение в весьма сходных выражениях нашло свое отражение в заключительном решении Постоянной Палаты на втором этапе судебного разбирательства³⁵⁸. Хотя в приведенном выше отрывке особо не подчеркивается территориальный характер договора, из других выдержек ясно следует, что, как признает Постоянная Палата, в данном случае рассматриваемый ею вопрос носит территориальный характер. В самом деле, правительство Швейцарии при обосновании своего требования решительно подчеркивало «реальный» характер этого соглашения³⁵⁹, затраги-

³⁵³ Там же, стр. 259 англ. текста, пункт 11 комментария к статье 59.

³⁵⁴ В своем втором докладе о праве договоров сэр Хэмфри Уолдок, Специальный докладчик, предложил, чтобы это исключение распространялось на договоры, по которым производится «предоставление территориальных прав» (там же, 1963 год, том II, стр. 85 англ. текста, документ A/CN.4/156 и Add.1—3, пункт 17 комментария к статье 22).

³⁵⁵ Например, Sir. G. Fitzmaurice, *loc. cit.*, p. 312; McNair, *op. cit.*, p. 705; C. Rousseau, *Droit international public* (Paris, Sirey, 1953), p. 59.

³⁵⁶ Постановление от 6 декабря 1930 года (P. C. I. J., Series A, No. 24). Дело *О зонах свободной торговли* было подробно рассмотрено Специальным докладчиком в его третьем докладе по праву договоров со ссылкой на последствия договоров для третьих государств (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том II, стр. 20—24 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, пункты 1—17 комментария к статье 62).

³⁵⁷ P. C. I. J., Series A, No. 24, p. 17.

³⁵⁸ P. C. I. J., Series A/B, No. 46, p. 145.

³⁵⁹ P. C. I. J., Series C, No. 17-1, *Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*, vol. III, p. 1654.

вающего понятие сервитутов в связи с зонами свободной торговли³⁶⁰. Поэтому настоящий случай вполне правомерно рассматривался как прецедент в пользу принципа, согласно которому некоторые договоры территориального характера являются обязательными *ipso jure* для государства-преемника.

15) Единственным невыясненным вопросом является, по-видимому, точный характер принципа, который применила Постоянная Палата. Зоны свободной торговли, в том числе зона Сардинии, были созданы как часть международных мер, принятых после завершения наполеоновских войн; и в своих заключениях³⁶¹ Постоянная Палата подчеркивала этот аспект соглашений, касающихся зон свободной торговли. Таким образом, вопрос состоит в том, применяется ли заключение Постоянной Палаты к договорам, носящим подобный территориальный характер вообще, или оно ограничено договорами, являющимися частью территориального урегулирования и устанавливающими объективный договорный режим. По этому вопросу можно лишь сказать, что фактические положения этого заключения носили весьма общий характер. Еще один момент, который зачастую затрагивается в связи с проблемой правопреемства в отношении территориальных договоров, состоит в том, относится ли правопреемство, если оно происходит, к договору или положению, сложившемуся в результате выполнения договора. Постоянная Палата, по-видимому, не уделила конкретного внимания этому вопросу. Однако формулировки приведенной выше выдержки из ее постановления и аналогичной выдержки из ее окончательного заключения, случайно или не случайно, касаются «договорного положения»*, которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией».

16) В начале существования Лиги Наций и до создания Постоянной Палаты Международного Правосудия вопрос о правопреемстве в отношении территориального договора встал перед Советом Лиги Наций в связи с обязательством Финляндии сохранять режим демилитаризации на Аландских островах. Этот вопрос возник в связи со спором между Швецией и Финляндией относительно режима этих островов после отделения Финляндии от России в конце первой мировой войны. Совет передал правовые аспекты спора на рассмотрение комитета, состоящего из трех юристов, в число которых входил Макс Губер, ставший впоследствии судьей и председателем Постоянной Палаты. Соответствующим договором явилась Конвенция об Аландских островах, заключенная между Францией, Великобританией и Россией как часть мирного урегулирования 1856 года, в соответствии с которым три держа-

вы заявили, что «на Аландских островах не будут воздвигаться укрепления и не будут сохраняться или создаваться военно-морские базы». В этой связи были затронуты два основных момента права договоров. Во-первых, Специальный докладчик в своем третьем докладе по праву договоров в связи с проектом статей о последствиях договоров для третьих государств и объективных режимов рассмотрел право Швеции ссылаться на эту Конвенцию, не являясь ее участником³⁶². Вторым моментом был вопрос об обязательствах Финляндии по поддержанию режима демилитаризации на этих островах. В своем заключении Комитет юристов, отметив, что «наличие международных сервитутов в собственном техническом смысле этого термина в общем не признается»³⁶³, тем не менее, считал возможным наделить Конвенцию 1856 года о демилитаризации особыми последствиями:

Что касается позиции государства, пользующегося суверенными правами в отношении территории Аландских островов, то если признано, что этот случай является одним из случаев «реальных сервитутов», на этом государстве будет лежать законная обязанность признать положения Конвенции 1856 года и действовать в соответствии с ними. Можно также сделать аналогичный вывод, если согласиться с приведенной выше точкой зрения, согласно которой данный вопрос представляет собой вопрос урегулирования определенных интересов европейских стран, а не вопрос чисто индивидуальных и субъективных политических обязательств. Финляндия объявляет себя независимой и, требуя на этом основании признания ее как юридического лица по международному праву, не может избавиться от обязательств, наложенных на нее в силу подобного урегулирования интересов европейских стран.

Признание какого-либо государства должно всегда осуществляться с учетом того, что признаваемое государство будет уважать обязательства, налагаемые на него общим международным правом или конкретными международными соглашениями, касающимися его территории*³⁶⁴.

Вполне очевидно, в этом заключении Комитет юристов не обосновывает обязательства государства-преемника сохранять режим демилитаризации, исходя лишь из территориального характера договора. Комитет, по-видимому, исходит из теории диспозитивных последствий международного урегулирования, осуществляемого в интересах всего международного сообщества (или, по крайней мере, района). Таким образом, он, по-видимому, рассматривает Финляндию как преемника установившегося режима или положения, обусловленного договором, а не обязательств, вытекающих из договора как такового.

17) Дело *О храме Преах Вихеар*³⁶⁵, которое приводится некоторыми авторами в этой связи, представляет определенный интерес в отношении пограничных договоров, хотя в своем заключении Международный Суд не рассматривает во-

³⁶⁰ *Ibid.*, vol. I, pp. 254 and 415.

³⁶¹ Например, P. C. I. J., Series A/B, No. 46, p. 148.

³⁶² *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том II, стр. 22—23 и 30 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, пункт 12 комментария к статье 62 и пункт 11 комментария к статье 63.

³⁶³ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 3* (October 1920), p. 16.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 18.

³⁶⁵ *I. C. J. Reports 1962*, pp. 6—146.

проса о правопреемстве. Граница между Таиландом и Камбоджей была установлена в 1904 году по договору, заключенному между Таиландом (Сиамом) и Францией, являвшейся в то время страной-протектором Камбоджи. Данный случай касался последствий предполагаемой ошибки в применении договора смешанной франко-сиамской комиссии, которая установила границу. Впоследствии Камбоджа стала независимым государством и таким образом оказалась в положении нового независимого государства-преемника по отношению к пограничному договору (если предположить, что получение государством-протектором независимости представляет собой случай правопреемства). После получения Камбоджей независимости ни Таиланд, ни Камбоджа не оспаривали сохранения юридической силы договора 1904 года, и Суд рассматривал дело на основании карты, составленной в результате демаркации границы, и молчаливого согласия Таиланда с определением границы, указанным на этой карте. Поэтому Суду не пришлось рассматривать вопрос о правопреемстве Камбоджи в отношении этого пограничного договора. С другой стороны, следует отметить, что Суд, по-видимому, никогда не сомневался в том, что пограничное урегулирование, зафиксированное в договоре 1904 года, и демаркация границы, если они не утратили силу ввиду ошибки, являются обязательными для Таиланда и Камбоджи.

18) Более непосредственное отношение к данному вопросу имеет позиция, занятая участниками по вопросу правопреемства в ходе обсуждения предварительных возражений, выдвинутых Таиландом. Пытаясь отрицать правопреемство Камбоджи в отношении прав Франции в соответствии с положениями о мирном урегулировании, содержащимися во Франко-Сиамском договоре 1937 года, Таиланд выдвинул следующие доводы:

В соответствии с обычным международным правом, касающимся правопреемства государств, если Камбоджа является преемником Франции в отношении установления границ, она в равной степени связана договорами местного характера, определяющими методы проведения этих границ на местах. Однако общие нормы обычного права в отношении правопреемства государств не предусматривают, что в случае правопреемства в результате отделения части территории государства, как это имеет место в случае отделения Камбоджи от Франции, на новое государство распространяются политические условия договоров бывшего государства... Вопрос о том, связан ли Таиланд в отношении Камбоджи положениями о мирном урегулировании, содержащимися в договоре, который Таиланд заключил с Францией, весьма отличается от таких проблем, как проблемы обязательств государства-преемника принимать на себя определенные долги, которые можно определить как связанные с территорией, получаемой преемником после достижения им независимости. *Он в равной степени отличается от вопроса применения положений договора 1904 года для определения и демаркации на местах границы, установленной вдоль водоразделов*³⁶⁶.

Хотя Камбоджа вначале исходила из тезиса «представительства» Камбоджи Францией в пе-

³⁶⁶ I. C. J., *Pleadings, Temple of Preah Vihear*, 1959, vol. 1, pp. 145—146.

риод действия протектората, она не возражала против утверждений Таиланда, касающихся правопреемства нового государства в отношении территориальных договоров. Напротив, она утверждала, что положения о мирном урегулировании, содержащиеся в Договоре 1937 года, непосредственно связаны с пограничным урегулированием, и заявила, что:

Таиланд признает, что Камбоджа является преемником Франции в том, что касается договоров, определяющих и устанавливающих границы. Он не может произвольно исключить из этих договоров положения, которые касаются обязательного урегулирования юрисдикции *постольку, поскольку подобное урегулирование дополняет определение и установление границ*³⁶⁷.

Таким образом, оба участника, по-видимому, допускают, что в случае нового независимого государства происходит правопреемство не только в отношении пограничного урегулирования, но также в отношении положений договора, дополняющих такое урегулирование. Таиланд считал, что правопреемство ограничивается положениями, являющимися составной частью самого пограничного урегулирования, а Камбоджа — что оно будет распространяться на положения, содержащиеся в последующем договоре, непосредственно касающемся этого вопроса.

19) Дело, касающееся *Права прохода через территорию Индии*³⁶⁸, также представляет определенный интерес, хотя оно и не связано с каким-либо заключением Суда по вопросу правопреемства в отношении *договорных* обязательств. Достоверно, что в соответствии с договором 1779 года, заключенным с Маратхи, Португалия впервые получила возможность закрепиться в этих двух анклавах, в связи с чем встал вопрос о праве прохода в данном деле. Однако большинство членов Суда, в частности, считали, что Португалия пользовалась определенными правами прохода для гражданского персонала накануне получения Индией независимости не в силу этого договора, а в силу местного обычая, который был впоследствии закреплен в отношениях между Великобританией и Португалией. Право прохода вытекало из согласия обоих государств, однако Суд считал, что он имеет дело с правом, вытекающим из обычая, а не из договора. Суд решил, что Индия являлась наследником правового положения, создавшегося в силу двустороннего обычая, «на котором не отразилось изменение режима в отношении охватываемой им территории, происшедшее в результате получения Индией независимости»³⁶⁹.

³⁶⁷ «La Thaïlande reconnaît que le Cambodge est successeur de la France en ce qui concerne les traités à la définition et à la délimitation des frontières. Elle ne peut exclure arbitrairement du jeu de tels traités les dispositions qu'ils renferment quant au règlement juridictionnel obligatoire, dans la mesure où ce règlement est accessoire à la définition et à la délimitation des frontières» *. (*Ibid.*, p. 165.)

³⁶⁸ I. C. J. Reports 1960, p. 6.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 40.

20) Остается рассмотреть еще практику государств, и более конкретно — современную практику государств; предлагается вначале рассмотреть вопрос о правопреемстве в отношении пограничных договоров, а затем — о практике в отношении других форм территориальных договоров.

21) *Договоры, устанавливающие границы.* Ранее в настоящем комментарии уже обращалось внимание на пункт 2а статьи 62 Венской конвенции о праве международных договоров, в котором говорится, что нельзя ссылаться на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора или выхода из него, «если договор устанавливает границу»³⁷⁰. Это положение было предложено Комиссией в результате изучения общего права договоров. Отметив, что это исключение из правила о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, признается большинством юристов, Комиссия указала, что:

Пункт 2 исключает из сферы применения этой статьи два случая. В первом речь идет о договорах, определяющих границу, договорах, которые обе стороны в деле *О свободных зонах* так же, как и большинство юристов, признают, по-видимому, лежащими вне сферы применения соответствующей нормы. Некоторые члены Комиссии полагали, что полное исключение таких договоров из сферы применения этой нормы могло бы завести слишком далеко и было бы, быть может, несовместимо с признанным в Уставе принципом самоопределения. Комиссия, однако, пришла к заключению, что договоры, определяющие границы, должны быть признаны исключением из общего правила, так как иначе вышеуказанная норма, вместо того чтобы быть орудием мирных изменений, стала бы источником опасных трений. Далее, Комиссия стала на ту точку зрения, что «самоопределение», которое имеется в виду в Уставе, есть независимый принцип и что возникли бы недоразумения, если бы в связи с правом договоров самоопределение было представлено как применение нормы, изложенной в настоящей статье. Исключая из сферы своего применения договоры, определяющие границы, эта статья не исключает применения принципа самоопределения ни в одном из случаев, когда существуют условия для правомерного его применения. Комиссия заменила выражение «договор, определяющий границу» выражением «договор, устанавливающий границу» с учетом замечаний правительства, то есть более широким выражением, охватывающим договоры об уступке территории или проведении границ³⁷¹.

Исключение договоров, устанавливающих границу, «из нормы о коренном изменении обстоятельств», несмотря на возражение отдельных государств, было одобрено подавляющим большинством государств на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров. Соображения, на основании которых Комиссия и Конференция сделали подобное исключение из норм о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, в равной степени относятся к правопреемству государств, даже несмотря на то, что в этом случае вопрос о сохранении юридиче-

ской силы договора может возникнуть в ином контексте. Поэтому считается, что позиция государств в отношении договоров, устанавливающих границу, занятая ими на Конференции по праву договоров, является элементом, имеющим весьма непосредственное отношение к практике государств также и в настоящем случае.

22) Ранее обращалось также внимание на предположение, из которого явно исходили Таиланд и Камбоджа в деле *О храме* и касающееся правопреемства Камбоджи в отношении границы, установленной по Франко-Сиамскому договору 1904 года³⁷². Представляется очевидным, что это предположение отражает общее понимание в том, что касается позиции государства-преемника в отношении достигнутого пограничного урегулирования. Хотя в своем одностороннем заявлении Таиланд решительно настаивала на своем праве сохранять в силе договоры государства-предшественника или прекращать их действие, она в не меньшей степени настаивала на том, что границы, установленные ранее по договору, остаются в силе. Кроме того, несмотря на свою первоначальную реакцию против сохранения «колониальных» границ, новые независимые государства Африки согласились с принципом соблюдения установленных границ. Действительно, в пункте 3 статьи III Устава Организации африканского единства лишь провозглашается принцип «уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и его неотъемлемого права на независимое существование»³⁷³. Однако в 1964 году с оговорками, высказанными лишь Сомали и Марокко, Ассамблея глав государств и правительств приняла резолюцию, которая, подтвердив содержащийся в пункте 3 статьи III принцип, торжественно провозгласила, что «все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости»³⁷⁴. Аналогичная резолюция была принята на Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, состоявшейся в Каире в октябре 1964 года. Это, естественно, не означает, что между африканскими государствами не возникали или не могут возникнуть пограничные споры. Однако при этом необходимо ссылаться на иные правовые основания, а не на простые последствия самого факта правопреемства государств для договора об установлении границ.

23) Дважды у Сомали возникали споры с Эфиопией по поводу границ: первый раз в отношении границы бывшего Британского Сомали и второй раз в отношении границы бывшего Итальянского Сомали; третий спор возник с Кенией по поводу границы Сомали с северным погранич-

³⁷⁰ См. пункт 12 настоящего комментария.

³⁷¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 259 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, пункт II комментария к статье 59. (Статья 59 стала статьей 62 Венской конвенции о праве международных договоров.)

³⁷² См. пункты 17 и 18 настоящего комментария.

³⁷³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 479, p. 74.

³⁷⁴ OAU document AHG/Res. 16 (1); см. также S. Touval, «Africa's frontiers: reactions to a colonial legacy», *International Affairs* (London), vol. 42, No. 4 (October 1966), p. 643.

ным районом Кении³⁷⁵. В своих претензиях во время этих споров Сомали руководствовалось в основном этническими соображениями и соображениями, касающимися самоопределения, а также предполагаемого нарушения юридической действительности некоторых относящихся к этому вопросу договоров. Создается впечатление, что Сомали не претендовало на то, чтобы оно как государство-преемник было *ipso jure* освобождено от любых обязательств по соблюдению границ, установленных договорам, заключенными государством-предшественником, несмотря на то что Сомали не денонсировало договора с Эфиопией от 1897 года в ответ на односторонний отказ Эфиопии от прав на использование пастбищ, о котором говорится ниже. Эфиопия и Кения, последняя из которых сама является государством-преемником, придерживаются того мнения, что данные договоры являются действительными и должны быть признаны государством-преемником ввиду того, что они представляют собой соглашения об урегулировании границ. Разногласия между Сомали и Эфиопией в отношении договора 1897 года заслуживают более подробного анализа. Граница, согласованная между Эфиопией и Великобританией в 1897 году, отделила некоторые из племен Сомали от традиционно принадлежавших им пастбищ; письма, которыми обменялись эти государства и которые были приложены к договору, содержали положения, предусматривающие, что эти племена, располагающиеся по обе стороны границы, будут иметь право свободно пересекать границу для того, чтобы пользоваться принадлежащими им пастбищами. Договор 1897 года был вновь подтвержден соглашением, заключенным между Соединенным Королевством и Эфиопией в 1954 году. Статья I этого соглашения содержит подтверждение существующей границы, а статья II — права на пользование пастбищами. В статье III того же соглашения содержалось вновь включенное «особое соглашение», предусматривающее право пользования пастбищами племенами Сомали. В 1960 году, незадолго до получения независимости, в парламенте премьер-министру Англии был задан вопрос, касающийся сохранения юридической силы предоставленных Сомали прав на пользование пастбищами вдоль эфиопской границы, на который премьер-министр ответил следующее:

«Вслед за прекращением ответственности, которую несло правительство Ее Величества за действия правительства протектората, и учитывая отсутствие каких-либо новых документов, положения договора между Англией и Эфиопией от 1897 года, по нашему мнению, должны рассматриваться как сохраняющие юридическую силу в отношениях между Эфиопией и государством-преемником. С другой стороны, действие статьи III соглашения 1954 года, где содержатся положения, большинство из которых были включены в качестве дополнения к договору 1897 года, должно быть, по нашему мнению, прекращено»³⁷⁶.

³⁷⁵ См. D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 283—285; и S. Touval, *loc. cit.*, pp. 645—647.

³⁷⁶ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 185.

Таким образом, Соединенное Королевство придерживается того мнения, что положения договора, касающиеся как границы, так и прав Сомали на пользование пастбищами, сохраняют свою юридическую силу, и что только «особое соглашение», исходившее из того, что Англия управляет прилегающей территорией Сомали, прекратит свое действие. В этом случае следует заметить, что Соединенное Королевство придерживалось определенного мнения, в соответствии с которым вспомогательные положения, представлявшие собой неотъемлемый элемент соглашения об урегулировании границ, сохраняют свою юридическую силу после правопреемства государств, в то время как соглашения частного характера, заключенные государством-предшественником для обеспечения осуществления этих положений, прекратят свое существование после правопреемства государств. С другой стороны, Эфиопия, хотя она и соблюдала соглашение об урегулировании границ, отказалась признать, что вспомогательные положения сохраняют свою юридическую силу и будут для нее³⁷⁷ обязательны, несмотря на то, что эти положения представляли собой одно из условий данного соглашения об урегулировании.

24) Имеется целый ряд других случаев, когда Соединенное Королевство признавало, что права и обязательства по договору, устанавливающему границу, остаются в силе после правопреемства государств. Одним из таких примеров является Конвенция 1930 года, заключенная между Соединенными Штатами и Великобританией, об определении границы между Филиппинским архипелагом и государством Северное Борнео. После того как Филиппины получили в 1946 году независимость, английское правительство в дипломатической ноте признало, что в результате этого «правительство Республики Филиппины наследует права и обязательства Соединенных Штатов в соответствии с нотами от 1930 года»³⁷⁸.

25) Другим примером может служить Кабульский договор, заключенный между Великобританией и Афганистаном в 1921 году, который, *inter alia*, определил границу между существовавшим тогда Британским доминионом Индией и Афганистаном вдоль так называемой линии Дуранд. После того как доминион разделился на два государства — Индию и Пакистан, каждое из которых получило независимость, Соединенное Королевство получило сведения о том, что Афганистан может подвергнуть сомнению соглашение об установлении границы на основании доктрины о коренных изменениях обстоятельств. Ввиду такой возможности отношение Соединенного Королевства к этой проблеме, в том виде, в котором оно резюмировало его, было следующим:

³⁷⁷ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 302—304.

³⁷⁸ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 190.

Было доведено до сведения министерства иностранных дел, что раздел бывшего государства Индии на два самостоятельных государства — Индию и Пакистан, а также прекращение правления Англии в Индии не влечет за собой прекращения действия Афганского договора, в силу чего он является по-прежнему действительным. Тем не менее было высказано предположение, что рассмотрение данного договора может свидетельствовать о том, что некоторые из его положений, политические по своему характеру или относящиеся к постоянному обмену дипломатическими миссиями, относятся к той категории положений, которые не подлежат передаче в том случае, если имеет место правопреемство государств. *Однако договорные статьи, относящиеся к исполненным действиям, как, например, статьи, предусматривающие установление международной границы, или скорее то, что было уже осуществлено в соответствии с такими статьями договора, не должны быть затронуты вне зависимости от той позиции, которая будет занята в отношении самого договора* * 379.

Таким образом, в данном случае Соединенное Королевство вновь проводит различие между положениями, непосредственно устанавливающими границу, и вспомогательными положениями политического характера. Представляется, что в данном случае Соединенное Королевство проводило также различие между договорными положениями как таковыми и границей, являющейся следствием осуществления этих положений — различие, проводимое целым рядом юристов. С другой стороны, Афганистан полностью оспаривает право Пакистана ссылаться на положения, касающиеся границы, договора 1921 года. Афганистан поступает так по целому ряду причин, таких, например, как так называемый «неравный» характер самого договора, а также прекращение Афганистаном действия данного договора на основании уведомления, сделанного в соответствии с данным договором в 1953 году. Однако при этом Афганистан придерживается той точки зрения, что Пакистан как государство, получившее независимость, имел право на применение принципа «чистой доски» в 1947 году и не мог автоматически претендовать на наследные права, предоставленные Великобританией на основании договора 1921 года³⁸⁰. Другими словами, Афганистан определенно отрицает то положение, что договоры о границе представляют собой исключение из принципа «чистой доски», в том случае когда государство-преемник представляет собой «новое» государство.

26) Есть целый ряд других современных примеров, когда государство-преемник становится участником спора, касающегося установления границы. Однако эти случаи, видимо, представляют собой чаще всего ситуации, при которых формулировка договора о границе оставляет место для сомнений в отношении конкретной демаркационной линии данной границы или же на том или другом основании подвергается сомнению юридическая действительность данного договора. В этих случаях правопреемство государств всего лишь предоставляет возможность для нового рас-

смотрения или представления оснований для пересмотра границ, которые не зависят от права, регулирующего правопреемство. Так, например, видимо, именно такой случай имел место в спорах по вопросу о границе между Марокко и Алжиром³⁸¹, Суринамом и Гайаной³⁸² и Венесуэлой и Гайаной³⁸³, а также, как полагают, он относится к различным претензиям со стороны Китая в отношении Бирмы, Индии и Пакистана³⁸⁴. Правда, Китай, возможно, был склонен отказаться от бывших «британских» договоров как таковых. Однако создается впечатление, что Китай скорее подвергает сомнению юридическую действительность самих договоров, а не имеет в виду общую концепцию принципа «чистой доски», которым руководствуется независимое государство в отношении договоров, включая договоры об установлении границ³⁸⁵.

27) Положение о том, что в принципе урегулирование вопроса о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств, подкрепляется практикой государств, мнением юристов, а также находит существенную поддержку в решении Венской конференции по праву международных договоров, на основании которой на договор об установлении границы не распространяется правовая норма о коренном изменении обстоятельств. Соответственно этому представляется, что в настоящем проекте правовая норма подвижности договорных границ и принцип «чистой доски», содержащиеся в статье 6, также не должны распространяться на урегулирование вопросов о границе. Такое исключение должно относиться только к влиянию правопреемства государств на соглашение об урегулировании границы. Это не должно затрагивать другие доводы, подкрепляющие требование пересмотра или отсрочки решения вопроса о границе, будь то случай самоопределения, юридической недействительности договора или прекращения его действия. Безусловно, точно таким же образом не затрагивается любое юридическое основание для защиты против подобной претензии. Короче говоря, следует считать, что сам факт осуществления правопреемства государств не может ни способствовать признанию существующей границы, если она подвергается сомнению, ни лишать ее юридического основания в качестве границы, установленной в соответствии с нормами закона, если она была таковой на дату правопреемства государств.

28) Даже в том случае, если мнение, высказанное в предыдущем пункте, будет поддержано Ко-

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 187.

³⁸⁰ *Ibid.*, pp. 1—5.

³⁸¹ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 289—291.

³⁸² *Ibid.*, pp. 274—275.

³⁸³ *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 35, документ A/CN.4/224 и Add. I, пункт 10 комментария к статье 5.

³⁸⁴ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 277—282.

³⁸⁵ *Ibid.*

мисней, все же останется нерешенным вопрос, как именно должна быть сформулирована принимаемая правовая норма в отношении договоров об установлении границы. Подобное же положение включено в статью 62 Венской конвенции в качестве исключения к правовой норме о коренном изменении обстоятельств. Более того, это положение сформулировано таким образом, что оно относится скорее к договору, чем к границе, установленной на основе этого договора. Это положение читается следующим образом:

На коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него: а) если договор устанавливает границу.

Однако в настоящем проекте вопрос заключается не в сохранении юридической силы договора между сторонами или в чем-нибудь подобном; вопрос заключается в том, какие именно обязательства и права наследует государство-преемник, если оно вообще наследует их. Соответственно из этого не обязательно следует, что в данном проекте правовая норма также должна быть сформулирована с ориентацией скорее на соглашение об установлении границы, а не на правовую ситуацию, установленную данным договором; мнение юристов, отраженное в резолюции Ассоциации международного права, склоняется к поддержке формулирования нормы, регуливающей правовую ситуацию, являющуюся следствием договора. Если считать, что правовая норма относится к ситуации, возникающей вследствие диспозитивного влияния договора об установлении границы, тогда, видимо, будет неправильно включать эту правовую норму в статью 6 настоящего проекта в качестве исключения. Положение, что правопреемство государств не должно рассматриваться как затрагивающее соглашение об установлении границы на основании договора до правопреемства государств, представляется оговоркой несколько общего характера. Такая общая оговорка была включена в первом докладе Специального докладчика в проект статей в следующей форме:

Ничто в настоящих статьях не следует понимать как влияющее на сохранение в силе границы, установленной договором или в соответствии с договором до того, как произошло правопреемство³⁸⁶.

29) Могут быть приведены доводы в пользу любой формулировки данного положения. С одной стороны, можно сказать, что отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении соглашения о границе является несколько искусственным. Очень часто демаркационная линия вдоль границы, расположенной в слабо населенной местности, обозначается не полностью, что может поставить под сомнение точный путь ее следования в конкретном районе. В этом случае следует обращаться к интерпре-

тации данного договора и использовать ее в качестве основного критерия для установления границы даже при наличии других факторов, таких как заселенность и опознание. Более того, договор о границе может содержать в себе вспомогательные положения, предназначенные для обеспечения непрерывности пограничного режима, созданного на основании данного договора, устранение которого после правопреемства государств может существенно изменить соглашение об урегулировании границ, установленное данным договором. Далее, в том случае, если правовая сила данного договора или демаркация, произведенная на основе этого договора, оспаривались до правопреемства государств, отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении договора может показаться неестественным. С другой стороны, можно привести доводы в пользу того, что договор о границе имеет конструктивные последствия и устанавливает правовую и фактическую ситуацию, которая впоследствии существует независимо от договора; и, следовательно, именно эта ситуация, а не договор, наследуется государством-преемником. В этой связи можно также обоснованно утверждать, что договор о границе может содержать в себе положения, не связанные с самим соглашением об урегулировании границы, и что только это соглашение должно представлять собой исключение из принципа «чистой доски». В то же время можно считать, что по крайней мере некоторые из предложенных возражений могут быть сняты, если признать, что правовая ситуация, возникшая в результате договора, связана не только с размежеванием границы, но также и со вспомогательными положениями, предназначенными для того, чтобы стать неотъемлемой частью режима данной границы.

30) Учитывая различные мнения по этому вопросу, Специальный докладчик подготовил два альтернативных текста статьи 22 по вопросу о влиянии правопреемства государств на границы. Один из них сформулирован в плане правопреемства в отношении договора, а другой — в плане правопреемства в отношении пограничной ситуации. В то же время, ради простоты изложения, Докладчик счел целесообразным отделить вопрос о договорах о границе от других видов территориальных договоров, которые он соответственно включил в отдельную статью — статью 22 *bis*.

31) *Другие территориальные договоры.* В комментарии к статье 6 обращается внимание на предположение, которое, видимо, было сделано многими государствами, включая государства, получившие независимость, что некоторые договоры территориального характера представляют собой исключение из принципа «чистой доски»³⁸⁷. В практике Англии имеются многочисленные

³⁸⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 92 англ. текста, документ A/CN.4/202, II, статья 4.

³⁸⁷ Там же, 1970 год, том II, стр. 42—43, документ A/CN.4/224 и Add.1, пункт 17 комментария к статье 6.

заявления, свидетельствующие о том, что, по мнению Соединенного Королевства, обычное право признает существование такого исключения из принципа «чистой доски», а также из правовой нормы подвижности договорных границ. Одно представляет собой заявление в отношении Финляндии³⁸⁸, другое — ответ министерства по делам стран Содружества наций, адресованный Ассоциации международного права. В ответе, приведенном в этом комментарии, содержится следующее заявление:

«В соответствии с обычным международным правом, некоторые договорные права и обязательства существующего государства автоматически наследуются новым государством, ранее являвшимся частью территорий, за которые существующее государство несло международную ответственность. Такие права и обязательства обычно характеризуются как права и обязательства, которые непосредственно относятся к территории в пределах нового государства (например, права и обязательства, связанные с границами и речным судоходством); но международное право по этому вопросу не вполне урегулировано, и невозможно точно заявить, какие права и обязательства автоматически наследуются и какие не наследуются»³⁸⁹.

Другое заявление подобного же рода можно найти в документе под названием *Materials on Succession of States*³⁹⁰; это высказывание было сделано в связи с обсуждением с правительством Кипра статьи 8 договора, касающегося образования Республики Кипр.

32) Создается впечатление, что французское правительство разделяет ту же точку зрения. Так, например, в ноте, адресованной германскому правительству в 1935 году, после заявления о том, что именно в действительности представляет собой принцип подвижности договорных границ, французское правительство высказалось следующим образом:

В этом правиле предусматривается важное исключение, когда речь идет о конвенциях, не имеющих никакого политического характера, то есть о конвенциях, при заключении которых не принималось во внимание само государство как юридическое лицо, но которые имеют территориальную и местную сферу применения, основанную на географическом положении. Государство-правопреемник, какова бы ни была причина правопреемства, обязано выполнять обязательства, вытекающие из такого рода договоров, поскольку оно пользуется предусмотренными в них преимуществами³⁹¹.

В отношении правовой нормы подвижности договорных границ Канада также показала, что она разделяет мнение, в соответствии с которым территориальные договоры представляют собой исключение из этой нормы. После того, как Ньюфаундленд стал новой провинцией Канады, правовой отдел министерства иностранных дел разъяснил позицию Канады следующим образом:

...Мнение правительства по вопросу о продолжении действия договоров с Ньюфаундлендом было в прошлом таково, что Ньюфаундленд стал частью Канады в результате акта присоединения и что, следовательно, по соответствующим нормам международного права соглашения, заключенные Ньюфаундлендом до присоединения, утрачивают силу, за исключением тех обязательств, которые возникают в соответствии с местными соглашениями, в результате чего устанавливаются права собственности или квазисобственности*...³⁹²

Другим обстоятельством, проливающим свет на позицию, занимаемую Канадой по этому вопросу, является тот факт, что после того, как Ньюфаундленд стал частью Канады, Канада не признала юридической силы прав транзита воздушного транспорта через аэропорт Гандер в Ньюфаундленде, которые были предоставлены на основании соглашений, заключенных до образования союза³⁹³.

С другой стороны, Канада не признала для себя обязательным выполнение условия, препятствующего полетам гражданских самолетов с использованием определенных баз Ньюфаундленда, которые были сданы в аренду Соединенным Штатам до того, как Ньюфаундленд стал частью Канады. Более того, Канада, видимо, даже не подвергала сомнению сохранение юридической силы прав на рыбную ловлю в водах Ньюфаундленда, которые были предоставлены Великобританией Соединенным Штатам на основании Гентского договора в 1818 году и которые явились предметом разбирательства в Арбитраже североатлантического рыболовства в 1910 году; не подвергались также сомнению права на рыбную ловлю, впервые предоставленные Францией на основании Утрехтского договора, которые рассматривались в целом ряде дальнейших договоров.

33) Убедительный прецедент, связанный с правопреемством государств, получивших независимость, представляют собой так называемые Белбасские соглашения 1921 и 1951 годов, которые касаются Танзании, с одной стороны, и Занра, бывшего Конго (Леопольдвилль), Руанды и Бурунди — с другой³⁹⁴. После первой мировой войны в результате мандатов, соответственно предоставленных Великобритании и Бельгии, центральные африканские территории, управляемые Бельгией, были отрезаны от связанного с ними морского порта Дар-эс-Салам. В 1921 году Великобритания соответственно заключила соглашение с Бельгией, по которому Бельгии за 1 франк в год были сданы в бессрочную аренду

locale, qui sont fondées sur une situation géographique: l'Etat successeur, quelle que soit la cause pour laquelle il succède, est tenu de remplir les charges qui découlent de traités de cet ordre comme il jouit des avantages qui s'y trouvent stipulés. (См. D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 233.)

³⁹² Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 158, документ A/CN.4/243 и Add.1, пункт 85.

³⁹³ Там же, пункты 86—100.

³⁹⁴ См. D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 242—243; и E. E. Seaton and S. T. M. Maliti, *loc. cit.*, par. 118—121.

³⁸⁸ Там же, стр. 37, пункт 3 комментария.

³⁸⁹ Там же, стр. 42, пункт 17 комментария.

³⁹⁰ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 183.

³⁹¹ «Cette règle souffre une exception importante dans le cas de conventions qui n'ont aucun caractère politique, c'est-à-dire qui n'ont pas été conclues en considération de la personne, même de l'Etat, mais qui sont d'application territoriale et

портовые участки в Дар-эс-Саламе и Кигома в Танганьике. Это соглашение предусматривало также определенные освобождения от пошлин на арендованные участки, а также льготы в отношении перевозок с территорий, находящихся под бельгийским мандатом, на эти участки. В 1951 году, когда мандат был преобразован в опеку, между двумя управляющими государствами было заключено еще одно соглашение, предусматривающее некоторое изменение в отношении участка в Дар-эс-Саламе, но в остальном оставляющее в силе соглашение от 1921 года. Следует добавить, что правительство Бельгии израсходовало значительные средства на усовершенствованные портового оборудования на арендованных участках. Накануне получения независимости правительство Танганьики информировало Соединенное Королевство о своем намерении считать оба соглашения утратившими силу и вновь вступить во владение участками. Правительство Великобритании ответило, что оно не разделяет мнения, что оба соглашения утратили юридическую силу, но что после получения независимости его не будут касаться международные последствия позиции Танганьики. Кроме того, правительство Великобритании информировало Бельгию, правительство Конго (Леопольдвиль) и, через посредство правительства Бельгии, правительства Руанды и Бурунди как о заявлении Танганьики, так и о своем ответе³⁹⁵. Выступая в Национальном собрании, премьер-министр Ньерере объяснил, что, по мнению Танганьики, «бессрочная аренда земли на территории Танганьики не является действием, совместимым с суверенитетом Танганьики, если оно совершено органом, собственные права которого в Танганьике ограничены определенным сроком»³⁹⁶. Подчеркнув ограниченный характер мандата или опеки, он добавил: «Поэтому очевидно, что, пытаясь навечно связать территорию Танганьики обязательствами, Соединенное Королевство стремилось совершить действие, на которое оно не имело права». Когда в 1962 году Танганьика послала уведомление с требованием эвакуировать эти участки, Конго (Леопольдвиль), Руанда и Бурунди, которые в настоящее время получили независимость, выступили с возражениями, утверждая, что они являются преемниками прав Бельгии по этим соглашениям. Затем Танганьика предложила обсудить возможность заключения нового соглашения об использовании портового оборудования, с чем согласились остальные три государства-преемника; однако до настоящего времени еще, по-видимому, не заключено нового соглашения и де-факто портовое оборудование эксплуатируется, как и раньше³⁹⁷.

34) Очевидно, что нельзя оставить без внимания мнение Танганьики относительно ограниченного

характера компетенции управляющего государства, не высказавшись относительно правильности или неправильности позиций, занимаемых различными заинтересованными государствами в данном случае, и поэтому Специальный докладчик считает, что в данном случае достаточно подчеркнуть, что сама Танганьика не указала, что ее претензия основана на Белбасских соглашениях относительно принципа «чистой доски». Напротив, обосновывая свою претензию главным образом ограниченным характером компетенции управляющего государства налагать определенные обязательства на подмандатную или подопечную территорию, она, по-видимому, тем самым признала, что положения соглашений о свободном порте и перевозках носили такой характер, что в противном случае они были бы обязательными для государства-преемника.

35) Во всяком случае, в том, что касается военных баз, Соединенные Штаты, по-видимому, признали уместность ограниченного характера компетенции управляющей державы в отношении баз в Вест-Индии, переданных им Соединенным Королевством в 1941 году; это касалось вопроса об ограниченной компетенции *колоннальной* управляющей державы. В этом соглашении было указано, что базы передаются Соединенным Штатам в аренду на 99 лет. Однако накануне получения независимости территориями Вест-Индии Соединенные Штаты высказывали мнение, что они не могут, не подвергая свою позицию критике, настаивать на том, что ограничения, налагавшиеся на территорию Вест-Индии, когда она имела статус колонии, должны действовать после получения ею независимости³⁹⁸. Со своей стороны, Вест-Индия утверждала, что «после получения независимости она должна получить право на самостоятельное заключение союзов вообще и самостоятельное решение вопроса о том, какие военные базы должны находиться на ее территории и кто их должен контролировать»³⁹⁹. Короче говоря, обе стороны согласились с тем, что будущее этих баз должно явиться предметом соглашения между Соединенными Штатами и получившими независимость государствами Вест-Индии. В данном случае следует отметить наличие двух элементов: а) передачу баз, когда государство имело статус колонии, и б) личный и политический характер военных соглашений. Аналогичным примером является Франко-Американское соглашение от 1950 года, предусматривающее передачу военной базы Соединенным Штатам в Марокко до истечения срока протектората. В этом случае, вовсе не касаясь военного характера соглашения, Марокко выдвинуло возражение на том основании, что соглашение было заключено с государством-протектором без кон-

³⁹⁵ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 187—188.

³⁹⁶ E. T. Seaton and S. T. Maliti, *loc. cit.*, para. 119.

³⁹⁷ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 243.

³⁹⁸ A. J. Esgain, «Military servitudes and the new nations», in W. V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy (The Yearbook of World Polity, vol. III)*, (New York, Praeger, 1965), p. 78.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 79.

сультации с государством-проектором и что оно не может иметь обязательную силу для последнего после получения им независимости⁴⁰⁰.

36) Договоры, касающиеся прав в отношении водопользования и речного судоходства, в общем рассматриваются как договоры, подлежащие включению в категорию территориальных договоров. В числе приведенных более ранних прецедентов приводится право навигации по Миссисипи, предоставленное Великобритании Францией по Парижскому договору 1763 года, которое после перехода Луизианы к Испании было признано последней как остающееся в силе⁴⁰¹. Приводятся также положения, касающиеся Шаттль-Араба в Эрзерумском договоре, заключенном в 1847 году между Турцией и Персией. Действительно, Персия оспаривала действительность этого договора. Однако, что касается перехода к Ираку права Турции по этому договору, то здесь, по-видимому, не возникло никаких проблем⁴⁰². Современным прецедентом являются права Таиланда на судоходство по реке Меконг, предоставленные в соответствии с предыдущими договорами и подтвержденные во Франко-Сиамском договоре от 1926 года. В связи с соглашениями о предоставлении независимости Камбодже, Лаосу и Вьетнаму эти страны и Франция признали, что права Таиланда на судоходство остаются в силе⁴⁰³.

37) Что касается прав водопользования, то основным современным прецедентом является Соглашение 1929 года об использовании вод реки Нил, заключенное между Великобританией и Египтом, в котором, в частности, предусматривалось:

Без предварительного согласия правительства Египта на реке Нил или его притоках, или на реках, из которых он вытекает, не могут планироваться или проводиться какие бы то ни было ирригационные или энергетические работы или мероприятия, если они осуществляются в Судане или в странах, находящихся под управлением Великобритании*, которые могут ущемить интересы Египта путем сокращения количества воды, поступающей в Египет, или изменения срока ее поступления, или понижения ее уровня⁴⁰⁴.

Цель этого положения состояла в том, чтобы предоставить Египту приоритет в использовании вод реки Нил в той мере, в какой оно уже осуществлялось на дату заключения соглашения. Кроме того, на эту дату не только Судан, но также Танганьика, Кения и Уганда, которые являлись при-

брежными территориями по отношению к бассейну реки Нил, находились под управлением Великобритании. После получения независимости Судан, не оспаривая установившихся прав Египта как водопользователя, отказался считать себя связанным соглашением 1929 года в отношении последующих изменений в режиме использования вод реки Нил⁴⁰⁵. Танганьика, получив независимость, отказалась считать себя каким бы то ни было образом связанной соглашением об использовании вод реки Нил. Она высказала мнение, что соглашение, направленное на то, чтобы навечно обязать Танганьику запрашивать предварительное согласие правительства Египта перед проведением ирригационных, энергетических или иных аналогичных мероприятий на озере Виктория или в его бассейне, несовместимо с ее статусом независимого суверенного государства. В то же время она заявила о своем желании обсудить с другими заинтересованными правительствами вопрос о справедливом урегулировании и разделе права на использование вод реки Нил. Отвечая на записку Танганьики, Объединенная Арабская Республика, со своей стороны, заявила, что «до заключения дополнительного соглашения, Соглашение об использовании вод реки Нил 1929 года, которое до настоящего времени регулировало порядок использования вод реки Нил, продолжает действовать и применяться». Данный случай также является сложным случаем договора, заключенного управляющим государством, компетенция которого связывать зависимую территорию территориальными обязательствами оспаривается впоследствии, когда территория получает независимость.

38) Аналогичные осложнения затемняют смысл другого современного прецедента — прав Сирии на использование вод реки Иордан. При установлении мандата на Палестину и Сирию после первой мировой войны Великобритания и Франция заключили ряд соглашений, касающихся режима границ между подмандатными территориями, в том числе использования вод реки Иордан. Соглашение 1923 года предусматривало равные права судоходства и рыболовства⁴⁰⁶, а последующее соглашение 1926 года устанавливало, что

все вытекающие из местных законов или обычаев права, касающиеся использования вод, потоков, каналов и озер для целей ирригации или снабжения водой населения, должны по-прежнему оставаться в силе⁴⁰⁷.

Эти положения были подтверждены в последующем соглашении. После получения независимости Израиль приступил к осуществлению гидроэнергетического проекта, который Сирия рассматривала как несовместимый с режимом, установлен-

⁴⁰⁰ *Ibid.*, pp. 72—76.

⁴⁰¹ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 234. Другим приведенным более ранним прецедентом является предоставление Россией Великобритании права навигации по договору 1825 года, касающемуся границы между Канадой и Аляской, однако этот прецедент является не совсем ясным (*ibid.*, pp. 235—237).

⁴⁰² *Ibid.*, pp. 247—248.

⁴⁰³ *Ibid.*, pp. 251—252.

⁴⁰⁴ United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 63.V.4), p. 101.

⁴⁰⁵ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 245—246.

⁴⁰⁶ См. United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions...* (*op. cit.*), p. 287.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 288.

ным вышеупомянутыми договорами. При обсуждении этого вопроса в Совете Безопасности Сирии утверждала, что она пользуется правами на воды реки Иордан в силу франко-английских договоров, а Израиль отрицал, что его каким-либо образом касаются договоры, заключенные Соединенным Королевством. Израиль фактически отрицает, что он вообще является государством-преемником де-факто или де-юре⁴⁰⁸.

39) В работах юристов упоминаются некоторые другие примеры двусторонних договоров территориального характера, но они, по-видимому, не проливают больше света на право, регулирующее правопреемство в отношении таких договоров⁴⁰⁹. Тем не менее следует упомянуть другую категорию двусторонних договоров, которые в отдельных случаях классифицируются как «диспозитивные» или «реальные» договоры. К ним относятся договоры, которые наделяют граждан конкретного иностранного государства особыми правами, имеющими характер частного права, например, правами землепользования. Так, например, в прошлом Соединенные Штаты рассматривали такие договоры как диспозитивные по своему характеру, поскольку они касаются норм, регулирующих последствия войны для договоров⁴¹⁰. Не касаясь вопроса о том, является ли подобная разбивка этих договоров на категории действенной в настоящем контексте, Специальный докладчик сомневается в том, что существует достаточно подтверждений того, что их можно рассматривать как договоры диспозитивного или территориального характера в соответствии с правом, регулирующим правопреемство государств в отношении договоров. Каковы бы ни были диспозитивные последствия подобных договоров в международном плане, они, по-видимому, не рассматривались как территориальные договоры, подлежащие правопреемству.

40) Однако остаются договоры территориального характера, которые обсуждались Комиссией на шестнадцатой сессии в 1964 году под широкой рубрикой «договоров, предусматривающих объективные режимы» в ходе работы над общим правом договоров. Рассмотрение Специальным докладчиком этих договоров с точки зрения их последствий для третьих государств изложено в его третьем докладе по праву договоров⁴¹¹. Однако сейчас необходимо рассмотреть вопрос, каким образом они могут отразиться на государстве-преемнике, позиция которого, ввиду особой связи с территорией, являющейся предметом до-

говора, несколько отличается от позиции третьего государства. Выше, при обсуждении доказательств по этому вопросу, взятых из рассмотрения дел в международных судах, уже упоминались два основных прецедента⁴¹². Эти прецеденты касаются дел *О зоне свободной торговли и Вопрос об Аландских островах*, в отношении которых суд считал, что государство-преемник связан договорным режимом территориального характера, установленным как часть «европейского урегулирования».

41) Предыдущий случай, касающийся того же элемента договора, заключенного в общих интересах, относится к позиции Бельгии после ее отделения от Нидерландов в отношении обязательств последних в вопросе о пограничных укреплениях на границе Франции и Нидерландов⁴¹³, по соглашениям о мирном урегулировании, заключенным на Венском конгрессе. Четыре великие державы (Великобритания, Австрия, Пруссия и Россия), видимо, заняли позицию, в соответствии с которой они не могли «согласиться, чтобы раздел Бельгии и Чехословакии внес какие-либо изменения в интересы, лежащие в основе этих соглашений; король Бельгии рассматривается ими как пользующийся теми же правами в отношении этих укреплений и по отношению к четырем великим державам и связанный теми же обязательствами, что и король Нидерландов до революции»⁴¹⁴. Хотя Бельгия выразила сомнение, может ли она считаться связанной договором, в котором она не участвует, в договоре 1831 года она, по-видимому, признала, что в отношении некоторых пограничных укреплений она имеет те же права и обязательства, что и Нидерланды. Другой подобный случай содержится в статье ХСII Заключительного акта Венского конгресса⁴¹⁵, которая предусматривает нейтрализацию Шабле и Фосини, находившихся в то время под суверенитетом Сардинии. Эти положения, принятые Конгрессом, были связаны с нейтрализацией Швейцарии, и Швейцария признала их в Декларации от 1815 года. В 1860 году, когда Сардиния передала Францию Ниццу и Савойю, как Франция, так и Сардиния признали, что последняя может передать Франции лишь то, чем она обладала ранее, и что Франция примет территорию при условии выполнения обязательств, учитывающих положения о нейтрализации. Франция, со своей стороны, подчеркнула, что эти положения составляли часть урегулирования, принятого державами в общих интересах Европы⁴¹⁶. Эти положения сохранялись в силе до тех пор, пока они не были отменены соглашением между Швейцарией и Францией, заключенным после первой мировой войны

⁴⁰⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 249.

⁴⁰⁹ Например, некоторые финские соглашения о границе, демилитаризация Гунингена, аренда в Конго и т. д. (*ibid.*, pp. 234—262).

⁴¹⁰ См. Harvard Law School, *Research in International Law: III. Law of Treaties*, Supplement to *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 29, No. 4, October 1935.

⁴¹¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том II, стр. 26—34 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add. 1—3, комментарий к статье 63.

⁴¹² См. выше, пункты 14—16.

⁴¹³ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 263—264.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 263.

⁴¹⁵ *British and Foreign State Papers, 1814—1815* (London, Foreign Office, 1839), pp. 45—46

⁴¹⁶ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 239.

с согласия союзных и объединившихся держав и подтвержденным в статье 435 Версальского договора⁴¹⁷. Необходимо отметить, что сама Франция была участницей урегулирования, достигнутого на Венском конгрессе, поэтому можно утверждать, что она не могла быть лишь государством-преемником. Даже в этом случае ее обязательства по соблюдению положений о нейтрализации, по-видимому, обсуждались лишь на той основе, что в качестве преемника Сардинии она могла получить только территорию, обусловленную этими положениями.

42) Понятие международного урегулирования упоминалось также в связи с режимом международных рек и каналов. Так, например, Берлинский акт 1885 года установил режимы свободного судоходства на реках Конго и Нигер; в первом случае режим рассматривался как обязательный для Бельгии, после того как Конго перешло к ней в результате цессии. В Сен-Жерменском договоре 1919 года лишь некоторые участники Акта 1885 года аннулировали его в отношениях между собой, заменив его режимом преференций; этот вопрос встал перед Постоянной Палатой Международного Правосудия в деле *Оскар Чинн*. Как отмечается в одном из учебников, в этом случае Палата, по-видимому, приняла как факт переход к Бельгии обязательств по Акту 1885 года⁴¹⁸. Тем временем различные прибрежные территории, прилегающие к обеим рекам, стали независимыми государствами, в результате чего возникла проблема их отношения к Берлинскому акту и Сен-Жерменскому договору. В отношении Конго встал вопрос в связи с ГАТТ, а также в связи с соглашениями об ассоциации с ЕЭС. Хотя политика заинтересованных государств в отношении непрерывности предыдущего режима, возможно, была различной, их общая позиция, очевидно, состояла в том, что получение ими независимости способствовало прекращению действия Сен-Жерменского договора и Генерального берлинского акта. Получившие независимость прибрежные государства в 1963 году заменили Берлинский акт и Сен-Жерменский договор новой конвенцией, касающейся реки Нигер. Участники этой конвенции в отношениях между собой «аннулировали» предыдущие документы. В ходе переговоров, предшествовавших ее заключению, мнения участников относительно необходимости аннулирования, по-видимому, разделились; однако в основе этих сомнений лежало скорее коренное изменение условий, а не отказ от правопреемства⁴¹⁹.

43) Акт Венского конгресса учредил Комиссию для реки Рейн, режим которой был дополнительно разработан в 1868 году в Мангеймской

конвенции; и хотя по Версальскому договору, заключенному после первой мировой войны, Комиссия была реорганизована, договор сохранил в силе режим Мангеймской конвенции. Что касается случаев правопреемства, то представляется, что в связи с составом Комиссии при изменении суверенитета к международным режимам или территориальным договорам применялись нормы правопреемства, хотя, по-видимому, и не основанные на какой-либо конкретной теории правопреемства.

44) Вопрос правопреемства государств был также затронут в связи с Конвенцией 1888 года о Суэцком канале. Сам Египет был полностью согласен с тем, что в качестве преемника Оттоманской империи в отношении суверенитета над этой территорией он обязан соблюдать установленный Конвенцией режим, и в 1957 году он четко подтвердил это обязательство. Конвенция установила право свободного прохода по каналу, и в силу договора или обычного режима, который был установлен на его основании, это право было признано за участниками Конвенции так же, как и за ее участниками. Поэтому, хотя многие новые государства не стали участниками Конвенции, их право считается государствами-преемниками не имело значения в отношении пользования каналом. Однако в 1956 году вопрос об этом праве встал в связи с созданной в Лондоне Конференцией государств, пользующихся Суэцким каналом. На Конференции высказывалось недовольство тем, что на ней не присутствовали государства, которых следовало пригласить, и в частности указывалось, что некоторые из этих государств имели право присутствовать в качестве государств-преемников того или иного участника Конвенции⁴²⁰. По этому вопросу не было сделано какого-либо вывода, и об этом инциденте можно лишь сказать, что он послужил свидетельством в пользу правопреемства в случае международного урегулирования подобного рода.

45) Можно было бы рассмотреть некоторые другие прецеденты того или иного рода, однако сомнительно, что они могли бы пролить больше света на этот трудный вопрос, касающийся территориальных договоров. Изучение прецедентов и мнений авторов служит убедительным свидетельством того, что некоторые договоры наделяют территорию режимом, который продолжает связывать ее какими-либо обязательствами любого государства-преемника. Зачастую возникают другие элементы, такие, например, как предположение о коренном изменении обстоятельств или предполагаемом пределе компетенции государства-предшественника, и государство-преемник фактически объявляет себя свободным от обязательств по соблюдению режима. Тем не менее свидетельство общего согласия с

⁴¹⁷ *British and Foreign State Papers, 1919*, vol. 112 (London, H. M. Stationery Office, 1922), p. 206.

⁴¹⁸ D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, p. 308.

⁴¹⁹ T. O. Elias, «The Berlin Treaty and the River Niger Commission», *American Journal of International Law* (Washington), vol. 57, No. 4 (October 1963), pp. 879—880.

⁴²⁰ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 157—158; D. P. O'Connell, *State Succession...*, vol. II, pp. 271—272.

этим принципом сохраняется. В то же время ни прецеденты, ни мнения авторов не служат четким руководством в отношении критериев определения того, когда действует этот принцип. Однако из практики не следует, что это исключение из принципа «чистой доски» и принципа подвижности договорных границ, если предположить, что оно признано Комиссией, должно охватывать весьма широкий круг так называемых территориальных договоров. Напротив, это исключение, по-видимому, ограничено случаями, когда одно государство на основании договора предоставляет в отношении своей территории или ее конкретной части право пользования или владения, или право, ограничивающее его собственное пользование или владение, которое действует в течение неопределенного или обусловленного периода и относится к территории или к определенным частям территории какого-либо иного государства, а не к другому государству как таковому, или служит выгоде группы государств или

государств вообще. В общем этот случай по своему характеру, по-видимому, напоминает территориальное урегулирование.

46) Так или иначе, в конкретном случае, как и в случае пограничных урегулирований, встает вопрос, является ли это (если правопреемство представляется как *ipso jure*) правопреемством в отношении договора как такового или правопреемством в отношении фактического или юридического положения — режима, — созданного в силу диспозитивных последствий договора. Практика, по-видимому, подтвердит правильность обоих подходов; однако предпочтительно, по-видимому, чтобы, независимо от подхода, которым будет руководствоваться Комиссия в отношении пограничных урегулирований, такой же подход применялся в отношении других форм территориальных урегулирований. В соответствии с этим Специальный докладчик подготовил альтернативные тексты также и для статьи 22 *bis*.

ДОКУМЕНТ A/CN.4/L.184

Проект статей о правопреемстве в отношении договоров
Общая статья, представленная Специальным докладчиком в качестве
возможного варианта решения вопроса, связанного с правомерностью*

[Подлинный текст на английском языке]
[12 июня 1972 года]

АЛЬТЕРНАТИВА А**

Положения настоящих статей не определяют решения любого вопроса, который может возникнуть в связи с ситуацией, появившейся в результате применения средств или способов, не совместимых с Уставом Организации Объединенных Наций.

АЛЬТЕРНАТИВА В

Настоящие статьи имеют отношение только к последствиям правопреемства государств, связанным с ситуацией, возникшей в результате применения средств или способов, находящихся в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

* См. Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том I, стр. 206, 1177-е заседание, пункты 23 и 24.

** Ср. со статьей 73 Венской конвенции о праве международных договоров [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 289].

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ

б) Правопреемство в других областях, помимо договоров

[Пункт 1 б повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/259

Пятый доклад о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мохаммедом Беджауи

Публичное имущество

[Подлинный текст на французском языке]
[4 апреля 1972 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1	77
I. Прагматическое изложение проблемы	2—5	77
II. Резюме третьего доклада	6—14	78
III. Резюме четвертого доклада	15—22	80
IV. Предварительные положения, содержащиеся в четвертом докладе	23—26	82
V. Частичные изменения, предложенные для третьего и четвертого докладов	27—45	83
VI. Дополнение к комментариям, содержащимся в третьем докладе	46—49	85

Введение

1. Специальный докладчик посвятил свои третий¹ и четвертый² доклады вопросу правопреемства государств в отношении публичного имущества. Цель настоящего исследования заключается прежде всего в том, чтобы кратко напомнить содержание этих докладов с целью облегчить первое рассмотрение Комиссией международного права на ее двадцать четвертой сессии. В настоящем исследовании приводятся также некоторые изменения проекта 15 статей³, которые были первоначально предложены с целью попытаться охватить всю проблему публичного имущества в целом, независимо от характера правопреемства.

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.4/226.

² Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 183, документ A/CN.4/247 и Add.1.

³ Там же, стр. 186 (часть первая).

I. Прагматическое изложение проблемы

2. Касаясь вопроса правопреемства в отношении публичного имущества, Специальный докладчик не придерживался сугубо теоретической точки зрения, а попытался изложить некоторые прагматические нормы, составленные на основании практики государств. Именно в этой связи он умышленно не занимался *предварительным вопросом* — выяснением того, входит ли проблема передачи публичного имущества в сферу действия международного права в области правопреемства государств.

Действительно, можно было бы считать, что, поскольку следствием правопреемства государств является замена одного суверенитета над той или иной территорией другим, это предполагает автоматический отказ от материальной поддержки бывшего суверенитета и тем самым замену *ipso jure* государством-преемником государства-предшественника в осуществлении пра-

ва на публичную собственность. Таким образом, право владения публичным имуществом представляется как следствие появления или существования того или иного субъекта международного права на упомянутой территории, а не как следствие правопреемства государства как такового.

3. В этой перспективе теория преемства государств вряд ли применима к правам и обязанностям государства в отношении публичного имущества. Поскольку международное право признает законный характер нового правопорядка, государство-преемник приобретает право на всю публичную собственность государства. Точнее говоря, международное право просто признает законный характер нового государственного правопорядка, проявляющегося через внутреннее законодательство, в соответствии с которым осуществляется автоматическая передача права на публичную собственность.

4. Этот подход сводит суверенитет к явлению, которое было бы непостижимым, если бы не существовало таких оперативных и материальных атрибутов, как например публичное имущество, с помощью которого государство удовлетворяет некоторые основные нужды населения территории. Однако в отношении этого подхода можно было бы выдвинуть одно очень серьезное возражение. Если государство-преемник автоматически приобретает публичную собственность лишь в силу своего собственного суверенитета и своей собственной власти, как тогда объяснить тот факт, что имущество, находящееся вне территории, подвергшейся этим изменениям, то есть находящееся вне сферы территориальной компетенции государства-правопреемника, может попасть в сферу его владения?

5. Таким образом, отказавшись от сугубо теоретического изучения этой проблемы, а также других проблем, которые могут быть связаны с правопреемством государств в отношении публичного имущества, Специальный докладчик ограничился составлением проектов по возможности наиболее конкретных статей. В ходе своей работы он пытался учитывать желание получить ответ на следующие три вопроса: *a)* что мы называем *публичным имуществом*? (проблемы определения и установления последнего); *b)* что мы называем *передаваемым* публичным имуществом? (все публичное имущество или имущество, принадлежащее государственным властям, или только имущество государства? Все имущество государства или лишь то имущество, которое связано с его суверенитетом?); *c)* передается ли *право собственности* на это имущество (это вопрос правопреемства в отношении имущества *stricto sensu*) или оно лишь ставится под контроль нового правопорядка (возникает вопрос о правопреемстве в отношении законодательства)?

II. Резюме третьего доклада

6. Именно в таком направлении Специальный докладчик начал исследование для двадцать второй сессии и продолжил его для двадцать третьей сессии Комиссии, которое представлено в проекте статей о правопреемстве государств в отношении публичного имущества. Для двадцать второй сессии он подготовил проект четырех статей с комментариями и замечаниями⁴.

7. В статье 1 дается *определение*, а также предлагаются методы *установления* публичного имущества. Последнее определяется как имущество, имеющее «публичный» характер в силу своей *принадлежности* государству, какой-либо из его территориальных единиц или публичному органу. В комментариях Специального докладчика подчеркиваются три момента, состоящие в том, что:

a) чисто интернационалистский подход к понятию публичного имущества невозможен, поскольку в международном праве не существует автономного критерия определения публичного имущества;

b) установление публичного имущества на договорной основе или на основании решений международных судов имеет свои ограничения и не может решить всех проблем; и

c) в любом случае для установления этого представляется неизбежным прибегать к использованию внутреннего права, причем важнее всего выяснить, к какому законодательству следует обращаться — к законодательству государства-предшественника, государства-преемника или территории, на которой произошла смена суверенитета.

8. Поскольку практика и судебные решения показались Специальному докладчику несколько противоречивыми, он предложил, чтобы установление публичного имущества производилось со ссылкой на внутрисударственное право, которое применяется на упомянутой территории, «за исключением случаев серьезного расхождения с правопорядком государства-правопреемника». Объяснение этому он дал в пунктах 9—13 комментария к статье 1, содержащихся в его докладе двадцать второй сессии. Однако, разумеется, как только внутреннее право государства-предшественника или территории, затронутой сменой суверенитета, выполнило свою функцию установления публичного имущества, оно уступает место правопорядку государства-преемника. Как только заканчивается классификация имущества в целях его передачи, последнее вновь берет в свои руки суверенное право менять по своему усмотрению правовой статус переданного ему имущества.

⁴ Там же, 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.4/226.

Однако при составлении статьи I Специальный докладчик оставил открытой для обсуждения проблему, временно предложив решение об отказе от осуществления права государства-предшественника в пользу законодательства государства-правопреемника, если в противном случае это может привести к опасности возникновения серьезного конфликта с государственной политикой.

9. И все же единственной целью в этом вопросе для Специального докладчика было определение *публичного имущества*, независимо от того, кому оно принадлежит: государству, какой-либо территориальной единице или публичному органу. Другая проблема заключалась в выяснении, *возможна ли передача* всего этого имущества государству-правопреемнику. Именно эта проблема целиком должна была быть решена последующими статьями проекта. Таким образом, определение и установление публичного имущества должны были открыть путь для проведения различия между действительной передачей государственного имущества и простой передачей публичной собственности под контроль правопорядка государства-правопреемника⁵.

10. Учитывая тот факт, что среди теоретиков и представителей юриспруденции продолжаются споры по вопросу о том, может ли имущество из *частного владения* государства передаваться *ipso jure* на той же основе, что и имущество из его *публичного владения*, Специальный докладчик пытался избежать этого различия⁶, которое к тому же неизвестно ряду национальных законодательств, и предложил в своем третьем докладе для обсуждения в Комиссии текст статьи 2, в соответствии с которой общий принцип немедленной и безвозмездной передачи может действовать лишь в отношении *имущества, входящего в сферу действия суверенитета*. Под этим выражением Специальный докладчик понимал имущество, которое, согласно законодательству государства-предшественника, содействует удовлетворению общих интересов и благодаря которому государство осуществляет свой суверенитет над территорией. Содержание этого имущества меняется в зависимости от государств и от политических систем. Это неизбежно. Передаваться могут все виды имущества, которые являются юридическим достоянием территории и

⁵ Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 204—205, документ A/CN.4/247 и Add.1, пункты 2—5 комментария к статье 5.

⁶ В докладе Шестого комитета двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи говорится, что ряд представителей, «напомнив принцип *ipso jure plus juris transferre potest quam ipse habet*, выразили несогласие со Специальным докладчиком, который, по их мнению, подразделяет государственное имущество на частное и общественное» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Приложения*, пункт 88 повестки дня, документ A/8537, пункт 136). Должно быть, была допущена ошибка, поскольку совершенно ясно, что Специальный докладчик, наоборот, всячески пытался избежать этого различия, не носящего универсального характера.

необходимы для общественной деятельности или для проявления суверенитета государства. В данном случае речь идет, согласно формулировке, содержащейся в памятной записке военного министра Франции Государственному совету, о «неотъемлемом атрибуте суверенитета, который изменяется вместе с самим суверенитетом; и не требуется никаких особых оговорок для передачи присущих ему прав и обязанностей»⁷.

11. В этой статье Специальный докладчик подчеркнул различие, существующее между имуществом государства, относящимся к суверенитету, которое может передаваться, и имуществом, принадлежащим уступленной территории, которое продолжает оставаться собственностью этой территории. Очевидно, что это имущество не должно переходить к государству-правопреемнику и остается собственностью территории, разумеется, за исключением случаев полного поглощения государства-предшественника, то есть когда предполагается, что не имеется принадлежащего территории имущества, отличного от имущества исчезнувшего государства, поскольку уступленная территория — это вся бывшая территория. Однако не менее очевидно и то, что это не означает сохранения *status quo ante*. Специальный докладчик уточнил, что публичное имущество, которым уступленная территория продолжает владеть, разумеется, должно, следовать юридической и политической судьбе территории, перешедшей под другой суверенитет. Тем самым это имущество будет отныне регламентироваться законодательством государства-правопреемника. Одним словом, в том, что касается собственности, это имущество не затрагивается сменой суверенитета, а входит в правопорядок государства-преемника.

12. Третий проект статьи [статья 7], приведенный в докладе, касается судьбы государственных архивов, произведений искусства, музеев и публичных библиотек. Специальный докладчик отметил, что эта область, во всяком случае в отношении так называемого традиционного правопреемства, уже характеризуется достаточно развитой договорной регламентацией. Он считает, что принцип передачи архивов государству-правопреемнику, видимо, должен быть принят, независимо от характера этих документов. Связь, существующая между архивами и территориями, не упускается из виду, поскольку предложенный текст провозглашает тот принцип, что передача относится к архивам, *непосредственно касающимся или принадлежащим территории*.

Что касается архивов, находящихся вне территории, поскольку они были вывезены или составлялись вне ее пределов, то практика, соглас-

⁷ France, Conseil d'Etat, 28 avril 1876, *Ministre de la guerre c. Hallet et Cie.*, *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* (Paris, Marchal, Billard, 1876), 2nd series, vol. 46, p. 398, foot-note.

но Специальному докладчику, разрешает их передачу государству-правопреемнику. Однако все это связано с соответствующей компенсацией или обязательствами государства-преемника, которое, в частности, берет на себя обязательство предоставить государству-предшественнику, а также любому третьему заинтересованному государству копии этих архивов, если такая операция не наносит ущерба ни безопасности, ни суверенитету нового владельца этих государственных архивов.

13. Распределение государственных документов между несколькими государствами-правопреемниками ставит более сложные проблемы, однако они в конечном счете поддаются решению благодаря прогрессу в технике воспроизведения документов. В той мере, в какой эти документы могут быть разделены, каждое из государств-правопреемников получает те архивы, которые находятся на территории, где оно вновь осуществляет свой суверенитет. Если центральные архивы не поддаются разделу, они передаются тому государству, которого они касаются больше всего, причем последнее должно воспроизвести копии документов для других государств.

Специальный докладчик описал также практику безвозмездной передачи архивов и библиотек, а также сроки передачи архивов.

14. О судьбе публичного имущества, являющегося собственностью уступленной территории и расположенного вне пределов последней, говорится в приведенной в докладе четвертой статье [статья 8]. При условии осуществления правил, касающихся признания, это публичное имущество входит не во владения, а в правовой порядок государства-правопреемника. Право фактической собственности на это имущество передается последнему лишь в случае полного поглощения или деколонизации, то есть в тех случаях, когда территория, где произошла смена суверенитета, не обладает более юридическим лицом или правовым статусом (в случае поглощения) или же приобрела новый правовой статус (в случае деколонизации).

Специальный докладчик отдельно рассмотрел случаи, когда имущество переданной территории находится в государстве-предшественнике, продолжая существовать, а также случаи, когда имущество находится в третьем государстве.

III. Резюме четвертого доклада

15. В своем четвертом докладе⁸ Специальный докладчик предложил двадцать третьей сессии Комиссии к упомянутым выше четырем статьям другие статьи, прежде всего те, которые были перечислены в его предыдущем докладе и которые касаются:

а) *нематериального имущества и прав* (деньги и исключительное право эмиссии, государственная казна и общественные фонды, государственные права иска, права власти, предоставляющей концессию);

б) *имущества государства на предприятиях или в корпорациях* (имущество предприятий и имущество провинций и общин) и

с) *имущества фондов*.

16. Статья 7 посвящена вопросам о деньгах и об исключительном праве эмиссии. Финансовая проблема, сложная с технической точки зрения, касается правопреемства одновременно как в отношении *публичного имущества*, так и в отношении *государственных долгов*. Бумажная денежная масса теоретически представляет собой задолженность эмиссионного института владельцам этих денег.

Что касается исключительного права эмиссии на переданной территории, то государство-предшественник теряет это право, а государство-правопреемник получает его. В предложенной статье уточняется, что это исключительное право «*принадлежит* новому государству» и что оно «не перешло к нему в порядке правопреемства»⁹.

Что касается всей совокупности денежных знаков, принадлежащих переданной территории (в рамках предыдущей денежной автономии, как это имело место в случае бывших колоний), то они переходят под контроль государства-преемника.

Случаи расчленения или паличия нескольких государств-преемников также предусматривались в особом пункте проекта статьи. Однако на этой стадии изучения им этого вопроса Специальный докладчик не считал еще возможным предложить общее правило распределения денег, в котором учитывались бы все количественные факторы (численность населения соответствующих территорий, уровень богатства территории, ее прошлый вклад в создание центральных денежных резервов, процент бумажных денег в находящейся в обращении денежной массе на территории и т. п.).

17. В своем проекте статьи 8 Специальный докладчик касается проблем *государственной казны и общественных фондов*. Последние, когда они являются собственностью переданной территории¹⁰, должны переходить во владение нового правопреемника.

Что касается остальных вопросов, то есть казны государства, то при закрытии государственных счетов книг государство-правопреемник получает активы и несет связанные с этим обя-

⁸ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая)*, стр. 183, документ A/CN.4/247 и Add.1.

⁹ *Там же*, стр. 212, пункт 4 комментария к статье 7.

¹⁰ *Там же*, стр. 216, пункт 1 комментария к статье 8.

зательств, а также берет на себя бюджетный дефицит или дефицит казны. Кроме того, оно принимает на себя пассив на условиях и в соответствии с правилами, касающимися правопреемства в отношении государственной задолженности, что будет рассмотрено позднее.

В своем докладе Специальный докладчик отметил, что предложенная статья не содержит какого-либо особого положения, касающегося случаев наличия нескольких государств-правопреемников¹¹. Практика свидетельствует о том, что в этом случае общественные фонды распределяются справедливо. Однако внимательное изучение этой практики показало весьма значительную техническую сложность и разнообразие принятых решений, что, по мнению Специального докладчика, не дает возможности на данном этапе добиться прогресса в формулировании какой-либо полной и точной нормы.

18. Вопрос о *государственных правах иска*, которому Специальный докладчик посвятил проект статьи 9, в первую очередь проявляется в различии терминов между *исковыми правами государства* и *исковыми правами территории*. Специальный докладчик подчеркнул сложность синтетического изложения общей нормы, которая регулировала бы совокупность вопроса исковых прав государства и была бы действительной для всех случаев правопреемства.

Исключая вполне ясный случай полного поглощения, который приводит к исчезновению государства-предшественника и дает его правопреемнику возможность принять на себя все его исковые права, а также другие его права, по мнению Специального докладчика, можно утверждать, что исковые права, являющиеся собственностью переданной территории, в отношении которых дебитор, держатель или возможный залогодатель находятся либо на этой территории, либо за ее пределами, остаются собственностью этой территории, независимо от вида правопреемства, и не затрагиваются сменой суверенитета. Если меняется владелец этих прав или их статус, то это происходит не в результате правопреемства государств, а в связи с выражением воли нового государства, действующего не в качестве правопреемника, а в качестве нового суверена над территорией.

Исковые права государства, какой бы характер они ни носили, постольку поскольку они принадлежат государству-правопреемнику в связи с его деятельностью или его суверенитетом в рамках переданной территории, должны передаваться государству-преемнику. В своем комментарии Специальный докладчик подчеркнул важное значение и многообразие этих исковых прав, в которые входят также налоговые права¹².

Обычно сложными являются случаи наличия нескольких государств-правопреемников, которые регулируются специальными соглашениями, где детально рассматриваются технические и финансовые проблемы, в основном в комиссии экспертов.

19. Проект статьи 10 Специальный докладчик посвятил *правам власти, предоставляющей концессию*. Государство-правопреемник принимает на себя права собственности, которые раньше принадлежали государству-предшественнику как предоставившей концепцию власти на природные ресурсы переданной территории и в целом на все публичное имущество, являющееся объектом концессии.

Это положение отражает разделяемое Организацией Объединенных Наций стремление признать за государствами их права на свои природные ресурсы. Как только осуществляется перемена в статусе территории, оно предполагает прекращение действия компетенции и прерогатив бывшей власти-концессионера, а также замену их прерогативами новой власти, которая осуществляется отныне государством-правопреемником.

Проект статьи 10 не касается *прав на добычу полезных ископаемых*, которыми владеют частные лица или компании. Эта статья касается скорее прав, принадлежащих власти, предоставляющей концессию.

20. Цель четырех пунктов проекта статьи 11 состоит в том, чтобы определить судьбу государственного имущества на предприятиях, в учреждениях и корпорациях.

В этом случае также проводилось различие между имуществом государства-предшественника (на его предприятиях, учреждениях и т. д.) и имуществом, которое принадлежит переданной территории, причем, если первое имущество переходит к государству-правопреемнику, которое принимает на себя права, а также соответствующие расходы и обязательства, то второе фактом смены суверенитета не затрагивается.

В отношении случая, когда имущество предприятий или учреждений, принадлежащее территории или государству, находится в частях территорий, принадлежащих разным носителям суверенитета, Специальный докладчик предложил, чтобы оно справедливо распределялось между этими частями при должном соблюдении условий законности последними, обращая должное внимание на жизнеспособность этих частей, на географическое положение этого имущества и его происхождение и при условии — в случае необходимости — выплаты соответствующей компенсации.

21. *Имущество провинций и общин* составляет суть проекта статьи 12, состоящего из четырех следующих предложений:

¹¹ Там же, стр. 217, пункт 3 комментария к статье 8.

¹² Там же, стр. 221—224, пункты 8—14 и 15—23 комментария к статье 9.

а) смена суверенитета обычно не должна затрагивать наследственное имущество, права и интересы переданных провинций и общин. Это не было бы связано *stricto sensu* с вопросом правопреемства государств, если бы не тот факт, что это имущество, права и интересы должны отныне регулироваться правом порядком государства-правопреемника точно так же, как этот же порядок действует в отношении общин, владеющих этим имуществом, правами и интересами;

б) в случае, когда смена суверенитета приводит к разделу провинций или к присоединению их различных частей к двум или большему числу государств-преемников, имущество, права и интересы этих провинций или общин должны на справедливой основе распределяться между новыми территориальными единицами в соответствии с критериями жизнеспособности, с учетом географического положения имущества и его происхождения и при условии — в случае необходимости — выплаты определенной компенсации;

с) государство-правопреемник принимает на себя права и обязанности своего предшественника в отношении доли участия последнего в имуществе, правах и интересах провинций и общин;

д) в случае наличия нескольких государств-правопреемников эта доля государства-предшественника распределяется между ними в соответствии с критериями справедливости, жизнеспособности и т. п.

22. Проект статьи 13 посвящен участи религиозных, благотворительных или культурных фондов, на правовом положении которых не отражается смена суверенитета, если только это не противоречит правопорядку государства-правопреемника.

IV. Предварительные положения, содержащиеся в четвертом докладе

23. Завершив первую редакцию упомянутых выше проектов статей, Специальный докладчик счел целесообразным включить различные *предварительные положения*, содержащиеся в его четвертом докладе. Из этих положений он оставил четыре:

В статье 1 поднимается предварительная проблема участия имущества в случае *неправомерного приобретения территории*.

В статье 2 Специальный докладчик пытался установить норму, касающуюся *передачи какой-либо территории и публичного имущества*, возложив, во-первых, на государство-правопреемника обязательство принять на себя обязанности, связанные с его правами в области правопреемства в отношении публичного имущества,

во-вторых, переложив на государство-предшественника обязательство добросовестно сохранять государственное имущество вплоть до фактической даты передачи, причем все это определяется ссылкой на внутреннее право, которое до того времени применялось на переданной территории.

Статья 3 касается вопроса о *дате передачи имущества*, которая фактически не всегда соответствует дате передачи самой территории.

Статья 4 посвящена *договорным ограничениям* общего принципа передачи государственного публичного имущества.

24. Эти проекты норм, представленные в виде предварительных положений, разумеется, касаются не только правопреемства государств в других областях, помимо договоров. Еще в меньшей степени они касаются исключительно правопреемства в области публичного имущества. Специальный докладчик счел необходимым особо подчеркнуть этот факт в своем четвертом докладе¹³. Поэтому он представил эти статьи именно с такой оговоркой, поскольку речь идет о положениях, общих для целого ряда аспектов правопреемства государств, часть которых входит в компетенцию других специальных докладчиков.

Комиссия должна в конечном счете решить вопрос, целесообразно ли предусмотреть изучение этих, а возможно, и других статей на следующей стадии ее работы, как только будут достаточно изучены различные аспекты, посвященные вопросу правопреемства государств.

25. Что касается, в частности, предварительного положения относительно проблемы неправомерного приобретения территории, то можно было бы сделать те же замечания, причем если с точки зрения методологии потребовалось бы отложить изучение, то логически это положение является, тем не менее, предварительной проблемой в отношении любого правопреемства. Разумеется, исследование вопроса правопреемства государств, как и любое другое исследование, требует учета с самого начала в качестве общепринятых некоторых норм и рассмотрения в качестве выполненных определенных условий, относящихся к различным другим отделам общего международного права. Даже если бы пришлось отсрочить изучение этого положения или изменить его редакцию, для того чтобы учесть результаты предстоящей работы, Специальный докладчик счел целесообразным включить в эти предварительные рамки положение в форме исключения в отношении «несостоявшегося правопреемства» в случае неправомерной передачи территории.

¹³ Там же, стр. 195, пункт 3; стр. 201, пункт 2 комментария к статье 2; и стр. 198, пункт 1 комментария к статье 3.

26. Аналогичная проблема возникла, например, в области права договоров, когда Специальный докладчик по этому вопросу, стремясь изучить воздействие права войны на право договоров, хотел внести положение, касающееся влияния военных действий на тот или иной договор. Правда, ему пришлось от этого отказаться.

V. Частичные изменения, предложенные для третьего и четвертого докладов

27. Специальный докладчик не намерен использовать современную политическую действительность для подкрепления довода в пользу сохранения его проекта статьи, касающейся исключения «правопреемства» вследствие неправомерного приобретения территории. Хотя Специальный докладчик помнит, что он в качестве простого исторического примера, среди прочего, говорил о создании Маньчжоу-го¹⁴, он не может не подчеркнуть исключительной ценности и реализма недавнего заявления министра иностранных дел Японии г-на Такэо Фукуда. Выступая 29 февраля 1972 года в парламентской комиссии, глава дипломатической службы Японии выразил мнение, что Япония должна откровенно признать ошибки, совершенные в прошлом, принести извинения Китаю, особенно в связи с оккупацией Маньчжурии. «Это признание фактов,— заявил г-н Фукуда,— будет способствовать нормализации отношений. Мы должны быть самокритичными и принести Китаю наши извинения»¹⁵. Однако Специальный докладчик не намерен официально представлять Комиссии проект статьи 1.

28. Он предлагает заменить его более общей формулировкой, которая могла бы быть поставлена на той или иной место, например вместо статьи 1 или статьи 2, и могла бы быть рассмотрена Комиссией в тот или иной момент.

Эта формулировка могла бы быть следующей:

В числе условий правопреемства государств должны быть соблюдение общего международного права и положений Устава Организации Объединенных Наций в отношении территориальной целостности государств и права народов на самоопределение.

29. Возвращаясь к определению публичного имущества, Специальный докладчик напоминает, что он предложил определение, а также метод установления этого имущества¹⁶. Возникаю-

щие проблемы группируются, как указано в комментарии, вокруг трех аспектов: определения понятия публичного имущества, его установления и возможности его передачи.

30. После дополнительного рассмотрения статьи 5 и варианта 5 *bis*, посвященных определению публичного имущества, Специальный докладчик предлагает Комиссии сохранить вариант статьи. Действительно, несмотря на предусмотренное расширение сферы применения статьи 5, предлагаемое определение не охватывает всех видов публичного имущества. Специальный докладчик опасается, что он оставил за пределами сферы применения статьи 5 категории имущества, несомненно имеющие публичный характер, такие как те, которые вытекают из понятия «социалистической собственности». Так, например, *кооперативное имущество* не может подпадать под статью 5, поскольку оно по своей природе не принадлежит ни государству, ни одной «из его местных властей», ни, наконец, «публичному органу».

31. Проблема законодательства, которое должно служить основой для установления публичного имущества, явилась предметом длинных комментариев, к которым Специальный докладчик не намерен возвращаться. После рассмотрения многочисленных прецедентов стало очевидно, что законодательство государства-предшественника не всегда принимается во внимание. Часто случается так, что государство-правопреемник само определяет публичное имущество, которое, по его мнению, должно перейти под его суверенитет. Именно поэтому в предлагаемом варианте (статья 5 *bis*) ссылка на законодательство государства-предшественника, которая, впрочем, не всегда соответствует весьма разнообразной практике, должна быть дополнена таким образом, чтобы она более полно учитывала эту реальность.

32. Поэтому Специальный докладчик предлагает следующую новую формулировку:

Для целей настоящих статей «публичное имущество» означает все имущество, права и интересы, которые в момент смены суверенитета не являлись, с точки зрения законодательства государства-предшественника, частным имуществом, расположенным на территории, переданной этим государством, или которые являются необходимыми для осуществления суверенитета государства-правопреемника над этой территорией.

33. Таким образом, определение, отводя определенную роль внутреннему праву государства-преемника в установлении публичного имущества, тем не менее, до некоторой степени избегает ссылки, двусмысленной и опасной, на «правопорядок государства-преемника», содержащейся в пункте 2 первоначального проекта статьи 5.

¹⁴ Там же, стр. 189, пункты 8 и 9 комментария к статье 1.

¹⁵ R. Guillaïn, «Faisant son autocritique, le Japon se déclare prêt à reconnaître la Chine populaire», *Le Monde*, 1 mars 1972, p. 1.

¹⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 157—169, документ A/CN.4/226, статья 1 и комментарий; и там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 204—207, документ A/CN.4/247 и Add.1, статьи 5 и 5 *bis* и комментарий.

34. Не будет излишним напомнить, что при правопреемстве государств осуществляется операция передачи имущества, которое вследствие этого переходит от одного государства к другому. Таким образом, проблема *возможности передачи имущества государству* отличается от другой проблемы — проблемы *возможности передачи имущества другим властям или группам, а не государству*. Этот последний аспект не должен вытекать из правопреемства государств в прямом смысле слова. Однако его невозможно полностью устранить по двум причинам. Первая причина состоит в том, что имущество, которое не подпадает под суверенитет государства-преемника, подпадает по крайней мере под его «правопорядок» или в его внутреннюю сферу компетенции. Вторая причина состоит в том, что передача имущества не всегда осуществляется публичными организациями соответствующим организациям, а вызывает необходимость применения договорных или иных процедур и норм, которые в большинстве случаев требуют наличия двух субъектов международного права.

35. Вот почему эта двоякая проблема возможности передачи государственного имущества, с одной стороны, и распространение на другие виды публичного имущества правопорядка государства-преемника — с другой, должна была бы явиться предметом специального положения, которое можно было бы сформулировать следующим образом:

1. В собственности государства-преемника переходит публичное или частное имущество государства-предшественника при условии соблюдения всех необходимых условий.

2. Под юрисдикцию государства-преемника подпадает имущество других властей или органов, не являющихся государственными, при условии соблюдения всех необходимых условий.

36. Такое положение имеет целью разъяснить проблему, даже если согласовано, что ситуация, указанная во втором пункте, относится лишь к внутреннему публичному праву каждого государства.

37. Общий принцип передачи всего публичного имущества государства явился предметом статьи, озаглавленной «Имущество, входящее в сферу действия суверенитета», которая в третьем и четвертом докладах была сформулирована следующим образом:

1. Имущество, входящее в сферу действия суверенитета над территорией, передается государству-правопреемнику автоматически и безвозмездно.

2. Имущество самой территории переходит в сферу действия правопорядка государства-правопреемника.

38. Вновь рассмотрев приведенный выше проект статьи, Специальный докладчик выражает опасение, что проект в его настоящей формулировке имеет недостаток, который Докладчик выносит на рассмотрение Комиссии. Пункт 1 мо-

жет оставить странное, по мнению Специального докладчика, впечатление, что суверенитет государства-преемника является в некотором роде продолжением суверенитета государства-предшественника, что имело бы очень важные последствия для государственных задолженностей и пассивов вообще, для судьбы договоров, приобретенных прав и т. д. Специальный докладчик высказался по этому вопросу выше¹⁷. К этой проблеме добавляется довольно реальная проблема, состоящая в том, что невозможно установить определенный критерий для определения «имущества, на которое распространяется суверенитет».

39. Поэтому Специальный докладчик предлагает сделать ссылку на имущество, *необходимое для осуществления* суверенитета, а не на имущество, на которое распространяется суверенитет. Тогда этот пункт гласил бы:

1. Государству-правопреемнику передается на законном основании и безвозмездно имущество, необходимое для осуществления суверенитета над данной территорией.

40. Такая формулировка, по-видимому, все-таки создает проблему, не разрешенную в рассматриваемом пункте, а именно: *a)* какое имущество является необходимым для осуществления суверенитета и *b)* какой орган обладает полномочиями для его определения. На эти вопросы нет точного ответа, основанного на современном международном праве. Невозможно избежать использования внутреннего публичного права, а также трудно везде и всегда избегать применения публичного права государства-преемника.

Впрочем, именно поэтому формулировка предлагаемого пункта является нейтральной. В ней не указано, какое государство, предшественник или преемник, служит основой для определения «имущества, необходимого для осуществления суверенитета» на данную территорию.

41. Можно было бы выдвинуть аргумент, что правопорядок государства-предшественника должен на законном основании использоваться для определения имущества, необходимого для осуществления суверенитета. Если бы это осуществление было понято государством-правопреемником более широко, оно потребовало бы передачи ему имущества, которое ранее рассматривалось как излишнее или не определяющее, то по крайней мере простая логика требовала бы, чтобы государство-предшественник не расплачивалось за установление государством-преемником иного политического и идеологического режима или иной структуры общества. Государство-правопреемник должно платить такую цену, для того чтобы установить свое собственное *мировоззрение (Weltanschauung)* и наследовать, в дан-

¹⁷ Там же, 1969 год, том II, стр. 84—85, документ A/CN.4/216/Rev.1, пункты 29—34.

ном случае с выплатой компенсации или иными средствами, другое имущество, нежели то, которое служило осуществлению или выражению суверенитета государства-предшественника над переданной территорией.

42. Можно было бы отметить некоторые сомнения в отношении сохранения пункта 2 статьи 6 в его настоящей формулировке. Он отвечал стремлению найти формулу, охватывающую все случаи правопреемства. *Переданной территорией* может быть территория государства, граничащего с другими государствами; приграничная часть территории, отделенная от одного государства и включенная в другое; соседний район, состоящий из нескольких общин; заморская провинция или колония, ставшая независимой; часть расчлененного государства, составные части которого перешли к различным государствам, и т. д.

На этой переданной или затронутой сменой суверенитета территории может находиться не только публичное имущество государства, которое переходит к преемнику, но также и другое публичное имущество; имущество общин, особенно (но не исключительно) когда передаваемая территория представлена одной или несколькими общинами; имущество провинций, имущество публичных служб или учреждений; имущество органов различных коллективных предприятий. Колония или заморская провинция, возможно, обладала собственным имуществом в качестве юридического лица внутреннего публичного права. Специальный докладчик назвал все эти случаи, используя формулировку «собственное имущество» переданной территории, даже если в случаях *создания государства* (вследствие деколонизации, отделения, расчленения, деления или распада, или другим любым образом) это же «собственное имущество» меняет статус вследствие происшедшего изменения и становится *государственным* имуществом, принадлежащим вновь образовавшемуся субъекту международного права.

43. Действительно, юридический статус этого «собственного имущества» территории в любом случае подвергается изменению. Лишь одна часть этого явления определяется международным правом, касающимся правопреемства, а в остальном оно определяется внутренним публичным правом государства-правопреемника. В синтезе, претендующем на охват всех ситуаций, можно сказать, что это имущество входит в «юридическую зависимость» или во внутреннюю сферу юридической компетенции нового государства, что может или должно было бы означать также, что оно остается «собственностью» переданной территории или что оно становится собственностью государства; оно становится собственностью государства в этом последнем случае либо вследствие возведения территории в ранг государства, либо в силу изменения статуса этого имущества по воле новой суверенной

власти, выраженной во внутреннем плане. Из этого случая хорошо видно, насколько велика опасность включения в объединенную формулировку правила ситуаций, которые подпадают либо под международное право, либо под внутреннее право в зависимости от предусмотренного типа правопреемства (правопреемство в результате создания государства или без создания государства).

44. Оправдывают ли вышеизложенные соображения исключение пункта 2 предлагаемой статьи 6? Одно из двух: либо после смены суверенитета имущество остается собственностью территории и оно не затронуто радикально происшедшей сменой суверенитета (следовательно это был бы случай, не подпадающий под правопреемство государств), либо имущество становится собственностью государства, но тогда это было бы результатом или создания государства, или внутреннего решения, принятого после смены суверенитета государством-правопреемником. Этот случай также не подпадал бы под правопреемство государств, так как одно из явлений происходит непосредственно до, а другое непосредственно после смены суверенитета.

45. На основании вышеизложенного рассматриваемый пункт 2 имеет своей целью подтвердить тот факт, что *имущество, о котором идет речь, никоим образом не может оставаться у государства-предшественника*. Это его единственное достоинство. Специальный докладчик не знает, будет ли этого достаточно для оставления пункта. Это должна решить Комиссия.

VI. Дополнение к комментариям, содержащимся в третьем докладе

46. В связи со статьей 14, касающейся государственных архивов и библиотек, Комиссия предлагается обратиться к комментариям, содержащимся в третьем докладе¹⁸. Специальный докладчик приводит следующую дополнительную информацию.

Статья 245 Версальского договора обязала Германию возратить Франции «трофеи, архивы, исторические памятники или произведения искусства... (и) политические документы», «вывезенные из замка и принадлежащие французскому министру. Статья 246 указанного договора предусматривала также возвращение Германией королю Хиджаза «подлинника корана, принадлежавшего халифу Осману и вывезенного из Медины турецкими властями в качестве подарка бывшему императору Вильгельму II»¹⁹.

¹⁸ Там же, 1970 год, том II, стр. 179—190, документ A/CN.4/226, комментарий к статье 7 (ставшей статьей 14 в четвертом докладе).

¹⁹ В той же статье содержалось постановление (которое не имеет никакого отношения к архивам, но которое касается исторических памятников), что «череп султана Макауа, вывезенный из германского протектората Восточная Африка»

(продолжение на след. стр.)

Бельгия, со своей стороны, получила на основании статьи 247 того же договора для Лувенского университета «рукописи, инкунабулы, печатные книги, карты и предметы коллекций, соответствующие по числу и по ценности подобным предметам, уничтоженным Германией в результате поджога Лувенской библиотеки»²⁰. В данном случае речь идет о компенсации, а не о возвращении.

47. Пытаясь обосновать обязательство возвращения государственных архивов, один из авторов²¹ пишет:

Все, что является частью государственного сектора аннексированной страны, должно также стать государственным имуществом аннексирующего государства. Это имущество должно быть неизъемым и неотчуждаемым и должно принадлежать какой-либо государственной службе. Во Франции и в большинстве государств государственные архивы являются частью публичного имущества государства, департаментов, общин или общественных учреждений, которые являются его собственниками. Из этого должно следовать, что аннексия государства влечет за собой передачу архивов...²²

Далее он добавляет:

Поскольку передача государственных архивов переданных территорий является обязательным следствием аннексии, не следует удивляться, если в большинстве договоров об аннексии не содержится положения, касающегося этого обязательства. Оно подразумевается: оно вытекает из «отказа уступающего государства от всех его прав на передаваемую территорию». Право оккупировать, удерживать в своем владении страну и быть ее владельцем, право свободно управлять ею — таков смысл этих слов. Они влекут за собой двойное обязательство для расчлененного государства: оставлять новому владельцу территории публичное имущество, имеющееся в переданной территории, и передавать ему все элементы, необходимые или полезные для управления этой территорией.

* Статья I Франкфуртского договора²³.

Оставляя в стороне устаревшую терминологию, использованную автором, и его оправдание аннексии, сохраним обычный принцип передачи всех государственных архивов как инструментов «управления» в самом широком смысле слова, независимо от наличия общего соглашения

(продолжение сноски 19)

ка в Германию, будет в тот же срок возвращен Германией правительству Его Британского Величества». [См. E. Parkes, J. B. Field and R. C. Thompson, eds. *British and Foreign State Papers 1919*, vol. 112 (London, H. M. Stationery Office, 1922), pp. 121 и далее.]

²⁰ Бельгия получила также в соответствии с этой же статьей составные части триптиха «Поклонение Агнцу» работы братьев ван Эйк (находившихся в то время в Берлинском музее), а также составные части полиптиха «Тайная вечеря» работы Дириха Баутса. В отношении Сен-Ильдефонского триптиха работы Рубенса и Казны ордена Золотого руна см. статью 195 Сен-Жерменского договора [*ibid.*, p. 400; см. также четвертый доклад Специального докладчика (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 206—208, документ A/CN.4/247 и Add.1, пункт 10 комментария к статье 5 и пункт 3 комментария к статье 6].

²¹ L. Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion* (Paris, Giard et Brière, 1915) (Thesis).

²² *Ibid.*, p. 14—15.

²³ *Ibid.*, p. 17 (курсив Специального докладчика).

и от наличия в этом соглашении специальной статьи.

48. Передача государственных архивов государству-преемнику, разумеется, возможна лишь постольку, поскольку это государство бесспорно обладает качествами правопреемника. В случае неправомерной аннексии или военной оккупации территории международное право охраняет, в частности, государственные архивы так же, как оно охраняет все культурные ценности и, в более широком смысле, все имущество аннексированного государства²⁴.

49. Специальный докладчик выражает признательность своему коллеге по Комиссии международного права профессору Таммесу за то, что он предоставил ему некоторую новую информацию, касающуюся архивов, возвращения которых Исландия требует от Дании. Как известно²⁵, эти архивы и пергаменты были собраны в Дании исландским профессором истории Копенгагенского университета. Несмотря на то, что они носят характер частной собственности, принадлежащим образом завещанной одному из учебных заведений, и несмотря на то, что эти документы не имеют отношения к истории государственной власти в Исландии, Дания признала принцип возвращения этих архивов.

Но в числе 1600 пергаментов и документов, которые составляют эту так называемую коллекцию Магнуссона, есть рукопись в двух томах («Flatey Book»), написанная в XIV веке двумя монахами с острова Флатей, являющегося составной частью Исландии, в которой излагается история норвежских королевств. Достигнутое соглашение положило конец долговому и острому спору между датчанами и исландцами, претендовавшими на эту коллекцию, представляющую для них очень большую культурную и историческую ценность. Датские власти 21 апреля 1971 года возвратили «Flatey Book» и другие документы, и в течение следующих 25 лет все остальные документы коллекции будут переданы Рейкьявickскому институту исландских рукописей. Когда состоялась церемония официальной передачи и когда первые документы выносились из королевской библиотеки Копенгагена, на библиотеке был приспущен флаг²⁶.

²⁴ См., в частности, работы ЮНЕСКО о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и два тома, опубликованные ЮНЕСКО: «Информация об осуществлении Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, подписанной в Гааге в 1954 году, Париж, 1967 и 1970 годы (SHC/MD/1 и SHC/MD/6)». Информацию о документах, рукописях и сокровищах монастыря Сент-Катрин на Синайском полуострове, в настоящее время оккупированном израильскими войсками, см. в документе ЮНЕСКО 84/EX/8; и в отношении других культурных ценностей Ближнего Востока, см. добавления 1—7 к этому документу.

²⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 184, документ A/CN.4/226, пункт 22 комментария к статье 7.

²⁶ См. A. E. Pederson, «Scandinavian sagas sail back to Iceland», *International Herald Tribune*, 23 April 1971, p. 16.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

[Пункт 2 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/264 И ADD.1

Четвертый доклад по вопросу об ответственности государств,
подготовленный Специальным докладчиком г-ном Роберто Аго

*Международное правонарушение государства как источник международной ответственности (продолжение) **

[Подлинный текст на французском языке]
[30 июня 1972 года и 9 апреля 1973 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
ГЛАВА II. «ДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА» СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ (продолжение)	1—214	87
7. Органы, превысившие свои полномочия или нарушившие полученные указания	1—60	87
<i>Статья 10</i>	60	
8. Действия простых частных лиц	61—146	117
<i>Статья 11</i>	146	
9. Действия органов других субъектов международного права	147—192	154
<i>Статья 12</i>	192	175
10. Действия органов повстанческого движения, структурные элементы которого полностью или частично стали структурными элементами государства	193—214	176
<i>Статья 13</i>	214	185
<i>Приложения</i>		
I. Статьи, предлагаемые в главе II		185
II. Перечень основных используемых работ		186

* Настоящий доклад является продолжением третьего доклада по вопросу об ответственности государств, представленного Специальным докладчиком на двадцать третьей сессии Комиссии [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 233, документ A/CN.4/246 и Add.1—3].

ГЛАВА II

«Действие государства» согласно международному праву (продолжение) ¹

7. ОРГАНЫ, ПРЕВЫСИВШИЕ СВОИ ПОЛНОМОЧИЯ ИЛИ НАРУШИВШИЕ ПОЛУЧЕННЫЕ УКАЗАНИЯ ¹

1. Разделы 2—6 настоящей главы были посвящены выполнению основной задачи по определению «действий государства» с точки зрения международного права: установлению того, какие существуют категории лиц или групп лиц, дея-

тельность которых может быть вменена в вину государству — субъекту международного права и, следовательно, определению, в том случае если известны и другие условия, источника международной ответственности этого государства. Анализ международной юриспруденции, практики государств и трудов наиболее компетентных авторов позволили нам определить в качестве основной категории в данной области такую категорию лиц или групп лиц, которые, согласно внутреннему правопорядку государства, наделены полномочиями органов этого государства и которые в данном случае действуют в этом качестве. Был сделан вывод о том, что положение органа с точки зрения распределения полномочий и его места во внутренней иерархии не име-

¹ Разделы 1—6 главы II см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 233, документ A/CN.4/246 и Add.1—3.*

ет значения при рассмотрении с точки зрения международного права деятельности такого органа в качестве действия государства. Наконец, благодаря все тому же анализу удалось установить, что к этой так сказать «основной» категории необходимо добавить некоторые *дополнительные категории* лиц (или групп лиц), а именно те: *a)* которые, согласно внутреннему правопорядку государства, наделены качествами «государственных» учреждений, хотя и отличных от самого государства, и которые в данном случае действуют в этом качестве; *b)* которые, согласно внутреннему правопорядку государства, не обладая формальными качествами государственных органов или какого-либо государственного учреждения, отличного от государства, на самом деле выполняют государственные функции или же фактически действуют в интересах государства, и *c)* которые, обладая правовым статусом органов в рамках правопорядка какого-либо другого государства или международной организации, были предоставлены в распоряжение государства, представляющего для нас интерес, при условии что эти лица в действительности находятся под властью этого последнего государства и действуют на основании исходящих от него указаний.

2. По установлении того, что деятельность лиц или групп лиц, входящих в различные категории, упомянутые выше, может быть вменена в вину государству как субъекту международного права, предстоит сделать еще один шаг. Как указывалось в введении к третьему докладу², проблема заключается в том, чтобы выяснить, какие различные возможные действия лиц или групп лиц, о которых идет речь, должны, с точки зрения международного права, конкретно рассматриваться как действия государства. В этой связи уже уточнялось³, что деятельность лица, представляющего собой орган государства или какое-либо другое государственное учреждение, очевидно, может быть вменена в вину государству лишь тогда, когда это лицо действует в данном случае в качестве органа, а не как просто физическое лицо. Однако достаточно ли одного этого уточнения? Следует ли всегда выступать за вменение государству в вину, с точки зрения международного права, любого действия, которое лицо, наделенное полномочиями органа, совершает как выступающее в этом качестве в любых условиях? Следует ли фактически воздерживаться от такого вменения в вину лишь в тех случаях, когда указанное лицо выступает в качестве сугубо частного лица, не имеющего отношения к государству или государственному учреждению, органом которых оно является? Иными словами, вопрос, на который требуется дать ответ, заключается именно в том, необходимо или нет какое-либо дополнительное усло-

вие, для того чтобы действия органов, выступающих в качестве органов, были признаны в международном масштабе как действия государства, необходимо или нет проводить с этой целью какое-либо различие между теми и иными указанными действиями. Таким образом мы подходим к столь много обсуждавшейся и столь противоречивой проблеме вменения государству в вину действий или бездействия какого-либо органа, превышающего свои полномочия или же нарушающего распространяющиеся на него положения⁴ и возможные пределы такого вменения.

3. Уже исходя из предварительных соображений, изложенных в разделе I настоящей главы⁵, можно было сделать вывод о том, какое внимание специалистов-международников, и притом очень давно, привлекал к себе вопрос о том, можно или нельзя вменять государству в вину действия его органов, выступающих в своем официальном качестве, однако согласно внутреннему правопорядку превысивших свои полномочия, либо нарушивших полученные инструкции или же, в более общих выражениях, нормы внутргосударственного права, которые они обязаны соблюдать. На этих же примерах можно

⁴ Разумеется, подобная проблема может реально существовать лишь в отношении лиц, обладающих, согласно внутреннему праву, качествами государственных органов или какого-либо другого государственного учреждения, то есть лиц, входящих в категории, рассматриваемые в разделах 2—4 настоящей главы. Напротив, речь не может идти о лицах, входящих в категории, о которых шла речь в разделе 5. Нельзя даже предположить возможность превышения полномочий или же нарушения положений, касающихся деятельности некоторых органов, лицом, которое в правовом отношении отнюдь не является органом и фактически вынуждено в определенных обстоятельствах лишь выполнять государственные функции. С другой стороны, столь же очевидно, что лицо, не являющееся каким-либо органом государства, не может рассматриваться в качестве действующего в интересах этого государства, если его действия не были предприняты по указанию или же по настоянию государства.

Что касается случая, предусмотренного в разделе 6, то есть такого случая, когда лицо наделено качествами органа в рамках правопорядка какого-либо конкретного государства или международной организации, но передано в распоряжение другого государства и действует под руководством и контролем последнего, то проблема деятельности этого лица, превысившего полномочия, которыми указанное государство наделило его, или нарушившего указания, касающиеся его действий, непременно будет решена таким же образом, как и проблемы деятельности, санкционированной в аналогичных условиях непосредственно каким-либо органом указанного государства. Единственное уточнение, которое необходимо сделать, заключается в том, что эта проблема может возникнуть в связи с нарушением указаний, исходящих от государства, в распоряжении которого указанное лицо находится и от которого зависит на самом деле, а не от государства, органом которого оно является. Возможное несоблюдение данным лицом положений или инструкций, исходящих от государства, гражданином которого данное лицо является, не имеет значения при вменении в вину такого действия государству, в распоряжении которого указанное лицо находится.

⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II* (часть первая), стр. 277, документ A/CN.4/246 п. Add.1—3, пункты 111—112.

² Там же, стр. 240, пункты 25 и 27.

³ Там же, стр. 286 и далее, пункт 129 и след.

было составить себе представление о трудностях, с которыми сталкиваются, и в особенности сталкивались в прошлом, авторы трудов, которые, исходя из предпосылки (самой по себе непроверяемой) о том, что определение понятия государственной организации является делом только этого государства, хотели бы сделать из этого неверный вывод о том, что якобы нельзя вменить государству в вину, в том числе и с точки зрения международного права, действия лица, которое согласно внутригосударственному праву не считается собственно государственным органом или же которое, обладая такими качествами, все же не придерживается норм внутригосударственного права, определяющих возможности его действий. Что касается конкретной проблемы, стоящей сейчас перед нами, то, не повторяя уже высказанных замечаний по общим вопросам, достаточно просто напомнить, что рассматриваемая нами проблема, как никакая другая, требует, чтобы ее рассматривали без всяких ложных предубеждений. При рассмотрении прежде всего именно этой проблемы следует помнить о том, что рассмотрение каких-либо определенных действий в качестве акций государства как субъекта международного права должно производиться независимо от рассмотрения этих же действий в качестве акций государства во внутреннем плане и вполне может основываться на различных критериях⁶. Ответ на вопрос о том, можно ли и при каких условиях вменить государству в вину, с точки зрения международного права, действия и упущения какого-либо органа этого государства, превысившего свои полномочия или нарушившего распространяющиеся на него нормы внутригосударственного права, можно дать, лишь основываясь на анализе международной практики и юриспруденции; это можно сделать, не давая ни малейшего повода рассматривать результаты этого анализа в качестве какого-то отклонения от юридической логики, которую заставляют признать конкретные требования международной безопасности.

4. Признание того, что ответ на вопрос, рассматриваемый в настоящем разделе, как и ответ на вопросы, поставленные в предыдущих разделах, должен быть дан исходя исключительно из конкретных фактов жизни международного сообщества, позволяет при проведении нами анализа устранить целый ряд препятствий чисто теоретического характера, которые значительно осложнили понимание этого вопроса. Однако не следует думать, что таким образом будут устранены все трудности. К сожалению, толкование практики государств и международной судебной практики в этом вопросе — дело отнюдь не легкое. Международные инциденты, вызванные незаконными действиями государственных органов, действительно или по утверждению ответчика превысивших свои полномочия, либо игно-

рировавших нормы внутреннего права, которые они должны были бы соблюдать, являются весьма частыми в международных отношениях. В практике государств (хотя она изучена лишь частично) и международной юриспруденции встречаются весьма многочисленные примеры претензий в связи с такого рода случаями. Однако рассмотрение этой практики и юриспруденции не всегда приводит к одинаковым результатам и прежде всего к четким решениям: здесь, в особенности в сравнительно отдаленные исторические периоды, можно встретить мнения, которые можно привести в поддержку тезиса о международной ответственности государства за рассматриваемые действия, но можно также встретить и такие точки зрения, которые по-видимому, отстаивают скорее противоположный тезис. Аргументы, выдвигаемые государственными органами в поддержку некоторых протестов или с целью отклонения, зачастую можно толковать различным образом: в действительности стороны проявляют намного больший интерес к тому, каков будет окончательный результат, которого они добиваются, а не к тому, насколько строги и логичны принципы, применяемые для его достижения. В этой связи возникает необходимость во внимательном изучении обстоятельств каждого конкретного случая с целью разрешения этих явных противоречий и определения как основополагающего принципа, так и возможных рамок его применения. Имеют место также случаи, к счастью редкие, когда фактически невозможно, по крайней мере на основе имеющихся данных, с точностью установить, каково подлинное значение прецедента в рассматриваемой нами проблеме. Добавим, что в этом докладе было бы невозможно дать всеобъемлющий анализ имеющейся в этой области практики: тогда ей потребовалось бы выделить место, намного большее, нежели то, на которое может рассчитывать Специальный докладчик. Таким образом, придется ограничиться лишь приведением случаев, которые представляются наиболее показательными и наиболее важными; прочем, таких случаев достаточно — и мы в этом убедимся, — для того чтобы дать возможность с достаточной точностью определить содержание ныне действующей нормы обычного международного права.

5. Прежде чем приступить к конкретному рассмотрению практики государств и международной юриспруденции, представляется также целесообразным конкретизировать заранее некоторые моменты, с тем чтобы дать возможность сделать более правильную оценку и избежать ошибок в толковании, допущенных некоторыми авторами. К тому же, именно в результате этих ошибок и возникают расхождения во мнениях, выявляющиеся при оценке данных. Источниками которых являются эта практика и юриспруденция. Во-первых, необходимо еще раз уточнить, что в случаях, которые мы должны приво-

⁶ См. там же, стр. 281, пункт 120.

дять в данной работе, какой-либо государственной орган или государственная организация, отличная от государства, превышая свои полномочия или действуя вразрез с нормами внутригосударственного права, выступает все же в своих действиях или упущениях как государственный орган, выполняющий прежде всего свои официальные функции. В тех случаях, когда действия лица-органа явно не имеют никакого отношения к его функциям, как это можно было видеть в разделе 2 настоящей главы⁷, государству нельзя вменить в вину действия этого лица: в этом случае вопрос о возможной ответственности государства ставится аналогичным образом в отношении действий любого другого частного лица. Поэтому важно не допустить неправильного толкования тех случаев, когда признавалась обоснованность отказа государства, заинтересованного в том, чтобы взять на себя международную ответственность за некоторые предсудительные действия в силу того, что лица, причинившие упомянутый ущерб, будучи государственными органами, действовали в данном случае явно вне всякой связи с государством, то есть просто как частные лица. Совершенно очевидно, что такие случаи абсолютно бесполезно приводить в поддержку тезиса о невменении в вину государству — субъекту международного права каких-либо действий или бездействия его органов, превысивших свои полномочия или же нарушивших нормы, которыми определяется их деятельность.

6. Кроме того, следует также напомнить о том, что для приобретения права утверждать, что в каком-либо конкретном случае «действием государства» была сочтена деятельность какого-либо органа этого государства, превысившего свои полномочия или нарушившего нормы внутреннего права, недостаточно приводить в качестве аргумента заявление о том, что в конечном итоге это государство было вынуждено возместить в международном плане тот ущерб, который был причинен данным конкретным органом. В данном случае нужно быть уверенным еще и в том, что международная ответственность государства возникла именно в результате этого действия указанного органа и что основанием ответственности данного государства была прежде всего не деятельность других органов, которые можно обвинить, например, в том, что они не предотвратили это правонарушение или не наказали за него. Известно, что, когда на государство возлагалась ответственность за те случаи, при рассмотрении которых устанавливалось, что лицо-орган отнюдь не действовало и не выступало в качестве действующего в рамках своих функций, это делалось лишь потому, что другие органы поступали в данном случае неподобающим образом. Однако проблема заключается не в этом, поскольку никто не сомневается, что в подобных

случаях действие или бездействие лица-органа, причинившего ущерб, является на самом деле действием или бездействием просто частного лица. Речь скорее идет о том, не возникла ли также аналогичная ситуация в некоторых конкретных случаях, когда лицо-орган, не имея на то полномочий или же нарушая нормы права, все же предпринимало какие-то действия, используя свой официальный статус. Впрочем, совершенно очевидно, что на этот вопрос можно правильно ответить, если пытаться выяснить в каждом конкретном случае, какие действия были сочтены действиями государства, породившими его ответственность, а не просто выяснить, возникала ли такая ответственность вообще или нет.

7. В-третьих, следует напомнить о необходимости соблюдать максимальную осторожность при использовании в том или ином смысле «прецедентов», когда действие какого-либо органа, превысившего свои полномочия или нарушившего полученные указания, либо нормы внутреннего права вообще, получило впоследствии одобрение или было подтверждено другими органами, полномочными оправдать первоначальное правонарушение. Нет сомнения в том, что в подобных случаях ответственность возлагается на данное государство: международная практика, юриспруденция и теория единодушны в этом вопросе⁸: однако можно ли на законном основании приводить такие случаи в качестве примеров ответственности за «несанкционированные» или противоречащие внутреннему праву действия или бездействие? Скорее существует стремление отождествить с действиями, входящими в компетенцию предпринявшего их органа или соответствующими правовым нормам, которые касаются деятельности этого органа, такие случаи, когда эти полномочия были восстановлены или же эти действия были приведены в соответствие с нормами на более поздней стадии, даже если вышеупомянутые условия не существовали непосредственно в момент совершения указанных действий. Можно с полным основанием утверждать, что не может быть реального различия между действием, совершенным на основании заранее полученных указаний, и действием, узаконенным

⁸ В этой связи представляется интересным напомнить о судебном решении, вынесенном в 1865 году Претензионным судом Соединенных Штатов по делу *Straughan v. United States*. Один офицер военно-морского флота Великобритании в нарушение распоряжений, которых он должен был придерживаться, арестовал дезертиров, находившихся на борту корабля, принадлежавшего Соединенным Штатам. Однако противоречие между первоначальным действием этого офицера и положениями, в соответствии с которыми он должен был действовать, было впоследствии устранено, причем арестованные были переданы правительству Великобритании, которое затем отказалось их возвратить и освободило их лишь после пятилетних дипломатических переговоров. На это обратил внимание Суд, который пришел к выводу об ответственности Великобритании [*Court of Claims*, 1865, vol. 1, pp. 324 *et seq.*, cited by T. Meron, «International responsibility of States for unauthorized acts of their officials», *The British Year Book of International Law*, 1957 (London, 1958), pp. 106—107].

⁷ Там же, стр. 286—288, пункты 129—134.

ex post facto. Из этого явствует, что для обоснованного утверждения о том, что в данном случае государство было признано ответственным за действие какого-либо органа, противоречащее внутригосударственному праву, необходимо удостовериться в том, что такое противоречие действительно имело место и что оно не было устранено в результате подтверждения впоследствии законности этого действия.

8. Кроме того, важно не допустить неправильного толкования таких случаев, когда заинтересованная сторона настаивала, например, на «одобрении» центральным органом власти незаконного действия какого-либо нижестоящего служащего. Вполне понятно, что правительство-истец предпочло бы, каждый раз, когда предоставлялась такая возможность, исходить из неоспоримого принципа ответственности государства за действия или бездействие органов, в отношении которых нельзя выдвинуть никаких возражений по поводу их авторитета, компетенции или же их полномочий одобрять какое-либо конкретное действие. Однако было бы ошибкой усматривать в этом доказательство того, что указанное правительство убеждено в невозможности побудить государство взять на себя ответственность за действия органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права. В этой связи целесообразно напомнить, как отмечалось в разделе 3 настоящей главы⁹, что вопрос о вменении государству в вину, в качестве основания международной ответственности, действий органов, не имеющих полномочий или не придерживающихся норм права, оказывается связанным и в конкретных случаях зачастую смешивается с более общим вопросом о вменении государству в вину действий его нижестоящих органов. Ошибочные мнения, состоящие в том, чтобы не усматривать действий государства в той или иной из этих ситуаций, оказывали влияние друг на друга и породили некоторые неопределенные моменты, встречающиеся в более ранней практике государств и в толковании этой практики.

9. Еще одним источником ошибочного толкования, связанным, между прочим, с вышеупомянутым источником, может быть и та роль, которую может играть в рассматриваемых случаях правило предварительного использования внутригосударственных средств удовлетворения претензий. Случалось, что какое-либо государство или международная организация отклоняли предъявлявшийся каким-либо государством иск о возмещении пострадавшему лицу ущерба, понесенного им вследствие действия какого-либо неправомочного органа, заявляя при этом, что данное лицо должно было бы обратиться в суды этого

государства и требовать непосредственного возмещения со стороны обвиняемого органа. Однако такое заявление отнюдь не означает, что его автор хотел отождествить действия данного неправомочного органа с действиями какого-либо частного лица и, таким образом, принципиально отрицать, что государство должно брать на себя в международном плане ответственность за действия и бездействие какого-либо неправомочного органа. В самом деле, как мы уже имели возможность видеть¹⁰, существуют такие государственные правовые системы, которые в отличие от других не предусматривают возможности предъявления иска самой администрации, но тем не менее допускают возможность возбуждения дела непосредственно против лица-органа, которое в своих действиях превысило свои полномочия или нарушило нормы внутреннего права. Отказ в удовлетворении предъявляемого государству иска о возмещении ущерба может в этом случае просто означать, что вопрос об ответственности государства нельзя ставить до тех пор, пока пострадавшее лицо не исчерпало всех внутригосударственных средств удовлетворения претензий; поэтому такой подход совершенно не позволяет приходить постоянно к выводу о невозможности вменения государству в вину действий какого-либо органа, превысившего свои полномочия. Наоборот, значение и сфера охвата так называемой нормы предварительного использования всех внутригосударственных средств удовлетворения претензий, как это будет видно при более детальном изложении данного вопроса, требует скорее противоположного вывода. Если компетентные национальные суды, должным образом рассматривающие вопросы, не восстанавливают положения в соответствии с международным обязательством, данным этим государством, то международное правонарушение, которое в данном случае принимает полный и окончательный вид, не выражается лишь этим последним обстоятельством; оно состоит из всей совокупности совместных действий различных органов, направленных на то, чтобы международное обязательство данного государства не было выполнено. Поэтому ссылка на необходимость предварительного использования внутригосударственных средств удовлетворения претензий в случае причинения ущерба каким-либо некомпетентным органом является в действительности косвенным признанием того принципа, что государство должно также брать на себя в международном плане ответственность за действия или бездействие «некомпетентных» органов, поскольку эти действия и бездействие, как и у «компетентных» органов, представляют собой нарушение международного обязательства, которое уже нельзя исправить с помощью национального законодательства.

10. В этой связи следует подчеркнуть, что имеющиеся сведения о практике государств до конца

⁹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 296 и далее, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункты 150 и далее, особенно пункт 152.

¹⁰ Там же, стр. 297, пункт 153.

XIX века еще не позволяют сделать действительно окончательные выводы в интересующем нас вопросе. Иногда можно утверждать, что правительственные правовые органы шли ощупью в своих исследованиях по определению принципов, не всегда имея ясные и четкие критерии. Более того, используемая терминология создает подчас обманчивое впечатление, на основании которого было бы опасно делать слишком поспешные выводы. Например, можно полагать, что на первый взгляд четкая позиция против вмешательства государству в вину в качестве источника ответственности действий органов, нарушивших нормы внутреннего права, излагается в письме посланника Соединенных Штатов Америки в Австрии г-на Триппа от 11 октября 1893 года некоему г-ну Миксу, гражданину США, который, по-видимому, жаловался на произвол со стороны австрийских чиновников. Это письмо гласит:

...Правительство может быть признано ответственным только в том случае, если оно санкционирует действия, совершенные его служащими в нарушение закона; оно не должно нести ответственность в тех случаях, когда речь идет о недозволенных действиях, при условии что, узнав о них, оно немедленно осудит их; в этом случае ответственность за действия возлагается на виновного чиновника. Действие, которое вы можете предпринять, заключается в том, чтобы возбудить в личном порядке дело против служащих этой страны, которые умышленно или в результате излишнего усердия при исполнении обязанностей, возложенных, по их мнению, на них, допустили этот произвол в отношении Вас¹¹.

Однако при внимательном анализе напрашивается вывод, что этот случай представляет собой прецедент в пользу признания нормы использования всех внутригосударственных средств удовлетворения претензий и невозможности упоминания о какой-либо международной ответственности государства до тех пор, пока не будет сделан вывод о том, что при помощи имеющихся внутригосударственных средств невозможно добиться соблюдения международного обязательства; но в такой ситуации значительно меньше вероятность того — и нам лишь остается сослаться на сказанное в предыдущем пункте, — что речь идет о случае, когда государство не возьмет на себя никакой ответственности за действия или бездействие служащих, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутреннего права.

11. В других случаях также нелегко разобраться в доводах, приводимых государственными органами. Иногда последние демонстрируют дос-

¹¹ Это письмо [United States of America, Department of State, *Foreign Relations of the United States* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1894), p. 25] было приведено американским правительством в его ответе на пункт V, № 2 b, просьбы об информации, направленной правительствам Подготовительным комитетом Конференции по кодификации международного права (Гаага, 1930 г.). См. League of Nations, Conference for the Codification of International Law, *Bases of Discussion for the Conference drawn up by the Preparatory Committee, Supplement to vol. III* [document C. 75 (a). M. 69 (a). 1929. V], p. 16.

таточно ясное понимание тех критериев, которые они считают решающими, однако на практике, в интересах своего дела, они используют их весьма спорным образом или же после изложения этих критериев не используют их до конца, убежденные в том, что могут построить в данном случае свою аргументацию на еще более прочной основе. В поддержку этого вывода можно привести дело «*Стар энд геральд*», широко используемое юристами-международниками. Суть этого дела такова. Во время действия декрета 1886 года о временном запрещении всех газет сроком на шесть месяцев после революционных событий в Республике Колумбия газета «*Стар энд геральд*», принадлежавшая североамериканским издателям и выходившая в Панаме, пользовалась особым правом на издание, предоставленное ей согласно указу президента Колумбии. Однако в указе предписывалось соблюдать максимальную осторожность в политических вопросах. За неделю до снятия общего запрета президент Колумбии приказал гражданамскому и военному губернатору Панамы генералу Вила сделать предупреждение «*Стар энд геральд*», с тем чтобы она прекратила критику в адрес правительства, и приостановить ее выпуск в том случае, если она будет упорно продолжать свою деятельность. Спустя две недели после снятия запрета на все органы печати генерал Вила на основании полученного от президента приказа издал распоряжение о временном закрытии американской газеты на 60 дней, сославшись на ее недружественную позицию по отношению к правительству, и в частности, на ее отказ освещать важные правительственные акции и опубликовать некоторые документы, которые оно само направило директору вместе с личной запиской. В результате протестов американцев центральное правительство несколькими днями позже направило телеграмму генералу Вила, упрекая его в суровости принятой меры и прося его, в знак уважения к Соединенным Штатам, сократить срок запрета до 20 дней. Однако генерал, ответив, что он не хотел обострять отношения между обеими странами, все же оставил в силе свое решение до тех пор, пока правительство вследствие энергичных протестов американцев не приказало ему возобновить издание «*Стар энд геральд*» или же уйти в отставку. Тогда генерал Вила напомнил, что определенный им срок запрета в настоящее время истек, но все же подал в отставку, которая была принята¹². Последовали многочисленные дипломатические демарши и обмен нотами между обоими правительствами, пока колумбийский конгресс в ноябре 1898 года не вынес решения — между прочим, при наличии сильной оппозиции — о возмещении ущерба¹³.

¹² J. B. Moore, *A Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1906), vol. VI, pp. 775 et seq.

¹³ *Ibid.*, pp. 779—780.

12. Что касается интересующей нас проблемы, то целесообразно рассмотреть позицию, которую заняли оба правительства. Правительство Колумбии хотело возложить на генерала Вила всю ответственность за инцидент. Оно подчеркивало, что центральные власти оказывали давление на генерала, для того чтобы заставить его смягчить принятую им меру, и что в конце концов оно потребовало и добилось его отставки из-за его непримиримой позиции. Поэтому оно утверждало, в особенности вначале, что действия генерала Вила следует рассматривать как правонарушение, совершенное частным лицом: правонарушение, в отношении которого договор 1846 года между обеими странами обязывал стороны лишь воздерживаться от защиты правонарушителя и не одобрять этого правонарушения¹⁴. Позднее, в ноте от 10 ноября 1896 года на имя посланника Соединенных Штатов в Боготе, новый министр иностранных дел Колумбии Ольгин, по-прежнему представляя действия генерала Вила как действия частного лица, добавил тем не менее, что:

...в соответствии с практикой государств и национальными законодательствами, ни одно правительство не несет ответственности за действия его нижестоящих представителей или служащих, не соответствующие полностью тем полномочиям, которыми наделяет их закон, или же инструкциям, которые могло им дать само правительство. Для того чтобы правительство разделяло со своими представителями ответственность за действия такого рода, необходимо, чтобы, имея возможность не допустить таких действий, оно не совершало их или же, если эти действия были совершены, не пыталось свести на нет их последствия; чтобы оно не осуждало деятельность этого представителя; одним словом, чтобы оно тем или иным образом подтвердило законность этих действий и санкционировало их¹⁵.

Таким образом, позиция правительства Колумбии в этом деле является далеко не определенной. С одной стороны, это правительство, по-видимому, хочет взять за основу тезис, очевидно, более надежный, о снятии с государства ответственности за действия какого-либо органа, выступавшего в качестве просто частного лица. Однако в то же время оно не может скрыть от себя тот факт, что этот случай трудно втиснуть в рамки такой гипотезы. Тогда оно пытается сослаться на утверждавшееся в то время различие между высшими и нижестоящими государственными органами и прежде всего распространить действие принципа об отсутствии ответственности государства на действие какого-либо органа, выступавшего фактически в качестве ор-

гана, однако превысившего свои полномочия или нарушившего полученные указания¹⁶.

13. С другой стороны, нельзя утверждать, что доводы, выдвигавшиеся в этой связи правительством Соединенных Штатов, особенно показательны для рассматриваемой нами проблемы. Вначале это правительство действительно считало, что инцидент был вызван лишь по личной инициативе генерала Вила. Государственный департамент дал тогда американскому посланнику в Боготе инструкцию требовать от правительства Колумбии дезавуировать генерала и наказать его. Однако в этой инструкции уточнялось, что правительство Колумбии может нести ответственность за ущерб, причиненный генералом Вила пострадавшим лицам, *даже в том случае, когда эти действия не были санкционированы и подверглись осуждению*¹⁷. Однако позднее американское правительство, получив более подробную информацию о происшедшем, утвердилось в мнении о том, что запрет на газету «Стар энд геральд» был наложен по указанию колумбийского правительства, а не по незаконной инициативе генерала Вила. Отсюда оно заключило, что колумбийское правительство не может снять с себя ответственность, утверждая, что этот запрет по договору от 1846 года был лишь «личным действием одного из его граждан». Поэтому оно утверждало, что ответственность за вмененное в вину действие возлагалась только на главный исполнительный орган страны. С этого момента мы не находим более в американских нотах упоминания о возможной ответственности государства за «несанкционированные» действия его органов, поскольку в данном случае речь, безусловно, шла о действиях, «санкционированных» высшими органами — властями страны. Несмотря на то, что некоторые авторы рассчитывали привести этот случай в поддержку своего тезиса, по-видимому, трудно заявлять, что этот «прецедент» подтверждает тезис о вменении государству в вину «несанкционированных» действий его органов. Однако можно утверждать, что скорее всего стороны в этом деле, по-видимому, не поддержали в целом идею о том, что для положительного или отрицательного решения вопроса о возложении на государство международной ответственности за какое-либо действие необходимо провести различие между действиями органов в зависимости от того, совершены ли эти действия в пределах их полномочий или вышли за их рамки. В самом деле, правительство Соединенных Штатов выступило против проведения такого различия, хотя оно строило свою аргументацию не на вышеприведенном случае, а колумбийское правительство, несмотря на некоторые, впрочем запоздалые, ут-

¹⁴ См. (*ibid.*, p. 778) ответ министра иностранных дел Уртадо на американскую ноту от 31 января 1890 года. Колумбийский министр утверждал также, что Соединенные Штаты не должны были заявлять дипломатического протеста до тех пор, пока заинтересованные лица не подали персонально в колумбийский суд на генерала Вила и пока этот суд не снял с него всякую ответственность.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 779—780.

¹⁶ Связь между этими тезисами и упоминанием о необходимости предварительного ходатайства заинтересованных лиц перед судами своей страны также не очень понятна (*ibid.*, pp. 779—780).

¹⁷ *ibid.*, p. 777

верждения, постоянно пытались представить факты в этом деле, как будто оно было убежденно в невозможности снять с государства ответственность за иные обстоятельства, нежели действия, совершенные органами, выступавшими в качестве частных лиц.

14. Коль скоро мы постоянно ссылаемся на практику Соединенных Штатов, одну из наиболее хорошо изученных практик того времени, то несколько более убедительные позиции мы можем найти в деле *Танстолла*. В 1878 году в штате Нью-Мексико был убит британский подданный, носивший эту фамилию, причем убийство было совершено вооруженной группой людей, собранной заместителем шерифа этого района и получившей задание преследовать Танстолла и конфисковать его скот. Ранее сам шериф сообщил Танстоллу о распоряжении произвести конфискацию, причем против его компания была начат судебный процесс. Указанная группа состояла частично из личных врагов Танстолла, в числе которых находился и убийца. Английское правительство обратилось к правительству Соединенных Штатов с просьбой о возмещении ущерба, возлагая на шерифа окончательную ответственность за убийство, совершенное в то время, когда шел процесс. Государственный секретарь США Бэйярд отклонил жалобу Великобритании, указав, что мотивы личной вражды, которые, вероятно, побудили одного участника группы совершить преступление, абсолютно не соответствующее его функциям, не могут породить ответственности вышестоящего лица за действия этого человека, если только нет доказательств того, что это вышестоящее лицо само разделяло мотивы и назначило исполнителя, с тем чтобы совершить указанное действие. В ноте г-на Бэйярда содержалось следующее примечание:

Поскольку убийство ответчика в судебном деле, зависящего от служащего, который совершил это убийство, будучи движим личными мотивами, имело место после вынесения судебного постановления, то оно так же не имеет никакой связи с официальными действиями этого служащего, как, например, поджог дома ответчика или похищение одного из членов его семьи, совершенное этим служащим после завершения судебного процесса¹⁸.

В этой связи г-н Бэйярд делал вывод о том, что такие действия нельзя считать действиями, совершенными в рамках функций какого-либо органа, и что в этой связи на государство не может быть возложена ответственность. Поэтому государственный секретарь США намеревался отстаивать принцип, заключающийся в том, что действия или бездействие государственных представителей, явно не имеющие никакой связи с их функциями, можно отождествить с действиями или бездействием простых частных лиц и

¹⁸ Нота государственного секретаря США г-на Бэйярда на имя посла Великобритании от 1 июня 1885 года [Moore, *A. Digest...* (op. cit.), p. 664].

нельзя вменять государству в вину как действия, порождающие его международную ответственность. Таким образом, по мнению правительства Соединенных Штатов, линия раздела в вопросах вменения в вину должна, видимо, лежать между действиями, совершенными органами, полномочными или неполномочными в данном случае, однако, безусловно, выполняющими свои функции, и действиями, совершенными отдельными лицами-органами вне всякой связи с их функциями.

15. Тот же Бэйярд, имя которого связано с определением принципов, которым Соединенные Штаты следовали в этой области, впоследствии, в ноте о деле *Американского библейского общества*, направленной 17 августа 1885 года г-ну Кларку, подтвердил вышеприведенный критерий, заменив, однако, понятие «рамки полномочий» органа понятием «рамки его подлинных или кажущихся полномочий». В этой ноте, в частности, говорится:

...общепринятым в международном праве является то, что высшие государственные органы нельзя привлекать к ответственности по дипломатическим каналам за ущерб, причиненный иностранцам вследствие неправильного поведения служащих, превысивших свои полномочия, не только реальные, но и кажущиеся¹⁹.

16. Некоторое время спустя государственный секретарь г-н Эди повторил формулировку своего предшественника в своем письме от 14 августа 1900 года на имя посла Италии в Вашингтоне барона де Фава:

Общепринятой нормой международного права, которой придерживаются Соединенные Штаты, является следующая: к высшим государственным органам нельзя предъявлять иск по дипломатическим каналам по поводу ущерба, причиненного в результате незаконных действий нижестоящих служащих или агентов, превысивших свои полномочия, не только реальные, но и кажущиеся²⁰.

17. Наиболее показательным делом в практике европейских государств второй половины XIX века (поскольку целый ряд правительств вынуждены высказать свою точку зрения по этому вопросу) является дело об итало-перуанском конфликте относительно возмещения ущерба, понесенного итальянскими гражданами в Перу в результате действий гражданских и военных властей Перу во время гражданской войны 1894—1895 годов. В ноте от 26 октября 1897 года, направленной представителям целого ряда иностранных правительств, и в том числе правительству Италии, министр иностранных дел Перу г-н де ла Рива-Агуэро отрицал международную ответственность государства

¹⁹ *Ibid.*, p. 743.

²⁰ *Ibid.* См. также League of Nations, *Supplement to vol. III* (op. cit.), p. 17. Мы уже имели возможность упомянуть об этом письме в связи с вопросом о вменении государству в вину в целях возложения на него ответственности, действий или бездействия его нижестоящих представителей: см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 297, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункт 152, сноска 283.

...за ущерб, причиненный представителями власти в результате действий, не связанных с законными функциями этих представителей, в тех случаях, когда правительство не одобряет и осуждает их поведение и подвергает виновного служащего соответствующему судебному преследованию, с тем чтобы согласно закону привлечь его к гражданской и уголовной ответственности... Из всех принципов, которые я считаю обоснованными, следует вывод о том, что ответственность государства возникает (а дипломатические претензии являются оправданными) лишь в случае причинения иностранцам убытков и ущерба в результате действий, противоречащих положениям договоров, а за отсутствием таковых — норм международного права, действий, совершенных правительством или его гражданскими и военными представителями при выполнении ими своих обязанностей по приказанию правительства или с его согласия и, как я заявлял также, в результате полного отказа в правосудии²¹.

Итальянское правительство высказало оговорки в отношении принципов, возложенных г-ном де ла Рива-Агуэро, и обратилось к правительствам Великобритании и Испании с просьбой изложить их мнения. Правительство Великобритании заявило о своем согласии с итальянским правительством в том,

...чтобы считать неприемлемой теорию о невозможности возложения на государственных чиновников ответственности за действия, которые были предприняты не по непосредственному распоряжению их правительства... таким образом, любое правительство должно постоянно нести ответственность за все действия, совершенные его представителями при исполнении ими своих официальных функций²².

Правительство Испании высказало такую же точку зрения:

... Правительство Перу допустило досадное преувеличение, утверждая, что право на возмещение ущерба существует лишь тогда, когда этот ущерб был причинен правительством или его представителями, исполнившими свои обязанности или действовавшими в соответствии с полученными распоряжениями. Правительство Его Величества считает, что представители правительства, выполняя свои функции, порождают ответственность всего правительства в целом, поскольку невозможно уклоняться от ответственности за действия этих служащих, совершенные в рамках их полномочий. Поэтому правительство Его Величества считает, что необходимо возместить неоправданный ущерб, причиненный представителями правительства при выполнении ими своих функций, независимо от того, действовали ли они по распоряжению этого правительства или нет. В противном случае дело закончится легализацией злоупотреблений, поскольку в большинстве случаев практически не-

возможно доказать, действовал ли данный представитель в соответствии с полученными им указаниями или нет. Правительство Его Величества считает необходимым высказать всяческие оговорки по этому вопросу²³.

После этих ответов от опрошенных правительств Совет дипломатического юридического отдела министерства иностранных дел Италии в своем сообщении от 19 февраля 1899 года заявил следующее:

...мы можем лишь согласиться с мнениями правительств Великобритании и Испании... невозможно утверждать, что правительство не обязано возмещать иностранцам ущерб, который причинен его представителями, осуществляющими свои функции, прежде всего потому, что невозможно уклониться от ответственности за такой ущерб, а также потому, что на практике в большинстве случаев невозможно провести различие между такими случаями, когда несправедливые действия были совершены по распоряжению правительства, и остальными случаями... Мы считаем неприемлемой теорию, в соответствии с которой правительство не несет ответственности за действия своих представителей, находившихся при исполнении своих обязанностей или выполнявших свои официальные функции, когда эти действия не совершаются по указаниям, исходящим непосредственно от правительства...²⁴.

Поэтому министр иностранных дел Италии дал итальянскому представителю в Лиме указание поддерживать претензии пострадавших итальянских граждан²⁵.

18. За несколько лет до этого итальянское правительство уже выступало в поддержку этих принципов. В ноте от 3 июня 1886 года министр иностранных дел Италии отмечал, что некоторые решения Комиссии по рассмотрению взаимных претензий Италии, Франции, Великобритании, с одной стороны, и Чили — с другой, не соответствовали действующим нормам международного права: в частности, автор этой ноты выступал против идеи о снятии ответственности с какого-либо правительства всякий раз, когда нет фактических доказательств того, что действия нижестоящих органов являются результатом распоряжений вышестоящих лиц. Учитывая, что в действительности такое доказательство привести невозможно, все конфликты, как подытожилось в этой ноте, приводили бы к снятию с правительства его ответственности²⁶.

²³ Вербальная нота герцога Альмодовара дель Рио от 4 июля 1898 года (*ibid.*, *loc. cit.*).

²⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁵ Письмо г-на Кансваро г-ну Пирроне от 11 апреля 1899 года (*ibid.*, *loc. cit.*).

²⁶ Нота г-на Робийяна г-ну Фе д'Остриани от 3 июня 1886 года, S. I. O. I. (Società Italiana per l'Organizzazione internazionale) — C. N. R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche), *La prassi italiana di diritto internazionale* [Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana, 1970], 1st series (1861—1887), vol. II, p. 864.

Однако позиция итальянского правительства в течение указанного периода, по-видимому, не всегда была одинаковой. В деле Луккини генеральный консул Италии в Триесте предложил предъявить иск о возмещении ущерба за раны, нанесенные в нарушение норм австрийского права австрийской полицией одному итальянскому гражданину (письмо г-на Бруно г-ну Менабреа от 5 августа 1868 года, *ibid.*, p. 860), однако неизвестно, как центральные власти ответили на это предложение. В деле Бартолоцци министр иностранных дел Италии дал итальянскому посланнику в Карака-

(продолжение на след. стр.)

²¹ «[...] *por los [daños] que causen los agentes de la autoridad en virtud de actos ajenos a sus atribuciones legates, si el Gobierno desapruueba y condena su conducta y somete el funcionario culpable al juicio correspondiente para hacer efectiva, conforme a la ley, la responsabilidad civil y criminal en que hubiese incurrido... Dedúcese de todos los principios que dejo establecidos, que sólo afectan la responsabilidad del Estado y pueden, por tanto, ser materia de reclamación diplomática, los daños y perjuicios causados a los extranjeros por actos contrarios a las estipulaciones de los tratados y, en defecto de éstos, al derecho de gentes, practicados por el Gobierno o sus agentes civiles y militares en el ejercicio de sus funciones, en virtud de orden suya o con su aprobación y, como he dicho en otro lugar, la denegación absoluta de justicia».* (Italy, *Archivio del Ministero degli Affari esteri italiano*, serie politica P., No. 43).

²² Письмо посла Италии в Лондоне г-на Ферреро от 1 марта 1898 года на имя министра иностранных дел Италии г-на Висконти Веноста (*ibid.*, *loc. cit.*) (перевод с итальянского).

19. Поэтому анализ практики государств во второй половине XIX века можно завершить выводом, что к концу этого периода в государствах по обе стороны Атлантического океана, по-видимому, наметилась тенденция к принципиальному признанию идеи о том, что государство должно брать на себя ответственность за действия своих органов даже в тех случаях, когда те превысили свои полномочия или нарушили распространяющиеся на них правовые нормы. Разумеется, активнее всех за такое признание выступают государства-истцы, однако, как можно было заметить, государства-ответчики подчас сами не стремятся возражать против указанного принципа и пытаются строить свою защиту на иной основе. Тем не менее продолжают сохраняться различия во взглядах, в частности между европейскими государствами и Соединенными Штатами Америки. По мнению первых, вопрос о возможности

(продолжение сноски 26)

се указание не настаивать на предъявлении к правительству Венесуэлы иска о компенсации за раны, нанесенные одному итальянскому гражданину венесуэльскими солдатами, действовавшими по приказанию своего офицера. Правительство Венесуэлы возбудило против этого офицера дело, однако отказалось возместить ущерб (письмо г-на Робиньяна г-ну Бенсамони от 27 марта 1886 года, *ibid.*, pp. 863—864). Детали этого дела плохо известны, однако создается впечатление о некоторой неопределенности позиции Италии. Однако, несмотря на внешние проявления, нельзя усмотреть действительное противоречие между позицией, занятой в деле *Поджоли*, и позицией в конфликте с Перу. Итальянские граждане жаловались на то, что они пострадали от противозаконных действий служащих венесуэльского правительства. Совет по дипломатическим спорам (сообщения от 19 февраля 1899 года и от 15 июня 1902 года, *Archivio del Ministero degli affari esteri italiano*, Consiglio del Contenzioso diplomatico, *Raccolta dei pareri*, serie 1857—1923, No. 5; *ibid.*, serie Z, No. 36) положил тогда в основу тезис о том, что государство не может уклониться от ответственности за незаконный ущерб, причиненный какому-либо иностранцу своим служащим в тех случаях, когда правительство принимало прямое или косвенное участие в действиях своих служащих или же в тех случаях, когда оно молчаливо подтверждало их законность и не осуждало их. Совет ссылался на теорию Фиоре, согласно которой государство должно возмещать ущерб в тех случаях, когда служащие, виновные в том, что они ущемили права иностранцев, действовали на основании общих критериев, создавая впечатление, что они подчиняются инструкциям вышестоящих органов, или же в тех случаях, когда государство прямо или косвенно одобряло действия своих подчиненных. Поэтому, утверждая, что в данном случае правительство Венесуэлы якобы умышленно одобрило предосудительные действия, министр иностранных дел Италии поручил посланнику Италии в Каракасе поддержать претензии Поджоли (*ibid.*, serie Z, No. 36). При внимательном рассмотрении это дело следует отнести к разряду таких дел, где предосудительные действия некоторых служащих противоречат указаниям вышестоящих органов власти и, по всей видимости, были вызваны или по крайней мере одобрены а posteriori указанными органами власти. Как подчеркивалось в пункте 7, выше, подобные случаи не предусматриваются гипотезой, анализируемой в настоящем разделе, и в действительности подпадают под гипотезу, рассматриваемую в разделе 2 настоящей главы. Добавим, что настойчивость Совета по дипломатическим спорам Италии в вопросе о «признании» венесуэльскими властями законности действий их нижестоящих органов объясняется в данном случае также намерением противостоять аргументам правительства Венесуэлы о том, что братья Поджоли должны были возбудить иск против виновных чиновников в национальных судах.

возложения на государство ответственности за совершенные должностными лицами действия *ultra vires*, которые являются основанием международной ответственности, зависит и даже является составной частью вопроса о возможности вообще возлагать на государство ответственность за действия или бездействие органов, находящихся на различных ступенях иерархической лестницы. Европейские государства в принципе выступают против разделения такого рода. Выступая в качестве истцов, они стремятся прежде всего доказать несостоятельность утверждения, которое всегда выдвигается в качестве контраргумента на их претензии и согласно которому нельзя представлять какую-либо дипломатическую претензию, не доказав, что должностные лица, виновные в причиненном ущербе, действовали по распоряжению самого правительства. Они выдвигают против этого возражения сугубо практического характера: невозможность для пострадавшей стороны представить требуемое доказательство и опасность предоставления в этих условиях правительствам слишком больших возможностей уйти от ответственности. Определение, к которому склоняются Соединенные Штаты, является одновременно более конкретным и более тесно связанным с вопросом о так называемом превышении своих полномочий органами, причинившими упомянутый ущерб. В этой связи как в данном случае, так и во всех случаях, когда действия каких-либо государственных органов находят свое выражение в сфере международных отношений, в качестве принципа принимается необходимость учитывать внешние проявления этих действий. По теории государственного департамента, государство, в том что касается международных отношений, должно признавать в качестве своих действия его органов, которые за пределами этого государства представляются как действия, совершенные этими органами во исполнение своих обязанностей. Такая позиция представляет интерес, поскольку, хотя в ней и подтверждается ответственность государства за действия органов, превысивших свои полномочия или нарушивших полученные указания, она одновременно является ограниченной в том смысле, что такой критерий может носить слишком абсолютный характер. При таком подходе на государство нельзя возлагать ответственность за действия лица-органа в тех случаях, когда очевидно, что даже нет внешних проявлений того, что такое действие совершено в осуществление задач, возложенных государством на указанный орган.

20. В XX веке с каждым годом все более широкое признание получает принцип, заключающийся в том, что государство, с точки зрения как международного права, так и последствий, которые могут вытекать из этого, должно признавать своими действия органы, превысившие свои полномочия или нарушившие инструкции, которые они должны были выполнять. В деле *Шайна*

и Миллиджена, рассматривавшемся в 1907 году, два американских гражданина, подвергшихся нападению со стороны гватемальского генерала, губернатора города Сакапа, и некоторых из его помощников, были ранены и брошены в тюрьму. В качестве возмещения правительство Гватемалы само предложило наказать виновных и возместить ущерб г-ну Шайну и г-ну Миллиджену. Правительство Соединенных Штатов заявило о своем согласии с этим предложением, и инцидент был исчерпан²⁷. В 1910 году в деле Миллера правительство Кубы вначале отказалось возместить ущерб, причиненный кубинским полицейским американскому моряку. Оно утверждало, что государство отвечает за действия своих представителей только в тех случаях, когда эти действия были совершены по указанию правительства. Правительство Соединенных Штатов отказалось признать обоснованность этой точки зрения, и в конечном итоге кубинское правительство согласилось выплатить требуемую компенсацию²⁸.

21. Свое мнение по интересующей нас проблеме правительства смогли высказать прежде всего на Гаагской конференции по кодификации 1930 года. К этому времени стало очевидным, что действия и бездействие органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права, даже при наличии некоторых исключений, рассматриваются отныне как действия государства и что принцип международной ответственности государств за такие действия или бездействие стал теперь элементом правовой доктрины большинства государств. Еще в докладе Подкомитета по вопросу об ответственности государств, подготовленном в 1926 году, г-н Герреро, Председатель Комитета экспертов по прогрессивной кодификации международного права, созданного Лигой Наций, отстаивал тезис об отсутствии ответственности государства за «действия, противоречащие международному праву» и совершенные органами, превысившими свои полномочия согласно внутригосударственному праву. По его мнению, такие действия нельзя было считать действиями самого государства. В самом деле, в докладе Герреро содержались следующие выводы:

²⁷ G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1943), vol. V, p. 575.

²⁸ *Ibid.*, pp. 570—571. В другом случае после инцидента между американскими гражданами и панамской полицией в Кокоа Гроув, в результате которого двое американцев были убиты, а несколько других ранены, правительство Соединенных Штатов предъявило иск панамскому правительству, однако оно не основывалось на том принципе, что государство должно отвечать за действия своих должностных лиц даже в том случае, когда те нарушили нормы права. Напротив, оно указало на явное сообщничество панамского правительства, которое в данном случае, по-видимому, спланировало и спровоцировало противозаконные действия полиции (*ibid.*, pp. 568—569). Тем не менее в этой связи нам остается лишь напомнить о соображениях, изложенных в пункте 7, выше.

4. Государство не должно нести ответственность за ущерб, причиненный иностранцу актами, противоречащими нормам международного права, если этот ущерб был причинен должностным лицам вне рамок его компетенции, ограниченной нормами национального права, за исключением нижеперечисленных случаев:

a) если правительство, получив сообщение о том, что один из его служащих готовится совершить противозаконный акт в отношении иностранца, в должное время не помешает этому;

b) если акт совершился, и правительство не проявляет готовности принять в отношении упомянутого служащего меры и санкции, предусмотренные законодательством страны;

c) если иностранец не имеет в своем распоряжении никакого юридического средства в отношении виновного должностного лица, или местные суды, ссылаясь на национальное законодательство, не дают хода претензии, предъявленной пострадавшим иностранцем²⁹.

Однако значительное большинство правительств было вынуждено отвергнуть эти выводы³⁰. Это в первую очередь явствует из ответов правительств на письмо с просьбой о направлении информации, которое Подготовительный комитет Конференции разослал этим правительствам в 1928 году. В пункте V, № 2 b, был поставлен вопрос о том, несет ли государство ответственность за «действия, совершенные должностными лицами на национальной территории, если последние выступали в своем официальном качестве (actes de fonction), но превысили свои полномочия»*. Из девятнадцати государств, приславших письменные ответы по этому пункту, лишь три ответили отрицательно, пять не заняли четкой позиции, однако одиннадцать остальных недвусмысленно заявили, что государство должно нести ответственность³¹. Аналогичные ответы были даны по пункту V, № 2 c, касавшемуся «действий, совершенных в зарубежной стране такими должностными лицами, как дипломатические агенты или консулы, действовавшими внешне в пределах своих функций, но в действительности превысившими свои полномочия»³². Эти мнения были отражены в основах для дискуссии, подготовленных Комитетом. В основе № 13 утверждалось, что государство несет ответственность в том случае, если причиненный

²⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 222 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение I.

³⁰ Арбитражным судам пришлось подвергнуть резкой критике выводы доклада Герреро; см. ниже, пункты 40 и 41, решения по делам *Юманса* и *Кера*.

* Курсив Специального докладчика.

³¹ Отрицательно ответили: Венгрия, Норвегия и Польша; не заняли четкой позиции: Болгария, Дания, Соединенные Штаты, Чехословакия и Швейцария; утвердительно ответили: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Индия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Финляндия, Южная Африка, Япония. См. *League of Nations, Conference for the Codification of International Law, Bases of Discussion for the Conference drawn up by the Preparatory Committee*, vol. III: *Responsibility of States for Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners* (document C.75.M.69.1929.V), pp. 75 et seq.; и *Supplement to vol. III (op. cit.)*, pp. 3, 16—17.

³² *Bases of Discussion... (op. cit.)*, vol. III, pp. 78 et seq.; и *Supplement to vol. III (op. cit.)*, pp. 3 and 17.

иностранцу ущерб связан с действиями его служащих, даже если они действовали вне рамок своей компетенции, однако использовали при этом свое официальное положение; а в основе № 14 — что «действия, совершенные служащими какого-либо государства на территории другого государства..., действовавшими внешне в рамках своих функций, могут быть вменены в вину этому государству и в этой связи привести к ответственности последнего»³³. В ходе прений в третьем комитете Гаагской конференции делегаты Египта, Мексики, Португалии, Румынии, Сальвадора и Уругвая предложили исключить основу № 14^{34,35}. Делегат Соединенных Штатов, выразивший особую позицию своей страны, предложил объединить основу № 13 с основой № 12, где говорилось об ответственности за действия органов, выступающих в рамках своих полномочий, в единую формулу, в которой указывалось бы, что государство всегда несет ответственность за ущерб, вызванный «противоправными действиями или бездействием его должностных лиц, имевшими место в рамках их полномочий или функций»: эта формула носила весьма ограниченный характер, однако ее автор, Хэкуорт, согласно американской традиции, по всей вероятности, рассчитывал сослаться на «кажущиеся», а не только на фактические полномочия данного должностного лица³⁶. Все другие делегаты, выступавшие по этому вопросу (представители Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Италии, Франции, Швейцарии, Южной Африки и Японии), высказались за сохранение основы № 13³⁷. По окончании прений предложение об изъятии основы № 13 было отклонено 19 голосами против 13; г-н Герреро снял свое предло-

жение о том, чтобы вернуться к идее отсутствия ответственности государства; предложение о принятии основы № 13 с некоторыми поправками, представленными делегацией Швейцарии, было одобрено 20 голосами против 6 при нескольких воздержавшихся³⁸. Принятая таким образом основа № 13 была передана в Редакционный комитет, который выработал следующий текст, ставший первым подпунктом пункта 2 статьи 8 проекта статей, принятого в первом чтении третьим комитетом Конференции:

Государство несет международную ответственность даже в том случае, если причиненный иностранцу ущерб является следствием противоречащих международным обязательствам государства действий, которые его должностные лица осуществляют вне рамок их компетенции, однако используя свое официальное положение³⁹.

22. Критерии, которыми руководствовалась Гаагская конференция по кодификации, впоследствии не претерпели изменений. В самом деле, в практике государств с 30-х годов по настоящее время находит отражение все более широкое признание принципа, состоящего в том, что государство должно, с точки зрения международного права, брать на себя ответственность за действия своих органов в тех случаях, когда последние действовали в своем официальном качестве, независимо от того, оставались ли они в рамках своих полномочий или нет, придерживались ли они предусмотренных для их деятельности норм права или нет. Разумеется, такое признание не может не сопровождаться некоторыми ограничениями и прежде всего не гарантирует автоматически, что во всех случаях будет достигаться согласие относительно того, какие меры следует принять в отношении вменяемых в вину действий. Сами факты зачастую представляются сторонами по-разному. Случается также, что правительства высказывают несогласие в отношении того, какую форму должна приобретать международная ответственность, коль скоро она признана; выражения сожаления и извинения в некоторых случаях не всегда являются достаточными, по мнению тех, кто их принимает и кто требует подчас более конкретных форм возмещения ущерба. Однако сама по себе идея о том, что государство должно брать на себя ответственность за действия или бездействие должностных лиц при выполнении ими своих обязанностей, даже в нарушение закона, отныне находит решительную поддержку у государств, которые считают себя ущемленными в результате этих действий или бездействий; она также фактически уже не оспаривается государствами, гражданами которых являются виновные должностные лица. Подтверждением этому может слу-

³³ *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

³⁴ По их мнению, на государство нельзя возлагать ответственность за действия его органов, когда последние действовали вне своей компетенции. Однако очевидно, что эти делегаты — и, в частности, представитель Египта — имели в виду лишь тот случай, когда нижестоящие органы выходили за пределы своих полномочий.

³⁵ За наименьшее время Конференция не смогла подвергнуть рассмотрению основу № 14.

³⁶ *League of Nations, Acts of the Conference for the Codification of International Law* (Hague, 13 March — 12 April 1930), vol. IV, *Minutes of the Third Committee* (document C. 351 (c) M. 145 (c). 1930. V), p. 87.

³⁷ Совпадение мнений относительно основного принципа само по себе не было связано с выдвигающимся многими делегатами требованием признать некоторую ограниченность этого принципа. Ряд делегаций представили предложения по этому вопросу. Наибольшее число голосов набрало, и было в конечном итоге принято, содержащееся в подпункте 2 пункта 2 статьи 8 предложение делегации Швейцарии, предусматривающее снятие с государства ответственности в том случае, если неправомочность органа является «кажущейся». Мы еще вернемся к этим предложениям и к принятому тексту, когда будет конкретно обсуждаться проблема возможных ограничений принципа ответственности государства за действия и бездействие органов, превысивших (см. пункты 48 и далее) свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права. О прениях по основе № 13 в третьем комитете Конференции см. *League of Nations, Acts of the Conference...* (*op. cit.*), pp. 85 *et seq.*

³⁸ По вопросу о голосовании, состоявшемся 25 марта 1930 года, см. *ibid.*, p. 102. См. также обсуждение основы № 12, *ibid.*, pp. 82 *et seq.*

³⁹ *Ibid.*, p. 237; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 226 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 3.

жить рассмотрение целого ряда случаев, выбранных из наиболее показательных.

23. Одним из самых конкретных и чаще всего цитируемых документов является решение, вынесенное в 1931 году Претензионным судом Соединенных Штатов по делу «*Роял Холланд Ллойд*» против Соединенных Штатов. Во время первой мировой войны служащие нью-йоркской таможни, неверно истолковав американские законы, задержали голландское судно. Правительство Соединенных Штатов привело в свою защиту норму американского внутригосударственного права, согласно которой оно не несет ответственности за несанкционированные действия своих органов. Однако рассматривавший это дело американский суд, уточнив, что в данном случае он выносит решение, руководствуясь международным, а не внутригосударственным правом, отметил, что, согласно международному праву, права истца, представляющего какую-либо дружественную зарубежную страну, весьма отличаются от прав, которыми он обладал бы согласно только внутригосударственному законодательству Соединенных Штатов. В своих отношениях с зарубежными государствами, говорилось далее в решении:

...Соединенные Штаты берут на себя то, что называется «широкой, неограниченной, не подверженной ограничениям и косвенной ответственностью» за действия своих служащих, государственного аппарата, армии и военно-морских сил... Правительство в своих международных отношениях несет ответственность за действия своих уполномоченных агентов, и если эти действия являются ошибочными или незаконными, то сами правительства оказываются ответственными за последствия таких ошибочных или незаконных действий⁴⁰.

24. В другом деле, деле *Колома и Пириса* (1933 год), американский гражданин содержался в тюрьме Доминиканской Республики в ожидании судебного процесса над ним за некоторые приписывавшиеся ему высказывания о президенте Республики. Он был тайно похищен из тюрьмы одним офицером из охраны президента Республики и казнен им без суда и следствия. В инструкциях, направленных 27 марта 1934 года американскому представительству, государственный департамент указывал на ответственность доминиканского правительства за смерть американского гражданина, «наступившую по вине представителя правительства Доминиканской Республики, которому правительство этой Республики поручило охранять жизнь своей жертвы»⁴¹. В этой связи представительству Соединенных Штатов было поручено потребовать от правительства Доминиканской Республики осуждения ставшего известным злодеяния и выплаты компенсации наследникам погибшего.

⁴⁰ *The American Journal of International Law* (Washington, D. C., vol. 26, No. 2 (April, 1932), p. 410. В решении Претензионного суда специально упоминалось о хорошо известной теории Оппенгейма, который в таких случаях определяет ответственность государства как «субститутивную ответственность».

⁴¹ Hackworth, *op. cit.*, p. 570.

25. В 1936 году сотрудник бельгийского посольства в Испании *барон де Боркграф* был найден убитым недалеко от Мадрида. На основе сообщений об обстоятельствах этого преступления, переданных бельгийскому правительству, последнее пришло к выводу о том, что пострадавший был убит военными, находящимися на службе у испанского правительства. Поскольку в результате компромисса это дело было передано на рассмотрение Постоянной Палаты Международного Правосудия, бельгийское правительство заявило в первую очередь, что Испания несет ответственность за незаконные действия своих представителей. В этой связи оно поддержало тезис, закрепленный в резолюции, принятой в 1927 году Институтом международного права, согласно которому государство несет ответственность:

...в тех случаях, когда [его] органы превышают свои полномочия, выступая в качестве государственных органов и пользуясь средствами, предоставленными в этой связи в их распоряжение⁴².

Правительство Испании никак не опровергло этот тезис, ограничившись изложением предварительных оговорок. Самой Палате не пришлось высказать свое мнение по существу этого дела, поскольку его рассмотрение было прервано в результате достижения между сторонами договоренности, в соответствии с которой правительство согласилось выплатить компенсацию, требуемую правительством Бельгии.

26. В этой же связи целесообразно упомянуть о позиции, занятой различными заинтересованными правительствами и самим правительством-ответчиком в связи с *воздушным инцидентом, имевшим место 27 июля 1955 года* и выразившимся в уничтожении двумя истребителями болгарской противовоздушной обороны гражданского самолета компании «Эль аль-Израэль эйрлайнз, лтд.». В этом инциденте погибли все пассажиры различных национальностей и все члены экипажа. Отвечая 4 августа 1955 года на ноту протеста, направленную ему 29 июля правительством Израиля, а также на аналогичные ноты от правительств, гражданам стран которых были жертвы этого инцидента, и в частности от Соединенных Штатов, правительство Болгарии прежде всего поспешило возложить основную ответственность на израильскую компанию и самолет за незаконное вторжение в воздушное пространство Болгарии. Тем не менее правительство Болгарии признавало, что:

Силы болгарской противовоздушной обороны несколько поспешили и не приняли всех необходимых мер, для того чтобы вынудить самолет подчиниться их приказаниям и приземлиться.

В этой связи болгарское правительство заявляло в заключение, что:

⁴² См. P. C. I. J., series C, No. 83, 1937, *The Borchgrave case*, Memorial of the Belgian Government, p. 26. Бельгийское правительство руководствовалось также научными трудами Аншилотти и Шарля де Вишера.

Правительство и народ Болгарии еще раз выражают свое глубокое сожаление в связи с этим большим несчастьем, которое привело к гибели ни в чем не повинных людей. Правительство Болгарии горячо желает, чтобы подобные случаи более не повторялись. Оно выявит и накажет лиц, виновных за катастрофу израильского самолета, и примет все необходимые меры, для того чтобы подобные катастрофы впредь не повторялись на территории Болгарии.

Правительство Болгарии выражает глубокое соболезнование родственникам погибших и готово возместить убытки их семьям, а также материальный ущерб⁴³.

27. Из этого документа явствует, что, по мнению болгарского правительства, его органы действовали в нарушение норм внутригосударственного права и вразрез с полученными ими указаниями. Тем не менее оно заявило о своей готовности нести международную ответственность за эти действия. Лишь позднее, когда правительства-истцы предъявили иск о возмещении ущерба, правительство Болгарии несколько изменило свою позицию и попыталось возложить всю ответственность за катастрофу на авиакомпанию. Однако, для того чтобы сделать жест, оно заявило о своей готовности выплатить семьям всех погибших определенную сумму (56 000 левов). Правительства-истцы заявили о том, что они не удовлетворены таким предложением; они подтвердили свою убежденность в том, что катастрофа была спровоцирована силами болгарской противовоздушной обороны и что поэтому правительство Болгарии должно отвечать за ее последствия, как само правительство, по крайней мере частично, признало в своих нотах от 4 августа 1955 года⁴⁴.

28. Недавним делом, которое также заслуживает того, чтобы упомянуть о нем, является дело об аресте г-на Лазо Вракарица. Этот югославский гражданин, в прошлом капитан сил Сопротивления, на основании ордера, выданного прокуратурой Констанцы, был арестован 2 ноября 1961 года в Мюнхене по обвинению в убийстве немецких солдат во время оккупации Югославии в 1941 году. После официального протеста Югославии, имевшего место 5 ноября, министерство иностранных дел Федеративной Республики уточнило 6 ноября, что ни само федеральное министерство, ни министерство юстиции Баден-Вюртемберга не были информированы об ордере на арест г-на Вракарица. Последний был освобожден в тот же день, и немецкие органы юстиции принесли ему свои извинения. Федеральное ми-

⁴³ Текст болгарской ноты от 4 августа 1955 года правительству Израиля см. I. C. J., *Memorials, Aerial Incident of 27 July 1955* (Israel v. Bulgaria; United States v. Bulgaria; United Kingdom v. Bulgaria), p. 14; а текст идентичной ноты от того же числа правительству Соединенных Штатов см. M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1967), vol. VIII, p. 892.

⁴⁴ Этот вопрос был передан на рассмотрение Международного Суда, который, однако, в своем решении от 26 мая 1959 года заявил, что он не полномочен решать его. См. I. C. J. *Reports 1959, Case concerning the Aerial Incident of July 27th 1955* (Israel v. Bulgaria), *Preliminary Objections*, p. 127.

нистерство юстиции заявило, что этот весьма неприятный инцидент произошел, по всей вероятности, из-за ошибки какого-то бюрократа и что компетентные органы приняли соответствующие меры, для того чтобы этот вопрос не возник вновь. Правительство Югославии, считая, что оно не удовлетворено простым освобождением, потребовало применения административных санкций против виновных должностных лиц и возмещения ущерба Вракарицу. В своем ответе правительство Федеративной Республики вновь выразило свое сожаление; однако и этот документ, в котором не содержалось ответа на претензии Югославии, по-видимому, был сочтен в Белграде неудовлетворительным⁴⁵. Во всяком случае интересно отметить, что ни вменение федерального государству в вину действий должностного лица, нарушившего закон, ни принцип, вытекающий из этой международной ответственности, не были в данном случае поставлены под сомнение.

29. Для того, чтобы закончить рассмотрение практики государств в этой области, можно, наконец, упомянуть о позиции, занятой швейцарским и итальянским правительствами в деле *Мантовани*. 7 марта 1965 года три итальянских полицейских арестовали в Лугано итальянского гражданина Мантовани и увезли его в Италию. После вмешательства швейцарской полиции Мантовани на следующий день был перевезен на швейцарскую территорию и передан властям кантона Тичино. По завершении встречи между Генеральным прокурором Швейцарской конфедерации и двумя итальянскими чиновниками швейцарский федеральный департамент юстиции выступил 9 марта 1965 года с коммюнике, в котором говорилось следующее:

На основании выводов, сделанных полицией Тичино, и дополнительных разъяснений со стороны двух высокопоставленных итальянских чиновников оказалось, что этот пограничный инцидент произошел из-за чрезмерного усердия одного унтер-офицера итальянской полиции, командира патруля, которому было поручено арестовать Мантовани в Кампионе (Италия), куда он должен был приехать.

Оба высокопоставленных итальянских чиновника полиции принесли официальные извинения за нарушение территориального суверенитета Швейцарии, вызванное действиями их подчиненных, и заверили, что будут приняты все меры, с тем чтобы избежать повторения подобных инцидентов, причем были предусмотрены меры наказания виновных служащих, которые действовали без ведома своего начальства.

Федеральные власти сочли, таким образом, что дело закрыто⁴⁶.

30. Международная юриспруденция, рассматриваемая в своей совокупности и прежде всего в своем развитии, по-видимому, еще более реше-

⁴⁵ Краткое изложение дела *Вракарица* см. отчет Шарля Руссо в *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd séries, vol. XXXIII, No 2. (April — June 1962), pp. 376 et seq.

⁴⁶ Текст коммюнике см. *ibid.*, vol. XXXVI, No. 3 (July — September 1965), p. 835.

тельно, нежели дипломатическая практика, поддерживает основополагающий принцип вменения государству в вину в качестве основания международной ответственности действий его органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права. Существует множество решений, подтверждающих этот принцип. Правда, ни Постоянная Палата Международного Правосудия, ни Международный Суд не имели возможности высказаться конкретно по рассматриваемой нами проблеме⁴⁷. Однако такая возможность неоднократно предоставлялась судам и арбитражным комиссиям, и в международных арбитражных решениях по данному вопросу нет недостатка. По их поводу можно сделать такое же замечание, что и в отношении практики государств: при переходе от более отдаленной эпохи к более близким для нас временам наблюдается очевидный прогресс при формулировании идей и разработке принципов. Приверженность к некоторым старым концепциям, смещение различных вопросов, неопределенность аргументации, присущие более ранним решениям, постепенно уступают место более четкому пониманию проблемы, более ясному видению различий, которые необходимо установить, и более конкретному определению критериев, которые необходимо применять.

31. Если в первую очередь рассмотреть период, охватывающий всю вторую половину XIX века, то прежде всего можно заметить, что в целом ряде арбитражных решений, хотя и связанных с такими ситуациями, когда, по всей вероятности, возникала интересующая нас проблема, не дается ответа на этот вопрос. Это относится к ряду решений, в которых на государство возлагалась ответственность за действия должностных лиц, однако в этих решениях не предписывалось установить, выходили эти действия за рамки их полномочий или нет, противоречили они или нет указаниям, которых лица, совершившие их, должны были придерживаться, а также выяснить, какую позицию могли занимать в данном слу-

⁴⁷ Следует, однако, заметить, что Международный Суд в своем консультативном заключении по делу *Certain Expenses of the United Nations* утверждал, хотя его заключение не было связано с каким-либо случаем ответственности за правонарушение, что:

«национальное право, как и международное, предусматривает такие случаи, когда какое-либо юридическое лицо или политическая организация могут быть связаны с третьими лицами или организациями через посредство действий *ultra vires* какого-либо должностного лица». *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962, I. C. J. Reports 1962, p. 168.*

⁴⁸ См., например, судебное решение, вынесенное в 1854 году суперарбитром Бейтсом по делу о судне «*Only Son*» на основании соглашения от 8 февраля 1853 года, заключенного между Соединенными Штатами Америки и Великобританией (J. V. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1898), vol. IV, pp. 3404—3405). В указанном решении от правительства Великобритании требовалось возместить владельцу американского судна ущерб, причиненный в результате дей-

стве вышестоящие власти⁴⁸. Это, хотя бы частично, объясняется тем, что в конвенциях о претензиях, на основе которых выносились арбитражные решения, специально указывались категории ущерба, который правительства должны были удовлетворять, а также содержались положения, освобождавшие истцов от некоторых обязанностей, в частности от обязанности использовать внутренние средства удовлетворения претензий, прежде чем их дело может быть передано на рассмотрение международной судебной инстанции.

32. В немногих делах, где в течение одного и того же периода времени вопрос специально поднимался и рассматривался с точки зрения общего международного права, применявшиеся критерии были в каждом отдельном случае различными, и путаница, возникающая подчас при изложении мотивов решения, делает нелегким его толкование. Принцип, состоящий в том, что государство должно брать на себя ответственность за решения подчиненных ему должностных лиц, даже если эти решения принимались в нарушение норм внутригосударственного права или в результате неверного их толкования, по-видимому, был применен Англо-американской комиссией по претензиям, созданной на основании договора от 8 мая 1871 года, в судебном решении по делу *Матильды А. Льюис*. Действительно, Комиссия большинством голосов постановила выплатить истцу компенсацию в виде возмещения ущерба, понесенного в результате действий служащих нью-йоркской таможни; такое решение было принято, несмотря на то что американская сторона сообщила: а) что указанные служащие «неправильно и слишком прямо» (*injust and forced*) истолковали указание министра финансов, б) что истец мог бы добиться изменения принятого по его делу решения, обратившись к самому министру финансов и в) что Соединенные Штаты не несут ответственности за ошибочное решение ниже-

ствий инспектора таможни Галифакса, действий, весьма вероятно, незаконных и с точки зрения внутригосударственного права, о чем в приговоре, однако, не указывалось. В решении Смешанной комиссии, созданной в соответствии с соглашением от 12 января 1863 года между Соединенными Штатами и Перу, по делу о судне «*William Lee*» (*ibid.*, pp. 3405 *et seq.*) также не указывалось, сочла ли Комиссия противозаконной и с точки зрения внутригосударственного права произвольную задержку начальником перуанского порта Тумбез американского китобойного судна, потребовав от перуанского правительства компенсации за ущерб, причиненный судну в результате этой акции. В решении по делу *Donougho*, вынесенному 1 апреля 1876 года английским суперарбитром Торнтоном на основании соглашения от 4 июля 1868 года между Соединенными Штатами и Мексикой (*ibid.*, vol. III, pp. 3012 *et seq.*), содержалось требование к мексиканскому правительству о выплате компенсации в целях возмещения ущерба, причиненного в результате вооруженного нападения на американских граждан, совершенного вооруженной бандой (*posse*), сформированной одним судьей пизшей инстанции. Действия последнего и *posse*, по всей вероятности, были действиями *ultra vires*, однако в этом решении лишь указывалось, что вмененные им в вину действия подпадали под положения соглашения 1868 года.

стоящего должностного лица до тех пор, пока ответственным и вышестоящим должностным лицам, решение которых может породить ответственность правительства, не будет предъявлен соответствующий иск⁴⁹.

33. Другие решения, по-видимому, были приняты на основе иных принципов. Одним из наиболее часто приводимых, но в то же время и наименее конкретных, является судебное решение, вынесенное 19 марта 1864 года арбитражной комиссией, учрежденной в 1863 году Францией и Аргентиной для рассмотрения дела *Лаказа*. В 1858 году носивший это имя французский гражданин был арестован, а его торговая фирма секвестрирована таможенной администрацией города Конкордия (Аргентина) в условиях и с помощью методов, безусловно противоречащих положениям аргентинского законодательства. Решение об обращении в арбитражный суд было принято после целого ряда возражений и множества перипетий, в ходе которых казначейство отказалось от требуемой им суммы. Эта сумма была затребована непосредственно прежним начальником таможни Конкордии, начавшим в этой связи судебное преследование. Арбитражная комиссия быстро достигла согласия в том, чтобы признать принцип ответственности аргентинского правительства⁵⁰, и суперарбитр определил сумму компенсации, которую следовало выплатить. Однако при этом он счел необходимым включить в число мотивировок своего решения следующее замечание:

Хотя эту компенсацию и следовало требовать через обычные суды и непосредственно с чиновника, который нанес ущерб, злоупотребив своими полномочиями, аргентинское правительство, согласившись на дипломатическое вмешательство в это дело и на то, что оно будет представлено на рассмотрение арбитров, взяло на себя обязанность возместить причиненный ущерб⁵¹.

Однако эта фраза является скорее двусмысленной. Трудно сказать, хотел ли суперарбитр таким образом просто напомнить, что в данном случае аргентинское правительство согласилось не требовать от истца, чтобы тот обращался вначале в национальные инстанции, находилось ли оно под влиянием идеи о том, что действия таможенных органов стали в конечном итоге чисто личными действиями и не являлись больше действиями какого-либо чиновника, или же на самом деле оно поддерживало действительно пространную тогда мысль о том, что неправильные и противозаконные действия какого-либо нижестоящего должностного лица порождают лишь личную ответственность последнего и не могут быть вменены государству в качестве основания его ответственности. Именно с этой точки зрения данное решение и было истолковано и разобрано в выпущенной одновременно науч-

ной записке⁵², однако в действительности этот так называемый «прецедент», по-видимому, вряд ли можно приводить в поддержку какого-либо тезиса.

34. Вероятно, более четкое на первый взгляд утверждение принципа о невозможности вменения государству в вину действий *ultra vires* его должностных лиц содержится в решении смешанной комиссии Соединенных Штатов и Венесуэлы по делу «*Уильям Итон*». Судно «*Уильям Итон*», собственность американского гражданина Форреста, было в 1812 году зафрахтовано правительством Соединенных Штатов для того, чтобы доставить в порт Ла-Гуайра партию муки, направленную в качестве дара жителям этой провинции Венесуэлы, пострадавшим в результате землетрясения. Форрест выступил с жалобой в связи с задержкой, происшедшей при разгрузке корабля, задержкой, вину за которую он возложил на власти венесуэльского порта и которая послужила причиной захвата судна испанцами, тем временем вновь захваченными Каракас и Ла-Гуайру. Арбитражная комиссия, созданная в соответствии с соглашением от 5 декабря 1885 года, в своем решении поддержала точку зрения венесуэльского члена комиссии Андраде, сославшись в свою очередь на доктрину Кальво, согласно которой должностные лица несут лишь личную ответственность и эту ответственность необходимо устанавливать в соответствии с внутреннегосударственным правом каждой страны. В тех случаях, когда эти должностные лица превышают свои полномочия или нарушают закон, назначившее их государство, по мнению Кальво, несет сугубо моральную ответственность, которая приобретает реальный характер лишь в случае его соучастия или явного отказа в правосудии. Поэтому в данном случае Андраде констатировал, что:

... даже если бы и было доказано — а это к данному случаю не относится, — что власти Ла-Гуайры по своей небрежности вовремя не предоставили «Уильяму Итону» ... всех находящихся в их распоряжении средств для быстрой разгрузки судна, для того чтобы морально вменить Венесуэле в вину просчет властей порта, необходимо также доказать, что они действовали по непосредственному распоряжению правительства или же что последнее, будучи информированным о совершившемся, не приняло соответствующих мер, с тем чтобы положить конец этим действиям или предотвратить их последствия⁵³.

При внимательном анализе воспроизводимое здесь мнение выходит далеко за рамки рассматриваемой проблемы. Даже если не принимать во внимание мысль о том, чтобы возлагать на государство, в том числе и в случае его соучастия или отказа в правосудии, лишь «моральную» ответственность, более важным, по мнению г-на Андраде:

... является широко признанный цивилизованными государствами принцип международного права, заключающийся в том, что на правительства, по крайней мере в обыч-

⁴⁹ *Ibid.*, vol. III, pp. 3019 *et seq.*

⁵⁰ См. A. de Lapradelle и N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux* (Paris, Pédone, 1923), vol. II, p. 297.

⁵¹ *Ibid.*, p. 298.

⁵² *Ibid.*, pp. 300 *et seq.*

⁵³ Moore, *History and Digest...* (*op. cit.*), vol. III, p. 2947.

ных условиях, не может возлагаться финансовая ответственность за действия, совершенные их должностными лицами, находившимися при исполнении своих государственных функций...⁵⁴

Таким образом, по мнению этого члена комиссии, государство не несет ответственности не только за действия *ultra vires* своих должностных лиц, но и за все действия или упущения, совершенные ими при исполнении своих обязанностей. В самом деле, в данном случае Форрест обвинил власти порта в небрежности, а не в том, что они действовали в нарушение закона. Поэтому, вопреки мнению некоторых лиц, дело «Уильям Итон» имеет очень мало общего с проблемой, рассматриваемой в этом разделе. К тому же, не удивительно, что два других члена арбитражной комиссии, поддержавшие мнение Андраде в этом деле,—возможно, потому что в любом случае обвинение, выдвинутое Форрестом, не было, по их мнению, фактически обоснованным,—решительно разошлись с ним во мнениях в другом деле, представленном на рассмотрение той же комиссии. В деле *Де Бриссо и другие*⁵⁵, в котором Андраде выразил такую же точку зрения, что и в деле «Уильям Итон», они большинством голосов пришли к выводу об ответственности государства, хотя и не сочли необходимым обосновать этот вывод, излагая мысль, отличную от мысли венесуэльского члена комиссии.

35. Фактически единственным арбитражным решением этой эпохи, действительно утверждающим принцип, согласно которому действие, незаконно совершенное нижестоящими должностными лицами, отождествляется с действиями простых частных лиц, по-видимому, является судебное решение по делу *Гадино*, вынесенное 30 сентября 1901 года итало-перуанским арбитражным судом, созданным в соответствии с соглашением от 25 ноября 1899 года. Арбитр Жиль де Урибарри отклонил требование о компенсации, выдвинутое истцом, которого подвергли пыткам служащие комиссарната полиции, и мотивировал свой отказ следующим образом:

Общепризнанный принцип международного права заключается в том, что, если правительство не пользуется находящимися в его распоряжении средствами, чтобы помешать нападению на иностранца, соблюдающего, нейтралитет, уважающего и соблюдающего законы страны, или не наказывает преступников, то оно берет на себя ответственность, и поэтому пострадавший иностранец в каждом конкретном случае вправе требовать возмещения причиненного ущерба; однако этот же принцип освобождает от всякой ответственности правительство, удовлетворившее то или иное из этих требований.

В данном случае правительство Перу выполнило второе изложенное требование, поскольку, как об этом свидетельствуют документы судопроизводства, судебное преследование было начато против служащих комиссарната, совершивших указанное правонарушение, охарактеризованное, в частности, как гнусное...⁵⁶

⁵⁴ *Ibid.*, p. 2946.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 2949 et seq.

⁵⁶ United Nations. *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XV, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 66.V.3), p. 415. В другом решении

36. Во всяком случае, решение по делу *Гадино* является одним из последних арбитражных решений, где был открыто применен старый критерий, сводившийся к тому, что не следует рассматривать в качестве действий государства, даже с точки зрения внутрисударственного права, действия или бездействие должностных лиц в тех случаях, когда эти действия или бездействия оказываются незаконными согласно нормам внутрисударственного права. В XX веке все более утверждается противоположный принцип независимо от того, применяется ли он неофициально в качестве основы для принятия решений или же утверждается со всей определенностью.

37. Решения, вынесенные различными смешанными комиссиями в ходе «венесуэльских арбитражных разбирательств» 1903 года, являются некоторым образом связующим звеном между юриспруденцией XIX века, несущей на себе, как это можно было видеть, отпечаток большей неопределенности и подчас открыто склоняющейся к отказу от вменения государству в вину действия его органов, выступавших в качестве таковых, но нарушивших нормы внутрисударственного права, и юриспруденцией XX века, которая во всех странах ориентируется на то, чтобы вменить государствам в вину такие действия. Ни в одном из решений не встречается более мысль о том, что действия какого-либо должностного лица, даже нижестоящего, выступавшего в качестве органа, но превысившего свои полномочия или же нарушившего указания, которых он должен был придерживаться, должны отождествляться с действиями простого частного лица. Действительно, подчас арбитр для установления ответственности государства руководствуется еще таким доводом, что в том или ином конкретном случае правительство фактически одобряло действия какого-либо подчиненного ему органа, а то и явно требовало их. Так, в решении по делу «Компани генераль дез асфальт де Франс», вынесенном Смешанной англо-венесуэльской комиссией, созданной в соответствии с протоколами от 13 февраля и 7 мая 1903 года, суперарбитр Плампи утверждал, что вопрос об ответственности Венесуэлы за некоторые непра-

от этого же дня по делу *Грочче* арбитр, которым вновь был г-н Жиль де Урибарри, требовал от правительства ответчика компенсации за незаконные действия солдат, отмечая, что:

«...даже если допустить, что солдаты, совершившие подобные правонарушения, не действовали тогда по приказу одного из офицеров, нельзя оставлять безнаказанным действие, которое заслуживает кары» (*ibid.*, p. 449).

Основанием для осуждения государства, к тому же соответствовавшим принципу, утверждавшемуся в деле *Гадино*, по-видимому, было то обстоятельство, что в этом втором деле виновные не понесли наказания. Однако следует отметить, что в данном случае представляется очевидным, что солдаты на самом деле действовали исключительно по личному усмотрению, а не исполняли, как это может показаться, свои обязанности. Сам арбитр указывал на это, обратив внимание на отсутствие офицеров.

вильные действия венесуэльского консула в Тринидаде возник из-за того, что правительство Венесуэлы:

...узнав о свершившемся, немедленно не осудило действия консула и не исправило быстро его ошибок. Правительство-ответчик несет одинаковую ответственность независимо от того, санкционировало ли оно некоторые из этих действий или приказало их предпринять, либо просто одобрило их, храня молчание или дав свое согласие⁵⁷.

Однако в других решениях этот же арбитр занимает иную позицию. К ним относится решение по делу *Маала*, вынесенное Смешанной комиссией по претензиям между Нидерландами и Венесуэлой, созданной на основании Протокола от 28 февраля 1903 года. Потребовав от Венесуэлы компенсации за плохое обращение полиции с голландским подданным Маалем в связи с его высылкой с территории Венесуэлы, суперарбитр Пламли уточнил, что он вполне согласен с тем, что руководящие правительственные органы не знали об этом плохом обращении, однако, отмечал он:

...правительство должно считать себя ответственным за действия, совершенные служащими его нижестоящих органов, выполнявшими свои функции, какими бы плохими эти действия ни были⁵⁸.

В то же время, и это является весьма характерным признаком эволюции этого мнения, арбитр не усматривает более причины ответственности государства в том, что правительство не сделало внушения виновным служащим или не наказало их и даже не уволило их с работы. Такие меры являются, по его мнению, формой подтверждения уже установленной ответственности, а в случае их отсутствия, добавляет он:

...единственный способ для правительства выразить свое сожаление и выполнить свои обязательства по отношению к подданному какого-либо монарха или гражданину дружественного государства заключается в том, чтобы правительство возместило этому гражданину ущерб, выплатив ему денежную компенсацию⁵⁹.

⁵⁷ *Ibid.*, vol. IX (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 59.V.4), p. 396. Аналогичная точка зрения, по-видимому, выражена в судебном решении, в действительности не очень ясном, по делу *Поджоли*, аспекты которого, связанные со стадией дипломатических переговоров, мы видели выше (сноска 26). В соответствии с протоколами от 13 февраля и 7 мая 1903 года это дело было передано на рассмотрение итало-венесуэльской комиссии. Суперарбитр Ралстон, потребовав от Венесуэлы возмещения большого ущерба, причиненного братьями Поджоли, усматривал в преступно пассивном отношении местных властей к предосудительным действиям некоторых должностных лиц «административный отказ в правосудии». Он добавлял также, что действия виновных чиновников, оставшиеся безнаказанными, стали «в юридическом смысле» действиями самого правительства. См. *ibid.*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.5), pp. 687 *et seq.* и в частности, p. 689.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 732—733.

⁵⁹ *Ibid.* В решении также уточнялось, что сумма денежного возмещения должна быть достаточной, для того чтобы показать, что правительство отдает себе полный отчет в нанесенном оскорблении и стремится до конца выполнить свое обязательство.

Наконец, существуют решения такого же рода, в которых государству предъявлено требование о выплате денежной компенсации, хотя оно уже наказало виновный орган. К ним относится решение по делу *Мецгера*, вынесенное Смешанной комиссией по претензиям между Германией и Венесуэлой, созданной на основании Протокола от 13 февраля и 7 мая 1903 года. Германский подданный Мецгер по дороге в свою контору отказался отдать мула, на котором он ехал, офицеру венесуэльской армии. Тогда этот офицер напал на него, а помогавший ему другой офицер нанес Мецгеру тяжелую рану саблей. Хотя за этот проступок виновный офицер и был наказан вышестоящим начальством, суперарбитр Даффилд счел, что Венесуэла должна также выплатить истцу денежную компенсацию⁶⁰, и в этом решении суперарбитр основывался в особенности на точке зрения Холла, согласно которой в тех случаях, когда в результате действий или упущений административных служащих или офицеров иностранному государству или его гражданам причиняется значительный ущерб,

... их правительство обязано осудить их, наказать и в случае необходимости выплатить компенсацию⁶¹.

38. Несколькими годами позже в решении по делу *Ла Мазика*, вынесенном 7 декабря 1916 года королем Испании Альфонсом XIII, назначенным арбитром в результате компромисса от 4 апреля 1914 года между Великобританией и Гондурасом, прямо утверждался принцип, состоящий в том, что государство должно брать на себя ответственность за действия своих органов, нарушивших нормы внутригосударственного права, и в случае необходимости нести за них международную ответственность. В приговоре, содержащем требование к государству-ответчику о выплате компенсации в качестве возмещения за убийство британского подданного и за серьезные ранения, нанесенные двум другим,—преступления, совершенные в нарушение закона солдатами под командой офицера,—говорилось о необходимости применения в данном случае:

... принципов международного права, согласно которым государство при некоторых обстоятельствах обязано возмещать ущерб, причиненный иностранным гражданам в результате противозаконных упущений или действий его органов...⁶².

39. Однако по настоящему важные и значительные решения, которые являются своего рода кульминационным моментом эволюции и постепенного оттачивания юридической мысли в во-

⁶⁰ Необходимо отметить, что суперарбитр пытался удостовериться в том, что упомянутый офицер выступал в своем официальном качестве, требуя этого мула для использования его в армии, а не действовал в качестве простого частного лица. *Ibid.*, pp. 417—418.

⁶¹ *Ibid.*, p. 418.

⁶² *Ibid.*, vol. XI (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 61.V.4), p. 560. Арбитр пытался отрицать, что действия солдат могли быть продиктованы исключительно мотивами личного характера, не связанными с выполнением их функций.

просе о возможности рассматривать в качестве «действий государства», порождающих его международную ответственность, действия или бездействие органов, превысивших свои полномочия или действовавших «противозаконно», будут приняты лишь позднее. Как следует отметить, они появятся в международной арбитражной судебной практике одновременно с появлением у большинства государств своих позиций в связи с первыми попытками кодификации норм об ответственности государств⁶³. Точной, подробной и практически окончательной формулировкой применяемых принципов мы в первую очередь обязаны двум судебным решениям: одному — вынесенному 23 ноября 1926 года Генеральной комиссией по претензиям между Соединенными Штатами и Мексикой, созданной на основании Соглашения от 8 сентября 1923 года, и другому — вынесенному 7 июня 1929 года Комиссией по претензиям между Францией и Мексикой, учрежденной в соответствии с Соглашением от 25 сентября 1924 года.

40. Первое из этих решений было вынесено по делу *Юманса*. Комиссии следовало установить, должно ли мексиканское правительство нести международную ответственность за действия отряда из 10 солдат и командовавшего ими офицера, которые, будучи направлены в Ангангео с приказом защитить там от беспорядков нескольких американских граждан, вместо того чтобы выполнять полученный приказ, открыли огонь по одному из этих иностранцев и убили его, а затем вместе со взбунтовавшейся толпой приняли участие в избиении двух других. Комиссия под председательством ван Волленховена потребовала от правительства-ответчика возместить ущерб и мотивировала свое решение следующими доводами:

Что касается вопроса об ответственности за действия солдат, то в письме мексиканского правительства цитируются выдержки из дискуссии в Подкомитете Комитета экспертов Лиги Наций по прогрессивной кодификации международного права. Цитируемый отрывок, касающийся ответственности государства за противозаконные действия должностных лиц, причинивших ущерб иностранцам, начинается со слов о действиях, совершенных каким-либо должностным лицом и выходящих за пределы круга его ведения, то есть превышающих его полномочия. Правонарушение такого рода, говорится в выдержке, не может быть вменено государству в вину. Если не принимать во внимание вопрос о том, имеют ли действия должностных лиц, о которых шла речь в этой дискуссии, какую-либо связь с нормами международного права об ответственности за действия солдат, то представляется очевидным, что отрывок, на который в письме мексиканского правительства обращается особое внимание, касается исключительно вопроса о полномочиях какого-либо должностного лица, как их определяет внутригосударственное право, возлагая на указанное должностное лицо обязанность действовать в интересах своего правительства в какой-либо конкретной области. Разумеется, ссылаясь на вышеизложенную норму, мы не намерены утверждать, что ни одно противозаконное действие, совершенное каким-либо должностным лицом при исполнении им возложенных на него обязанностей, не может породить ответственность правительства с точки зрения международного права, поскольку любое противоза-

конное действие такого рода должно рассматриваться как действие, выходящее за пределы полномочий этого лица. Если смысл этой нормы истолковывать таким образом, то из этого вытекало бы, что ни одно действие, незаконно совершенное каким-либо должностным лицом, не должно рассматриваться в качестве действия, за которое правительство могло бы нести ответственность. Мы считаем, что ни один из эпизодов этой дискуссии в Подкомитете, приведенных в письме Мексики, не поколеблет нашего убеждения в том, что действия военнослужащих, принявших участие в убийстве, совершенном в Ангангео, порождает прямую ответственность мексиканского правительства.

В письме Мексики приводится также мнение суперарбитра Либера, содержащее очевидную ссылку на весьма известную норму международного права, согласно которой правительство не несет ответственности за правонарушения, совершенные солдатами, выступающими в качестве частных лиц. Приговоры за правонарушения, совершенные солдатами, действовавшими под командой офицера, выносились часто. Ряд дел, представленных на рассмотрение международных судов, возможно, породил некоторую неопределенность в вопросе о том, должны ли, собственно говоря, действия солдат рассматриваться в качестве действий частных лиц, не порождающих ответственности государства, или же в качестве действий, за которые государство должно нести ответственность. Однако мы не считаем, что участие солдат в убийстве в Ангангео может рассматриваться в качестве действия, совершенного солдатами, выступавшими в качестве частных лиц, поскольку ясно, что в тот момент, когда это действие было совершено, эти люди находились на службе под непосредственным контролем и в присутствии командовавшего ими офицера. Солдаты, нанесящие увечья людям или же совершающие опустошительные налеты и грабежи, всегда действуют в нарушение определенных норм, предписываемых вышестоящей инстанцией. Ответственность за такие злодеяния не возникнет никогда, если допустить, что любые действия, совершенные солдатами в нарушение данных им указаний, всегда должны рассматриваться в качестве действий, совершенных частными лицами⁶⁴.

41. Второе решение вынесено по делу *Кера*. Два офицера из бригады генерала Урбини, сторонника Вильи, совершили убийство французского гражданина Кера, увезенного ими в находящуюся в данном месте казарму после отказа погибшего удовлетворить их требование и выдать определенную денежную сумму. Комиссия сочла:

... что, хотя и следует считать, что оба офицера превысили свои полномочия..., хотя их начальство отдало контр-

⁶⁴ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), pp.115—116.

Генеральная комиссия по претензиям между Соединенными Штатами и Мексикой под председательством ван Волленховена впоследствии неоднократно имела возможность применять принципы, тщательно сформулированные при рассмотрении дела *Юманса*. См., в частности, решение по делу *Маллена* от 27 апреля 1927 года (*ibid.*, pp. 176 *et seq.*), содержащее вывод об отсутствии ответственности государства за деятельность, представляющую собой «враждебное и противозаконное действие частного лица, которое оказалось служащим, а не действие служащего», и в то же время содержащее вывод об ответственности государства за другое действие этого же лица-органа, совершенное последним при исполнении им своих обязанностей, однако в нарушение норм внутригосударственного права; решение по делу *Стефенса* от 15 июля 1927 года (*ibid.*, pp. 267—268), в котором утверждалась ответственность государства за действия солдат в условиях, весьма схожих с условиями в деле *Юманса*; а также решение по делу *Вэй* от 18 октября 1928 года (*ibid.*, pp. 400—401), содержащее вывод об ответственности государства за незаконные действия, совершенные чиновником полиции при исполнении им своих обязанностей.

⁶³ См. пункт 21.

приказ, они породили ответственность государства, как лица, выступавшие в качестве офицеров и воспользовавшиеся средствами, представленными с этой целью в их распоряжение⁶⁵.

Это решение было высказано в конце продолжительного и насыщенного ссылками на соответствующие работы выступления председателя Комиссии Верзейла, выступления, в ходе которого он заявил:

Я считаю ... совершенно правильным ... [теории, в которых], как правило, на государство возлагается международная ответственность за все действия, совершенные его должностными лицами или органами и представляющие собой правонарушение с точки зрения международного права, независимо от того, действовало ли данное должностное лицо или орган в рамках своих полномочий или же оно превысило их. «Мы единодушны в том, — совершенно справедливо заявляет г-н Буркен, — что действия, совершенные должностными лицами и представителями государства, порождают международную ответственность последнего, даже если лицо, совершившее их, не имело на то никаких полномочий...»

Однако, для того чтобы признать эту ответственность... государства за действия, совершенные его должностными лицами или органами, превысившими свои полномочия, необходимо, чтобы они, по крайней мере формально, действовали как полномочные должностные лица или органы или чтобы в своих действиях они использовали свои полномочия или средства, соответствующие их официальному статусу. Поэтому Институт международного права на своей сессии в Лозанне в августе — сентябре 1927 года признал принцип ответственности государства за действия своих полномочных органов или должностных лиц лишь в следующей формулировке, которая, по-моему, отвечает юридической доктрине современного международного сообщества:

...Такая ответственность государства существует, независимо от того, действовали ли его органы в соответствии или же вразрез с законодательством или инструкциями вышестоящих властей.

Она существует и в тех случаях, когда эти органы превышают свои полномочия, выступая в качестве государственных органов и пользуясь средствами, предоставленными с этой целью в их распоряжение.

...Вот почему противоположный принцип, сформулированный Подкомитетом Комитета экспертов по прогрессивной кодификации международного права..., по моему мнению, не может служить основой для предстоящей кодификации этой важной области международного права, поскольку при такой кодификации следует скорее руководствоваться принципом, состоящим в том, что превышение каким-либо должностным лицом своих полномочий не освобождает государство от его международной ответственности всякий раз, когда это должностное лицо выступает в своем официальном качестве, причем государство не несет ответственности лишь в том случае, когда данное действие не имело никакого отношения к официальным обязанностям данного служащего и в действительности было лишь действием частного лица⁶⁶.

42. После принятия решений Генеральной комиссией по претензиям между Соединенными Штатами и Мексикой и Франко-мексиканской комиссией по претензиям международная арбитражная судебная практика знает лишь немного судебных решений, которые касались бы рассматриваемой здесь проблемы и в такой же степени способствовали бы выработке, связанной с

ней нормы международного права. В решении по делу *Адамса*, вынесенном 21 июня 1933 года Генеральной комиссией по претензиям между Соединенными Штатами и Панамой, указывалось, что государство-ответчик обязано выплатить компенсации американскому гражданину, которого обокрал и ранил панамский полицейский, находившийся при исполнении своих обязанностей. Выяснив, что лицо, причинившее указанный ущерб, не было достаточно наказано, Комиссия сочла нецелесообразным рассматривать вопрос о том,

применима ли норма об ответственности за действия должностных лиц... в тех случаях, когда служащий, находившийся при исполнении своих обязанностей и в униформе, совершает действие, явно выходящее за рамки его функций и противоречащее его обязанности обеспечивать защиту⁶⁷.

В решении по делу *г-жи Моссе*, вынесенному 17 января 1953 года Франко-итальянской согласительной комиссией, созданной на основании статьи 83 Мирного договора 1947 года, итальянское правительство объявлялось ответственным за конфискацию имущества французской гражданки, произведенную в Милане в 1944 году чиновниками полиции так называемой «Республики Сало». Комиссия сочла, что это привлекшее к ущербу действие было совершено исполнявшими его лицами «в предписанных законом рамках служебных полномочий». Тем не менее она сочла целесообразным добавить:

Даже если допустить, что... служащие... вышли за предписанные законом рамки своих служебных полномочий, из этого нельзя обязательно делать вывод о том, что этот иск не был обоснованным. Необходимо также рассмотреть правовой вопрос... о том, следует ли с точки зрения международного права признавать ответственность государства за действия, совершенные должностными лицами формально в рамках их полномочий и, таким образом, совершенно не противоречившие полученным указаниям...⁶⁸.

Комиссия не сочла нужным идти дальше простого изложения этого вопроса; однако уже того, что он был поставлен в вышеприведенных выражениях, достаточно, чтобы выяснить ее мнение по данному вопросу⁶⁹.

43. Можно утверждать, что мнение юристов-международников в вопросе о возможности вменения государству в вину в качестве основания международной ответственности действий и бездействия органов, превышающих свои полномочия или нарушающих нормы своей деятельности, постепенно изменяется, и одновременную эволюцию претерпевает практика государств и юриспруденция. К тому же, можно было заметить, что

⁶⁷ *Ibid.*, vol. VI (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1955.V.3), p. 323.

Слово «явно», по-видимому, означает, что Комиссия не решила считать порождающим ответственность государства поступок, который даже внешне не походил на действия, входящие в компетенцию данного должностного лица.

⁶⁸ *Ibid.*, vol. XIII (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 64, V.3), p. 494.

⁶⁹ Одновременно с изложением этого дела Комиссия приводит выдержку из работы Каваре, мнение которого по данному вопросу не является, однако, достаточно четким.

⁶⁵ *Ibid.*, vol. V (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.V.3), p. 531.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 529 et seq.

официальная позиция ряда правительств в многочисленных практических случаях, равно как и мнение арбитров, зачастую находилось под влиянием различных мнений наиболее известных юристов-международников. Естественно, имеет место и обратное влияние.

44. В начале первого раздела настоящей главы⁷⁰ уже говорилось подробно о том, какую позицию занимали жившие ранее юристы-международники в отношении рассматриваемой нами проблемы и какова была теоретическая основа этой позиции. Ряд указанных юристов, руководствовавшихся прежде существовавшей тенденцией рассматривать в качестве действий государства лишь действия органов, занимающих высшие ступени государственной иерархической лестницы, были вынуждены прийти одновременно к выводу и о невозможности вменения государству в вину действий органов, «превысивших свои полномочия» или действовавших «противозаконно» и об отсутствии ответственности государства за такие действия. Другие считали необходимым смягчить излишне категоричный, по их мнению, вывод, признавая ответственность государства в тех случаях, когда его вышестоящие органы являлись своего рода сообщниками в неблагоприятных действиях или по крайней мере не сделали всего от них зависящего, для того чтобы предупредить такие действия, не осудили их и не покарали совершивших их лиц. Однако независимо от того, определяется ли в этих случаях ответственность государства, как ответственность за действия другого лица (*vicarious*), или же каким-либо другим образом, несомненно то, что, по мнению всех сторонников этой идеи, речь идет об ответственности за действия иных органов, нежели органы, превысившие свои полномочия или нарушившие инструкции, которых они должны были придерживаться. Эти действия как таковые, по мнению второй группы юристов, также не были действиями государства, и поэтому государство не несло за них ответственности⁷¹. Основная мысль заключалась в отождествлении действий или бездействия органов в этих условиях с действиями или бездействием простых частных лиц; эту мысль мы встречали в некоторых заявлениях, характерных для дипломатической практики и юриспруденции более ранних времен, и одним из последних документов, в которых она нашла свое выражение, был, как мы видели, доклад Герроро, изданный в 1926 году⁷².

45. Однако как в практике государств и при принятии арбитражных решений, так и у юристов-международников вскоре должны были возникнуть серьезные возражения против идеи о том, что государство может избежать ответственности за действия своих органов лишь вследствие того, что те органы, которые нарушили международные обязательства, в данном случае превысили свои полномочия или же нарушили норму внутригосударственного права. Первыми с этими возражениями выступили такие известные ученые, как Трипель, Анцилотти, Струпп и другие, и мы обязаны им конкретным заявлением о том, что такая ответственность не только существует, но и имеет своим основанием действие или бездействие указанного органа, а не позицию, или во всяком случае не только позицию, которую могут занять по отношению к нему другие органы⁷³. И наконец, в результате предпринятых впоследствии разъяснений относительно необходимости проведения четкого различия в зависимости от того, вменяются ли государству в вину действия или бездействие органов на основе норм внутригосударственного или международного права, исчезнет сама проблема квалификации указанных действий как «действий государства», проблема, с которой еще сталкивались вышеупомянутые юристы. Юристы-международники наших дней, которые будут рассматривать данный вопрос, несмотря на еще разделяющие их теоретические разногласия⁷⁴, придут таким об-

⁷⁰ См. третий доклад по вопросу об ответственности государств [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 278, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, сноски 197—198].

⁷¹ Среди нескольких весьма немногих современных юристов-международников, которые придерживаются идеи об отсутствии ответственности государств за действия органов, превысивших свои полномочия, см. R. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale* (Padua, CEDAM, 1935), pp. 199 *et seq.*; *Diritto internazionale pubblico*, 5th ed. (Naples, 1968), pp. 587—588, 593—594; и Д. Б. Левин, «Ответственность государств в современном международном праве» (Москва, издательство «Международные отношения», 1966 г.), стр. 75 и далее. Согласно Е. М. Борчард (*The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims* (New York, Banks Law Publishing Co., 1928), pp. 185 *et seq.*, 189 *et seq.*), государство несет ответственность за неправомерные действия своих «вышестоящих» органов, превысивших свои полномочия, а не «нижестоящих» органов.

Однако следует отметить, что ряд юристов, поддерживая господствующую в настоящее время точку зрения и недвусмысленно заявляя, что с точки зрения международного права государству можно вменить в вину в качестве основания его ответственности некоторые действия, совершаемые государственными органами, выступающими в их официальном качестве, но превысившими полномочия, предоставляемые им внутригосударственным правом, или нарушившими это право, сопровождают это признание оговорками, в конечном счете сводящимися к отрицанию принципа, и в итоге сближают их с авторами, концепции которых они, однако, отвергают. Например, Морелли в работе *Nozioni di diritto internazionale*, 7th ed. (Padua, CEDAM, 1967, p. 192) указывает, что в том случае, если превышенные власти каким-либо органом вызывает соответствующую реакцию других органов, то имеет место лишь индивидуальное действие, которое нельзя вменить государству в вину даже с точки зрения международного права. Бискоттини в своей работе «*Volontà ed attività dello Stato nell'ordinamento internazionale*» (продолжение на след. стр.)

⁷⁰ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 277, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункты 111—112.

⁷¹ См., например, С. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5th ed. (Paris, Guillaumin), vol. 3, pp. 135—136; F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3rd ed. (Paris, Laroche, 1905), p. 564; L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed. [Lauterpacht] (London, Longmans, Green, 1955), vol. I, pp. 337—338, 362—363.

⁷² См. выше, пункт 21.

разом почти к полному единству взглядов⁷⁵ в отношении того, чтобы считать окончательным принципиальный вывод, который можно сформулировать следующим образом: действия или бездействие органов, независимо от того, были ли они совершены в пределах их полномочий или вышли за их рамки, в соответствии с правовыми нормами, регулирующими их деятельность, или в нарушение этих норм, должны рассматриваться с точки зрения межгосударственных правовых отношений как действия государства. Последнее должно нести за них ответственность в тех случаях, когда они представляют собой нарушение какого-либо международного обязательства⁷⁶.

(продолжение сноски 74)

pale», опубликованной в *Rivista di diritto internazionale*, 1942 (Padua, XXXIVth year, 4th series, vol. XXI, 1942), pp. 30 et seq., считает, что государству следует вменить в вину действия его органов, неполномочных с точки зрения национального права, однако, лишь тогда, когда эти действия не были «пресечены государством в форме, пропорциональной серьезности правонарушения», и когда государство «не приняло мер с целью устранения последствий их противозаконной деятельности». Однако представляется очевидным, что возможность вменения государству в вину действия, совершенного фактически каким-либо органом в какой-либо определенной ситуации, не может зависеть от действий, которые, вероятно, будут предприняты вслед за этим другими органами. Действие или бездействие первого органа, если оно приобретает характер действия или бездействия государства в результате того, что данный орган действовал, выступая в своем официальном качестве или пользуясь средствами, которыми он располагает, выступая в этом качестве, не может представляться действием, предпринятым в сугубо личном порядке лишь вследствие того, что некоторое время спустя совершившее его лицо понесло наказание. Это действие, независимо от того, последовало ли за ним какое-либо наказание или нет, по-прежнему является действием, совершенным органом, выступающим в качестве такового, то есть действием, которое можно вменить в вину государству.

Это не означает, что иногда действия, предпринимаемые впоследствии другими органами, если они приводят к устранению вредных последствий действий или бездействия первого органа, не могут освободить от ответственности данное государство: в частности это имеет место в случае совершения серьезных международных правонарушений, и эта тема будет в свое время рассмотрена. Однако очевидно, что действие, которое в указанных условиях не породило ответственности, является все же действием государства. Если ответственность не возникла, то лишь потому, что отсутствовало нарушение государством какого-либо международного обязательства, а не потому, что это действие само по себе не может быть вменено государству.

⁷⁵ Действительно, к указанному нами выводу приходят как те, кто считает, что вменение государству — субъекту международного права в вину какого-либо действия или правонарушения совершается в сфере международного права независимым образом, но что это отнюдь не предусматривает необходимости предписывать международному праву функцию определения «организации» государства как субъекта этого права, так и те, кто считает, что от такого требования нельзя уклониться. Изложение обоих положений и перечисление их основных сторонников имело место в третьем докладе по вопросу об ответственности государств. [См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 280—281, документ A/CN.4/246 и Add. 1—3, пункты 115—120 и сноски 204—206; и там же, стр. 278—279, пункт 113 и сноски 199—202 соответственно].

⁷⁶ Этот принципиальный вывод — за исключением существующего пока вопроса о том, какую сферу действия те или иные юристы ему отводят и какие возможные ограничения они на него налагают, — постепенно занимал главенствующее

положение в теории начиная с 20-х годов нынешнего столетия. Мы приведем здесь имена основных юристов, которые, по нашим сведениям, открыто поддерживают этот принцип: A. Decencière-Ferrandière, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par des étrangers* (Paris, Rousseau, 1925), p. 70; C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (New York, New York University Press, 1928), p. 57; D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, 4th ed. (Padua, CEDAM, 1955), vol. I, pp. 387—388; J. G. Starke, «Imputability of international delinquencies», *The British Year Book of International Law, 1938*, London, pp. 109 et seq.; R. Ago, «Le délit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1939—II* (Paris, Sirey, 1947), vol. 68, pp. 469 et seq.; R. Monaco, «La responsabilità internazionale dello Stato per fatti degli individui», *Rivista di diritto internazionale*, Rome, XXXIst year, 3rd series, vol. XVIII, 1939, pp. 22 et seq.; *Manuale di diritto internazionale pubblico*, 2nd revised and enlarged edition (Turin, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1971), pp. 560 et seq.; A. Ross, *A Textbook of International Law* (London, Longman's Green and Co., 1947), pp. 252—253; J. L'Huillier, *Éléments de droit international public* (Paris, Rousseau, 1950), p. 355; K. Furgler, *Grundprobleme der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Haager Kodifikationskonferenz, sowie der Praxis der Vereinigten Staaten und der Schweiz* (Zürich, Polygraphischer Verlag, 1948), pp. 25—26; B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (London, Stevens, 1953), pp. 201 et seq.; P. Guggenheim, *Traité de droit international public* (Geneva, Georg, 1954), vol. II, pp. 5 et seq.; A. V. Freeman, «Responsibility of States for unlawful acts of their armed forces», *Recueil des cours...*, 1955—II (Leyden, Sijthoff, 1956), vol. 88, p. 290; P. Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public (cours)* (Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955—1956), pp. 87 et seq.; and «Principes de droit international public», *Recueil des cours...*, 1961—II (Leyden, Sijthoff, 1962), vol. 103, pp. 602—603; G. Dahm, *Völkerrecht* (Stuttgart, Kohlhammer, 1961), vol. III, p. 182; T. Meron, *op. cit.*, pp. 88, 93 et seq., 113 and 114; G. Schwarzenberger, *International Law*, 3rd ed. (London, Stevens, 1957), vol. I, pp. 615 et seq.; F. V. Garcia Amador, второй доклад Комиссии (*Ежегодник Комиссии международного права, 1957 год*, том II, стр. 124 и далее англ. текста, документ A/CN.4/106, глава II, пункт 6 и далее); H. Accioly, «Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence», *Recueil des cours...*, 1959—I (Leyden, Sijthoff, 1960), vol. 96, pp. 360 et seq.; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, 8th ed. (Milan, Giuffrè, 1962), p. 130; A. P. Sereni, *Diritto internazionale* (Milan, Giuffrè, 1962), vol. III, pp. 1507—1508; L. Delbez, *Les principes généraux du droit international public*, 3rd ed. (Paris, Librairie général de droit et de jurisprudence, 1964), pp. 363—364; J.-P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966), pp. 119—120; C. F. Amerasinghe, «Imputability in the law of State responsibility for injuries to aliens», *Revue égyptienne de droit international*, Cairo, vol. 22, 1966, pp. 104 et seq.; E. Jiménez de Aréchaga, «International Responsibility» [см. M. Sørensen ed., *Manual of Public International Law* (London, Macmillan, 1968), pp. 548 et seq.]; C. G. Ténékidès, «Responsabilité internationale», *Répertoire de droit international* (Paris, Dalloz, 1969), vol. II, pp. 786—787; D. P. O'Connell, *International Law*, 2nd ed. (London, Stevens, 1965), vol. II, pp. 963 et seq.

Следует добавить, что целый ряд юристов не высказались конкретно за вменение государству в вину действий или бездействия неполномочных органов или органов, нарушивших нормы внутрис государственного права. Тем не менее в выражениях, которые предполагают такое обвинение, они выступают за тот принцип, что государство, должно нести международную ответственность за эти действия. См., в частности, C. de Visscher, «Notes sur la responsabilité internationale des Etats et la protection diplomatique d'après quelques documents récents», *Revue de droit international et de*

(продолжение на след. стр.)

46. Что касается проектов кодификации данной области права, то из всех докладов, подготовленных по инициативе официальных органов, лишь в выводах доклада Герреро от 1926 года исключалась возможность возложения на государство ответственности за действия его органов, превысивших свои полномочия согласно внутригосударственному праву⁷⁷. Мы видели, что в Основах для дискуссии № 13 и 14, выработанных в 1929 году Подготовительным комитетом Гаагской конференции по кодификации международного права, и в подпункте 1 пункта 2 статьи 8 проекта статей, принятого в 1930 году в первом чтении третьим комитетом Конференции, четко излагался принцип ответственности государства за «действия, совершенные его должностными лицами, хотя и превысившими свои полномочия, но выступавшими в своем официальном качестве»⁷⁸. Г-н Гарсиа Амадор уже решительно высказывался в том же духе в пункте 2 статьи 3 предварительного проекта, подготовленного им в 1957 году для Комиссии международного права⁷⁹. Ему пришлось вновь высказать ту же мысль в других выражениях, по нашему мнению, более конкретных, в своем пересмотренном предварительном проекте 1961 года, пункт 2 статьи 12 которого гласил:

Действия или бездействие могут быть также вменены в вину государству, если орган или должностное лицо действовали вне рамок своей компетенции, но в своем официальном качестве⁸⁰.

47. Что касается проектов, разработанных частными учреждениями, то в статье 1 проекта, подготовленного в 1926 году Японской ассоциацией международного права, предусматривалась ответственность государства за действия своих органов, находившихся «при исполнении своих офи-

циальных обязанностей»⁸¹; а в подпункте *a* статьи 7 проекта, составленного в 1929 году на юридическом факультете Гарвардского университета, ответственность за действия возлагалась на любых высокопоставленных должностных лиц, «находящихся при исполнении своих обязанностей»⁸². Хотя представленный Англией текст этого проекта, по-видимому, на первый взгляд предлагается толковать ограничительным образом — и это касается также предложения, официально выдвинутого американской делегацией на Гаагской конференции, — представляется, что авторы этого проекта в действительности хотели подтвердить ответственность государства за любые действия или бездействие, совершенные указанным органом, действовавшим в общих рамках своего круга ведения или своих обязанностей⁸³. Во всех других проектах, подготовленных частными учреждениями, в качестве основополагающего принципа в данном вопросе конкретно утверждается возможность вменения государству в вину в качестве основания международной ответственности деятельности его органов, выступавших в своем официальном качестве, даже если в данном случае они не имели на то полномочий согласно внутригосударственному праву, нарушили полученные инструкции и так далее. В подпунктах 2 и 3 статьи 1 проекта, предложенного Институтом международного права на его сессии в Лозанне в 1927 году, подпунктах, которые, как мы видели, были приведены арбитром Верзейлом в поддержку его решения по делу *Кера*⁸⁴, указывалось, что ответственность государства за действия своих органов:

... существует независимо от того, действовали ли его органы в соответствии или вразрез с положениями закона или указаниями вышестоящей власти.

Эта ответственность имеет также место в тех случаях, когда эти органы действуют вне пределов своей компетенции, прикрываясь своим качеством государственных органов и используя предоставленные им, как таковым, средства⁸⁵.

(продолжение сноски 76)

législation comparée (Brussels), 3rd series, vol. VIII, No. 3, 1927, pp. 253—254; L. Strisower, report on «La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers», *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927* (Brussels), vol. 33, t. I, pp. 457, 460 and 461; M. Bourquin, comments on the Strisower report, *ibid.*, pp. 502—503; W. Van Hille, «Etude sur la responsabilité internationale de l'Etat», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. X, No. 3, 1929, pp. 539, 560 *et seq.*; A. de Lapradelle and N. Politis, «Affaire Lacaze — Note doctrinale», *op. cit.*, vol. II, pp. 300 *et seq.*; L. Pons, *La responsabilité internationale de l'Etat à raison de dommages causés sur son territoire aux étrangers* (Toulouse, Boisseau, 1936) (thesis), pp. 170 *et seq.*; A. S. de Bustamante y Sirvén, *Droit international public* (Paris, Sirey, 1936), vol. III, pp. 518 *et seq.*; I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft* (Frankfurt-am-Main, Keppler, 1963), pp. 181—182 (а также pp. 150—151); D. W. Greig, *International Law* (London, Butterworth, 1970), pp. 434 *et seq.*

⁷⁷ См. выше, пункт 21.

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1957 год*, том II, стр. 129 англ. текста, документ A/CN.4/106, приложение.

⁸⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1961 год*, том II, стр. 47 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add. 1, дополнение.

⁸¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 158, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение II.

⁸² *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 229 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 9. В этом документе открыто излагалось мнение его составителя, Борчарда, мнение, согласно которому государству в качестве оснований международной ответственности могут быть вменены действия лишь вышестоящих должностных лиц; что касается нижестоящих должностных лиц, то в подпункте *b* этой же статьи ответственность предусматривалась лишь в случае отказа в правосудии или отсутствия санкций. См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 296, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункт 151.

⁸³ Об этом говорилось в комментарии к статье 7. См. Harvard Law School, *Research in International Law* (Cambridge (Mass), 1929), особенно pp. 162—163.

⁸⁴ См. выше, пункт 41.

⁸⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international* (Brussels), 1927, vol. 33, t. III, p. 330; *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 228 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 8.

Указанный принцип утверждается также в статье 2 проекта, разработанного в 1927 году Карлом Струппом⁸⁶, пункте 4 статьи 1 проекта, подготовленного в 1930 году Германской ассоциацией международного права⁸⁷, и в статье 1 проекта, составленного в 1932 году профессором Ротом⁸⁸. Касаясь проектов, подготовленных позднее, отметим, что статья 15 проекта конвенции, разработанного в 1961 году юридическим факультетом Гарвардского университета, была сформулирована следующим образом:

*Обстоятельства определения страны,
несущей ответственность*

Противоправное действие или бездействие, причиняющее ущерб иностранцу, является «приписываемым государству» в том смысле, в каком этот термин применяется в настоящей конвенции, если оно является действием или бездействием какого-либо органа, учреждения, должностного лица или чиновника государства в рамках фактических или очевидных полномочий или в рамках функций такого органа, учреждения, должностного лица или чиновника⁸⁹.

«Общее правило приписывания деяний», сформулированное в пункте 169 *Свода правовых норм*, разработанного в 1965 году Американским институтом права, гласило следующее:

Деяния любого государственного органа или другого государственного учреждения, или любого должностного лица, или другого отдельного агента государства или такого учреждения, результатом которых является причинение ущерба иностранцу, приписываются государству в пределах значения 164 (1), если они относятся к фактической или очевидной компетенции или к сфере ведения такого учреждения или отдельного агента⁹⁰.

48. Мы умышленно упомянули о «выводе, касающемся основного принципа»⁹¹, излагая заключение по рассматриваемому нами вопросу, к которому пришли почти все современные юристы-международники. Однако, как отмечалось, это всеобщее одобрение позитивного решения не означает, что все поддерживают его безоговорочно; напротив, как авторы теоретических трудов⁹², так и составители проектов с целью кодификации зачастую выступали за различные формулировки, предусматривающие ограничение,

в особенности в нетипичных случаях, сферы охвата принципа, который они поддерживали. Ранее при упоминании о прениях на Гаагской конференции по кодификации 1930 года и сделанных ею выводах мы отмечали, что целый ряд делегатов, выступавших в поддержку нормы об ответственности государства за действия или бездействие органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутреннего права, выдвигали одновременно предложения о смягчении тех излишне жестких, по их мнению, элементов, которые могли содержаться в этой норме⁹³. И, обращаясь к более отдаленному прошлому, можно вспомнить, что идея о необходимости некоторого ограничения родилась в дипломатической практике ряда государств одновременно с первыми заявлениями об ответственности государств за действия «неполномочных» органов⁹⁴. Поэтому настало время рассмотреть эту дополнительную проблему ограничений, которая в исключительных случаях могла бы сопутствовать принципу, постепенное и окончательное утверждение которого мы могли констатировать. Эта проблема играет особенно важную роль при выборе наиболее подходящей формулировки для нормы или норм, регулирующих эту сложную область права, выборе, который Комиссия международного права должна будет сделать, учитывая также требования прогрессивного развития международного права.

49. В записках государственных секретарей Бэйярда и Эди соответственно от 17 августа 1885 года и от 14 августа 1900 года⁹⁵ предлагалось в этой связи взять за основу понятие внешней формы действия. Эти дипломаты придерживались мнения о том, что государства должны брать на себя ответственность за все действия и бездействие их органов, действуя в общих рамках своих полномочий и внешне, при взгляде со стороны, не выходя за них; это должно иметь место даже в тех случаях, если они выходят за рамки своих полномочий, определенных внутрисоциальным правом, или нарушают нормы этого права, касающиеся их деятельности. В то же время они считали, что нельзя вменять государству в вину в качестве действий, порождающих его международную ответственность, действия лиц-органов, которые не только фактически, но и по своей внешней форме совершенно не соответствуют обязанностям, возложенным на их исполнителей в рамках государственной структуры. Такого рода действия следовало бы скорее сопоставлять с действиями, предпринимаемыми частными лицами, и в этой связи государство не должно иметь других обязанностей, помимо тех, которые возлагаются на него в связи с действиями простого частного лица. Такая концепция, дополненная и уточненная впоследствии, нашла отражение в американской правовой доктрине. Недавно она

⁸⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 169, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение IX.

⁸⁷ Там же, стр. 167, приложение VIII.

⁸⁸ Там же, стр. 170, приложение X.

⁸⁹ Там же, стр. 162, приложение VII.

⁹⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 228, документ A/CN.4/217/Add.2.

⁹¹ См. выше, пункт 45.

⁹² Среди авторов произведений, выступающих за приписывание государству как субъекту международного права действий и бездействия его органов в рассматриваемых здесь условиях или же утверждающих ответственность государства за такие действия или бездействие (перечень произведений приведен нами в списке 76), встречаются такие, которые, как, например, Анцилотти, Лапрадель, Бустанте-и-Сирвен, Чэн, Балладоре Паллиери, О'Коннелл, не выступают ни за какие ограничения этого принципа. Однако мы рискуем исказить их мысль, если непременно будем утверждать, что тем самым они намеревались исключить какую бы то ни было возможность таких ограничений.

⁹³ См. выше, пункт 21, сноска 37.

⁹⁴ См. выше, пункт 19.

⁹⁵ См. выше, пункты 15—16.

легла в основу как проекта конвенции, подготовленного в 1961 году юридическим факультетом Гарвардского университета, так и *Свода правовых норм*, разработанного в 1965 году Американским институтом права⁹⁶. Однако сфера ее охвата была более широкой, поскольку именно на ее основе был сформулирован вопрос, поставленный в пункте V, № 2 с, письма с просьбой о направлении информации, разосланной правительствам Подготовительным комитетом Конференции по кодификации 1930 года, а также ответы ряда правительств на этот вопрос⁹⁷. Отмечается также ее влияние на решения не только американских, но и европейских арбитров⁹⁸;

⁹⁶ В пункте 47, выше, указывалось, что статья 15 проекта, подготовленного юридическим факультетом Гарвардского университета, изменяла и дополняла формулировку, носившую еще слишком ограничительный и двусмысленный характер, формулировку, которую Борчард включил в свой проект 1929 года. В статье 15 предусматривалось вменение государству в вину действий или бездействия любого рода органов, действовавших «в рамках фактических или очевидных полномочий или в рамках функций такого органа, должностного лица или чиновника». В почти идентичной формулировке раздела 169 *Свода правовых норм* (см. выше, конец пункта 47) предусматривалось вменение государству в вину действий какого-либо органа, если эти действия относятся «к фактической или очевидной компетенции или к кругу ведения» данного органа.

⁹⁷ В ответах правительства Австралии, Бельгии, Великобритании и Японии на вопрос, поставленный в пункте V, № 2 с (см. пункт 21, выше), в точности воспроизводилась формулировка, приведенная в самом вопросе, и указывалось, что государство несет ответственность за действия своих дипломатических агентов и консулов, *внешне действовавших в рамках своих функций* [см. League of Nations, *Bases of Discussion...* (op. cit.) vol. III, pp. 78 et seq.]. С учетом этих ответов Подготовительный комитет еще раз воспроизвел эту формулировку в основе для дискуссии № 14 (пункт 21, выше), которую Конференция, однако, не успела рассмотреть. Отмечалось, что вопрос о действиях должностных лиц в иностранном государстве, поставленный в пункте V, № 2 с, был сформулирован в иных выражениях, нежели вопрос о действиях должностных лиц в их собственной стране, поставленный в пункте V, № 2 b. Поскольку эти исходные моменты отличались друг от друга, формулировки основ для дискуссии № 13 и № 14 также оказались различными. Обсуждение в третьем комитете Конференции основы № 13 и привело, как указывалось в пункте 21, сноски 37, выше, к принятию поправок, благодаря которым в окончательном тексте нашла отражение мысль об ограничении принципа, мысль, которая, по-видимому, не фигурировала в основе для дискуссии, сформулированной Подготовительным комитетом.

⁹⁸ Из пункта 41, выше, явствовало, что арбитр Верзейл в своем аргументе по делу *Кера* указывал, что для признания ответственности государства за действия его должностных лиц или органов, превысивших свои полномочия, необходимо, чтобы последние действовали, *по крайней мере внешне*, как полномочные должностные лица или органы. Термины, примененные в тексте судебного решения, отличались не намного. Мы также напомнили (пункт 42, выше), что Франко-итальянская согласительная комиссия в своем решении по делу *г-жи Моссе* поставила вопрос о допустимости ответственности государства за действия, внешне совершенные его должностными лицами в рамках их функций, в то время как Генеральная комиссия по претензиям между Соединенными Штатами и Панамой в своем решении по делу *Адамса* упоминала о действиях, *явно выходящих за пределы функций органа* и несовместимых с его обязанностями, с тем чтобы исключить их из категории действий, за которые на государство можно было бы возложить ответственность.

и, наконец, она встречается в произведениях многочисленных авторов, принадлежащих к различным правовым системам⁹⁹.

50. Наряду с вышеприведенными мыслями можно напомнить, что, отвечая на вопрос, поставленный в пункте V, № 2 b, письма с просьбой о направлении информации, разосланного Подготовительным комитетом Конференции 1930 года, правительство Австрии выразило свою мысль по данному вопросу в виде двойного предложения:

Государство несет прямую ответственность за ущерб, причиненный иностранцам в результате действий, противоречащих международному праву и совершенных его органами, фактически или формально исполнявшими свои обязанности.

Однако государство, разумеется, не несет ответственности за действия своих органов, выступающих в своем официальном качестве, но превысивших свои полномочия, если эта некомпетентность была очевидна¹⁰⁰.

Таким образом, в итоге одна и та же мысль выражалась дважды: сначала в положительном смысле, когда еще раз утверждалась ответственность государства за действия какого-либо органа, которые *формально* — а не фактически — были совершены в рамках его полномочий, а затем в отрицательном смысле, когда исключалась ответственность государства в тех случаях, если эта неправомочность представлялась *очевидной*. Тем не менее мысль о том, чтобы, избегая повторений, воспользоваться отрицательной формулировкой, должна была казаться более привлекательной, поскольку в ней обнаруживались некоторые преимущества: в этом случае ограни-

⁹⁹ Что касается юристов, пишущих на французском языке, то Стризауэр (Strisower, op. cit., p. 461) указывает, что орган должен действовать «*хотя бы внешне в рамках своих функций*»; Монако (Monaco, «La responsabilità internazionale...», *Rivista di diritto internazionale* (op. cit.), p. 28; Мануале (Manuale, op. cit., p. 562) и Аччиоли (Accioli, op. cit., p. 361) поддерживают эту формулировку. Ван Хилл (Van Hille, «Etude sur la responsabilité...», *Revue de droit international*, op. cit., p. 539) говорит об органах, действовавших «*внешне в рамках своих функций*». Что касается юристов, пишущих на английском языке, то Фримэн утверждает, что государство несет ответственность, «если его представитель *внешне действовал в своем официальном качестве*»* [*The International Responsibility of States for Denial of Justice* (London, Longmans, Green, 1938), p. 24] или же «*внешне используя свое положение*»* («Responsibility of States...», *Recueil des cours*, op. cit., p. 290). По мнению Росса (Ross, op. cit., p. 252), государство не несет ответственности за действия, которые «*выходят за пределы не только фактически, но и формальных полномочий органов*»; по мнению Грига (Grieg, op. cit., p. 435), государство не несет ответственности, если действия его органов не входят «*формально в круг его функций*». Что касается юристов, пишущих на немецком языке, то Фурглер (Furgler, op. cit., p. 26) утверждает, что государство несет ответственность за действия, совершенные его органами в нарушение норм внутригосударственного права или вышедшие за пределы их полномочий, коль скоро они *выступают в качестве действующих органов* («soweit sie als Organhandlungen erscheinen»), а Фердросс (Verdross, *Volkerrecht*, 5th ed. Vienna, Springer, 1964, p. 388) ссылается на решение по делу *Кера*, говоря, что указанное действие *внешне выглядело как действие государства* («ausserlich in der Form eines Staatsaktes aufscheinen»).

* Курсив Специального докладчика.

¹⁰⁰ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), p. 75.

чения, которые хотелось выразить, представлялись более конкретными, а их исключительный характер — более очевидным. Поэтому в конечном итоге третий комитет Конференции был вынужден поддержать эту мысль, о применении формулировки такого рода, высказанную в поправке, предложенной делегацией Швейцарии и поддержанной другими делегациями при обсуждении основы № 13, а Редакционный комитет изложил ее с последующими уточнениями во втором абзаце пункта 2 статьи 8 проекта статей. Если в пункте 1, как мы говорили, закреплялся принцип ответственности государства за действия, совершенные его должностными лицами, превысившими свои полномочия, но действовавшими, «используя свое официальное положение»¹⁰¹, в пункте 2 указывалось:

Тем не менее государство не несет международной ответственности в том случае, если некомпетентность служащего была столь очевидной, что иностранец должен был бы это заметить и, вследствие этого, мог бы избежать ущерба¹⁰².

Текст, основывающийся на аналогичных критериях, был впоследствии включен г-ном Гарсиа Амадором в пункт 4 статьи 12 его пересмотренного предварительного проекта 1961 года¹⁰³. Добавим, что отчасти аналогичные формулировки встречаются в научных трудах целого ряда авторов¹⁰⁴.

¹⁰¹ См. выше, конец пункта 21.

¹⁰² League of Nations, *Acts of the Conference...* (op. cit.), vol. IV, p. 237; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 226 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 3.

¹⁰³ Согласно этому тексту:

...действие или бездействие не могут быть вменены в вину государству, если некомпетентность была столь очевидной, что иностранец должен был ее заметить и вследствие этого мог предотвратить ущерб.

В пункте 3 статьи 12 говорилось также о невозможности вменения в вину любых «действий, полностью чуждых функциям и полномочиям государственного органа или должностного лица». См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1961 год*, том II, стр. 48 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add.1, дополнение.

¹⁰⁴ В своих замечаниях к докладу Стризауэра [Strisower, *Annuaire de l'Institut de droit international* (op. cit.), p. 502], г-н Буркэн (Bouquin) предлагал пересмотреть, что «государство несет ответственность за действия, совершенные его должностными лицами или представителями, даже превысившими свои полномочия, в тех случаях, когда те действовали, используя свое положение должностных лиц или представителей. Дело может обстоять иным образом только в том случае, если вменяемое в вину действие столь явно не соответствует полномочиям совершившего его лица, что, если здраво рассуждать, по поводу этого не может быть никаких сомнений»*. Буркэн подчеркивал, что государство «не должно нести ответственность лишь в особо исключительных случаях» (*ibid.*, p. 503). По мнению Гуггенхайма (Guggenheim, op. cit., p. 6), государство не несет ответственности в том случае, «если некомпетентность его органа была столь очевидной, что пострадавшее лицо должно было ее заметить и вследствие этого избежать ущерба». Хименес де Аречага (op. cit., p. 550) приводит формулировку, принятую в Гааге, и комментирует ее следующим образом: «Однако для того, чтобы на государство можно было возложить ответственность, недостаточно, чтобы его представитель выступал как лицо, исполняющее свои официальные

* Курсив Специального докладчика.

51. Наконец, можно указать, что некоторые авторы научных произведений или проектов кодификации предлагали принять другие формулировки, которые, по их мнению, наиболее подходят для выражения являющейся их целью идеи ограничительного характера. Некоторые используют для этого понятие *общей* компетенции: уточняется, что государство может нести международную ответственность лишь в том случае, если его орган, предпринимая какие-либо действия, не выходил за *общие* рамки своих полномочий¹⁰⁵. Другие авторы обратились к критерию *использования служебных средств*: государство должно брать на себя ответственность за противозаконные действия органа, который, выступая в качестве такового, пользовался бы средствами, предоставленными ему государством для выполнения его функций¹⁰⁶. Есть, наконец, ученые,

обязанности; необходимо, чтобы его действия не были столь явно чуждыми его функциям, чтобы пострадавшая сторона, здраво рассуждая, не могла расценить их неправильно и сумела таким образом избежать ущерба, проявив разумную оперативность»*. Критерий очевидной некомпетентности как причины для снятия с государства ответственности приводится также Коном [Cohn, «La théorie de la responsabilité internationale», *Recueil des Cours...* 1939-II (Paris, Sirey, 1939), vol. 68, p. 294] и Тенекидисом (Ténékidès, op. cit., p. 787).

¹⁰⁵ В статье 2 проекта, разработанного в 1927 году Карлом Штруппом (*Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 169, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение IX), указывалось, что ответственность государства не уменьшается и не исчезает вследствие того, что данный орган «превысил рамки своих полномочий», если указанный орган «в целом был уполномочен на совершение упомянутого акта или действия». Согласно статье I проекта, составленного профессором Ротом в 1932 году, считается, что государство несет ответственность за «действия любых лиц или корпораций, которых оно облакает полномочиями по выполнению государственных функций, при условии, что такие акты находятся в *общих рамках их полномочий*»* (im allgemeinen Rahmen ihrer Zuständigkeit). Мы видели (пункт 47, выше), что согласно комментарий к подпункту a статьи 7 проекта, подготовленного в 1929 году юридическим факультетом Гарвардского университета, формулировку, использованную в данной статье, следует понимать таким образом, что на государство возлагается ответственность за ущерб, причиненный иностранцу одним из вышестоящих должностных лиц, если последнее действовало «в *общих рамках*» (*general scope*)* своих полномочий или своих функций. Что касается авторов научных произведений, то можно напомнить, что Старк (Starke, op. cit., p. 110) говорит об «*общих полномочиях*», а Фенвик [Fenwick, *International Law*, 3rd ed. (New York, Appleton-Century-Crofts, 1948), p. 291]— «об *общих рамках* полномочий». Дам (Dahm, op. cit., p. 182) упоминает действия государственных органов, противоречащие нормам внутрисоциального права, однако «входящие в *общие рамки* полномочий, возложенных на данный орган» (doch noch in den *allgemeinen Bereich** der dem Organ eingeräumten Zuständigkeit fallen) или же объективно связанных с деятельностью данного органа.

* Курсив Специального докладчика.

¹⁰⁶ Формулировка «прикрываясь своим статусом государственных органов и используя предоставленные им как таковым средства» была, как явствовало из пункта 47, выше, включена в пункт 3 статьи I резолюции, принятой в Лозанне в 1927 году Институтом международного права. Ответы Бельгии и Финляндии на вопрос, поставленный в пункте V,

применяющие одновременно два или несколько приведенных понятий¹⁰⁷.

52. Собрав данные, необходимые для рассмотрения конкретного вопроса о том, какие ограничения необходимо предусмотреть в качестве исключений из общего принципа о вменении в вину государству-субъекту международного права действий или бездействия органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права, мы можем считать завершенным анализ всей проблемы, существующий в практике государств, международной юриспруденции и правовой науке. Этот долгий и подробный анализ, который мы должны были предпринять, позволил нам описать постепенную эволюцию принципов, регулирующих данную область права, которая является темой этого раздела. В ходе этого исследования мы видели, как формировались некоторые основополагающие идеи, послужившие стержнем для этой эволюции. Мы смогли отметить наличие некоторых общих моментов, которые давно признаны и по которым достигнуто всеобщее согласие во время уже

предпринимавшихся ранее официальных попыток кодификации этой области права. При этом мы могли убедиться в том, что в некоторых второстепенных вопросах еще существует неясность, обнаруживаемая в целом ряде формулировок, в основе которых подчас лежат разногласия, не являющиеся чисто формальными. Руководствуясь именно этим обстоятельством, Комиссия должна теперь выработать правила, касающиеся этой столь запутанной области права. Перед ней стоит относительно легкая задача в том случае, если она должна будет просто сформулировать в форме свода законов основополагающий критерий, уже прочно укоренившийся в правовой доктрине государств — членов международного сообщества. Однако задача, которую необходимо выполнить, осложняется в том случае, если речь пойдет о выработке формулировки, где наиболее четко указывалось бы, как и в каких пределах следует применять этот основополагающий критерий, в особенности в некоторых ситуациях.

53. Фактически этот основополагающий критерий, по-видимому, не следует вновь подвергать обсуждению, тем более что результаты анализа международной практики и юриспруденции, в особенности в последнее время, полностью совпадают с выводами, которые мы сделали на основании сформулированных нами предварительных соображений, прежде чем приступить к решению требующей долгого времени и сложной задачи по определению того, что согласно международному праву следует понимать как «действие государства»¹⁰⁸. Что касается связи в целом между обеими формами правопорядка, то мы отмечали, что вопрос о том, приписывать или не приписывать государству — субъекту международного права некоторые действия, решается самостоятельно и совершенно независимо от вопроса о вменении или невменении этих же действий в вину государству — субъекту национального права¹⁰⁹. Переходя к рассмотрению практики, мы могли констатировать, что эта самостоятельность и независимость нашли в ней полное подтверждение и что, действительно, критерии такого вменения в вину во внутригосударственном праве и в международном праве различны. В тех случаях, когда речь идет о том, следует или не следует какое-либо определенное действие или бездействие вменять государству в вину в качестве возможного основания его международной ответственности, не обязательно руководствоваться критериями, на основании которых принимается решение о том, следует или не следует данное действие или бездействие вменять государству в вину в качестве основания его административной ответственности. Никогда не следует забывать о том, что государственный аппарат и

№ 2 b, письма с просьбой о направлении информации, разосланного Подготовительным комитетом Конференции 1930 года, несомненно, были подготовлены по этому образцу. В первом содержалась следующая формулировка: «Государство несет ответственность в том случае, если его должностное лицо воспользовалось средствами, предоставленными ему как органу» (League of Nations, *Bases of discussion...*, (op. cit., pp. 75—76). В пункте 4 статьи 1 проекта, разработанного в 1930 году Германской ассоциацией международного права, приводилось выражение «если эта инстанция, превышая свои полномочия, выступает в этом качестве и использует официальный служебный аппарат» (sofern sie als selbste auftritt und sich des amtlichen Apparates bedient). Несколько отличен тезис, предложенный де Вишером (de Visser, op. cit., p. 253). По мнению бельгийского ученого-международника, ответственность государства «как правило, признается, по крайней мере... в тех случаях, когда противозаконное действие было совершено либо при покровительстве данного органа, либо с помощью материальной силы, находящейся в распоряжении виновного должностного лица». Эту формулировку поддерживают и другие ученые-международники, такие как Рейтер (Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public*, op. cit., p. 88) и Серени (Sereni, op. cit., p. 1507).

¹⁰⁷ По мнению Редслоба [Redslob, *Traité de droit des gens*, (Paris, Sirey, 1950), p. 231], государство несет ответственность в том случае, если орган не превысил предоставленных ему полномочий и формально действовал в их рамках; по мнению Браунли [Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1966), p. 371], государство несет ответственность за действия, совершенные его органами «в соответствии с их формальными полномочиями или же в общих рамках их полномочий». По мнению Т. Мерона (Meron, op. cit., p. 113) и Ж.-П. Кенедика (J. P. Quéneudec, op. cit., p. 120), авторов, посвятивших этому вопросу наиболее обширные исследования, государство отвечает за действия *ultra vires* своего органа в том случае, если эти действия имели место: а) формально в рамках его полномочий или б) вне формальных рамок его полномочий, но с помощью средств, предоставленных государством в распоряжение этого органа для выполнения им своих функций, за исключением тех случаев, когда пострадавшее лицо вследствие формального отсутствия полномочий у данного органа могло избежать ущерба. По этому вопросу см. также труды Америксингхе (Amerasinghe, op. cit., pp. 106 et seq.) и Мона (L. Mons, op. cit., pp. 175 et seq.).

¹⁰⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 275 и далее, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, глава II, раздел I, и в частности пункты 120—121.

¹⁰⁹ Там же, стр. 281, пункт 120.

внутригосударственное законодательство, регулирующее деятельность его членов, являются лишь фактами для международного права, которое допускает их и принимает к сведению, однако исключительно лишь в тех случаях, когда это отвечает его собственным требованиям.

54. В международном праве при решении вопроса о том, следует ли действия какого-либо государственного органа рассматривать как действия самого государства с вытекающими отсюда последствиями, в основе критериев, по-видимому, лежит главным образом это требование определенности и прочности международных отношений, столь часто упоминавшееся в трудах ученых, а также при разъяснении позиций государств и мотивов арбитражных решений. Все более настойчивое обращение к понятию внешней формы в данной области, столь часто отмечавшееся противопоставление реальных полномочий полномочиям формальным, для того чтобы подчеркнуть, что лишь последние имеют значение в международных отношениях, все это показывает, насколько мы осознаем необходимость в таком требовании. Решающее значение для того, чтобы некоторые действия рассматривались в качестве действий государств — субъектов международного права, имеют не положения той или иной нормы внутригосударственного права, а критерии, порождаемые проблемами международных отношений. С точки зрения международного права, государство должно признать, что именно оно действует каждый раз, когда лица или группы лиц, на которые оно возложило задачу действовать от своего имени в той или иной конкретной области, выступают как агенты, фактически действующие от его имени в данной области. Если даже эти лица или группы лиц в своих действиях выходят за формальные рамки своих полномочий согласно нормам внутреннего права или же нарушают положения законодательства, либо административные указания или внутриучрежденческие инструкции, издаваемые вышестоящими должностными лицами, это не мешает им действовать, хотя и незаконным образом, в рамках их функций. Государство не может уклониться от ответственности, приводя довод о том, что, согласно положениям его законодательства, эти действия или бездействие не следовало бы совершать или следовало бы совершать, но иным образом. Поэтому, коль скоро они были совершены, с точки зрения международного права они представляют собой действия или бездействие государства. Последнее должно нести за них ответственность и быть готовым к последствиям, предусмотренным международным правом.

55. Тем не менее в этой связи мы считаем — и мы не преминули отметить это, между прочим, — что вышесказанный критерий предусматривает некоторые ограничения его применения. Вполне логично рассматривать в качестве действий государства — субъекта международного права лю-

бое действие или бездействие, которое в сфере международных отношений бесспорно выступает в виде действия или бездействия этого субъекта. Однако нет никаких оснований занимать такую позицию в отношении действий, которые никто, с точки зрения международных отношений, не может на законном основании вменить в вину государству. Это справедливо прежде всего в тех случаях, когда лицо-орган явно действует в своем личном качестве и предпринимает действия, совершенно не связанные с его принадлежностью к государственному аппарату. В этом случае, как мы видели, не возникает никаких проблем. Однако такое исключительное положение может также возникнуть в некоторых случаях, когда лицо-орган явно выполняет свои государственные функции, а не действует в качестве сугубо частного лица. Это имеет место в тех случаях, когда действия, совершенные каким-либо должностным лицом якобы от имени государства, столь явно не связаны с полномочиями этого лица или же предпринимаются в рамках государственных функций, столь явно отличных от функций, возложенных на данное должностное лицо, что никто не может истолковать это неверным образом. В таких исключительных случаях, когда действие государства отсутствует и фактически и формально, не могут быть поставлены под угрозу определенность и прочность международных отношений. Поэтому нет никакой необходимости требовать, чтобы государство брало на себя ответственность за такие действия. Это отнюдь не означает, что в случае необходимости международная ответственность не возлагается на государство в подобных ситуациях. Однако, разумеется, речь может идти лишь об ответственности за действия других органов, а не органа, совершившего предосудительные действия.

56. Мы понимаем, что критерии, приведенные нами в целях выработки основополагающего принципа в рассматриваемом нами вопросе, и ограничения, которые этот принцип должен почти автоматически предусматривать, не всегда будут легко применять. Основываясь на этих критериях, в той или иной ситуации подчас будет не легко установить, входит ли то или иное действие или бездействие государственного органа или отличного от него общественного учреждения в число действий или бездействий, которые следует вменить в вину государству — субъекту международного права, или же в число тех немногих действий или бездействий, на которые этот принцип не распространяется. Однако проблемы применения этих критериев, разумеется, нельзя решать, руководствуясь лишь одной нормой, подобной той, которую мы предполагаем разработать, нормой, касающейся уже столь сложной и многообразной области права. Во всяком случае, по нашему мнению, эти проблемы не могут вынудить нас отречься от вывода, представляющего собой как венец продолжительной работы, приведшей к постепенному развитию этой области междуна-

родного права, так и критерий, наиболее полно отвечающий требованиям справедливости и гармоничного развития международных отношений. Добавим, что решение проблемы об определении условий вменения государству в вину международного правонарушения зависит от решения, принятого при кодификации права договоров в целях определения условий вменения государству в вину проявления политической воли в международных отношениях.

57. После того, как мы сделали эти уточнения в отношении идей, которыми необходимо руководствоваться при определении нормы международного права, касающейся нашей темы, нам остается лишь заняться поисками формулировки, которая наиболее точно выражала бы эти идеи. В поисках этой формулировки необходимо руководствоваться стремлением изложить их в такой форме, которая наиболее точно отражала бы их существо, была бы наиболее исчерпывающей и породила бы меньше всего двусмысленностей. Например, мы не считаем, что желаемый результат может быть достигнут благодаря применению некоторых предложенных формулировок, и в частности формулировки, которую принял Институт международного права: как известно, согласно этой формулировке отличительная черта действий, вменяемых государству в вину в целях порождения его международной ответственности, заключается в том, что органы, совершившие такие действия, помимо того, что они выступали в качестве таковых, должны были воспользоваться средствами, предоставленными в их распоряжение государством в целях выполнения их функций¹¹⁰. В некоторых случаях это приводило бы скорее к одобрению неприемлемого результата, нежели к проведению на основе этого критерия различия между действиями, совершенными каким-либо органом, выступавшим в официальном качестве. Например, было бы абсурдным делать вывод о том, что государство должно брать на себя ответственность за действия полицейского, который в нарушение полученных инструкций убил иностранца, которого ему поручено было охранять, воспользовавшись оружием, предоставленным ему государством, но что действия того же полицейского, который использовал бы в этих целях оружие какого-либо частного лица или даже заставил или позволил этому частному лицу совершить убийство, не должно вменяться государству в вину. По нашему мнению, также трудно воспользоваться одной из формулировок, приведенных в различных проектах кодификации и предусматривающих вменение государству в вину в качестве основания его международной ответственности действий или бездействия, совершенных его органами в рамках их «общих полномочий» или же «в общих рамках их функций»¹¹¹. Такое определение является, по нашему мнению, не только неконкретным, но и не

точным. Или же орган, согласно правовой системе, к которой он принадлежит, является полномочным, или же он не является таковым: не существует «общих» или «органически присущих» полномочий в отличие от «конкретных» полномочий. И нет ничего более ошибочного, нежели говорить о каких-то «общих полномочиях», которые предоставлялись бы согласно международному праву в тех случаях, когда внутригосударственное право отказывало в них. Поэтому не следует полностью отвергать идею, лежащую в основе этих формулировок, при условии, что она будет выражена не в утвердительной, а в отрицательной форме, с тем чтобы показать исключительное ограничение основополагающего принципа. В этом случае речь шла бы о том, чтобы предусмотреть исключение из общего правила вменения государству в вину в качестве основания международной ответственности действий органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы внутригосударственного права: исключение, согласно которому, однако, нельзя рассматривать в качестве действий государства, порождающих его международную ответственность, действия, совершенные органами вне всякой связи с возложенными на них функциями. Действия, совершенные в таких условиях, заключают в себе привнесенное извне, объективное и неоспоримое свидетельство полной некомпетентности.

58. Эти замечания приближают нас к поставленной цели. Формулировки, которые вероятнее всего могут служить моделью, — это, по нашему мнению, и по причинам, которые мы неоднократно подчеркивали, формулировки, где обращается внимание на то, что оказывается на поверхности, на то, что проявляется со всей очевидностью в международных отношениях. Тем не менее мы видели, что существуют два типа таких формулировок. С одной стороны, имеются формулировки, содержащиеся, в частности, в некоторых арбитражных решениях, а также в проекте юридического факультета Гарвардского университета 1961 года и *Своде правовых норм* Американского института права и утверждающие идею вменения государству в вину в целях порождения его международной ответственности действий и бездействия органов в пределах их «фактической или очевидной компетенции»¹¹². С другой стороны, существуют формулировки, подобные формулировке, содержащейся во втором абзаце пункта 2 статьи 8 проекта статей, принятого в первом чтении в Гааге в 1930 году, и в пункте 4 статьи 12 пересмотренного проекта, представленного в 1961 году г-ном Гарсиа Амадором, проекта, в котором в отрицательной форме и путем противопоставления основополагающему принципу вменения государству в вину действий или бездействия органов, превысивших свои полномочия, но действовавших, используя свое официальное положение

¹¹⁰ См. выше, пункт 51.

¹¹¹ Там же.

¹¹² Или их «фактических или очевидных полномочий»: см. выше, сноска 96.

не, в порядке исключения предусматривался отказ от вменения их в вину в тех случаях, когда некомпетентность была «явной»¹¹³. Мы долго колебались бы, прежде чем предложить принять единую формулировку, в которой говорилось бы о том, что для возникновения международной ответственности необходимо рассматривать в качестве действий государства действия какого-либо органа, входящие в его «фактическую или очевидную компетенцию». Выражение «очевидная компетенция» также вызывает критику; во всяком случае целесообразнее было бы говорить о «видимости компетенции», для того чтобы подчеркнуть, что просто очевидной компетенции не существует. В самом деле, в тех случаях, когда существует лишь видимость полномочий, мы сталкиваемся с некомпетентностью. Однако прежде всего мы считаем, что, для того чтобы не противоречить результатам постепенной эволюции принципов в данной области права, необходимо основное правило отделить от вспомогательного, с тем чтобы подчеркнуть с целью противопоставления первому как ограничительный, так и исключительный характер второго. Поэтому наиболее целесообразной, по нашему мнению, была бы такая формулировка, в которой приводился бы случай «очевидной» или «явной» некомпетентности, с тем чтобы в порядке исключения оправдать какое-либо изъятие из основополагающего принципа вменения государству в вину действий его органов, в том числе действий органов, превысивших свои полномочия или нарушивших нормы, касающиеся их деятельности.

59. Из этих соображений явствует, что Комиссия могла бы с успехом ориентироваться на принятие статьи, содержащей два пункта. В первом излагался бы вышеприведенный основополагающий принцип. Во втором на основе как можно более четких и объективных критериев предусматривались бы исключения из этого принципа. В этом пункте ограничительного характера следовало бы прежде всего упомянуть такие случаи, когда действие или бездействие какого-либо органа совершенно не соответствует тем функциям, которые ему поручено выполнять¹¹⁴. В самом деле, никто не сомневается в том, что в подобных случаях некомпетентность органов является абсолютной и объективно очевидной. Эту мысль можно было бы впоследствии дополнить мыслью о других случаях, когда, возможно, в иных условиях некомпетентность данного органа была бы также «явной»¹¹⁵.

¹¹³ См. выше, пункт 50.

¹¹⁴ См. замечания, изложенные в конце пункта 57. Как известно, некоторые авторы, выступающие за принятие таких формулировок, которым и мы отдаем предпочтение, также предусматривают в качестве исключения из правила о вменении государству в вину всех действий его органов в целях порождения его международной ответственности такой случай, когда действия этих органов совершенно не соответствуют их функциям. См. выше, пункт 50, сноски 103 и 104.

¹¹⁵ Необходимо, чтобы понятие, обозначаемое прилагательным «явная», понималось как качество, объективно по-

Применение понятия явной некомпетентности также имело бы преимущество в том смысле, что при выработке статьи по данному вопросу можно было ориентироваться на статью 46 Венской конвенции о праве договоров¹¹⁶.

60. В заключение мы считаем, что при выработке нормы международного права по вопросу, являющемуся темой данного раздела, можно предложить следующую формулировку:

Статья 10. Действия органов, превысивших свои полномочия или нарушивших инструкции, касающиеся их деятельности

1. Действия какого-либо государственного органа или отличного от него общественного учреждения, которые, выступая в своем официальном качестве, превышают свои полномочия согласно внутригосударственному праву или нарушают нормы этого права, касающиеся их деятельности, с точки зрения международного права все же считаются действиями государства.

2. Однако такие действия не считаются действиями государства в том случае, если по своему характеру они совершенно не связаны с конкретными функциями данного органа или же если, даже в других аспектах, некомпетентность данного органа была явной.

рождаемое конкретной ситуацией. Необходимо указывать это, поскольку в некоторые тексты, на которые мы ссылались, — в частности, второй абзац 2 пункта статьи 8 проекта, окончательно принятого в 1930 году, а также пункт 4 статьи 12 пересмотренного проекта г-на Гарсиа Амадора — был введен, в связи с этой темой, дополнительный и типично субъективный элемент. Отказ от вменения государству вины в качестве основания его ответственности предусматривался лишь в том случае, когда некомпетентность органа, совершившего это противозаконное действие, была настолько явной, что пострадавшая сторона должна была понять это и в этой связи избежать ущерба. Мы не считаем, что такую мысль необходимо приводить в правиле, которое мы должны разработать. В крайнем случае можно было бы считать, что она содержится в проектах, которые, подобно двум вышеупомянутым, касались бы лишь проблем международной ответственности за ущерб, причиненный иностранным частным лицам; во всяком случае было бы неоправданным ее включение в такой проект, как наш, цель которого состоит в том, чтобы охватить всю область международных правонарушений и международной ответственности. Однако во всяком случае мы с некоторым трудом можем согласиться с тем, что такое обстоятельство, когда пострадавшая сторона, уведомленная о некомпетентности органа, могла или не могла в данном случае избежать ущерба, может иметь решающее значение при вменении в вину государству — субъекту международного права действий данного органа. Пострадавшая сторона, зная о полной некомпетентности действовавшего органа, могла или не могла, благодаря своей информированности, избежать этого предосудительного действия. Однако если не принимать во внимание то, что на такую предполагаемую возможность рассчитывать трудно, то было бы нелогичным во втором случае рассматривать действия, вменяемые государству в вину, как действия, порождающие его ответственность, в то время как это бы не имело места в первом случае. Если же не вменять государству в вину действия явно некомпетентного органа, то такое исключение должно иметь место в обоих случаях. Это, повторяем, совершенно не связано с возможностью возложения на государство ответственности не за действия указанного органа, а за действие какого-либо другого органа, который, например, не воспрепятствовал совершению предосудительного действия, хотя он мог бы это сделать. Именно в таком случае предполагаемую возможность пострадавшей стороны избежать ущерба и можно было бы рассматривать в качестве обстоятельства, которое позволило бы освободить государство от ответственности или же ограничить ее.

¹¹⁶ Статья 46 Конвенции сформулирована следующим образом:

8. ДЕЙСТВИЯ ПРОСТЫХ ЧАСТНЫХ ЛИЦ

61. Предыдущие разделы настоящей главы были посвящены определению различных категорий лиц или групп лиц, действия которых могут рассматриваться как действия государства с точки зрения международного права и, следовательно, могут повлечь за собой при наличии ряда других условий, международную ответственность этого государства. Речь всегда идет, как это было видно, о лицах и группах лиц, которые находятся в состоянии постоянной принадлежности или иногда даже чисто случайной принадлежности к государственному аппарату или автономным государственным организациям и которые действуют на основании этой принадлежности. Наконец, мы также видели, на основании каких критериев следует решать проблему вменения в вину государству — субъекту международного права действий или бездействия лиц, принадлежащих к государственному органу или к другим автономным государственным организациям, когда эти действия или бездействие, хотя и совершаемые на основании этой принадлежности, находятся в противоречии с положениями внутригосударственного права. Теперь следует спросить, действительно ли этим вопрос исчерпывается. Другими словами, имеем ли мы право отрицать возможность вменения государству в вину в качестве основания его международной ответственности любого действия или бездействия какого-либо лица или группы лиц, не нашедших отражения ни в одной из указанных ситуаций?

62. Причина возникновения этого дополнительного вопроса заключается в том, что зачастую на какое-либо государство возлагалась международная ответственность за действия, фактически совершенные частным лицом, выступавшим в качестве такового, то есть вне всякой связи, даже случайной, с государственным аппаратом или какой-либо автономной государственной организацией. Не объясняется ли эта ответственность тем, что с точки зрения международного права государству в качестве основания его международной ответственности вменяются в вину действия частных лиц, не имеющих с этим государством никакой другой связи, кроме, например, простого факта нахождения на его территории? Излагая свои соображения в начале этой главы, мы отметили, что чисто теоретически вполне возмож-

но допустить такой случай¹¹⁷. В этой связи трудно понять, как практически можно совместить такой вывод с тем, что вытекает из анализа практики и юриспруденции, проведенного в предыдущих разделах этой главы. Ведь было видно, с каким постоянством отрицалось какое бы то ни было вменение государству в вину действия или бездействия частного лица, принадлежащего к государственной организации, когда оказывалось, что это лицо действовало исключительно в личном качестве. Кроме того, известно, что существуют другие возможные объяснения случаев международной ответственности, на которые делаются ссылки, и что эти объяснения содержат различные выводы. Впрочем, по этому вопросу юристы-международники нередко ломали копья, в результате чего наряду с классическими и более широко распространенными объяснениями предпринимались попытки дать другие, в которых умозрительный подход иногда одерживал верх над стремлением действовать в соответствии с реальными фактами. Если мы хотим придерживаться этих реальных фактов, то становится еще более очевидным, что внимательное и объективное рассмотрение того, что действительно происходит в жизни международного сообщества, может послужить нам основой для поисков ответа на интересующий нас вопрос гораздо лучше, нежели длительное обсуждение определенных теоретических позиций.

63. Однако нам представляется необходимым еще раз сделать некоторые предварительные уточнения, для того чтобы правильно провести наш анализ и избежать ошибок при толковании его результатов. Прежде всего следует сказать, что вывод, позволяющий рассматривать в качестве «действий государства», могущих повлечь за собой международную ответственность последнего, действия, совершенные лишь простыми частными лицами, может быть принят только при весьма определенном условии. Исследование того, что происходит в практике международных отношений, несомненно, должно было бы выявить: а) что в случаях, о которых идет речь, на государство — субъект международного права возлагается ответственность за действия частного лица, как такового, и б) что, следовательно, международная ответственность государства в данном случае возникает как следствие невыполнения международного обязательства в результате этого действия. Представим себе, например, что какому-либо частному лицу удалось проникнуть в помещение иностранного посольства и что он поломал там мебель или выкрал оттуда документы. Для того чтобы можно было сделать вывод о вменении государству в вину в качестве основания его ответственности действия самого частного лица, пришлось бы констатировать, что в данном случае государство было об-

1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой.

¹¹⁷ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 275, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункт 107.

винено именно в том, что в результате своих действий оно нарушило обязательство соблюдать неприкосновенность помещения посольства и его архивов. В этом случае оставалось бы лишь принять к сведению такую констатацию и сделать из нее выводы, какими бы удивительными они ни казались. Было бы тщетно возражать, как это зачастую делали некоторые авторы, что только государства являются субъектами международного права и что, таким образом, только они могут нарушать обязательства, возлагаемые на них в соответствии с этим правом. Не говоря уже о теоретической логической ошибке, содержащейся в этом возражении, случаем, о которых здесь идет речь, не имеют отношения к так называемой международной ответственности индивида, а представляют собой случаи международной ответственности государства. Это объясняется тем, что именно государству вменяются в вину действия простого частного лица, поскольку именно государство будет действовать через его посредство и тем самым нарушит международное обязательство.

64. Рассмотрение практики международных отношений могло бы тем не менее привести нас к заключению, что действия простых частных лиц никогда не принимаются во внимание при определении международной ответственности государства, если они не сопровождаются определенными действиями или бездействием со стороны государственных органов. Однако это не должно автоматически вести к исключению возможности вменять государству в вину действия частного лица. Действительно, можно считать, что это возможно, но лишь в тех случаях, когда имеются конкретные доказательства определенного участия или соучастия в этих действиях государственных органов. Не будем сейчас пытаться определить, в какой форме это «участие» или «соучастие» должны проявляться, лишь для того, чтобы подчеркнуть, что действия, о которых идет речь, безусловно, должны действительно подпадать под такие определения¹¹⁸. Не будем останавливаться на рассмотрении уже встречавшегося выше возражения о том, что поскольку простой индивид не может совершить нарушения международного обязательства, соучастие между ним и государством с целью совершить такое нарушение немыслимо. Как уже отмечалось, в том случае, если государство санкционирует действие частного лица, это означает, что это действие совершает само государство как через посредство частного лица, так и через посредство органов-«соучастников»; таким образом, нет ничего немыслимого в самой идее такого соуча-

стия¹¹⁹. Напротив, действительно необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый вывод всегда содержит мысль о том, что государство санкционирует действие частного лица как такового в том случае, когда определенные государственные органы в какой-то степени являлись соучастниками этого действия. Однако именно действие частного лица занимает центральное место среди международных правонарушений государства, и именно в результате действия частного лица, по отношению к которому определенные органы являются лишь соучастниками, государство нарушает международное обязательство. Поэтому приведенное в предыдущем пункте условие, необходимое для того, чтобы можно было сделать вывод о возможности вменения государству в вину действия частного лица, остается неизменным: при рассмотрении действительно имевших место случаев всегда необходимо стремиться к тому же выводу, а именно: международное правонарушение, в котором обвиняется государство, заключается в нарушении международного обязательства, имевшем место в результате действия данного частного лица, а не в результате, например, правонарушения другого рода, совершенного кем-либо еще.

65. Напротив, в том случае, когда из рассмотренных ситуаций явствует, что государство, по существу, было обвинено в нарушении международных обязательств, отличных от тех, которые могли быть нарушены в результате действия частного лица, вывод неизбежно должен быть иным. Условие, необходимое для признания возможности вменения государству в вину действия частного лица, явно отсутствует. Речь не идет более о защите положения, согласно которому именно вследствие действия частного лица, санкционированного государством, последнее совершает нарушение международного обязательства, в котором его обвиняют. Нет также речи и о том, чтобы квалифицировать органы, совершившие в данном случае действия или бездействие, как «соучастников» нарушения международного обязательства, имевшего место в результате действия этого частного лица, даже если в отношении этого частного лица и его поведения была занята благожелательная позиция. Напротив, следу-

¹¹⁸ Все было бы по-другому, если бы термин «соучастие» был употреблен совершенно неправильно, что иногда имеет место, и был бы лишь фикцией, предназначенной для обозначения другого явления. Например, очевидно, что неправильно называть «соучастником» правонарушителя, совершающего частным лицом, суд, который не приговаривает того к надлежащей мере наказания.

¹¹⁹ Само собой разумеется, что в рассматриваемых здесь случаях действие частного лица нельзя с какой бы то ни было точки зрения считать действием органа. Возможное «участие» или «соучастие» государственных органов в действии частного лица не приводит к превращению этого лица в сотрудника, пусть даже случайного или де-факто, государственного аппарата. Таким образом, перед нами проблема, совершенно отличная от проблемы действий, совершаемых определенными лицами по подстрекательству государства или в его интересах: другими словами, речь идет об описанных ранее случаях с участием лиц, которые, не имея в действительности отношения к органам государства, действуют при определенных обстоятельствах в интересах последнего таким образом, что их действия вменяются государству в вину на том же основании, что и действия самих органов. См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II, стр. 316—318, пункты 193—196.

ет сделать вывод, что, если имело место невыполнение международного обязательства, непосредственными и единственными виновниками этого невыполнения являются те же государственные органы и что «действие государства», способное породить международную ответственность, может быть лишь действием или бездействием этих органов. Вернемся к примеру об индивиде, которому удалось проникнуть в помещение иностранного посольства, произвести там разрушения и совершить кражу со взломом. Несомненно, что если бы это было сделано, например, сотрудником полиции, действующим в этом качестве, государство было бы конкретно обвинено в нарушении своего обязательства соблюдать неприкосновенность помещения посольства и его архивов. Если бы пришлось констатировать, что в тех случаях, когда автором тех же действий было простое частное лицо, государство было бы обвинено не в нарушении неприкосновенности посольства, а в невыполнении совершенно иного обязательства — обязательства надлежащим образом следить за тем, чтобы подобные правонарушения не имели места, то следовало бы быть последовательным, делая выводы из этой констатации. На государство возлагается ответственность не за действие частного лица, а за бездействие в связи с этим действием органов, ответственных за охрану. Действие частного лица не может рассматриваться как действие государства ни само по себе, ни тем более в связи с якобы имевшим место участием или соучастием государственных органов. Оно будет лишь внешним событием, не имеющим ничего общего с действием государства. Это не означает, что подобное событие не будет играть роли при определении ответственности государств. Напротив, оно может обусловить возникновение такой ответственности, действуя извне в качестве катализатора неправомерности поведения государственных органов в этом случае¹²⁰. Однако в любом случае не возникает вопрос об условии вменения государству в вину действия его органов, вменения, которое даже без этого не под-

лежало бы сомнению. От данного внешнего события зависит возможность квалифицировать в данном случае действие государства как действие, представляющее собой нарушение международного обязательства, и, следовательно, как основание международной ответственности. Другими словами, условие такого рода имеет явное отношение к объективному элементу международного правонарушения. Субъективный элемент, о котором мы в настоящее время ведем речь, то есть вменение данного действия в вину государству — субъекту международного права, никоим образом от него не зависит.

66. Таким образом, критерий, которым мы должны руководствоваться в наших исследованиях, заключается в основном в определении в каждом отдельном случае того, за какое правонарушение государство считается виновным с точки зрения международного права. Если выясняется, что в данной ситуации государство обвиняется в нарушении определенного международного обязательства и что совершить такое нарушение государство могло лишь вследствие самого действия частного лица, то необходимо признать, что в рассматриваемой ситуации именно это действие было вменено государству в вину. Напротив, если окажется, что государство могло совершить нарушение, в котором оно обвиняется, лишь вследствие действия или бездействия какого-либо органа, даже если это нарушение было совершено в связи с действиями частного лица, из этого следует сделать вывод, что данное действие или бездействие, и лишь оно одно, рассматривалось как действие государства. И в том случае, когда эта последняя констатация повторится по отношению ко всем случаям, в которых международная ответственность государства была признана в связи с действиями частных лиц, принципиальный вывод, который напрашивается в отношении возможности считать действия или бездействие частных лиц действиями государства с точки зрения международного права, может быть лишь отрицательным.

¹²⁰ В третьем докладе (там же, стр. 262, пункты 70—72), касаясь вопроса об объективном элементе международного правонарушения, мы упомянули о различиях, которые необходимо проводить между двумя гипотезами: во-первых, когда действие, вменяемое в вину государству—субъекту международного права, уже само по себе представляет собой невыполнение взятого государством обязательства, и, во-вторых, когда это невыполнение имеет место лишь в том случае, если действие государства дополняется каким-либо внешним событием. Одним из характерных примеров второй гипотезы является, в частности, невыполнение одного из таких международных обязательств, цель которого заключается, главным образом, в недопущении, насколько это возможно, посягательств со стороны частных лиц на определенных иностранцев или иностранцев вообще. Невыполнение обязательства такого рода становится очевидным лишь в том случае, если посягательство действительно имело место. Именно в этом смысле можно говорить, что действие частного лица выступает в качестве катализатора неправомерности поведения государственных органов, которые не приняли необходимых мер, чтобы воспрепятствовать совершению подобного действия.

67. Тот факт, что при рассмотрении интересующей нас проблемы мы считаем определяющим характер правонарушения, в котором государство обвиняется, не должен заставить нас считать также определяющим совершенно другой элемент, а именно возмещение, которое государство может быть призвано выплатить в результате данного правонарушения. Сумма возмещения, которая в данной ситуации требуется государством-истцом, устанавливается каким-либо международным судом и не является фактором, способным прояснить нам вопрос о том, было ли в данной ситуации действие, вменяемое государству в вину в качестве основания ответственности, действием частного лица или какого-либо органа. Напрасно, на наш взгляд, некоторые авторы внушили себе, что в определенных случаях сумма возмещения, которую государство должно

выплатить, подсчитывалась исходя из фактического ущерба, причиненного в результате действия частного лица, и напрасно они сочли необходимым сделать на основании этого вывод о том, что государство в рассматриваемых ситуациях будет отвечать не за действия своих органов, а за действия частного лица¹²¹. Подобный вывод, хотя он и означает на самом деле, что действия частного лица следует рассматривать как действия государства, не является следствием констатации, которую делают эти авторы. Если бы при рассмотрении данного конкретного случая было необходимо заключить на основе элементов, названных нами определяющими, что действие, вменяемое государству в вину в качестве основания его международной ответственности, не было действием, совершенным частным лицом, а представляло собой действие или бездействие определенных органов в связи с действием этого частного лица, то не было бы никакого смысла дискутировать затем по поводу этого заключения. К принципу данного заключения можно вернуться не потому, что на одних критериях мы основывались в большей степени, чем на других, в целях определения суммы компенсации по установлению факта ответственности. Можно считать общепризнанным, не делая по этому поводу уточнений, которые здесь не требуются, что с точки зрения международного права любое государство обязано обеспечить эффективную защиту иностранных государств, их полномочных представителей, а также, в меньшей степени, разумееется, их простых граждан от посягательств со стороны частных лиц. Однако ничто не мешает требовать от государства, которое в результате действия своих органов не могло в данной ситуации выполнить это обязательство, выплатить в результате лежащей на нем ответственности соответствующую компенсацию за ущерб, причиненный частным лицом его жертве. Мы уже выяснили, что действие частного лица, даже если его следует рассматривать лишь как внешнее событие по отношению к действию, ответственность за которое несет государство, может тем не менее представлять собой условие, необходимое для того, чтобы в конкретном случае можно было говорить о неправомерности поведения государственных органов и о возникновении ответственности государства. Таким образом, нет ничего странного в том, что предосудительные последствия, вызванные тем же действием, являются, по крайней мере в определенных случаях, критерием для определения суммы компенсации, которую государство должно выплатить в ре-

зультате правонарушения, совершенного в данном случае его органами¹²². С этой точки зрения также не имеет смысла проводить различие в зависимости от того, произошло ли невыполнение обязательства, представляющее собой санкционированное государством в тот момент бездействие какого-либо органа, когда надо было предотвратить действие частного лица или же когда надо было наказать виновного. Предотвращение и наказание представляют собой лишь два аспекта обязательства защиты, и в основе как одного, так и другого лежит общая цель, заключающаяся в том, чтобы не допустить посягательства на охраняемое лицо со стороны индивида, который может совершить такое действие. Поэтому система защиты, которую государство обязано обеспечить, предусматривает как принятие мер, направленных на то, чтобы избежать совершения, определенных действий, так и выработку и применение санкций против лиц, совершивших действия, которые не были предотвращены, несмотря на принятие превентивных мер. Не наказав частного лица, которому, несмотря на осуществляемую защиту, удалось причинить ущерб какому-либо определенному лицу, государство совершает нарушение данного обязательства, которое является не менее серьезным, нежели нарушение обязательства государством, пренебрегающим принятием надлежащих превентивных мер.

68. Лишь в связи с другой идеей могла появиться мысль о том, что ответ на вопрос о вменении или невменении государству в вину действий простых частных лиц зависит от критериев, применяемых при определении суммы компенсации, которую государство должно выплатить в тех случаях, когда речь идет о его ответственности за эти действия. Мы хотим сослаться на мысль, которую в свое время мы критиковали и отвергали и в соответствии с которой при определении наличия международного правонарушения существуют два условия, а именно: наличие действия, которое может быть вменено государству в вину, а также тот факт, что это действие представ-

¹²² Рассмотрение практики государств и международной юриспруденции показывает, что этот критерий иногда и даже часто использовался при рассмотрении случаев посягательств индивидов на иностранных частных лиц. Однако сейчас нецелесообразно приводить здесь соображения по поводу претензий, которые выдвигались во многих конкретных ситуациях. К тому же, эти ситуации зачастую рассматривались на основе особых критериев, вытекающих из определенных соглашений. Однако в принципе можно утверждать, что нет ничего необычного в том, что ответственность, которую государство должно нести в результате неправомерной пассивности, проявляемой в данном случае его органами, выражается в обязательстве экономического характера, соответствующем серьезности посягательства, совершенного частным лицом, и материальным последствиям этого посягательства для жертвы. В любом случае здесь возникает вопрос, который необходимо рассмотреть, когда речь пойдет о выработке критериев для определения суммы компенсации за международное правонарушение, а не о выяснении условий существования правонарушения такого рода.

¹²¹ Подобные утверждения, которые часто встречаются, содержат к тому же определенную двусмысленность, поскольку их можно толковать как с точки зрения вменения государству в вину действий частного лица, так и с точки зрения простого определения компенсации, которую государство должно выплатить, исходя из материальных последствий действий частного лица, что явно представляет собой другой вопрос.

ляет собой невыполнение международного обязательства данного государства. К этим двум условиям необходимо добавить третье: наличие «ущерба», связанного с невыполнением упомянутого обязательства в силу причинной связи¹²³. Понятно, что те, кто считает, что ущерб представляет собой одну из трех составных частей международного правонарушения, могут полагать, что ответственность, вытекающая из такого правонарушения, отождествляется с обязательством возместить этот ущерб. Понятно также, что они с трудом признают тот факт, что сумма компенсации, требуемой от какого-либо государства, несущего ответственность лишь за то, что ему не удалось предотвратить действие частного лица, или, что особенно важно, наказать это лицо, виновное в посягательстве на какого-либо определенного иностранца, может быть вычислена, исходя не только из «ущерба» в результате этого бездействия, но и из ущерба, вызванного действием этого частного лица. Чтобы установить причинную связь между совершенным правонарушением и ущербом, который необходимо возместить, они вынуждены выбирать одно из двух. Или они не обращают внимания на возможное противоречие с фактами, в которое они вступают, и придерживаются мысли о том, что государство одобряет действие частного лица и считается совершившим нарушение международного обязательства в результате этого действия: ущерб, причиненный в результате этого действия, становится в таком случае ущербом, причиненным самим государством, и трудность, заключающаяся в признании того, что это тот ущерб, который должен быть возмещен, исчезает. Или же они признают, что действие частного лица не считается действием государства, и тогда у них нет другого выхода, кроме как произвольно допустить, что ущерб, причиненный частным лицом, и ущерб, который вызвали бы государственные органы, не сумевшие предотвратить действие частного лица или наказать его надлежащим образом, имеют одинаковые размеры¹²⁴.

69. Эти искусственные проблемы исчезают, как только мы уясним себе, что «ущерб» не является составной частью международного правона-

¹²³ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 262, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункт 73.

¹²⁴ Есть и другой момент. Перед теми, кто выбирает второй вариант, встает другая проблема: следует ли учитывать ущерб, причиненный в результате действий государственных органов иностранному частному лицу, или же ущерб, который был бы причинен в результате действия государству, гражданином которого это частное лицо является. Решение этой проблемы часто встречается в специальных соглашениях, особо предусматривающих возмещение ущерба, который понесли потерпевшие лица. Однако в общем плане проблема остается нерешенной, и в теории преобладает мнение о том, что «ущерб», подлежащий возмещению,— это ущерб, причиненный государству, и ущерб, причиненный потерпевшему лицу, должен или может иметь одинаковые размеры.

рушения. Более того, он является лишь материальным результатом этого действия, но не автоматически, тем более что он является результатом, который можно представить как экономический урон. Совершение государством международного правонарушения означает для него невыполнение в результате действий или бездействия, которые ему вменяются в вину, обязательства, взятого в соответствии с международным правом по отношению к другому государству, а не причинение ущерба этому государству. Правонарушение существует даже тогда, когда нет ущерба и особенно — повторим это — ущерба экономического характера. В любом случае, когда ответственность, которую влечет за собой международное правонарушение, принимает форму обязательства выплатить компенсацию, государство, совершившее это правонарушение, должно ее выплатить не за «ущерб», случайно причиненный его правонарушением, а за само правонарушение, за расстройством международных правовых отношений, вызванное невыполнением правовых обязательств этого государства по отношению к другому государству. Вполне понятно, что в определенных случаях, когда экономический ущерб действительно был вызван совершенным правонарушением, можно материально учесть размер этого ущерба, установив сумму компенсации за данное правонарушение. Но это никоим образом не затрагивает обоснованности только что сформулированного главного вывода, а именно вывода о том, что компенсация выплачивается за правонарушение, а не за ущерб, который это правонарушение может повлечь за собой. К тому же мы отнюдь не хотим сказать, что сумма компенсации за правонарушение обязательно должна быть связана, хотя бы в материальном отношении, с масштабами экономического ущерба, который оно повлекло за собой. Правонарушение само по себе может оказаться гораздо более серьезным, нежели причиненный экономический ущерб, и потребовать более значительной компенсации и наоборот. Есть немало случаев, когда размер необходимой компенсации может быть установлен лишь на основе иных критериев, нежели ссылка на характер ущерба, причиненного в результате действий или бездействия государства, либо потому, что этот ущерб не соответствует правонарушению, либо потому, что в данном случае не был причинен никакой ущерб, который реально можно определить с экономической точки зрения.

70. Предположим теперь, что, рассматривая то, что действительно происходит в международно-правовых отношениях, мы будем вынуждены признать, что государство санкционирует не действие частного лица, а действие, представляющее собой, как правило, бездействие некоторых его органов в связи с действием этого частного лица. Если признать это, то было бы бесполезно, по крайней мере в некоторых случаях, пытаться найти ущерб, якобы причиненный этими

органами, и определить масштабы этого «ущерба», чтобы установить в зависимости от этого размер компенсации, которую государство должно выплатить. Позиция тех, кто утверждает, что ущерб, причиненный в результате отсутствия мер по предотвращению или наказанию правонарушения, равносильна ущербу, вызванному действием частного лица, представляется нам с этой точки зрения столь же произвольной, что и позиция тех, кто считает, что эти виды ущерба всегда и обязательно разные. На самом деле, по крайней мере в некоторых случаях, видимо, бессмысленно искать экономический «ущерб», который какое-либо государство причинило бы, не наказав, например, или наказав недостаточно строго частного лица, причинившее ущерб иностранному гражданину. Во многих случаях таким способом не удается найти прочную основу для определения суммы необходимой компенсации за правонарушение, совершенное государством. Но если за основу взять действительно причиненный экономический ущерб и учитывать его при определении суммы компенсации за данное правонарушение, то отнюдь не требуется, чтобы этот ущерб обязательно был ущербом, якобы причиненным в результате действия, совершенного в данном случае государственным органом. Как уже указывалось¹²⁵, нет ничего удивительного в том, что государству, которое не выполнило по отношению к другому государству обязательства защищать его граждан от неправомерных действий частных лиц, надлежит возместить ущерб, выплатив компенсацию, исходя из масштабов экономического ущерба, действительно причиненного этим лицам в результате действия, совершенного на его территории каким-либо индивидом. Во многих случаях это было бы более логичным решением, нежели выбор в качестве ориентира столь трудно определяемого ущерба, причиненного вышеупомянутыми государственным органом. Однако в заключение следует повторить еще раз, что это решение, будучи принятым, никоим образом не обязывает нас делать вывод о том, что государство одобряет в данном случае действие частного лица, и тем более это решение не может заставить нас признать просто-напросто, что действия частных лиц также могут рассматриваться как действия государства с точки зрения международного права.

71. Тот факт, что при рассмотрении настоящего вопроса часто упоминалось о невыполнении международных обязательств, предусматривающих защиту, которую государство должно обеспечить иностранным лицам, не должен являться причиной другой ошибки. Наша цель должна по-прежнему заключаться в том, чтобы в рамках нашего проекта заниматься поисками определения принципов, обуславливающих международную ответственность государств за международные

правонарушения. Как уже говорилось, речь идет о формулировании правил, предусматривающих условия, при которых признаются факт нарушения каким-либо государством международного обязательства и правовые последствия, которые влечет за собой подобное нарушение. Не следует поддаваться легкому соблазну заняться с той же целью поисками формулировок других правил, которые в данном случае следует учитывать лишь с точки зрения невыполнения обязательств, предусматриваемых ими. В третьем докладе, в пункте 6 введения к настоящей главе, мы уже имели возможность обратить внимание на вероятную опасность ошибки такого рода. С одной стороны, как это часто делалось в прошлом, мы включили бы тем самым в область международной ответственности вопросы, не входящие в эту область, и тем самым еще раз упустили бы возможность одновременно ясного, всеобщего и исчерпывающего рассмотрения области права, которую мы предполагаем кодифицировать. С другой стороны, нам бы угрожала еще более серьезная опасность, поскольку мы добавили бы к уже столь острым проблемам кодификации международной ответственности все трудности, характерные для определения норм, касающихся других вопросов. В 1930 году попытка кодификации не удалась главным образом потому, что ее инициаторы хотели заняться формулированием норм, касающихся режима иностранцев, в рамках выработки норм по вопросу об ответственности. Именно в связи со статьей, касающейся вопроса, который рассматривается в настоящем разделе, усилия, предпринятые Лигой Наций, натолкнулись на непреодолимое препятствие. Этот урок не следует забывать, если мы хотим, чтобы сегодня новые усилия имели больший успех.

72. Чтобы покончить с этими предварительными соображениями, вероятно, уместно внести еще два уточнения. Цель первого заключается в том, чтобы подчеркнуть, что ответственность, которую государство может нести в связи с действиями частных лиц, является (и должна являться) не чем иным, как прямой ответственностью. Идея косвенной, или субститутивной, ответственности, или же ответственности «за действия другого», к которой известный автор прибег для того, чтобы описать международную ответственность государства в ситуациях, о которых говорится здесь, никак не может способствовать ни пониманию этих ситуаций, ни решению проблем, вызванных этими ситуациями. Особенно неуместно говорить о косвенной ответственности, ссылаясь на случаи ответственности государства за действия частных лиц: это может породить серьезную опасность смешения их со случаями, в которых использование этого выражения более оправдано. «Косвенной» ответственностью, или ответственностью «за действия другого», в рамках любой системы права называют ответственность, которую субъект этого правопорядка несет за

¹²⁵ См. выше, пункт 67.

правонарушение другого субъекта того же правопорядка. В этом отношении международное право не представляет собой никакого исключения. Это необычная форма ответственности влечет за собой возникающее лишь в исключительных ситуациях разделение между субъектом, совершающим международное правонарушение, и тем, кто несет ответственность за это действие. Однако в случае международной ответственности государства за действия частных лиц никто не намерен представлять этих частных лиц как субъектов, не связанных с международным правом. Таким образом, условия, необходимые для возникновения косвенной ответственности, полностью отсутствуют. И с этой точки зрения, идет ли речь о самом действии частного лица, санкционированном государством, или об акции какого-либо органа в связи с действием частного лица, это явно ничего не меняет: предполагается, что именно государство всегда является автором международного правонарушения и несет за него ответственность. Во всех случаях оно отвечает за свое действие, и его международная ответственность является прямой ответственностью.

73. Второе уточнение касается идеи о том, что в тех ситуациях, когда имеют место действия частных лиц, причиняющие ущерб иностранным государствам и их гражданам, в частности случаи мятежей или волнений вообще, государство в любом случае несет ответственность за эти действия, причем не имеет значения, могут ли быть вменены государству в вину эти действия, будь то действия частных лиц или органов. В этом случае, совершенно очевидно, перед нами было бы нечто совершенно чуждое области ответственности государств за международные правонарушения, нечто, вытекающее, в частности, из вопроса, который рассматривается в настоящей главе, а именно вопроса об определении различных случаев, в которых, с точки зрения международного права, необходимо признать наличие «действия государства». То, что можно назвать международной ответственностью за действия частных лиц, в конечном итоге является лишь гарантией, которую государство предоставляет на международном уровне в отношении неправомерных действий, совершенных при определенных условиях на его территории частными лицами. В свое время в этой связи было выдвинуто предложение *de jure condendo*, но оно не имело успеха, и позднее, по-видимому, его уже больше не выдвигали. Таким образом, на том этапе, на котором мы находимся, достаточно просто упомянуть о нем.

74. Учитывая принципиальные замечания, которые мы только что сформулировали, мы можем перейти к анализу конкретных случаев, которые действительно имели место в международных отношениях, с тем чтобы установить, в каком направлении развивается правовая доктрина стран — членов международного сообщества в вопросах, рассматриваемых в настоящем разделе.

Представляется целесообразным на этот раз начать с рассмотрения судебных решений, поскольку для этого, по-видимому, будет уместно вернуться в более отдаленную эпоху. Действительно, следует начать с рассмотрения некоторых судебных решений второй половины прошлого века, с тем чтобы, анализируя более длительный период времени, осознать прогресс, достигнутый в процессе конкретизации идей и формулирования принципов. Что касается практики государств, богатой, но, по существу, весьма плохо известной и не всегда убедительной в тех случаях, когда речь идет о более отдаленных эпохах, то достаточно взять за отправную точку эпоху выработки официальных позиций различных правительств во время первой попытки кодификации рассматриваемой нами области права и во время наиболее известных инцидентов, имевших место после создания Лиги Наций.

75. В связи с предметом нашего исследования иногда вспоминают старое судебное решение по делу *Рудена*¹²⁶, вынесенное Комиссией по претензиям между Соединенными Штатами и Перу, которая была создана в соответствии с Конвенцией от 4 декабря 1868 года, и хорошо известное среди юристов-международников благодаря своим другим весьма интересным аспектам. Стреления и ограда плантации, принадлежащей американскому гражданину Рудену, подверглись нападению и были сожжены в 1868 году, причем точно не было известно, было ли это делом рук частных лиц, воспользовавшихся отсутствием всякой охраны, или делом рук армии. Рудену так и не удалось добиться справедливости ни от административных властей, ни от судов. Суперарбитр Валензуела решил, что Перу несет ответственность как за этот отказ Рудену в правосудии, так и за прямое участие в нападении на плантацию. Для того чтобы прийти ко второму выводу, он основывался главным образом на докладе консульского корпуса, из которого следовало, что пожары, возникшие в указанном месте и в указанное время, произошли по вине войск, возглавляемых офицером. Таким образом, это решение интересует нас лишь с негативной точки зрения, то есть как решение, которое не может быть приведено в поддержку идеи о вменении государству в вину неправомерных действий со стороны частных лиц.

76. Дело *Гленн*, разбиравшееся суперарбитром на основе Американо-мексиканской конвенции от 4 июля 1868 года¹²⁷, представляется более интересным, с нашей точки зрения. Вдова Гленн предъявила претензию, утверждая, что солдаты, которыми командовали, по всей вероятности, сержант и капрал и которые, в свою очередь, находились в распоряжении депутата Национального конгресса Мексики, убили ее мужа и

¹²⁶ См. Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. II, pp. 1654—1655.

¹²⁷ *Ibid.*, vol. III, p. 3138.

сына и увезли с собой их тела. Суд решил, что участие депутата не было доказано, и был склонен расценить действия солдат как действия, предпринятые ими в качестве частных лиц. Однако он возложил ответственность на мексиканское государство за отказ в правосудии со стороны судебных властей, которые не привлекли к ответственности лиц, совершивших эти достойные сожаления насильственные действия. Именно за это бездействие он присудил Мексике выплатить компенсацию в размере 20 000 мексиканских долларов. Вполне очевидно, что, по мнению суда, неправомерные действия со стороны частных лиц нельзя было считать международным правонарушением государства и что с этой точки зрения могли рассматриваться лишь действия или бездействие органов.

77. Арбитражным решением, на которое часто ссылались ввиду содержащихся в нем принципиальных положений, является решение по делу *Котсворта и Пауэла*, вынесенное 5 ноября 1875 года Смешанной комиссией, созданной Великобританией и Колумбией в соответствии с Конвенцией от 14 декабря 1872 года. В нем содержится следующий абзац:

Страна не несет ответственности перед другой страной за частные действия своих граждан, за исключением тех случаев, когда она их одобряет или санкционирует. В таких случаях действие приобретает государственный характер, и потерпевшая сторона может считать, что ущерб был причинен самой страной. Допускается, что это согласие не обязательно должно выражаться официально; вывод об этом согласии можно справедливо сделать из отказа принять все меры, когда они возможны, для выплаты компенсации или из факта прощения этой страной лиц, совершивших неправомерные действия, когда это прощение неизбежно лишает потерпевшую сторону любой возможности получить возмещение¹²⁸.

При рассмотрении этого отрывка напрашивается первый вывод: арбитражная комиссия считала, что речь не может идти о вменении государству в вину в качестве основания его международной ответственности действия частного лица, если это действие не сопровождалось действиями или бездействием государственных органов. Напротив, если бы это условие было выполнено, данное решение, по-видимому, подтверждало бы принцип вменения государству в вину в качестве основания его ответственности действия самого частного лица, которое однажды было одобрено или санкционировано государством. Часть фразы, в соответствии с которой потерпевшая сторона могла бы «считать, что ущерб был причиной самой страной», дала бы возможность считать,

¹²⁸ См. Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. II, p. 2082; французский оригинал см. A. de Lapradelle et N. Politis, op. cit., 1954, t. III, p. 725. Комиссия указала, что она основывает ответственность Колумбии лишь на последствиях амнистии виновных, объявленной этой страной, и что тем самым Комиссия присоединилась «к хорошо известному принципу международного права, согласно которому, прощая преступника, страна берет на себя ответственность за его действия в прошлом». Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. II, p. 2085; французский оригинал см. A. de Lapradelle et N. Politis, op. cit., 1954, t. III, p. 728.

что таково было мнение Комиссии. Однако следующие фразы вносят некоторые сомнения. Действительно ли Комиссия хотела сказать, что отсутствие наказания за преступления частного лица или амнистии, предоставленной затем лицу, совершившему это преступление, достаточно для того, чтобы превратить данное действие из действия частного лица в государственное, и сделать это лишь потому, что эти действия лишили бы потерпевшую сторону возможности получить возмещение за понесенный ущерб? Или же тем самым она хотела подтвердить, что отсутствие наказания или амнистии в случае преступлений, совершенных против иностранцев, являются действиями, противоречащими международным обязательствам государства, а потому влекут за собой международную ответственность? Было бы сомнительно считать, что Комиссия хотела дойти до крайних логических последствий своего утверждения и утверждать, что амнистия частного лица, совершившего преступление, должна ретроспективно представить само государство автором названного преступления и, таким образом, автором международного правонарушения, не имеющего ничего общего с невыполнением обязательств наказывать преступника. Во всяком случае можно лишь принять к сведению предложения, содержащиеся в приведенном отрывке, предложения, которые в любом случае являются признаком влияния концепций, широко распространенных еще в те времена, когда эти решения выносились.

78. Уже упоминавшееся дело *Де Бриссо и других*¹²⁹, рассматривавшееся Комиссией по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Венесуэлой, учрежденной в соответствии с Конвенцией от 5 декабря 1885 года, вероятно, является последним делом до начала XX века, позволившим изложить точки зрения по рассматриваемым здесь вопросам. Председатель Комиссии Литтл изложил свое мнение следующим образом:

Ответственность Венесуэлы в данном случае должна определяться и оцениваться на основе тех действий, которые были ею предприняты в целях розыска виновных и привлечения их к судебной ответственности. Если ею было сделано все, что в разумных пределах можно было потребовать в данном вопросе, то против нее не следует выдвигать обвинений; если нет — то следует¹³⁰.

Изложив этот основной критерий, судья перечислил недочеты в действиях Венесуэлы, поскольку власти, по всей видимости, не сделали всего возможного для задержания, по крайней мере, главарей шайки преступников, которые совершили достойные осуждения преступления. Поэтому он пришел к выводу, что в этом отношении данная страна не выполнила свой долг. Однако, поскольку это невыполнение не пошло очевидного характера, судья решил, что требуемая компенсация должна быть уменьшена пропорционально имевшемуся сомнению. Из всех этих соображе-

¹²⁹ См. выше, пункт 34.

¹³⁰ Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. III, p. 2968.

ний можно сделать вывод о том, что, по мнению арбитра, государство может отвечать лишь за поведение его органов и что при определении размеров компенсации необходимо учитывать некоторые конкретные стороны совершенного этими органами правонарушения.

79. В начале XX века, а точнее 30 сентября 1901 года, был опубликован ряд судебных решений — некоторые из них уже упоминались по другим поводам — арбитра Рамиро Хилья де Урибарри, уполномоченного согласно Итало-перуанской конвенции от 25 ноября 1899 года рассматривать претензии итальянских граждан, проживавших в Перу. В этих решениях четко высказывается принцип невозможности вменения государству в вину действия частного лица в качестве основания ответственности этого государства. В решении по делу *Капеллетти* арбитр отклонил выдвинутое требование о возмещении ущерба, заметив следующее:

Установлено, что хищение мебели и вещей, принадлежащих потерпевшему, не может быть вменено в вину правительственным войскам, чиновникам или властям и что, исходя из этого, они не могут нести за это ответственности; речь идет об уголовном преступлении, которое должно преследоваться в соответствии с законами Перу, а не об ущербе, причиненном вследствие гражданской войны 1894—1895 годов, тем более, что, поскольку ключи от дома потерпевшего были вручены этим потерпевшим итальянскому консулу, именно на последнего возлагалась ответственность следить за тем, чтобы этот дом охранялся¹³¹.

80. Сложное дело *Поджоли*, рассматривавшееся Итало-венесуэльской комиссией, учрежденной на основании протоколов от 13 февраля и 7 мая 1903 года, также приводилось в качестве примера при обсуждении вопросов о действиях и бездействии органов, превысивших свои полномочия и нарушивших нормы внутригосударственного права. Одна из рассмотренных жалоб касалась действий четырех частных лиц, которые, в частности, пытались убить одного из братьев Поджоли. В своем решении суперарбитр Ралстон отметил:

Вяснилось, что в 1891 году было совершено покушение на жизнь Сильвио Поджоли четырьмя лицами, которые впоследствии были призваны в венесуэльскую армию и до сих пор избегали наказания, несмотря на то что их виновность была, по-видимому, полностью доказана и высшая судебная и административная инстанции государства неоднократно требовали вновь подвергнуть их аресту и наказанию, которого они заслужили своими действиями. Мы констатируем тот факт, что одно из этих требований было выдвинуто через две недели после незаконного ареста братьев Поджоли и было вызвано тем, что преступники как раз в это время старались опустошить владения братьев и прогнать их работников¹³².

Далее суперарбитр описывал злодеяния, которые преступники не прекращали совершать даже по-

сле освобождения братьев Поджоли, и все это делалось при потворстве местных властей, которые предупреждали преступников, когда им грозила опасность ареста, с тем чтобы дать им возможность скрыться. Он напомнил, что такое положение сохранялось в течение более двух лет и что даже в 1894 году, в нарушение специальных приказов федерального правительства в Каракаесе, местные власти не предприняли никаких попыток задержать виновных. Из всего этого он сделал следующие выводы:

По мнению суперарбитра, в данной ситуации местные венесуэльские власти пренебрегли своими обязанностями и виновны в отказе в правосудии, ибо отказ в правосудии может исходить как от государственных властей, так и от судебных органов. Он также считает, что, поскольку власти штата Лос-Андес открыто действовали заодно с преступниками и сотрудничали с ними в вышеуказанных обстоятельствах в целях нападения на частных лиц и поскольку никто не был наказан и не было предпринято никаких попыток наказать преступников, этот акт стал с юридической точки зрения актом самого правительства. Нельзя считать, что подобные действия были совершены хорошо управляемым государством; скорее можно сделать вывод, что до сих пор некоторые органы правительства не выполняли должным образом свои функции, и из-за этого правительство Венесуэлы должно нести ответственность¹³³.

Эти утверждения были, конечно, не очень ясными, и то же самое можно сказать о некоторых дальнейших комментариях. Однако многие очевидные неясности объяснялись, вероятно, как сложностью рассматриваемого дела, так и неослабным вниманием некоторых существовавших еще в то время теорий. По всей видимости, суперарбитр хотел выделить две различные стороны действий правительства штата. Прежде всего он разоблачал соучастие этого правительства с частными лицами в совершенных ими преступлениях. И в данном конкретном случае действительно можно было говорить о «соучастии»; нельзя было только использовать это слово для обозначения позиции, занятой *ex post facto*, не приняв мер к тому, чтобы виновные в совершении преступления понесли заслуженное наказание. Далее суперарбитру пришлось уточнить, что несчастье Поджоли объяснялись враждебными настроениями местных властей, вызванными отказом безвозмездно передать этим властям мулов и других животных для использования их в войсках. Отсюда, по всей видимости, и исходил приказ об аресте братьев Поджоли, необоснованно отданный командующим войсками в этом районе, что позволило преступникам в отсутствие хозяев произвести опустошения на плантации Поджоли. Этим же объясняются также последующее сообщничество местных властей с преступниками, неоднократные отказы задержать их и помощь, оказываемая им, с тем чтобы они могли избежать ареста, решение о котором было принято чисто формально, только для того, чтобы не заходить слишком далеко в невыполнении приказов центрального правительства. Все это вынудило суперарбитра заявить, что в данном

¹³¹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 66.V.3), p. 439. См. *ibid.*, p. 410, решение по делу *Серра*, в котором было отклонено требование о выплате компенсации, выдвинутое в связи с пожаром, который был «вызван народом».

¹³² *Ibid.*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.4), p. 689.

¹³³ *Ibid.*

конкретном случае вменяемые в вину предосудительные действия должны рассматриваться как деяния правительства. Правомерно было даже задать вопрос, не пошли ли в подобных обстоятельствах местные власти дальше «соучастия», дальше простого участия в действиях частных лиц, и не были ли последние на деле агентами правительства, людьми, которые действовали по наущению и в интересах этого правительства таким образом, что их действия в конечном счете выглядели как действия правительства. Далее арбитр указывал, что один факт является в любом случае неоспоримым: власти штата были виновны в том, что они не наказали и никогда не пытались наказать преступников. В этом бездействии он усматривал отказ в правосудии — правонарушение, безусловно, совершенное правительством и, бесспорно, являющееся основанием международной ответственности государства. Другими словами, суперарбитр стал рассматривать совершенные преступления в качестве действий государства, исходя лишь из того, что государственные органы участвовали в них и участвовали непосредственно. Он и не думал допускать, что действия частных лиц, как таковые, могут вменяться в вину государству: международное правонарушение государства в связи с этими действиями заключалось в отказе в правосудии, невыполнении долга по защите жертв, ненаказании виновных и предоставлении последней возможности по-прежнему совершать преступления.

81. Идеи становятся более четкими и понятными лишь во второй половине 20-х годов. 1 мая 1925 года арбитр Макс Хюбер, выступавший в этом качестве в соответствии с Англо-испанским соглашением от 29 апреля 1923 года, вынес хорошо известное решение по целому ряду претензий, содержащихся в *Деле о британском имуществе в Испанском Марокко*. В этом деле арбитр рассматривал, в частности, вопрос о возможной ответственности Испании в результате целого ряда правонарушений, совершенных в международной зоне лицами, проживавшими в испанской зоне, и в связи с этим он в принципе отрицал, что какое-либо государство может нести международную ответственность за действия, совершенные его гражданами в другой стране¹³⁴. Но интересно, что при детальном рассмотрении иска Великобритании по делу *Менебхи* в связи с вымогательством и случаями хищений, совершенных группой из 30 горцев, проживавших в испанской зоне и при совершении нападения пересекших границу в обоих направлениях, арбитр был вынужден выдвинуть предположение о возможном невыполнении испанскими властями своих обязанностей по принятию превентивных мер. Отмечая, что в подобных условиях невозможно было обвинять эти власти в том, что они не осу-

ществили необходимого контроля на пограничных пунктах, он решил этот вопрос в том смысле, что если и можно было возлагать на кого-либо ответственность за невыполнение своих обязанностей по принятию превентивных мер, то лишь на власти международной зоны. Далее он заявил следующее:

Следовательно, ответственность, если о ней можно говорить, может возникнуть лишь в связи с позицией испанских властей в отношении судебного преследования грабителей в зоне протектората и мер, направленных на возвращение выкупа теми, кто его получил¹³⁵.

По этому поводу арбитр отмечал, что испанские власти:

... не сделали ничего, чтобы заставить преступников вернуть деньги и наказать их... Таким образом, имеется достаточно оснований рассматривать это бездействие как невыполнение международного обязательства¹³⁶.

Переходя на основании данного заявления к определению размеров компенсации, требуемой от Испании за указанное бездействие, арбитр отметил следующее:

Однако ни в коем случае не будет оправданным возлагать ответственность за весь причиненный ущерб на правительство, которое, хотя и допустило с этой точки зрения некоторую небрежность со своей стороны, безусловно, не является ответственным за события, являющиеся непосредственной причиной ущерба... Испания несет ответственность за принятие судебных мер, а не за обстоятельства происшествия, которое явилось причиной ущерба¹³⁷.

Таким образом, мы должны признать, что этим решением известный швейцарский юрист во многих отношениях способствовал формулированию принципов, касающихся рассматриваемого нами предмета. Фактически из его замечаний следует, что: *a)* там, где необходимо было осудить действия частных лиц, причинивших ущерб иностранцам, он считал действием государства как возможным основанием его международной ответственности лишь возможное бездействие со стороны государственных органов, не предотвративших этих действий или не наказавших виновных; *b)* он безоговорочно исключал, что правонарушение, совершенное частным лицом, может каким-либо образом быть основанием ответственности государства; *c)* он рассматривал правонарушение частного лица как причинившее ущерб действию, не имеющее общего с действием, которое в данном случае может быть вменено в вину государству, и *d)* даже при определении размера компенсации он хотел подчеркнуть, что ответственность государства основывалась лишь на невыполнении международного обязательства, допущенном в данном случае вышеуказанным государством, а не на обстоятельствах и результатах действий частных лиц.

82. Дальнейшим поводом для нового, более глубокого анализа проблем ответственности госу-

¹³⁴ *Ibid.*, vol. II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.I), p. 636.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 709.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 710.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 709—710.

дарств в результате действий частных лиц были главным образом решения комиссий по претензиям, учрежденных между некоторыми странами и Мексикой. Генеральная комиссия по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Мексикой, созданная в соответствии с Конвенцией от 8 сентября 1923 года, во многих случаях внесла важный вклад в окончательное утверждение принципа, согласно которому ответственность государства за действия частных лиц в тех случаях, когда она установлена, основывается лишь на действиях государства, которые выразились в уклонении от предупреждения или пресечения вышеуказанных действий.

83. В этом отношении решением, которое заслуживает наибольшего внимания, является решение по делу *Джейнса*, вынесенное 16 ноября 1925 года вышеуказанной комиссией под председательством Вап Волленховена. Комиссия должна была рассмотреть претензию, предъявленную Мексике Соединенными Штатами Америки по поводу убийства американского гражданина, управляющего рудниками в Эль-Тигре, совершенного в 1918 году уволенным с работы служащим мексиканского происхождения. Претензия мотивировалась тем, что мексиканские власти в Эль-Тигре не приняли необходимых мер для задержания виновного, который остался безнаказанным. Поверенный Соединенных Штатов Америки указывал на «соучастие» мексиканского государства в этом деле. Не приняв мер к задержанию и наказанию виновного, государство простило и узаконило преступление последнего и тем самым стало его соучастником. Однако Комиссия, удостоверившись в действительности имевшей место небрежности мексиканских властей, рассудила следующим образом:

...остается установить, за что оно [правительство Мексики] несет ответственность и в какой мере. В решениях по международным делам иногда высказывалось мнение о том, что в тех случаях, когда какое-либо государство не проявляет достаточной оперативности при задержании и наказании виновных, оно несет косвенную ответственность, которая принимает вид своего рода соучастия с преступником и делает государство ответственным за сами последствия преступления, совершенного каким-либо индивидом... Обычно в случаях, когда какое-либо правительство не имело возможности предупредить преступление, эта мысль о соучастии основывается на том, что отсутствие наказания рассматривается как доказательство своего рода одобрения того, что произошло, в особенности в том случае, если правительство дало виновной стороне возможность скрыться или отменить наказание, помиловав или амнистировав преступника... Довод, строящийся на презумпции соучастия, может иметь определенно реальное основание в случаях уклонения от превентивных мер, когда правительству было известно о намерении совершить преступление и оно могло его предупредить, но не сделало этого по какой-либо причине, что влечет за собой его ответственность. Настоящий случай носит иной характер; это случай уклонения от наказания преступления. Никто не утверждает, что правительство Мексики могло предотвратить убийство Джейнса или в своих действиях оно каким-либо образом стало соучастником убийства. Международный деликт в данном случае носит особый характер, отличный от частного правонарушения виновной стороны. Виновная сторона несет ответственность за умышленное или не-

умышленное убийство американского гражданина; правительство несет ответственность за невыполнение своей обязанности по скорейшему розыску преступника и наказанию его должным образом. Преступник нарушил уголовный кодекс своей страны; государство... нарушило одно из положений международного права, касающееся обязанностей государства... Даже если и рассматривать уклонение от наказания как своего рода одобрение — что, по мнению Комиссии, сомнительно, — тем не менее одобрение какого-либо преступления никогда не считалось равносильным соучастием в данном преступлении ¹³⁸.

Трудно сделать более ясное заявление. Комиссия затронула самую суть проблемы и, не колеблясь, со всей ясностью указала на то, что: а) действия частного лица вменяются в вину только ему и что государство может нести ответственность только за действия своих органов; б) и частное лицо и государство рассматриваются с совершенно различных точек зрения: первое — с точки зрения внутригосударственного права, второе — и лишь одно оно — с точки зрения международного права и в) мысль о том, что уклонение от наказания равносильно соучастием, является просто нереальной и что, во всяком случае, на нее невозможно опираться с целью опровергнуть выводы и возложить ответственность за действия частного лица на государство.

84. При определении размера компенсации, которую Мексика должна была выплатить вследствие бездействия, в котором ее обвиняли, Комиссия сочла необходимым принять также во внимание подчеркнутую ею разницу между правонарушением, совершенным частным лицом, и правонарушением, вменяемым в вину государству. Она подчеркнула, что два этих правонарушения отличались друг от друга «по их источникам, характеру и результатам» ¹³⁹. В этой связи Комиссия решила, что государство должно в порядке компенсации за свое бездействие, ставшее международным правонарушением, возместить ущерб иностранным гражданам, пострадавшим в результате этого бездействия. Однако, по мнению Комиссии, оценка масштабов причиненного этим бездействием ущерба не могла основываться на ущербе, причиненном убийцей, то есть на ущербе иного характера, причиненном разным физическим лицам. Поэтому, напоминая ряд решений и мнений теоретического плана, противоположных идее совместности этих двух видов ущерба, Комиссия взялась за решение задачи по определению суммы компенсации, требуемой от Мексики, задачи, которая, по ее мнению, была не сложнее, чем в других случаях отказа в правосудии. Она указала, что будет учитывать как «оскорбление», нанесенное семье пострадавшего в результате занятой правительством позиции, так и недостаточное доверие и безопасность вообще, являющиеся следствием данной позиции. Она подчеркнула, что в каждом конкретном случае целесообразно принимать во внимание

¹³⁸ *Ibid.*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), pp. 86 et seq.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 89.

серьезность бездействия, вменяемого государству в вину, а также случайный или повторяющийся характер несоблюдения государством своих обязательств в отношении отправления правосудия¹⁴⁰. Заявления Комиссии лишены раз доказывают, что даже в отношении суммы компенсации она хотела подчеркнуть, что принимала в расчет лишь бездействие органов государства, а не действия частного лица.

85. Американский представитель в Комиссии Нилсен не поддержал мнение большинства по вопросу о критериях, которыми следовало руководствоваться при определении размеров компенсации, подлежащей выплате. Он утверждал, что государство, власти которого не приняли быстрых и эффективных мер по задержанию и наказанию виновных частных лиц, обязательно должно возместить ущерб, причиненный действиями последних. Чтобы подкрепить этот вывод, он обратился к старой концепции, в соответствии с которой государство, не принявшее надлежащих мер в целях наказания виновного, совершившего нападение на иностранцев, считается, таким образом, «простившим» проступок частного лица и взявшим ответственность на себя¹⁴¹. Хотел ли на самом деле американский арбитр сказать, что мексиканское государство должно рассматриваться в данном случае как непосредственно совершившее убийство? Или он хотел просто доказать — что более правдоподобно, — что компенсация за правонарушение, выразившееся в «помиловании» органами государства, должна заключаться в выплате ущерба, причиненного первоначально убийством, совершенным частным лицом? Действительно, по его особому мнению, единственным упомянутым и представленным как нарушенное международным обязательством является обязательство «принять соответствующие меры для предупреждения неправомерных действий по отношению к иностранцам и прибег-

нуть к срочным и эффективным мерам с целью задержать и наказать лиц, совершивших эти неправомерные действия»¹⁴². В любом случае в данном вопросе нам остается лишь сослаться на вышележащие предварительные замечания, в частности на те, где мы попытались выявить различие, которое необходимо делать между компенсацией за правонарушение, с одной стороны, и возмещением ущерба — с другой. Мы, конечно, не должны высказывать своего мнения относительно того, уместно или нет сослаться в данном конкретном случае на характер ущерба, причиненного преступным деянием частного лица, при определении суммы компенсации за правонарушение, совершенное государством, которое не наказало виновного в этом деянии. Нам лишь необходимо подчеркнуть, что, даже если бы это и было сделано, что никоим образом не означало бы необходимости делать задним числом вывод о том, чтобы вменить государству в вину действие частного лица, как таковое, и в этой связи рассматривать государство как ответственное за иное правонарушение, а не за указанное бездействие. В этой связи примечательно, что американский представитель в Комиссии, несмотря на долгие рассуждения, в конце концов присоединился к большинству членов Комиссии при определении конкретных размеров компенсации, требуемой от Мексики¹⁴³. Во всех случаях, завершая рассмотрение этого важного дела, необходимо отметить, что идеи, изложенные Нилсеном, ни в коей мере не повлияли на большинство членов Комиссии и, напротив, побудили ее развить и конкретизировать, как мы это уже видели, мнение по интересующим нас вопросам, которое в этом отношении, безусловно, является знаменательным в истории международного арбитража.

86. Генеральная комиссия по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Мексикой вновь применила критерии, изложенные в связи с делом *Джейнса*, в своих решениях по другим делам: в частности по делу *Кеннеди*, рассматривавшемуся 6 мая 1927 года¹⁴⁴, делу *Винейбла*, рассматривавшемуся 8 июля 1927 года¹⁴⁵, и делу *Кенела*, рассматривавшемуся 15 октября 1928 года¹⁴⁶. Начиная с 30-х годов в практике международного арбитража уже не встречается более решений, которые представляли бы такой же интерес, как решение по делу *Джейнса*. Но принцип невозможности вменения государству в вину действия частных лиц отныне представляется

¹⁴² *Ibid.*, p. 91.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 98.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 194 et seq.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 219 et seq.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 389 et seq.

Примечательно, что по последнему делу решение Комиссии было принято единогласно (при участии американского арбитра Нилсена, который подготовил это решение), и в соответствии с этим решением компенсация, которая должна была быть выплачена Мексикой в результате невыполнения обязательства преследовать и задержать виновных в убийстве, была уменьшена в связи с трудностями отправления правосудия, вызванными революционными волнениями.

¹⁴⁰ Эта сторона решения привлекла особое внимание юристов, главным образом американских, которые, с одной стороны, отметили, что установленная сумма была назначена произвольно, а с другой стороны, подчеркнули, что это оправдывалось носящей характер «наказания» компенсацией за правонарушение, совершенное государством, компенсацией, которая, будучи наказанием, направлена на то, чтобы побудить государство отказаться от несоответствующей норме системы отправления правосудия. По данному вопросу см. E. M. Borchard, «Important Decisions of the Mixed Claims Commission United States and Mexico», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 21, No. 3 (July 1927), pp. 516, et seq.; C. Eagleton, «Measure of damages in international law», *Yale Law Journal* (New Haven, Conn.), vol. XXXIX, No. 1, November 1929, pp. 54 et seq.; F. S. Dunn, *The Protection of Nationals: A Study in the Application of International Law* (London, Oxford University Press, 1932), pp. 175 et seq.; J. G. de Beus, *The Jurisprudence of the General Claims Commission United States and Mexico under the Convention of September 8, 1923* (the Hague, Nijhoff, 1938), pp. 165 et seq.; A. V. Freeman, *The International Responsibility of States...* (op. cit.), pp. 607 et seq.

¹⁴¹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), pp. 90 et seq. При изложении мнения Нилсен часто ссылался на научные труды и судебные решения.

окончательно принятым, причем отрицательный вывод, содержащийся в этом принципе, не может быть изменен в зависимости от позиции, занятой официальными властями в связи с подобными действиями. Таким образом, арбитражные комиссии ограничиваются тем, что выясняют, можно ли в данном конкретном случае обвинять государство в невыполнении своих международных обязательств по предупреждению правонарушений и наказанию преступников по результатам данного выяснения, и определяют, было ли международное правонарушение, выразившееся исключительно в таком невыполнении, совершено государством. Например, в решении по делу *Кидда*, рассматривавшемуся 23 апреля 1931 года Смешанной комиссией Великобритании и Мексики, учрежденной в соответствии со специальным соглашением от 19 ноября 1926 года, Комиссия сочла необходимым изучить как раз рассматриваемые нами моменты и пришла к отрицательному выводу¹⁴⁷.

87. Определенный интерес представляет также ряд решений, вынесенных приблизительно в то же время Генеральной комиссией по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Панамой, созданной в соответствии с Конвенцией от 28 июля 1926 года¹⁴⁸. В деле *Нойеса*, рассматривавшемся 22 мая 1933 года, иск, предъявленный от имени американского гражданина, которому были нанесены телесные повреждения и причинен иной ущерб в результате действий толпы возбужденных спиртными напитками людей, мотивировался одновременно недостаточной защитой лица, которому был причинен ущерб, и бездействием в отношении наказания виновных. Комиссия, установив, что в данном случае Панама не могла нести ответственности ни за одно из этих нарушений, отклонила требование о возмещении ущерба, отметив при этом, что ответственность государства может возникнуть не от того, что какой-то иностранец подвергся нападению со стороны частных лиц, а лишь при наличии одного из двух нижеследующих обстоятельств, что необходимо тщательно проверить:

или их [властей] действий в связи с данным конкретным случаем, или же уклонения вообще от своих обязанностей по поддержанию порядка, предупреждению преступлений или преследованию и наказанию преступников¹⁴⁹.

88. В деле *Денхема*, рассматривавшемся этой же Комиссией 22 мая 1933 года, имела место еще более необычная ситуация. Убийца американского гражданина был вскоре арестован панамскими властями и приговорен к 18 годам и 4 меся-

цам тюремного заключения — наказанию, которое Комиссия сочла справедливым. Таким образом, по мнению Комиссии, Панама вначале выполнила свои международные обязательства в отношении этого конкретного случая. Однако после трех с половиной лет заключения в результате стечения обстоятельств и, прежде всего, амнистии, объявленной в соответствии с законом, убийца был освобожден. Учитывая эти обстоятельства, Комиссия сочла, что виновный не был наказан надлежащим образом и что на Панаму ложится ответственность за эти действия. В решении речь никоим образом не идет об одобрении государством преступления частного лица: государство обвиняется лишь за действия своих органов, в том числе законодательных, приведшие к освобождению виновного до того, как он отбыл заслуженное наказание. Кроме того, можно также отметить, что при определении суммы компенсации, требуемой от Панамы, Комиссия никоим образом не приняла во внимание характер ущерба, причиненного в результате преступления частного лица, и ссылалась исключительно на относительную серьезность правонарушения, совершенного государством. Сумма, подлежащая выплате, была фактически определена с учетом того, что государство частично, если не полностью, выполнило свое обязательство¹⁵⁰. Комиссия должна была напомнить изложенные подобным образом критерии в другом решении, вынесенном 21 июня 1933 года по делу *Адамса*, решении, в котором она обвинила Панаму в том, что та не подвергла соответствующему наказанию полицейского, обокравшего и ранившего американского гражданина. Здесь также можно отметить, что сумма компенсации была определена с учетом частичного наказания, которому был подвергнут виновный¹⁵¹.

89. Еще одно принципиальное мнение в отношении рассматриваемого нами вопроса — по-видимому, последнее перед второй мировой войной — изложено в решении арбитра Алгота Берга по делу *Finnish Shipowners against Great Britain in respect of the Use of Certain Finnish Vessels during the War*, вынесенном 9 мая 1934 года на основании соглашения Великобритании и Финляндии

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 312—313.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 322—323. Комиссия указала также, что она не считает необходимым рассматривать вопрос о том, несет ли государство ответственность за действия офицера полиции (речь не идет об ответственности за уклонение от наказания) или эта ответственность возникает тогда, когда офицер в форме явно превышает свои полномочия. Это указание, по нашему мнению, не может привести к выводу о том, что, если вопреки обстоятельствам Комиссия вменила бы государству в вину действия офицера полиции, ее решение в отношении суммы, подлежащей выплате компенсации было бы тем же самым. Фримэн [Freeman, *The International Responsibility of States...* (op. cit.), pp. 619—620] хотел сделать такой вывод из данного указания. Но если взять его в целом, то в нем, по всей видимости, говорится лишь о том, что суд счел возможным не рассматривать эти вопросы, поскольку действия офицера полиции квалифицировались как действия, совершенные частным лицом.

¹⁴⁷ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.V.3), pp. 142 et seq.

¹⁴⁸ Эти решения были также рассмотрены с точки зрения определения суммы компенсации в работе Фримэна *The International Responsibility of States...* (op. cit.), pp. 619 et seq.

¹⁴⁹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. VI (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1955.V.3), p. 311.

от 30 сентября 1932 года. Ссылаясь на правило о предварительном использовании всех внутренних средств удовлетворения претензий, арбитр указывал, что обе стороны согласились признать возможность таких случаев, когда можно утверждать, что международное право было нарушено в результате действий, которые предосудительны сами по себе и совершены до обращения в национальные судебные органы. Вслед за этим он добавлял:

Эти действия должны были быть совершены правительством-ответчиком или его чиновниками, ибо в международном праве не существует прямой ответственности за акты, совершенные частными лицами¹⁵².

У нас нет никаких сведений об арбитражных решениях, вынесенных после второй мировой войны, где содержались бы высказывания в отношении конкретных вопросов, касающихся международной ответственности государства за действия частных лиц¹⁵³.

90. В числе арбитражных решений, касающихся обсуждаемых нами проблем, к особой категории зачастую относились решения, связанные с ущербом, причиненным частными лицами иностранцам в результате мятежей, восстаний и беспорядков вообще, избежать которых или справиться с которыми власти были не в состоянии. Принцип, исключающий возможность вменения государству в вину в качестве основания его ответственности действий частных лиц, причинивших этот ущерб, вновь ясно прослеживается в следующих решениях. В решении по делу *Ловэтта*, вынесенном Генеральной комиссией по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Чили, учрежденной в соответствии с Копенгагенской конвенцией от 7 августа 1892 года, и касающемся принятых против иностранцев действий мятежников, которые убили губернатора и истребили местный гарнизон, говорится:

Во всех трудах по международному праву выражено согласие в отношении принципа, согласно которому ущерб, причиненный гражданам какой-либо страны, не должен рассматриваться как ущерб, причиненный самой страной¹⁵⁴.

Несколько лет спустя Смешанная комиссия по претензиям между Соединенными Штатами Америки и Венесуэлой, учрежденная в соответствии с протоколом от 17 февраля 1903 года, в решении по делу *Андерхилла* подчеркнула, что в случае каких-либо действий разъяренной толпы во время бунта местные власти нельзя обвинять в правонарушении, бездействии или небрежности и что правительство может нести ответственность лишь

¹⁵² United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. III (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.2), p. 1501.

¹⁵³ Тем не менее авторитетное подтверждение принципа, согласно которому государство не несет автоматически ответственности за все противозаконные действия, которые имели место на его территории, можно найти в решении Международного Суда, вынесенном 9 апреля 1949 года по делу *Corfu Channel (Merits)*, I. C. J. Reports 1949, p. 18.

¹⁵⁴ Moore, *History and Digest... (op. cit.)*, vol. III, p. 2991.

за действия или бездействие подобного рода, совершенное его чиновниками¹⁵⁵. Позднее Смешанная комиссия Великобритании и Соединенных Штатов, созданная в соответствии с Соглашением от 18 августа 1910 года, отмечала в своем решении от 18 декабря 1920 года по делу *Home Frontier and Foreign Missionary Society of the United Brethren in Christ*, что правительство не может нести ответственности за действия, совершенные неповиновавшимися властям мятежниками, «если само оно не было виновно в нарушении своих обещаний или в уклонении от подавления мятежа»¹⁵⁶.

Наконец, основополагающий принцип, согласно которому государство не несет ответственности за ущерб, причиненный на его территории в результате таких событий, как бунт, мятеж, гражданская война или война с другим государством, был подтвержден арбитром Максом Хюбером в уже упоминавшемся нами решении от 1 мая 1925 года по делу *British Property in Spanish Morocco*. Анализируя далее причины, по которым государство все-таки могло нести международную ответственность в результате событий подобного рода, арбитр указывал, что, не затрагивая указанного основополагающего принципа, государство:

... может, тем не менее, нести ответственность за то, что его власти делают или не делают, для того чтобы по мере возможности предотвратить последствия. *Ответственность за действия или бездействие государственных органов — нечто совсем иное, нежели ответственность за действия, вменяемые в вину лицам, уклоняющимся от выполнения распоряжений властей или открыто им враждебным...* Государство обязано соблюдать определенную бдительность... государство не может потребовать, чтобы какое-либо другое государство, интересы граждан которого были ущемлены, продолжало проявлять пассивность, если возможности оказания помощи умышленно не использовались без уважительных причин, или если власти, своевременно предупрежденные, не приняли никаких превентивных мер, или же если не была обеспечена одинаковая защита гражданам различных стран...

Наконец, ответственность в рассматриваемых случаях может быть возложена на государство не только за недостаточную бдительность в деле предотвращения неправомерных действий, но и за недостаточное оперативное судебное преследование виновных, а также при применении необходимых гражданских санкций¹⁵⁷.

91. Как было сказано выше¹⁵⁸, в отношении анализа практики государств было бы уместно принять за отправную точку позиции, занятые различными правительствами как в подготовительной работе к Гаагской конференции 1930 года по кодификации, так и в ходе прений на самой Конференции. Этот метод имеет, среди прочего,

¹⁵⁵ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. IX (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 59.V.5), p. 159.

¹⁵⁶ *Ibid.*, vol. II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1955.V.3), p. 144.

¹⁵⁷ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.1), pp. 642 и 645. (Курсив Специального докладчика). Арбитр Хюбер специально применил эти принципы в деле *Zlat, Ben Kiran (ibid.)*, p. 730).

¹⁵⁸ См. пункт 74.

то преимущество, что он позволяет учитывать точки зрения бóльшего числа государств, чем только тех стран, позиция которых становилась известной чаще всего благодаря существующим сборникам дипломатической практики и сведениям, время от времени сообщаемым в наиболее авторитетных журналах по вопросам международного права.

92. Подпункты *a*, *b* и *c* пункта VII в вопроснике, разосланном правительствам Подготовительным комитетом Конференции, были сформулированы следующим образом:

VII. Обстоятельства, при которых действия частного лица, причиняющие ущерб личности или имуществу иностранца на территории данного государства, могут быть причиной возникновения ответственности этого государства, а также основания для этой ответственности, если таковые существуют:

a) власти государства не приняли всех возможных мер в целях поддержания порядка и предупреждения преступлений и не обеспечили удовлетворительную защиту личности и имущества иностранца;

b) не было проявлено достаточно старательности для наказания лиц, причинивших ущерб личности или имуществу иностранца;

c) следует ли учитывать то обстоятельство, что действия были направлены против иностранца, как такового? ¹⁵⁹.

93. Выражения, в которых Комитет формулировал свои вопросы в подпунктах *a* и *b*, ясно указывают, что, по его мнению, действия частного лица, как такового, ни в коем случае не могут быть вменены в вину государству в качестве основания для возникновения международной ответственности и представляли собой лишь «случай» для того, чтобы имело место или выяснилось по этому поведению государственных органов, способное создать незаконное международное действие. Двадцать три государства ответили на эти вопросы. Вообще говоря, все они единодушно заявили, что поведение частного лица не может повлечь за собой ответственности государства. Они подчеркивали, что такая ответственность может возникнуть лишь в результате нарушения органами международного обязательства по случаю поведения частного лица, например, в результате невыполнения обязательства по предупреждению такого действия или наказания за него ¹⁶⁰. Что касается вопроса в пунк-

¹⁵⁹ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 93, 96, 99—100.

¹⁶⁰ Текст ответов правительств на вопрос в подпункте *a* см. *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 93 et seq.; также *Supplement to Volume III* (op. cit.), pp. 3 and 18; на вопрос в подпункте *b* — см. *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 96 et seq. и *Supplement to Volume III* (op. cit.), pp. 3 and 18—19. Эти ответы не отличаются одинаковой степенью точности и ясности формулировки. Среди наиболее показательных можно указать ответ Германии [*Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 93 and 97], первый пункт которого сформулирован следующим образом:

«Из принципа, согласно которому международная ответственность государства является ответственностью, которая возникает для него в результате его собственной позиции, нарушающей нормы международного права, вытекает, что ответственность государства может возникнуть лишь в результате действий или бездействия его органов, но никогда не в результате поведения частных лиц. Если

те VII *c*, то одиннадцать государств из двадцати трех, ответивших на вопросник, объединили свой ответ на пункт VII *c* с ответами на пункт VII *a* и *b* ¹⁶¹. Десять государств заняли определенную позицию, но исключительно для сообщения, что они предусматривают в данном случае более конкретное обязательство государства по обеспечению защиты, причем опять-таки предполагается, что только невыполнение государственных органами их обязательств может создать основание для международной ответственности ¹⁶²; наконец, два государства ограничились указанием, что следует учитывать особое обстоятельство, указанное в данном вопросе ¹⁶³.

94. Учитывая полученные ответы, Комитет разработал следующие основы для дискуссии:

Основа для дискуссии № 17

Ответственность государства возникает в случае причинения ущерба частным лицом личности или имуществу иностранца, если данное государство не обеспечило защиту этого лица и его имущества со старательностью, на которую, учитывая обстоятельства и статус данного лица, можно было рассчитывать со стороны цивилизованного государства ¹⁶⁴.

частное лицо причиняет незаконно ущерб личности или имуществу иностранца, международная ответственность возникает лишь в том случае, если органы государства в данном случае не выполнили надлежащим образом своих функций. И в этих случаях основание для ответственности заключается не в поведении частных лиц, а в том обстоятельстве, что органы государства не проявили необходимой старательности и благодаря этому косвенным образом причинили ущерб»;

ответ Финляндии (*ibid.*, pp. 94 и 97), согласно которому:

«Государство ответственно лишь в тех случаях, когда ущерб вызван тем обстоятельством, что компетентные органы не приняли мер, проведения которых требует разумная бдительность и которые следовало принять в целях предупреждения или пресечения подобных действий»;

ответ Польши (*ibid.*, p. 95), в котором подчеркивается, что: «государство никогда не ответственно в международном плане за действия частных лиц»;

и ответ Соединенных Штатов Америки (*Supplement to Volume III*, p. 18), в котором говорится:

«Государство не ответственно за правонарушения, совершенные частными лицами в отношении иностранцев... Для того чтобы возникла его ответственность, необходимо, чтобы государство поступило неправомерно, независимо от действий частного лица».

¹⁶¹ Здесь имеются в виду правительства Бельгии, Болгарии, Венгрии, Дании, Египта, Италии, Канады, Финляндии, Чехословакии, Швейцарии и Швеции. См. *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 99 et seq., и *Supplement to Volume III* (op. cit.), p. 3.

¹⁶² Это ответы правительств Австралии, Австрии, Германии, Индии, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки и Южной Африки [*League of Nations, Bases of discussion...* (op. cit.), loc. cit.; и *Supplement to Volume III* (op. cit.), p. 19]. Таким образом, и эти государства не делали исключения в связи с указанным особым обстоятельством из общего правила невозможности вменить в вину государству в качестве основания для международной ответственности действия частного лица.

¹⁶³ Это ответы правительств Японии и Норвегии [*League of Nations, Bases of discussion* (op. cit.), loc. cit.].

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 96; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

Основа для дискуссии № 18

Ответственность государства возникает в случае причинения ущерба частным лицом личности или имуществу иностранца, если государство в целях обнаружения и наказания причинившего ущерб лица не проявило достаточно старательности, на которую, учитывая данные обстоятельства, можно было рассчитывать со стороны цивилизованного государства¹⁶⁵.

Основа для дискуссии № 19

Степень лежащей на государстве ответственности зависит от всех обстоятельств дела, в частности от того обстоятельства, что действие, совершенное частным лицом, было направлено против иностранца как такового...¹⁶⁶.

95. Принятие правительствами принципа, согласно которому государство ответственно в отношении действий частных лиц лишь в случае невыполнения государственными органами международной ответственности по обеспечению защиты, какое бы определение ей ни давалось, также вытекает косвенно из ответов тех же правительств на пункт V, № 1 с, вопросника, разосланного им Подготовительным комитетом Конференции. Вопрос в этом пункте вопросника был сформулирован следующим образом:

Возникает ли для государства ответственность в указанном ниже случае, и, при положительном ответе, каково основание для такого обязательства:

с) не проявление достаточной старательности для обеспечения защиты лиц, в частности тех лиц, в отношении которых признается особое обязательство защиты, например, лиц, занимающих признанную государством государственную должность?¹⁶⁷

Все 18 государств, ответивших на этот вопрос, выразили свое согласие с Подготовительным комитетом в том, что основание для возможной ответственности государства в случае ущерба, причиненного лицу, выполняющему общепризнанные государственные функции, может существовать лишь в результате не проявления государственными органами достаточной старательности в отношении специальной защиты, которую они должны были бы обеспечивать таким лицам¹⁶⁸. Некоторые из этих государств прямо уточнили, что действия частных лиц, причиняющие ущерб вышеуказанному лицу, не могут создавать основания для международной ответственности государства. Например, Швейцария включила в свой ответ следующий текст, интерес которого очевиден для трактуемого вопроса:

...можно признать, что ответственность государства в отношении иностранных государств в связи с действиями, совершенными частными лицами на его территории, может быть установлена лишь в том случае, если государство не приняло добросовестно всех возможных мер для преду-

¹⁶⁵ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.) p. 99; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, цит. соч.

¹⁶⁶ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), p. 102; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, цит. соч.

¹⁶⁷ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), p. 62.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 68 et seq.; и *Supplement to Volume III* (op. cit.), pp. 2, 13—14.

преждения ущерба или для лишения правонарушителей возможности причинить ущерб, если государству своевременно было известно о нападении... *Неправильно, однако, утверждать, подобно некоторым авторитетам, что государство, не проявившее надлежащей старательности, стало в некоторой степени соучастником правонарушителей; фактически, оно ответственно в международном плане не за действие того или иного частного лица, а за свое бездействие, за проявленную небрежность, которая, в данном случае, равносильна действию, противоречащему нормам международного права*¹⁶⁹.

96. Учитывая полученные ответы, Подготовительный комитет Конференции составил основу для дискуссии № 10 следующего содержания:

Ответственность государства возникает, если ущерб, причиненный иностранцу, является результатом того, что исполнительная власть не проявила для защиты иностранцев достаточно старательности, которую можно было ожидать от цивилизованного государства, учитывая обстоятельства и статус данных лиц. Признанный статус иностранца создает для государства особую обязанность проявлять бдительность¹⁷⁰.

97. В свой вопросник правительствам Подготовительный комитет Конференции включил также еще один вопрос относительно интересующей нас темы, а именно вопрос, сформулированный в пункте IX d, который гласит:

IX. Ущерб, причиненный личности или имуществу иностранцев лицами, участвующими в каком-либо восстании или мятеже, или же толпой. Несет государство или не несет ответственности в таком случае.

Каково положение:

d) когда движение направлено против иностранцев как таковых или против лиц определенной национальности?¹⁷¹

Четырнадцать государств ответили на этот вопрос. Шесть из них¹⁷² заявили о применимости к данному конкретному случаю принципа, изложенного в общих чертах в ответе на пункт VII; шесть других государств¹⁷³ высказали то же мнение, возложив при этом бремя доказательства на другую сторону, так как они исходили из презумпции ответственности государства, если только оно не докажет, что не было никакой небрежности со стороны его органов в принятии необходимых мер для защиты иностранцев. Одно государство¹⁷⁴ заявило, что государство должно считаться ответственным в данном случае, как бы его органы ни поступали. Пользуясь полученными ответами, Подготовительный комитет разработал основу для дискуссии № 22 d следующего содержания:

¹⁶⁹ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 65—66. (Курсив Специального докладчика.)

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 67; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

¹⁷¹ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 108 and 119.

¹⁷² Венгрия, Канада, Нидерланды, Польша, Соединенные Штаты и Швейцария. (*Ibid.*, pp. 119—120; and *Supplement to Volume III* (op. cit.), pp. 3 and 21.)

¹⁷³ Великобритания, Индия, Новая Зеландия, Норвегия, Финляндия и Южная Африка (League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 119—120).

¹⁷⁴ Япония (*ibid.*, p. 120). В своем ответе Дания не заняла никакой позиции по данному вопросу.

Ответственность государства возникает в случае ущерба, причиненного личности или имуществу иностранца участвующими в мятеже лицами или толпой, если движение было направлено против иностранцев как таковых или же против лиц определенной национальности, если только правительству не докажет, что никакой небрежности не было проявлено с его стороны или со стороны его служащих¹⁷⁵.

98. Когда третий комитет Конференции рассмотрел основы для дискуссии, он упразднил основу № 19, считая ее излишним приложением к основе № 18. С другой стороны, из-за отсутствия времени Конференция не имела возможности рассмотреть основу для дискуссии № 22 d. Тем самым она устранила препятствия, с которыми она, несомненно, столкнулась бы при обсуждении этих текстов, содержание которых явно выходило за пределы вопроса об ответственности и переходило в область определения довольно спорных норм, касающихся обращения с иностранцами. Но даже и тогда основы для дискуссии, которые Конференция имела время рассмотреть, создавали много серьезных трудностей только потому, что была сделана попытка рассмотреть одновременно проблему вменения в вину государству как источнику ответственности невыполнения международных обязательств, существующих в какой-либо определенной области, и гораздо более спорную проблему определения содержания норм, дающих основание для указанных обязанностей.

99. В ходе заседаний Конференции второй Подкомитет третьего комитета, докладчиком которого был г-н Шарль де Вишер, объединил в один текст основы для дискуссии № 10, 17 и 18. Таким образом, представленный для обсуждения третьим комитетом текст гласил:

Государство несет ответственность в случае ущерба, причиненного частным лицом личности или имуществу иностранца, если оно не приняло превентивных или репрессивных мер, которых от него можно было с основанием ожидать в данных обстоятельствах¹⁷⁶.

Этот текст вызвал продолжительные и оживленные прения, в ходе которых наметилось явное расхождение между двумя группами государств: одни, отстаивавшие в принципе предложенный текст, были убеждены, что государства обязаны обеспечивать в некоторых случаях иностранцам большую защиту, чем они предоставляют своим собственным гражданам; другие, возражавшие против обсуждавшегося текста, не могли принять нечто большее, чем возможность требовать, чтобы с иностранцами обращались так же, как с гражданами государства. Таким образом, в прениях вкратце обычные споры между теми, кто в вопросе отношения к иностранцам поддерживает так называемый тезис «минимального стандарта», и теми, кто поддерживает принцип равенства отношения к иностранцам и к собственным

гражданам государства. В результате оказалось невозможным достигнуть решения, способного собрать максимум голосов. Компромиссное предложение было внесено делегатом Италии г-ном Джаннини: он предложил принять негативную формулу, подчеркивающую исключительный характер ответственности государства в рассматриваемых обстоятельствах¹⁷⁷. Однако проблема явно заключалась не в этом, и предложение Джаннини, поддержанное Подкомитетом, пришлось снять, после того как оно натолкнулось, как и первое предложение, на возражения латиноамериканских стран, от лица которых выступал г-н Герреро. После перерыва прения возобновились по новому тексту, составленному делегатами Греции, Италии, Великобритании, Франции и Соединенных Штатов, следующего содержания:

В отношении причиняющих ущерб действий, совершенных против иностранцев или их имущества частными лицами, государство ответственно лишь в тех случаях, когда причиненный иностранцам ущерб является результатом того, что государство не приняло мер, которые нормально оно должно было принять, в зависимости от обстоятельств, для предупреждения, исправления или наказания таких причиняющих ущерб действий¹⁷⁸.

Однако и этот текст, в основе которого был текст, принятый Институтом международного права на его сессии в Лозанне, не мог удовлетворить сторонников более ограниченного подхода к нормам права, касающимся иностранцев. Когда этот текст, одобренный Подкомитетом, был поставлен на голосование, был подан 21 голос «за» и 17 голосов «против» при 2 воздержавшихся¹⁷⁹. В результате этот текст стал статьей 10 проекта, принятого Конференцией в первом чтении, но результаты голосования не позволили надеяться на его окончательное принятие.

100. Полезно подумать об этом результате. Прежде всего этот опыт следует считать уроком. Мы неоднократно указывали на это обстоятельство, а именно: если желательно рассчитывать на успех в столь трудном деле, как кодификация ответственности государств за международные правонарушения, следует тщательно остерегаться мысли урегулировать одновременно, в рамках этого предмета, другие вопросы международного

¹⁷⁷ Текст предложения Джаннини был следующим:

«Государство ответственно за ущерб, причиненный частным лицом личности или имуществу иностранца, лишь в том случае, если оно явно не приняло превентивных или репрессивных мер, которых, ввиду данных обстоятельств, от него можно было с основанием ожидать».

(*Ibid.*, p. 146.)

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 175.

¹⁷⁹ *Голосовали за:* Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Индия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Свободное государство Ирландия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Африка, Япония. *Голосовали против:* Бразилия, Венгрия, Вольный город Данциг, Китай, Колумбия, Мексика, Никарагуа, Персия, Польша, Португалия, Румыния, Сальвадор, Турция, Уругвай, Чехословакия, Чили, Югославия. *Воздержались:* Дания, Латвия. (*Ibid.*, p. 190.)

¹⁷⁵ *Ibid.*; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

¹⁷⁶ *Acts of the Conference... (op. cit.)*, p. 143

права, в частности и столь спорные вопросы, как обращение с иностранцами. Во-вторых, можно отметить, что если бы не существовало этой трудности, по существу посторонней вопросу об ответственности в строгом смысле слова, и если было бы возможно обсудить, например, какой-либо текст, нейтральный в отношении определения сферы обязанностей государства в отношении защиты иностранцев, то можно было бы легко достигнуть значительных позитивных результатов по вопросу об ответственности. Доказательством этого может служить тот факт, что все государства, которые в конце концов высказались против предложения Подкомитета, до того голосовали за предложение, внесенное Китаем, отличавшееся от предложения большинства только в том отношении, что в нем признавался принцип равного режима для иностранцев и для граждан страны¹⁸⁰.

Таким образом, можно отметить, что государства, участвовавшие в Конференции 1930 года, фактически единогласно признали, что действия частных лиц, причиняющие ущерб иностранцам, какое бы положение они ни занимали, никогда не могут быть вменены в вину государству как источнику международной ответственности и что в отношении таких действий государство в таком случае принимает на себя ответственность только за действия или бездействие его собственных органов, противоречащие его собственным международным обязательствам.

101. Наконец, чтобы закончить обзор круга вопросов, рассматривавшихся Гаагской конференцией 1930 года, следует упомянуть о вопросе, сформулированном в пункте XIV вопросника Подготовительного комитета и озаглавленном «Возмещение причиненного ущерба». В нем правительствам предлагалось ответить, какие именно факторы следует принимать в соображение при расчете компенсации, подлежащей уплате государством в случае «денежного возмещения». Конкретно, в подпункте *d* был задан следующий вопрос:

¹⁸⁰ Предложение Китая (*ibid.*, p. 185) отличалось от подержанного Подкомитетом предложения г-на Джаннини лишь в последней части фразы, гласившей:

«...если [государство] явно не приняло превентивных или репрессивных мер, на принятие которых, ввиду существовавших обстоятельств, можно было с основанием рассчитывать и которые в аналогичном случае оно приняло бы, если пострадавшим лицом был гражданин этого государства».

Результаты голосования по этому предложению были следующими: за него было подано 17 голосов (Бразилия, Вольный город Данциг, Египет, Китай, Колумбия, Мексика, Никарагуа, Персия, Польша, Португалия, Румыния, Сальвадор, Турция, Уругвай, Чехословакия, Чили, Югославия); против было подано 23 голоса (Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Индия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Африка, Япония); воздержались два государства (Куба, Латвия) (*ibid.*, p. 188).

Когда ответственность государства проистекает исключительно из того обстоятельства, что оно не приняло требуемых мер после совершения причинившего ущерб действия (например, оно не возбудило преследования против виновного), ограничивается ли денежное возмещение государством возмещением убытков в результате указанного бездействия?¹⁸¹

Из полученных 24 ответов некоторые, довольно многочисленные, указывали, что положения относительно формы и размера возмещения не относятся к рассматриваемому Конференцией предмету¹⁸²; другие, еще более многочисленные, не высказали никакого мнения по вопросу, затронутому в пункте *d*¹⁸³. Среди ответов, в которых была занята определенная позиция или которые, будучи сформулированы в общих выражениях, охватывали также и данный вопрос, в шести утверждалось, что в предусматриваемых случаях государство не обязано возмещать ущерб, причиненный в результате его бездействия¹⁸⁴; в одном ответе, кроме того, оговаривалась возможность выплаты денежного возмещения за понесенный ущерб¹⁸⁵. Другой, полученный позднее ответ, а именно ответ Соединенных Штатов Америки, основывался на позиции, которую государственный департамент занял еще в 1873 году, а также на личном мнении американского арбитра в решении по делу *Джейнса*. В этом ответе указывалось, что государство, отказывающееся наказывать виновных в совершении действий, причинивших ущерб иностранцам, могут рассматриваться как фактические соучастники в причинившем ущерб действию и как ответственные за это¹⁸⁶. Получив указанные ответы, Подготовительный комитет включил в основу для дискуссии № 29 пункт 3, согласно которому:

Если ответственность государства проистекает исключительно из того обстоятельства, что оно не приняло после совершения причинившего ущерб действия необходимых мер, оно обязано возместить ущерб, причиненный в результате полного или частичного неприятия указанных мер¹⁸⁷.

В ходе работы Конференции Соединенные Штаты, представителем которых был г-н Борчард, признали, что вопрос ущерба, который следует учитывать при определении суммы компенсации, весьма спорен, и, вовсе не настаивая на позиции,

¹⁸¹ League of Nations, *Bases of discussion...* (*op. cit.*), p. 146.

¹⁸² Это были ответы Австралии, Великобритании, Венгрии, Египта, Индии, Италии, Канады, Нидерландов, Новой Зеландии и Южной Африки. Как будет видно из последующего, они все же ответили на пункт *d*. (*Ibid.*, p. 146 *et seq.*)

¹⁸³ Бельгия, Болгария, Норвегия, Польша, Франция, Чехословакия, Швеция. (*Ibid.*)

¹⁸⁴ Австрия, Германия, Дания, Финляндия, Швейцария, Япония. (*Ibid.*)

¹⁸⁵ Ответ Нидерландов, о котором упоминается в сноске 182. (*Ibid.*, p. 149.)

¹⁸⁶ League of Nations, *Supplement to Volume III* (*op. cit.*), p. 26 Наблюдается известное противоречие между этим ответом и ответом Соединенных Штатов на пункт VII.

¹⁸⁷ League of Nations, *Bases of discussion...* (*op. cit.*), p. 152; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 225 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

изложенной в их ответе, предложили изъять основу № 29, указав, среди прочего, что вопрос наказания виновных в соответствующих случаях уже затронут в основе № 18¹⁸⁸. Подкомитет, которому было поручено рассмотреть основы № 29, предложил, во всяком случае, упразднить весь текст, следующий после первого пункта этой основы, так как он касался вопроса, который, по мнению Подкомитета, еще не созрел для обсуждения¹⁸⁹. Текст, который он представил Комитету¹⁹⁰ и за который было подано 32 голоса, в дальнейшем с небольшими изменениями стал статьей 3 проекта, принятого Конференцией в первом чтении, причем в нем упоминалось о возмещении за причиненный ущерб только постольку, поскольку его можно считать следствием несоблюдения международного обязательства¹⁹¹.

102. В предварительных замечаниях, изложенных в начале настоящего раздела, мы особенно настаивали на одном аспекте, который нам кажется чрезвычайно важным для правильного понимания рассматриваемой проблемы¹⁹². Критерии, которые могут быть использованы для определения суммы возмещения ущерба государством в случае невыполнения им международных обязательств в отношении защиты в результате действий частных лиц, причинивших ущерб иностранцам, не могут, по нашему мнению, влиять на решение проблемы определения действий, ответственность за которое в данных обстоятельствах возлагается на государство как источник международной ответственности. По нашему мнению, эта точка зрения подтверждается позицией большинства государств в отношении вопроса, заданного Подготовительным комитетом Конференции 1930 года в пункте XIV d его вопросника. Эти государства уже заняли позицию по ранее поставленному вопросу относительно основания для возможной ответственности государства в случае причинения ущерба иностранцу частным лицом. Как правило, они совершенно ясно заявили, что таким основанием может служить не поведение частного лица, а исключительно невыполнение государственных органами обязанностей по защите иностранцев путем принятия превентивных или репрессивных мер в отношении указанного поведения. Если они считали бы, что, не давая прямого и позитивного ответа на вопрос в пункте XIV d, они рисковали поставить под угрозу результат, к которому они стремились в своем ответе на пункт VII, они, без всякого сомнения, не воздержались бы от ответа, как это сделали многие, или не утверждали бы, подобно многим другим, что этот вопрос не относится к предмету,

рассматриваемому Конференцией. Таким образом, довольно большое число этих государств было убеждено в том, что между этими двумя вопросами не существует связи. Те, кто придерживался противоположной точки зрения, либо считали, что нет необходимости отвечать на вопрос, поставленный Подготовительным комитетом во втором пункте, ибо, по их мнению, ответ вытекал автоматически из ответа на первый пункт, или же ответили положительно на вопрос в пункте XIV d, указав, что, по их мнению, размер возмещения не может быть установлен в отношении ущерба, причиненного частным лицом¹⁹³. В конечном счете всего лишь два государства заняли в этом вопросе другую позицию, и только одно считало желательным установить связь между определением размера возмещения и определением действия, вменяемого в вину государству. Впрочем, интересно отметить, что в конечном счете правительства согласились на Конференции принять по вопросу возмещения формулу, которая, хотя и не соответствует более точной формуле, которую Подготовительный комитет предложил в основе для дискуссии № 29, все же, по-видимому, едва ли допускает толкование, которое позволит учитывать при определении размера возмещения какие-либо виды ущерба, помимо того, который причиняется в рассматриваемых случаях противоправным в международном плане бездействием государственных органов.

103. Позиции, занятые государствами в отношении конкретных ситуаций, как правило, менее интересны, чем официальные мнения, выраженные по случаю созыва какой-либо конференции полномочных представителей для кодификации той или иной области международного права. Как уже говорилось, обширные сведения имеются только в отношении практики нескольких государств. Все же занятие некоторыми правительствами определенных позиций имеет большое значение в том или ином случае, когда, например, им приходилось воздерживаться от предъявления претензии, так как они были убеждены, что претензия не может быть обоснована нормами международного права. Поэтому полезно принять во внимание выраженные мнения или занятые позиции в некоторых наиболее известных случаях, когда рассматриваемые здесь проблемы возникали в министерствах или в других государственных органах. Как уже указывалось, данный анализ ограничивается периодом, начинающимся с 20-х годов. Для того чтобы луч-

¹⁸⁸ League of Nations, *Acts of the Conference (op. cit.)*, p. 233.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 234.

¹⁹⁰ Сам г-н Борчард представил Третьему комитету доклад Подкомитета по этому вопросу (*ibid.*, pp. 129—130).

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 236.

¹⁹² См. пункты 67 и далее.

¹⁹³ К. Л. Буве в труде «*Quelques observations sur la mesure de la réparation due en certains cas par l'Etat responsable*», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. XI, No. 3, 1930, p. 666, критиковал Подготовительный комитет, хотя, надо признать еще до созыва Конференции, за формулирование основы для дискуссии № 29, базирясь на ответах всего лишь шести государств. По-видимому, он не учитывал истинного значения того, что большинство ответов обходили молчанием этот вопрос.

ше понять, при наличии различных условий, позицию правительств, следует рассмотреть в отдельности и последовательно различные категории таких случаев. Лучше всего в первую очередь рассмотреть наиболее простые ситуации, то есть те, при которых ущерб был причинен частными лицами частным лицам иностранного гражданства. После этого можно перейти к рассмотрению особых ситуаций, например, причиняющих ущерб действий, совершенных опять-таки против частных лиц иностранного гражданства при народных волнениях, демонстрациях, восстаниях и беспорядках вообще. Лишь после этого можно перейти к анализу ситуации в тех случаях, когда жертвами были не частные лица, а лица, пользующиеся особой защитой, например представители иностранных государств.

104. Что касается первой категории случаев, то, как это обычно бывает, лучше всего известна и наиболее богата практика, принятая в Соединенных Штатах Америки. Из нее можно узнать, что в нескольких случаях американское правительство выражало свою уверенность в том, что международная ответственность государства в связи с действиями частных лиц может возникать в связи с такими действиями лишь в том случае, когда государство не выполняло своих международных обязательств по обеспечению защиты. Следует указать, что в конкретных случаях внимание этого правительства сосредоточивается в особенности на вопросе, который выходит за рамки рассматриваемой здесь темы, то есть на определении содержания и объема указанных обязательств, в частности, поскольку это касается защиты частных лиц иностранного гражданства. Однако есть много случаев, которые прямо относятся к рассматриваемым здесь вопросам.

105. Американо-мексиканская комиссия по претензиям, учрежденная законом 1942 года о мексиканских претензиях, вопреки своему названию не была международной или смешанной комиссией. Это был внутренний американский орган, которому было поручено рассмотрение требований американских граждан, в отношении которых Мексика внесла установленные единовременные суммы. По ряду важных дел, а именно *Техасские претензии по скоту*, эта комиссия в принципе установила восемь категорий незаконных действий, в отношении которых считалось, что Мексика несет ответственность. Эти категории включали либо предположения активного и прямого участия гражданских или военных должностных лиц в грабежах, кражах и незаконных присвоениях, о которых идет речь в указанных делах, либо отказы в правосудии и невыполнение обязательств наказывать виновных¹⁹⁴. В связи с другим делом, а именно с претензией по делу *Декстера*, когда мексиканские власти обвинялись в том, что они не возбудили преследования

и не задержали виновных в убийстве американского гражданина, Комиссия объявила, что ответственность правительства Мексики и подлежащее уплате возмещение этим последним были следствием международного преступления, совершенного Мексикой в результате такого упущения¹⁹⁵.

106. Можно также упомянуть о двух заключениях, данных юрисконсультами государственного департамента 28 мая 1952 года и 17 июля 1957 года, соответственно. В первом заключении, касающемся убийства в Японии неизвестными лицами гражданского служащего ведомства американской армии, говорилось, что «невыполнение правительственными властями обязанности принять удовлетворительные меры для задержания и наказания таких лиц (виновных) может создавать основание для требования возмещения»¹⁹⁶. Во втором заключении говорилось следующее:

Согласно общепризнанным нормам международного права, правительство не ответственно за ущерб, причиненный частными лицами иностранцам, если только не будет доказано, что государство-ответчик сперва не проявило должного усердия для предупреждения возможности такого ущерба и затем не приняло надлежащих мер для наказания виновного¹⁹⁷.

Формулировка этого последнего заключения оставляет место для сомнений. Использованное выражение может давать повод думать, что, по мнению «помощника юрисконсульта», в случаях, когда правительственные власти не проявили усердия, правительство становится ответственным за ущерб, причиненный частным лицом. Однако трудно сказать, имелось ли намерение заявить при этом, что государству может быть вменено в вину действие частного лица или только что подлежащее уплате государством возмещение в связи с бездействием его органов должно покрывать убыток, причиненный действием частного лица.

107. В заключении следует упомянуть об инструкциях, данных в 1959 году государственным департаментом посольству Соединенных Штатов в Сальвадоре. В этих инструкциях содержался отказ поддержать претензию, предъявленную американским гражданином к Сальвадору за ущерб, причиненный ему гражданином Сальвадора на американской территории. В поддержку такого отказа подчеркивалось следующее:

Уже давно политика правительства Соединенных Штатов заключается в отказе поддерживать претензии граждан, предъявляемые к иностранным правительствам, когда эти претензии основываются на ущербе, причиненном преступными деяниями, совершенными иностранным гражданином, действующим в качестве частного лица. Эта политика основывается на общепризнанной норме международного права, согласно которой государство не может считаться ответственным по отношению к другому государству, если такой ущерб не был причинен государством-ответчиком государству-истцу¹⁹⁸.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 755—756.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 757.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 738.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 816. (Курсив Специального докладчика.)

¹⁹⁴ Whiteman, *op. cit.*, pp. 752—753.

108. В отношении практики других государств, по крайней мере тех, по которым имеются сборники дипломатической практики и сведения, содержащиеся в специализированных журналах, мы не знаем случаев, когда была бы специально проанализирована проблема возможных оснований для международной ответственности государства в связи с действиями частных лиц, совершенными в условиях нормальной внешней обстановки в ущерб частным лицам иностранного гражданства. Тем не менее известны случаи, когда подчеркивалось явное различие, которое следует проводить между действиями частных лиц и действиями государственных органов, и был подчеркнут тот принцип, что действия частных лиц никоим образом не могут быть вменены в вину государству в качестве основания для международной ответственности. В этой связи можно указать на меморандум управления Саарской области по поводу действий немецких граждан, похитивших трех саарских граждан на саарской территории и доставивших их в Германию для ареста¹⁹⁹. Говоря более конкретно, напомним об ответе британского государственного министра от 11 июля 1962 года на интерпелляцию в парламенте, предметом которой было дело *Дибора*, касавшееся гражданина британского протектората Бечуаналенд, который стал жертвой насилия со стороны своего работодателя в Южной Африке²⁰⁰.

109. Что касается действий, причиняющих ущерб иностранцам и произведенных в условиях восстания, уличных демонстраций и других волнений, будет интересно прежде всего изложить случаи, имевший место в середине 20-х годов, но послуживший основанием для занятия весьма многозначительной позиции. Во время уличной демонстрации во Флоренции в октябре 1925 года толпа взяла приступом здание, в котором помещалась контора американского гражданина Катлера, и уничтожила всю обстановку конторы. Государственный департамент в инструкциях от 3

декабря 1926 года, данных посольству Соединенных Штатов в Риме, поручил посольству оспаривать точку зрения итальянского правительства, утверждавшего, что оно не может считаться ответственным за последствия уличных демонстраций. По мнению государственного департамента, в соответствии с международным правом государства ответственны за убытки, понесенные на их территории иностранцами в результате действий частных лиц, если не были приняты надлежащие меры для задержания и наказания виновных. Министерство иностранных дел Италии ответило в своей вербальной ноте от 28 января 1927 года следующим образом:

Королевское правительство Италии вовсе не намерено отрицать международный принцип ответственности государств в случае убытков, понесенных иностранцами; наоборот, оно желает строго применять этот принцип в соответствии с признанными нормами международного права. Однако правительство Италии считает (Anzilotti, *Revue générale de droit international public*, Year 1906, p. 19), что каждое государство обязано признавать за гражданами других государств их статус субъектов права и предоставлять им правовую защиту, которая связана с признанием такого качества. Предоставляя эту защиту, Королевское правительство (Anzilotti, *Revue générale de droit international public*, Year 1906, p. 291) не считает себя обязанным любой ценой предупреждать некоторые подобные происшествия, но в целях их предотвращения оно должно проявлять обычную бдительность в отношении защиты как иностранцев, так и собственных граждан, но, с другой стороны, Королевское правительство не может не повторить, что, согласно доктрине (Fauchille, *Traité de droit international public*, p. 515), вопрос юридической ответственности государства может возникать лишь: 1) если ущерб был причинен самим государством; 2) если он должен считаться поэтому незаконным актом государства; 3) если он вменяется в вину государству. Однако ни одно из этих условий не применимо в отношении убытков, понесенных г-ном Маршаллом Катлером в результате уличных демонстраций. В данном случае доктрина еще более определена. Фошиль... заявляет... на стр. 526: «Было бы... несправедливо вменить в вину государству все злонамеренные действия граждан. В принципе, частные действия граждан не создают ответственности для государства... Наконец, Королевское правительство желает заявить американскому посольству, что компетентные власти сделали все возможное и продолжают делать все возможное, чтобы предать суду лиц, виновных в причинении ущерба»²⁰¹.

В результате этой вербальной ноты государственный департамент сообщил посольству в Риме в новых инструкциях от 5 июля 1927 года, что американское правительство

...не может просить итальянское правительство или другие местные власти уплатить компенсацию... за понесенные [г-ном Катлером] убытки, если только не будет установлено,

¹⁹⁹ Германское правительство того времени утверждало, что в данном случае германский гражданин действовал по собственной инициативе и в целях личной мести, пользуясь помощью нескольких друзей, без ведома полицейских или должностных лиц партии. Однако оно указывало, что «спонтанные действия некоторых частных лиц не могут создавать ответственности для германского правительства». В то же время оно заявляло, что арестованные жители Саарской области будут немедленно освобождены и доставлены на границу Саарской области и что виновные будут подвергнуты уголовному преследованию. Меморандум Германии, который был сообщен Генеральному секретарю Лиги Наций, содержится в League of Nations, *Official Journal*, 14th Year, No. 8 (August 1933), p. 1050.

²⁰⁰ Британский государственный министр подчеркнул по этому случаю, что важно проводить различие между действиями частного лица и действиями правительств. Он также сообщил, что южноафриканские власти не преминули арестовать виновного и предать его суду. См. E. Lauterpacht, *The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law* (London, The British Institute of International and Comparative Law, 1962), pp. 195—196.

²⁰¹ Hackworth, *op. cit.*, pp. 659—660. Итальянское правительство отмечало также, что принцип, согласно которому действия частных лиц не могут служить основанием для ответственности государства, по-видимому, был подтвержден конгрессом Соединенных Штатов. Этот последний, возмущая денежные средства, предназначенные для выплаты компенсации семьям итальянцев, погибших во время уличных демонстраций, сочло необходимым уточнить, что Соединенные Штаты не признают за собой в данном случае действительной ответственности и что они удовлетворяют просьбу итальянского правительства по чисто гуманитарным соображениям. Однако такие причины, как указывалось далее в итальянской ноте, не могли играть роли в связи с убытками, понесенными г-ном Катлером.

что власти знали или должны были знать о неминуемом нападении и не приняли соответствующих мер предосторожности для его предотвращения или, после имевших место событий, не приняли надлежащих мер в целях установления личности совершителей указанных действий и передачи их суду²⁰².

Из занятых обоими правительствами позиций явствует, что по существу они были согласны признать, что только действия или бездействие официальных властей государства могут быть вменены в вину этому последнему в качестве незаконных международных действий, создающих основание для международной ответственности. Ни одно из этих двух правительств не требовало вменения в вину государству данного обстоятельства. Если по этому вопросу могло оставаться расхождение во мнениях, это было лишь по вопросу критерия, который в дальнейшем должен быть применен для определения размера возмещения в случае, если будет установлено незаконное в международном плане бездействие со стороны властей. По-видимому, американское правительство считало, что государство в таком случае должно уплатить возмещение за убыток, причиненный действиями частного лица, хотя такое заключение, по имевшимся сведениям, не соответствовало точке зрения итальянского правительства. Однако эти разногласия, как уже неоднократно указывалось, не имели отношения к основному вопросу невозможности рассматривать действие частного лица как действие государства.

110. В 30-х и 50-х годах двойное признание невозможности вменения государству в вину действий частных лиц в связи с народными волнениями и демонстрациями разъяренной толпы находит отражение в инструкциях, данных государственным департаментом своим посольствам по поводу ущерба, причиненного американским гражданам при таких обстоятельствах. Вначале это имело место на Кубе в 1933 году²⁰³, затем в Ливии — в 1956 году²⁰⁴. В обоих случаях государственный департамент отказался поддержать претензии своих граждан, ссылаясь на принцип, согласно которому ответственность государства может возникнуть в таких случаях лишь в результате небрежности правительственных органов при предотвращении неправомерных действий или наказании виновных. Наиболее конкретно это выражено в инструкциях, данных в связи с событиями в Ливии. В них говорится:

...в общем можно уточнить, что для того, чтобы иметь возможность установить в соответствии с принципами международного права ответственность государства-ответчика в подобного рода случаях, следует прежде доказать, что власти не использовали все разумные средства, имеющиеся в их распоряжении, для предупреждения правонарушений, причинивших убытки или ущерб иностранцам, и не приняли соответствующих мер для задержания и наказания лиц, причинивших ущерб. Кроме того, существует общепризнанный принцип международного права, в соот-

ветствии с которым правительства не несут ответственности за ущерб, понесенный иностранцами в результате массовых не поддающихся контролю действий, если власти никак нельзя обвинить в небрежности, имевшей место либо до, либо после совершения незаконных актов, причинивших ущерб...²⁰⁵

111. Тот факт, что три года спустя государственный департамент предъявил правительству Ирака претензию о компенсации семьям трех американских граждан, погибших в Багдаде 14 июля 1958 года в результате нападения толпы, нельзя истолковывать как отступление от принципов, изложенных выше. Государственный департамент привел в поддержку своей претензии тот факт, что данные лица в момент нападения, приведшего к их смерти, находились в автомобиле иракской военной полиции и охранялись этой полицией. В ноте американского посольства от 23 февраля 1959 года указывалось, что:

американское правительство пришло к выводу о том, что обстоятельства, при которых иракские власти взяли на себя ответственность за погибших и при которых последние были затем убиты толпой..., обязывают правительство Ирака в соответствии с общепризнанными принципами международного права выплатить компенсацию семьям...²⁰⁶

Хотя в американской ноте содержалась ссылка на принципы международного права, в ней по существу не говорилось о каком-либо бездействии иракских властей, а также нигде не приводился термин «ответственность». Следовательно, можно полагать, что иск был предъявлен скорее на основании принципов справедливости и гуманности, нежели на основе норм права. Во всяком случае, правительство Ирака истолковало это именно так, согласившись уплатить компенсацию семьям погибших американских граждан, подчеркнув, что:

правительство Ирака приняло это решение, руководствуясь соображениями справедливости..., несмотря на позицию нашей страны в отношении ответственности за возмещение убытков, причиненных в ходе революции [нет никаких свидетельств того, что смерть была вызвана в результате действий иракских властей]...²⁰⁷

112. В ответе французского министра иностранных дел на запрос в парламенте относительно убийства в Марокко нескольких французских граждан, по-видимому, наиболее категорично выражена позиция правительства в связи с рассматриваемыми здесь вопросами. В нем говорится:

В каждом случае мы настаиваем на ответственности правительства, имея в виду не столько его прямое участие, сколько элементарную обязанность каждого суверенного правительства поддерживать порядок на территории своей страны²⁰⁸.

²⁰⁵ В данных словах, по-видимому, проводится мысль о том, что, когда государство проявляет в данных случаях бездействие, представляющее собой международное правонарушение, возмещение за это состоит в материальной компенсации ущерба, причиненного действиями частных лиц.

²⁰⁶ Whiteman, *op. cit.*, p. 832.

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 832—833.

²⁰⁸ A. Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public* (Paris, C.N.R.S., 1965, vol. III, p. 636).

²⁰² *Ibid.*, pp. 660—661.

²⁰³ *Ibid.*, p. 658.

²⁰⁴ Whiteman, *op. cit.*, pp. 831—832.

Таким образом, французское правительство совершенно очевидно придерживается мнения о том, что единственным действием, которое можно вменить государству в вину в качестве основания его ответственности, является в данном случае действие правительственных органов.

113. Наконец, завершая рассмотрение этого конкретного вопроса, следует напомнить, что в ходе прений в английском парламенте относительно ущерба, причиненного британским подданным в результате беспорядков в Индонезии, министру иностранных дел был задан вопрос о том, учитывает ли правительство в своих переговорах с Индонезией тот факт, что индонезийские власти заняли пассивную и терпимую позицию в отношении действий толпы. Ответив утвердительно, министр иностранных дел уточнил, что именно с учетом этого факта правительство Великобритании вело переговоры с целью добиться от правительства Индонезии признания своей ответственности²⁰⁹.

114. Особого внимания требуют такие случаи, когда действия частных лиц направлены против иностранцев, которых их государство наделило полномочиями представителей и особой защиты которых оно поэтому вправе требовать. С этой точки зрения с действиями, совершенными против официальных иностранных представителей, можно отождествить действия частных лиц против имущества какого-либо иностранного государства, как, например, против здания посольства, помещения консульства и т. д. Такие ситуации должны, видимо, представлять собой исключение из общего правила, которое, как мы можем в настоящее время без колебаний констатировать, явно вытекает из практики государств, а также из арбитражной практики, в соответствии с которыми действия частных лиц не могут вменяться государству в вину в качестве основания международной ответственности последнего. Поэтому особенно интересно выяснить, не случилось ли так, что в подобного рода ситуациях государство, на территории которого были совершены неправомерные действия, было признано ответственным, независимо от поведения его органов, уполномоченных обеспечивать особую защиту потерпевших лиц. Однако необходимо действовать осторожно, чтобы не впасть в ошибку: например, не прийти к выводу, что государство обязательно несет ответственность за действия частных лиц в том случае, когда в действительности имел место особо строгий подход к выполнению этой обязанности по обеспечению усиленной защиты официальных представителей иностранных держав, возлагаемой на органы данного государства. Кроме того, не следует забывать, что ситуации, подобные той, на которую мы ссылаемся, являются иногда следствием, а чаще при-

чиной острых политических противоречий; в подобной обстановке случается, что в ходе полемики между заинтересованными государствами доводы скорее политического, нежели юридического характера иногда берут верх над аргументами чисто юридического содержания.

115. В этой связи следует рассмотреть прежде всего один международный инцидент, который представляет для нас интерес главным образом в связи с тем, что он способствовал определению позиций и вызвал дискуссию в Совете Лиги Наций и других международных органах: речь идет о *Янинском инциденте*, или *Об убийстве итальянцев, членов миссии Теллини*. 27 августа 1923 года генерал Теллини, председатель Международной комиссии, уполномоченной Конференцией послов провести демаркацию греко-албанской границы, и члены итальянской делегации в Комиссии были убиты неизвестными лицами недалеко от Янины, на греческой территории. 29 августа правительство Италии направило правительству Греции ноту, которая содержала ряд требований — от наказания виновных до различных форм возмещения морального и материального ущерба, причиненного Италии²¹⁰. Правительство Греции на следующий день дало ответ, отрицая свою ответственность за случившееся и заявив о своей готовности признать только некоторые требования римского правительства, в том числе требование о выплате компенсации семьям погибших²¹¹. Тогда Италия в качестве залогов оккупировала Корфу, чтобы заставить Грецию выполнить ее обязательства, в связи с чем Греция 1 сентября передала этот спор на рассмотрение Совета Лиги Наций²¹². На этой стадии позиция правительства Италии, по-видимому, свидетельствовала о том, что, учитывая характер преступления и личности погибших, оно считает, что ответственность греческого государства вытекает просто из факта совершения этого преступления на греческой территории, а не из возможного отпущения органов данного государства к случившемуся. Действительно, в итальянской ноте не делалось никаких ссылок на возможное невыполнение греческими властями своего долга проявлять бдительность и обеспечивать защиту. К тому же 5 сентября на заседании Совета Лиги Наций представитель Италии Саландра подчеркнул, что как убийство само по себе, так и мотивы, по которым оно было совершено, представляют собой двойное оскорбление: прежде всего — Конференции послов, а затем — достоинства и чести итальянской нации²¹³. Он не стал останавливаться на поведении греческих властей в данном случае. Напротив, представитель Греции Политис, заявив о том, что он осознает необходимость выплаты итальянскому правительству компенсации

²¹⁰ League of Nations, *Official Journal*, 4th Year, No. 11 (November 1923), p. 1413.

²¹¹ *Ibid.*, pp. 1413—1414.

²¹² *Ibid.*, pp. 1412—1413.

²¹³ *Ibid.*, pp. 1287—1288.

²⁰⁹ E. Lauterpacht, *British Practice in International Law* (London, The British Institute of International and Comparative Law, 1963), p. 120.

за это гнусное преступление, решительно выступил против утверждения о том, что правительство Греции несет моральную и материальную ответственность за преступление, поскольку не было представлено никаких доказательств того, что оно не выполнило своих обязательств²¹⁴.

116. Между тем Конференция послов предприняла действия, вручив правительству Греции 31 августа ноту, в которой она просила его приступить к немедленному расследованию событий и оставляла за собой право наложить в противном случае санкции. Греция ответила на эту ноту 2 сентября, предложив создать международную комиссию по расследованию. В этой связи Конференция послов приняла 5 сентября следующую резолюцию, которая была по телеграфу направлена Совету Лиги Наций:

Конференция послов изучила ответ Греции на свою ноту, касающуюся убийства в районе Янины председателя Межсоюзнической комиссии по демаркации албано-греческой границы и других членов итальянской военной миссии; она, в частности, приняла к сведению тот факт, что Греция заявила о своем согласии, если будет доказана ее ответственность, выплатить всю сумму компенсации, которую Конференция признает справедливой, и что правительство Греции в целях ускорения поисков виновных предлагает создать комиссию по расследованию, состоящую из делегатов трех государств, представленных в Комиссии по демаркации границы. Конференция послов, констатируя, что принцип международного права состоит в том, что государства несут ответственность за политические преступления и покушения, совершенные на их территории, немедленно приступила к изучению методов такого расследования²¹⁵.

В этой резолюции имелось несколько противоречивых моментов. С одной стороны, в ней принималось предложение Греции создать комиссию по расследованию, которой было поручено выяснить обстоятельства этого события и, следовательно, наличие возможной ответственности со стороны Греции. Но, с другой стороны, в ней в качестве принципа международного права подтверждалась автоматическая ответственность государств за политические преступления и покушения, совершенные на их территории, и, таким образом, также поддерживалась позиция, занятая в то время правительством Италии.

117. В Совете Лиги Наций завязалась дискуссия по поводу того, какой ответ следует дать на сообщение, полученное от Конференции послов. Был предложен текст ответа, преследовавший цель обратить внимание Конференции на предложение о компенсации, которую необходимо было получить от Греции. В первом пункте говорилось о том, что Совет поддерживает «принцип международного права», подтвержденный Конференцией послов:

...государства несут ответственность за политические преступления и покушения, совершенные на их территории²¹⁶.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 1288—1289.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 1294.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 1294—1295.

Однако относительно изложения этого принципа Конференция сделала оговорки. Представитель Франции Аното указал, что полученный текст «полностью противоречит мнению юристов» и что его следует понимать в том смысле, что государство несет ответственность не за подобные политические преступления, а за «пресечение» этих преступлений²¹⁷. Он привел примеры из истории в поддержку этого тезиса, который, совершенно очевидно, сводится к мысли о том, что государство, даже в случае покушений, совершенных на его территории частными лицами и направленных против иностранцев, которым оно обязалось обеспечить особую защиту, несет ответственность, лишь если установлено, что органы этого государства не выполнили данного обязательства, а также не наказали сурово за действия подобного характера. Кроме того, интересно отметить определенное изменение по сравнению с первоначальной позицией, выраженное в замечании представителя Италии на том же заседании, а именно, что Греция несла бы еще большую ответственность, если бы «военные, находившиеся в непосредственной близости от места преступления, не позаботились, как это им надлежало, о безопасности своих итальянских коллег²¹⁸.

118. Этот инцидент был урегулирован Конференцией послов, принявшей 13 сентября резолюцию, в которой принималось к сведению обязательство правительства Греции принести извинения и предложить другие официальные формы удовлетворения претензии, а также перечисление этим правительством в Швейцарский национальный банк денежной суммы в качестве гарантии компенсации, размеры которой будут определены в случае, если виновные не будут найдены. В резолюции также принималось к сведению обязательство Италии покинуть остров Корфу²¹⁹.

119. На своем заседании 17 сентября²²⁰ Совет Лиги Наций принял к сведению сообщение об урегулировании этого инцидента, однако 28 сентября он постановил передать Специальному комитету юристов пять вопросов, связанных с проблемами международного права, которые возникли в связи с итало-греческим инцидентом²²¹. Вопрос 5 был сформулирован следующим образом:

При каких условиях и в каких пределах возникает ответственность государства за политическое преступление, совершенное против иностранцев на его территории?

Комитет юристов представил следующий ответ:

Ответственность государства — за политическое преступление, совершенное против иностранцев на его территории, — возникает лишь в том случае, если это государство не приняло всех надлежащих мер в целях предупрежде-

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 1296—1297, и Kiss, *op. cit.*, pp. 615—616.

²¹⁸ League of Nations, *Official Journal*, 4th Year, No. 11 (November 1923), p. 1296.

²¹⁹ *Ibid.*, pp. 1305—1306.

²²⁰ *Ibid.*, pp. 1306 *et seq.*

²²¹ *Ibid.*, pp. 1349 *et seq.*

ния преступления, а также преследования, задержания и осуждения преступника.

Признанный государственный характер, который приобретает иностранец, условия, в которых он находится на территории этого государства, влекут за собой обязанность последнего проявлять особую бдительность в отношении этого иностранца²²².

Таким образом, мнение Комитета юристов явно отличается от мнения Конференции послов 1923 года. По мнению Комитета, ответственность государства возникает лишь в случае невыполнения государственными органами своих обязанностей по обеспечению особой защиты лиц, пострадавших в результате покушения со стороны частных лиц²²³. Совет Лиги Наций изучил ответ Комитета юристов и единогласно, включая Италию, одобрил его 13 марта 1924 года²²⁴. В следующем году Совет передал этот ответ государствам — членам Лиги, обратившись к ним с просьбой представить свои замечания. За период с ноября 1925 года по февраль 1926 года он получил двадцать один ответ: во всех ответах, сохранивших мнение по этому вопросу, было единодушно выражено убеждение, что государство несет ответственность только в тех случаях, когда государственные органы проявили небрежность при исполнении своих обязанностей²²⁵. Кроме того, правительства еще хорошо помнили дело *Об убийстве в Янине*, когда некоторое время спустя к ним обратились с просьбой вновь выразить свое мнение по тому же вопросу, на сей раз фигурирующему в пункте V, № 1 с, протокола, разработанного Подготовительным комитетом Конференции по кодификации. Как мы видим, все ответы по этому вопросу были единодушными²²⁶.

120. На данной стадии можно, следовательно, установить определенный факт в связи с этим инцидентом, значение которого для рассматри-

ваемых проблем велико в силу того, что он оказал решающее влияние на определение принципов права, регулирующих данную область. Хотя в кульминационный момент волнений и напряженности, вызванных этим событием, пострадавшее государство, а затем полномочный международный орган заняли описанную нами позицию, это же государство после спокойного размышления и учитывая объективное мнение, изложенное в ходе консультаций юристами, пересмотрело свою позицию. Заявив о своем согласии с выводами юристов, оно присоединилось к мнению других стран о всеобщем признании принципа, в соответствии с которым даже в особых рассматриваемых нами случаях государство несет в конечном счете ответственность только за действия или бездействие своих органов.

121. Рассмотренный нами инцидент вызвал дискуссию в наиболее важной международной организации того времени. Однако целый ряд инцидентов вызвал интересные дискуссии в сфере дипломатии. 10 мая 1923 года представитель Советского правительства на Лозаннской мирной конференции *Воровский* был убит неким Конради, швейцарцем русского происхождения. При этом были ранены другие члены советской делегации. Убийца был задержан, и Федеральный совет считал, что преступление, совершенное частным лицом против частного лица, должно рассматриваться в суде в соответствии с уголовным правом кантона. В официальном заявлении от 11 мая Федеральный совет осудил убийство как покушение на мораль и законы, обеспечивающие демократический порядок. Кроме того, он направил в Лозанну высокопоставленного чиновника политического департамента, чтобы выразить соболезнования Федеральному совету вдове Воровского и другим делегатам, получившим ранения²²⁷.

122. Однако Советское правительство обвинило правительство Швейцарии в недостаточной защите русского представителя. 16 мая народный комиссар иностранных дел Чичерин направил Федеральному совету телеграмму, в которой указывалось:

Последние сообщения от Воровского со всей ясностью свидетельствовали о том, что швейцарские власти совершенно не пытались принять самые элементарные меры безопасности для защиты русской делегации и ее членов... русское правительство... констатирует, что позицию... швейцарских властей совершенно очевидно следует квалифицировать как терпимость (*Duldung*) в отношении одного из наиболее серьезных преступлений, а именно убийства полномочного представителя другой страны²²⁸.

В этой связи Советское правительство требовало, чтобы правительство Швейцарии ввиду «его серьезной и очевидной ответственности» отдало приказ о проведении самого серьезного расследования и сообщило ему результаты. В порядке удовлетворения (*Genugtuung*) России оно также тре-

²²² *Ibid.*, 5th Year, No. 4 (April 1924), p. 524.

²²³ Следует отметить, что тире, поставленное Комитетом после слов «ответственность государства», показывает, что, по мнению Комитета, государство несет ответственность не за преступления, совершенные частными лицами, а за особо серьезное в данных случаях бездействие, в котором были обвинены его органы в связи с совершением этого преступления.

²²⁴ League of Nations, *Official Journal*, 5th Year, No. 4 (April 1924), pp. 523 et seq.

²²⁵ *Ibid.*, pp. 597 et seq. В частности, отмечались ответы Венгрии, Кубы, Польши и Швейцарии.

²²⁶ См. выше, пункты 95 и далее. В них указаны наиболее примечательные ответы. Там также указывается, что Подготовительный комитет под несомненным влиянием выводов Комитета юристов, учрежденного после *Янинского* инцидента, на основе полученных ответов, сформулировал основу для дискуссии № 10, текст которой был предельно конкретен. Как мы видели, на Конференции эта основа для дискуссии была включена в формулировку единого принципа, не проводящего никакого различия между случаем причинения ущерба частным лицам иностранного происхождения и случаем причинения ущерба иностранцам, выполняющим государственные функции — различия с точки зрения характера и источника действий, которые как в том, так и в другом случае могут быть вменены государству в вину и повлечь за собой ответственность.

²²⁷ Furgler, *op. cit.*, p. 58.

²²⁸ *Ibid.*, pp. 58—59.

бовало увольнения и судебного преследования всех служащих, которые в данном случае виновны в сколь-нибудь значительных проступках.

123. После этой телеграммы между обеими странами установились напряженные отношения. Федеральный совет считал себя оскорбленным выдвинутым против него обвинением. В телеграмме от 13 мая он направил ответ, прежде всего напоминая о публичном осуждении этого преступления, сделанном сразу после того, как ему стало известно о нем, и о действиях, предпринятых в отношении родственников погибшего. Он прежде всего обратил внимание на некоторые важные, по его мнению, аспекты дела: в момент покушения Воровский не имел на территории Швейцарии задания, которое можно было бы рассматривать как официальное, поскольку приглашающие державы Конференции официально еще не пригласили Россию на вторую сессию Конференции. Генеральный секретарь Конференции в своей ноте от 4 мая даже информировал Федеральный совет о том, что Воровского не следует рассматривать как участника Конференции. Со своей стороны, Воровский, который на первой сессии Конференции заявил властям кантона Во, что он не просит какой-либо специальной защиты, прибыл на вторую сессию, даже не сообщив данным властям о своем прибытии. Далее в телеграмме говорилось, что эти власти:

тем не менее предприняли негласную охрану Вашей делегации, но они никогда не знали о заговоре против нее. Когда швейцарские власти узнали, что члены одной организации кантона Во предприняли действия, с тем чтобы вынудить Вашу делегацию покинуть территорию Швейцарии, они немедленно вмешались, чтобы положить конец таким действиям. К членам этой организации кантона Во было предъявлено требование вести себя надлежащим образом. Нет никаких доказательств, которые позволяют предположить, что они поддерживали связи с убийцей. Ником образом не существует никакой прямой связи между их действиями и фактом покушения. Конради был арестован сразу же после совершения преступления. Он заявляет, что хотел отомстить за ужасные страдания, которые перенесла его семья в России. Он находится в руках судебных властей кантона Во, которые в соответствии с судебным порядком Швейцарии полномочны расследовать это дело и вынести по нему решение. Судебные органы выполняют свою задачу в условиях полной независимости... Федеральный совет имеет право требовать от Советского правительства возмещения за неслыханные акты насилия и грабежа, которое оно совершило или позволило совершить по отношению к миллионам швейцарских граждан, но Федеральный совет не должен никому предоставлять других средств удовлетворения, кроме тех, которые предусматриваются в соответствии с его долгом следить за беспристрастным применением законов, действующих в стране²²⁹.

124. В новой телеграмме от 8 июня народный комиссар Чичерин заявил, что ответ Федерального совета нельзя рассматривать как удовлетворительный и что он может вызвать глубокое возмущение широких народных масс России. Он добавил:

Правительство Швейцарии, не довольствуясь безапелляционным отказом русскому народу и его правительству в каком-либо удовлетворении за нанесенные ему серьезные оскорбления, а также тем, что оно закрыло глаза на свою собственную пассивность, которая привела к трагической гибели полномочного делегата Воровского, даже прибегает к клевете, с которой убийца выступил против народа, представитель которого стал его жертвой, и в данном случае не нашло ничего лучшего, как так же и таким же образом оскорблять русское правительство. Правительство Швейцарии хранит молчание в отношении всех заявлений, сделанных в русской ноте от 16 мая... Таким образом, правительство Швейцарии уже не просто проявляет терпимость к преступлению... его нынешняя позиция, как это явствует из телеграммы, должна квалифицироваться как моральное соучастие (Beihilfe) в преступлении. Русское правительство... оставляет за собой право требовать полного удовлетворения²³⁰.

Поскольку Федеральное правительство отказалось ответить на эту последнюю телеграмму, Советское правительство объявило бойкот Швейцарии и порвало с ней все отношения, как торговые, так и прочие. Положение оставалось напряженным, и оправдательный приговор, вынесенный Конради судом присяжных в Лозанне 16 ноября 1923 года, не способствовал понскам какого-либо решения. Когда Генеральный секретарь Лиги Наций в марте 1926 года пригласил СССР принять участие в работе проходившего в Женеве заседания Подготовительного комитета Совещания по разоружению, народный комиссар Чичерин в своем письме от 7 апреля 1926 года заявил протест по поводу выбора швейцарского города для проведения предполагавшегося заседания и подчеркнул, что во время инцидента 1923 года:

хотя правительство Швейцарии и было своевременно предупреждено об открытых угрозах, высказывавшихся в экстремистских кругах против советского делегата Воровского, оно не только не приняло никаких необходимых при данных обстоятельствах мер в целях предотвращения преступных актов, но и после совершения преступления сделало все возможное, чтобы гарантировать безнаказанность преступникам. Упорный отказ правительства Швейцарии выполнить свой элементарный долг и какими-либо официальными действиями выразить свое осуждение совершенного преступления лишает всякой ценности заверения, данные им Лиге Наций... Поэтому советские делегаты, как и в 1922 году, не могут надеяться на эффективную защиту со стороны швейцарских властей²³¹.

125. В конце концов инцидент был урегулирован в 1927 году путем обмена между швейцарским посланником и советским послом в Берлине текстами следующего совместного заявления:

Учитывая желание правительства Союза Советских Социалистических Республик и Швейцарской конфедерации урегулировать спор между двумя этими государствами, возникший в результате убийства г-на Воровского и покушений на г-на Аренса и г-на Дивилковского во время Лозаннской конференции, Федеральный совет Швейцарии

²²⁹ *Ibid.*, p. 60.

²³¹ League of Nations, *Official Journal*, 7th Year, No. 5 (May 1926), p. 661. См. также примечания, приведенные в «Курсе международного права» под редакцией Ф. И. Кожевникова и др. (Институт государства и права Академии наук СССР, Москва, «Наука», 1969 год), том V; «Основные институты и отрасли современного международного права», стр. 430, сноски 62 и 63, и стр. 438, сноска 81.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 59—60.

вновь заявляет, что он полностью осуждает этот преступный акт и глубоко сожалеет о нем. Кроме того, как только между правительствами Союза Советских Социалистических Республик и Швейцарской конфедерации начнутся переговоры по всем существующим между двумя государствами перешенным вопросам, он в целях примирения будет готов предоставить дочери г-на Воровского материальную помощь, характер и форма которой будут обсуждены одновременно с этими вопросами²³².

Если рассматривать этот случай по существу, то позиция обоих государств в отношении норм права, применимых к данному спору, вполне очевидна. Возражения выдвигаются не в отношении принципов, а в отношении фактов. Здесь также не следует позволять ввести себя в заблуждение некоторыми выражениями, как, например, «моральное соучастие», приводившимися в телеграмме Советского правительства в момент наибольшей напряженности. Последнее не усматривало никакого основания для возложения на Швейцарию международной ответственности за преступный акт, совершенный на швейцарской территории частным лицом. Оно усматривало его в позиции, занятой в связи с этим актом официальными властями Швейцарии. По мнению Советского правительства, они не выполнили своего обязательства в отношении защиты с точки зрения как предупреждения преступления, так и наказания преступника. Со своей стороны, правительство Швейцарии недвусмысленно отрицало свою виновность в непредоставлении защиты и в этой связи настаивало на том, что статус г-на Воровского был, по его мнению, «неофициальным», поскольку это, с его точки зрения, делало менее строгим возложенное на него обязательство по обеспечению защиты. Поэтому дискуссия не касалась вопроса о том, можно ли в случае неправомерных действий со стороны частных лиц рассматривать, с точки зрения права, в качестве основания для ответственности государства что-либо иное, кроме поведения органов государства в связи с такими действиями. В данном случае обе стороны совершенно очевидно придерживались одного мнения. Дискуссия касалась исключительно вопроса о том, имело или нет в данном случае место невыполнение государственных органами Швейцарии своих обязательств по обеспечению защиты.

126. В 1932 году при переезде в автомобиле из Багдада в Тегеран трое служащих консульства Соединенных Штатов Америки подверглись на иранской территории нападению со стороны банды разбойников, были ограблены и захвачены ею. Они были освобождены правительственными войсками, атаковавшими банду и взявшими в плен часть грабителей, которые впоследствии были приговорены к смерти. В результате этих событий государственный департамент считал, что в данном случае были приняты разумные меры защиты, и 16 ноября 1932 года сообщил американской миссии в Тегеране, что нет оснований

требовать возмещения убытков, поскольку иранские власти полностью выполнили свои обязательства²³³.

127. В разделе 7 (пункт 25) упоминалось о деле *Барона де Боркграва*, бельгийского дипломата, убитого в Испании в 1936 году. Правительство Бельгии утверждало, что убийство было совершено государственными органами; правительство Испании отрицало это. Однако правительство Бельгии также подчеркивало, что даже если испанская версия и достоверна, то Испания несет международную ответственность в силу того, что испанские власти не выполнили своего долга по обеспечению надлежащей защиты сотрудника иностранного посольства, а затем не выполнили своего долга в отношении быстрого преследования виновных и наказания их²³⁴.

128. После нападения частных лиц на *итальянского консула в Шамбери* французские судебные органы начали следствие в отношении виновных. Однако это следствие не привело к вынесению приговора суда, и судебное расследование было приостановлено ввиду предполагаемого принятия закона об амнистии. Итальянское правительство выразило протест. Затем министр иностранных дел запросил органы юстиции о том, следует ли отвечать итальянскому посольству, основываясь на сведениях, предоставленных министром юстиции. Юрисконсульт департамента, действуя на основе норм международного права, сформулировал следующие замечания, из которых очевидно, какие международные обязательства Франция должна выполнять и какое в данном случае международное правонарушение может повлечь за собой ответственность Франции:

Обязательство государства обеспечивать пресечение правонарушений, совершаемых против иностранцев на его территории, является общепризнанным и закрепленным во многих судебных решениях принципом международного права. Это обязательство является особенно строгим, когда пострадавшим является официальное лицо, прибывшее для выполнения своих функций на территорию государства, где оно стало жертвой правонарушения: такое мнение было выражено Комитетом юристов в докладе, одобренном Советом Лиги Наций 13 марта 1924 года; это особое обязательство, естественно, касается и консула, как это отмечалось в решении от 27 апреля 1927 года по делу Маллена, связанному со спором между Соединенными Штатами и Мексикой.

Государство не может уклониться от этого обязательства, возлагаемого в соответствии с международным правом, ссылаясь на свое законодательство, например на закон об амнистии... и тем более на проект закона об амнистии... и ведомственный циркуляр.

Если бы ответ посольству Италии был выдержан в духе письма министра юстиции, то правительство Италии было бы вправе считать, что Франция не выполнила своих меж-

²³³ Hackworth, *op. cit.*, pp. 656—657.

²³⁴ См. Меморандум правительства Бельгии от 15 мая 1937 года, P. C. I. J. Séries C, No. 83, pp. 23 *et seq.*, в частности pp. 28—32; Вводный меморандум о предварительных оговорках, представленных правительством Испании, от 29 июня 1937 года, *ibid.*, pp. 55 *et seq.* См. также примечания, содержащиеся в приложениях к обоим меморандумам.

²³² Furgler, *op. cit.*, p. 61.

дународных обязательств. Оно было бы вправе предложить передать спор в арбитраж, и мы не смогли бы отказаться от этого, не входя в противоречие с нашей общей политикой. Кроме того, в случае подобного отказа правительство Италии было бы вправе передать в одностороннем порядке данный спор в Постоянную Палату Международного Правосудия. Неблагоприятное для Франции решение вопроса в этой инстанции не вызывает сомнений.

Следовательно, юрисконсульт Департамента полагает, что необходимо принять эффективные меры для: 1) незамедлительного возбуждения дела против преступников в компетентном судебном органе; 2) обеспечения скорейшего выполнения вынесенного приговора...²³⁵

129. В этой связи целесообразно напомнить о деле *Бернадотта*, хотя речь идет не о споре между двумя государствами, а между государством и Организацией Объединенных Наций. 17 сентября 1948 года граф Бернадотт, посредник Организации Объединенных Наций в Палестине, и полковник Серо, наблюдатель Организации Объединенных Наций, были убиты на израильской территории членами банды «Штери». Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций потребовал от государства Израиль принести официальные извинения, активизировать усилия в целях судебного преследования преступников и выплатить денежную компенсацию. Отметив в своем докладе по данному вопросу, что правительство Израиля следует считать ответственным за действия своих вооруженных сил, хотя и не регулярных, он указал на два других факта, из которых в данном случае вытекало ответственность Израиля: последний не проявил надлежащей оперативности и не принял разумных мер с целью предотвратить убийство, а также не принял всех необходимых мер в соответствии с международным правом и резолюцией Совета Безопасности от 19 октября 1948 года, с тем чтобы предать виновных суду²³⁶. Организация Объединенных Наций предъявила аналогичные требования правительству Иордании в связи с убийством служащего Организации *Бакке*, совершенного 13 июля 1948 года на территории Иордании²³⁷, и правительству Египта — в связи с убийством двух наблюдателей Организации Объединенных Наций, подполковника *Керу* и капитана *Жаннеля*, совершенным на египетской территории 28 августа того же года нерегулярными войсками из Саудовской Аравии²³⁸.

130. В практике последних лет имелись многочисленные случаи нападений на иностранные дипломатические или консульские миссии. Можно отметить, что в тех случаях, когда интересующие нас проблемы были очевидными, стороны основывались на позиции органов принимающего государства, для того чтобы подтвердить или отрицать наличие международной ответственности этого государства. Так, в 1954 году во время нападения на дипломатическую миссию Румынии в

Берне, совершенного румынскими беженцами, приехавшими из Германии, правительство Румынии направило швейцарскому правительству целый ряд нот с требованием компенсации причиненного материального и морального ущерба на основании того, что: а) швейцарские власти не предусмотрели нападения, что они обязаны были сделать, для того чтобы обеспечить защиту, которую, согласно нормам международного права, принимающее государство должно обеспечивать для дипломатической миссии направляющего государства; б) вопреки той же обязанности они слишком поздно положили конец оккупации миссии и задержали виновных; с) они не оказали немедленную помощь шоферу миссии, который был ранен²³⁹. В ответных нотах на румынские ноты Федеральный совет отклонил предъявленные ему требования, заявив, со своей стороны, что: а) нападение невозможно было ни предусмотреть, ни предотвратить; б) полиция, как только она была извещена, приняла все меры, которых требовали обстоятельства; с) как только стало известно о ранении шофера, он был доставлен в больницу²⁴⁰. Швейцарские власти заявили также, что они накажут виновных, и, действительно, те были приговорены к тюремному заключению, лишены гражданских прав и высланы с территории Швейцарии²⁴¹. В связи с этим инцидентом Федеральный совет запросил заключение правового отдела политического департамента. Правовой отдел вынес свое заключение 28 февраля 1955 года, изложив в нем следующие соображения, которые заслуживают того, чтобы их здесь привести, поскольку они представляют собой общий интерес для рассматриваемого здесь вопроса:

...Какие действия влекут за собой ответственность государства? В принципе это действия, противоречащие международному праву, в данном случае обязанности обеспечивать защиту дипломатической миссии — обязанности, которые лежат на принимающем государстве.

Несет ли в данном случае Конфедерация ответственность за действия агрессоров, которые являются простыми частными лицами? Принимающее государство обязано предотвращать действия, противоречащие международному праву, которые могут совершить частные лица, а также подвергать уголовному наказанию авторов такого действия в тех случаях, когда это действие было совершено (цитата: Гугенхейм)...

Ответственность за предотвращение действий, противоречащих международному праву, согласно швейцарской концепции (цитата: Салис — Буркхардт), является ограниченной и тесно связанной с контролем, осуществляемым государством на территории, которой оно управляет и на которой осуществляет свою законодательную и исполнительную власть. Государство должно предотвращать действия и на-

²³⁵ Kiss, *op. cit.*, p. 615.

²³⁶ Whiteman, *op. cit.*, pp. 742 et seq.

²³⁷ *Ibid.*, pp. 744 et seq.

²³⁸ *Ibid.*, pp. 746—747.

²³⁹ Комментарий относительно нот румынского правительства от 15, 16 и 28 февраля и от 24 апреля 1955 года см. в работе Перрена «L'agression contre la légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXVIII, No. 3 (July — September 1957), p. 414.

²⁴⁰ Комментарий относительно швейцарских нот от 15 и 18 февраля и от 23 марта 1955 года см. *ibid.*, p. 415.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 416.

казывать за действия, совершаемые с его территории и направленные против внешней и внутренней целостности иностранных государств, с которыми оно находится в состоянии мира, против эмблем этих государств и против неприкосновенности дипломатических представителей, которым оно предоставляет иммунитет. Однако ни обязательство предотвращения, ни обязательство наказания не носят абсолютного характера. Первое обязательство осуществляется лишь в рамках общего стандарта, в рамках ответственности за бездействие. Оно зависит от внутреннего положения в каждой стране в определенный период. Государство должно проявлять «должную старательность»; оно абсолютно не обязано препятствовать любому инциденту, что по существу было бы невозможно. Что касается обязательства наказания, то оно конкретизировано во внутригосударственном праве, и прежде всего в уголовном праве. Международное право должно быть, таким образом, дополнено, и оно оставляет внутригосударственному праву неограниченные полномочия в определении меры наказания. Однако, когда государство не выполняет своих обязанностей по предотвращению и наказанию или выполняет их не полностью, оно само становится ответственным в международном плане...²⁴²

131. В 1958 году при аналогичных обстоятельствах имело место нападение на *дипломатическую миссию Венгрии в Берне*. Для того чтобы соответственно подтвердить и отклонить наличие международной ответственности Швейцарии, обе стороны вновь сослались на позицию, занятую в этом случае швейцарскими властями²⁴³. Аналогичным образом, в связи с разгромом *советского павильона на Измирской ярмарке* в 1964 году Советское правительство заявило протест правительству Турции и потребовало компенсации за понесенный ущерб, заявив, что турецкие власти не выполнили своего обязательства обеспечить защиту²⁴⁴.

132. Бурные демонстрации состоялись 28 ноября 1964 года и 9 февраля 1965 года у *посольства Соединенных Штатов в Москве*. В первом случае они представляли собой выступление студентов, в большинстве своем африканских, которые протестовали против действий США в Конго, а во втором случае — выступления студентов, прежде всего из стран Азии, которые протестовали против бомбардировок Северного Вьетнама. Ущерб был значительным, и посол Соединенных Штатов протестовал в обоих случаях против недостаточной защиты посольства. 9 февраля Белый дом опубликовал следующее коммюнике:

Президент придает самое большое значение тому, что защита посольства силами милиции была совершенно недостаточной, хотя Советское правительство заранее было предупреждено о том, что демонстрация состоится.

Соединенные Штаты решительно настаивают на том, чтобы в соответствии с международным правом и обычаем была обеспечена защита их собственности и их дипломатического персонала — защита, которая необходима для поддержания дипломатических отношений между государствами.

²⁴² *Annuaire suisse de droit international, 1959* (Zurich, 1960), p. 225.

²⁴³ *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXX, No. 1 (January — March 1959), pp. 115 et seq.

²⁴⁴ «Правда» от 31 августа 1964 года; и Институт государства и права Академии Наук СССР, цит. соч., стр. 438.

Выражения сожаления и предложения о компенсации за ущерб не могут заменить необходимой защиты²⁴⁵.

4 марта состоялась новая, более бурная демонстрация, организованная примерно 5000 студентов из тех же стран. На этот раз были приняты более энергичные меры по защите, но они оказались недостаточными ввиду числа демонстрантов, и для восстановления порядка пришлось вызвать 500 солдат московского гарнизона, которые разогнали нарушителей порядка и произвели аресты. Тем не менее было совершено новое нападение в тот же день, позднее, в результате которого был причинен новый ущерб. Заявляя протест министру иностранных дел СССР, посол Соединенных Штатов отдал должное «мужественным действиям» конной милиции и армии, но защиту посольства охарактеризовал как «совершенно неэффективную». Со своей стороны, советский министр выразил сожаление своему собеседнику и обещал компенсировать ущерб, понесенный посольством, добавив, что в будущем советские органы примут дополнительные меры для обеспечения безопасности посольства²⁴⁶.

133. Наконец, можно также упомянуть случай аналогичного характера: *демонстрации против посольства СССР в Пекине*. Эти демонстрации проходили главным образом в августе 1966 года, и некоторые из них привели к тому, что 26 августа Советское правительство направило китайскому правительству ноту протеста. После описания событий, которые, согласно ноте, серьезно нарушили нормальную работу посольства и создали угрозу безопасности его сотрудников, в ноте далее говорилось:

Необходимо отметить, что эксцессы перед воротами советского посольства происходят на глазах китайских полицейских, которые тем не менее не принимают никаких мер для их пресечения.

О позиции, занятой китайскими властями в отношении провокаций, направленных против советского представительства, свидетельствует следующий факт. 22 августа представитель китайского министерства иностранных дел отказался принять протест и. о. советского временного поверенного в делах против действий хулиганов, которые остановили автомобиль посольства. Более того, представитель министерства взял провокаторов под защиту... Фактически представитель заявил, что китайские власти не исключают возможности продолжения эксцессов, которые происходят перед советским посольством²⁴⁷.

134. Инциденты, подобные тем, которые мы только что упомянули, являются слишком частыми в хронике современных международных отношений, и при желании можно было бы найти и другие, даже более недавние примеры. Но мы считаем, что тех инцидентов, которые мы упомянули, вполне достаточно, для того чтобы с уве-

²⁴⁵ *The New York Times*, 11 February 1965; *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXX, No. 1 (January — March 1965), pp. 159 et seq.

²⁴⁶ *The New York Times*, 5, 6, 7 and 8 March 1965, *Revue générale de droit international public, loc. cit.*

²⁴⁷ *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXXVIII, No. 1 (January — March 1967), pp. 182 et seq.

ренностью подтвердить принцип, который мы можем отныне считать закрепленным в практике международных отношений. Случаи действий отдельных лиц против иностранных лиц или иностранной собственности, которым государство обязано обеспечить особую защиту, не дают оснований ни для какого исключения из общего правила, касающегося возможного определения международной ответственности государства в связи с действиями отдельных лиц. И в этих случаях подобные действия также не вменяются государству в вину в качестве основания его международной ответственности. Государство несет ответственность лишь за позицию, занятую его органами в отношении действий частных лиц. Если в подобных случаях международная ответственность какого-либо государства более часто упоминается правительствами-истцами и даже более часто признается правительствами-ответчиками, то это объясняется лишь значительно более жестким характером лежащего на государстве обязательства обеспечивать защиту лиц или имущества, о которых идет речь.

135. Можно также спросить, не должны ли действия, совершенные на территории какого-либо государства лицами, и в особенности группами лиц или бандами, разработавшими свои планы деятельности на территории соседнего государства, рассматриваться как особая категория действий отдельных лиц, в связи с которыми может возникнуть вопрос о международной ответственности. Новая и новейшая история дает слишком много примеров инцидентов, спровоцированных подобными действиями, протестов, адресованных правительствам, обвиняемым в оказании гостеприимства и поддержки группам, совершившим эти действия, и решительных отклонений этих обвинений и т. д. Нет необходимости останавливаться на перечислении конкретных случаев, так как у нас возникли бы лишь затруднения из-за большого выбора²⁴⁸. Напротив, нам необходимо отметить, что ответственность, упоминаемая в таких случаях, не всегда обязательно квалифицируется как ответственность за действия частных лиц. Несомненно, имеются случаи, когда действия совершаются группами лиц, которые являются и остаются группами частных лиц или, по крайней мере, группами, совершенно чуждыми аппарату государства, на территории которого они проживают. Они находятся в этом государстве в качестве беженцев; если они создают организации, то делают это на свой страх и риск, то есть тайно, даже если они и пользуются в этой стране сочувствием и поддержкой определенных кругов. В таком случае действия, которые подобные группы могут совершать на тер-

²⁴⁸ Подробный анализ практики государств в отношении споров, вызванных действиями организованных вооруженных банд в зарубежных странах, приводится в работе I. Brownlie «International law and the activities of armed bands», *International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 7 (October 1958), pp. 724 et seq.

ритории какого-либо другого государства, не представляют собой отдельную категорию, отличную от других действий частных лиц. Они не могут рассматриваться в другом качестве: их нельзя считать действиями государства, на территории которого они были запланированы и подготовлены. Международная ответственность этого государства может возникнуть в связи с указанными действиями, однако всегда по одной из упомянутых выше различных причин, которые влекут за собой ответственность при аналогичных обстоятельствах. Правительство этой страны может быть обвинено в том, что оно, со своей стороны, не выполнило международных обязательств по охране, защите и контролю, не смогло выполнить свою непосредственную обязанность не допускать на своей территории подготовки действий, направленных против правительства иностранного государства или могущих поставить под угрозу безопасность этого правительства²⁴⁹, и т. д. Иными словами, речь всегда будет идти о тех же выразившихся в бездействии международных правонарушениях²⁵⁰, которые обычно ставятся в вину государству в связи с действиями отдельных лиц и многочисленные примеры которых мы видели.

136. Для того чтобы государство могло нести ответственность по другим причинам — ответственность, непосредственно вытекающую из действий, совершенных группами или бандами, о которых идет речь, — необходимо, чтобы положение было

²⁴⁹ В этом контексте интересно привести следующий отрывок из ноты правового отдела министерства иностранных дел Франции от 25 февраля 1935 года:

«Франция оказалась бы связанной международной ответственностью, если бы французское правительство допустило на своей территории действия, могущие поставить под угрозу соседнее дружественное государство. Это давно выработанная норма международного права, которую Франция всегда стремилась неукоснительно выполнять. В этой связи достаточно напомнить о взятом после восстания карлистов обязательстве разрешить испанским беженцам поселиться к северу от Луары, переселенки на юго-запад страны большого числа саарских беженцев, мерах, принятых в свое время в отношении полковника Масна...» (Kiss, *op. cit.*, p. 591).

²⁵⁰ Именно такие обвинения в невыполнении обязательства осуществлять должный контроль и проявлять бдительность были высказаны, например, в предупреждении, сделанном в начале 1958 года французским правительством правительству Туниса, с тем чтобы подчеркнуть ответственность последнего в связи с передвижениями войск и техники на алжиро-тунисской границе [выступление г-на Пино в Национальном собрании 22 января 1958 года (Kiss, *op. cit.*, p. 558)]. В этой же связи можно упомянуть о предупреждении, сделанном Испанией Соединенным Штатам в связи с нападением катеров кубинских контрреволюционеров на испанское грузовое судно «Сьерра Арансасу», совершенным в Карибском море 14 сентября 1964 года [*Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXXVI, No. 1 (January — March 1965), pp. 126 et seq.]. Сюда же относятся упреки в недопустимой терпимости, содержащиеся в протестах в связи с нападением на аэропорты или пассажирские самолеты или же в связи с другими правонарушениями, зачастую направляемых правительствами стран, где произошли эти события, правительствам тех стран, где они были подготовлены организациями, пользующимися гостеприимством этих государств.

ным. Необходимо, чтобы отношения этих групп с правительством страны, в которой находится их база, носили иной характер и были более тесными. В тех случаях, когда отмечается, что это правительство поощряет и даже содействует организации таких групп, что оно оказывает им финансовую помощь, обучает их, вооружает, координирует их деятельность с деятельностью своих собственных сил в целях проведения возможных операций и т. д., указанные группы перестают быть, с точки зрения международного права, частными лицами. Они становятся образованиями, которые действуют согласованно с государством и по его подстрекательству, которые выполняют задания, санкционированные или даже порученные им этим государством. Эти группы входят тогда в категорию тех органов, связанных фактически, если не официально, с государственным аппаратом, которые часто называют «фактическими органами» и которые были рассмотрены в разделе 5 настоящей главы²⁵¹. Когда они проводят предусмотренную деятельность, эта деятельность вменяется государству в вину, представляет собой международные правонарушения последнего, незаконные действия, а не упущения, которые влекут за собой международную ответственность данного государства. Таким образом, это явно не связано со случаями ответственности государства за действия частных лиц.

137. Так завершается длительный анализ юриспруденции и практики, который нам необходимо было проделать, чтобы документально определить критерии, применяемые в международных отношениях для разрешения проблем, поставленных в начале настоящего раздела. Теперь нам необходимо принять во внимание мнения, выраженные авторами, занимавшимися рассмотрением этого вопроса. Мы надеемся, что сможем конкретно выполнить эту задачу, несмотря на наличие в этом случае большого числа моногра-

²⁵¹ (См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 313, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункты 186 и далее). Если государство, являющееся объектом таких претензий, отрицает свою ответственность в этом вопросе, то обычно оно оспаривает существование фактических связей с указанными группами или бандами, а не последствия, вытекающие из подобных связей в случае, когда они являются действительными и доказанными. В этой связи интерес представляет нота от 21 февраля 1934 года правового отдела министерства иностранных дел Франции (Kiss, *Répertoire...*, op. cit., III, p. 585), касающаяся полемики между германским и австрийским правительствами в связи с созданием Лиги борьбы австрийских немцев (Kampfring der Deutschösterreicher im Reiche) и деятельностью этой Лиги. История протестов, связанных с подобными случаями, показывает также, что полемика между заинтересованными странами касалась в первую очередь существования и доказательства связей между правительством и якобы частными органами, проводящими подрывную деятельность в отношении соседних государств. Информацию о случаях «косвенной агрессии» посредством «частных» вооруженных групп см. в работе S. G. Kahn, «Private Armed Groups and World Order», *Netherlands Yearbook of International Law*, 1970 (Leyden) vol. I, 1971, pp. 32 et seq.

фий, статей и страниц учебников. Однако мнения подавляющего большинства авторов могут быть легко сгруппированы в два или три основных направления, в зависимости от их принципиальной приверженности к тому или иному теоретически возможному решению рассматриваемых проблем. Различия по тому или иному конкретному вопросу, многочисленные нюансы мнений не представляют для нас интереса, если только аспекты, которых они касаются, не могут повлиять на разработку нормы или норм по этому вопросу. Кроме того, нам представляется нецелесообразным останавливаться в настоящем докладе на критическом рассмотрении этих абстрактных позиций, поскольку их критика фактически находит отражение в результатах исследования, проведенного нами для выяснения принципов, конкретно соответствующих правовым доктринам стран — членом международного сообщества. Напомним наконец, что соображения, предварительно сформулированные нами для того, чтобы они служили руководством в нашем исследовании, уже позволили нам выявить ряд концепций²⁵², которые являются как ответами на проблемы, поставленные тем или иным автором или группой авторов, так и вескими причинами для того, чтобы считать обоснованными одни решения и отвергать другие.

138. Однако перейдем к рассмотрению различных направлений. Прежде всего можно напомнить, даже если они и представляют в основном теоретический интерес, мнения, которые тем или иным образом сводятся к вменению государству в вину в качестве основания его международной ответственности действий частных лиц совершенно независимо от возможной позиции органов в отношении таких действий. В этой связи имеет место своего рода противоборство двух идей. С одной стороны, существует идея, восходящая к раннему средневековью и основывающаяся на «солидарности социальной группы» — ответственности последней за действия всех членом группы. С другой стороны, существует идея, предусматривающая своего рода гарантию, которую государство должно давать в отношении всего, что происходит на его территории²⁵³. Первая идея смогла привлечь нескольких современных писателей²⁵⁴, но фактически она почти не имеет по-

²⁵² См. выше, пункты 63—73.

²⁵³ По этому вопросу см. соображения, изложенные выше, в пункте 73.

²⁵⁴ В действительности о возрождении этой идеи в новой форме, по-видимому, думает в данный момент Аранхио-Рунс в работе «*Gli enti soggetti dell' ordinamento internazionale*» (Milan, Giuffrè, 1951), vol. I, p. 366, note 468; и «*Stati e altri enti (Soggettività internazionale)*», *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII (Turin, 1971), p. 154, note 9, когда он указывает, что следовало бы возвратиться к идее «солидарности группы в германском смысле». Дж. Пау в своей работе «*Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione*», Istituto di scienze giuridiche, economiche e politiche dell' Università di Cagliari, *Studi economico-giuridici*, vol. XXXIII (1949—1950) (Rome, Pinnaro, 1950), pp. 284—285, рассматривает частных лиц, организованных

длинных сторонников в наше время. Что касается второй идеи, то она редко выдвигалась в качестве общеприменимого критерия²⁵⁵. С другой стороны, она, главным образом, находила сторонников, которые отстаивали применительно к особым ситуациям, начиная с действий, совершенных во время мятежей, гражданских войн, националистических демонстраций²⁵⁶ и кончая действиями, совершенными против лиц или имущества, имеющих право на особую защиту²⁵⁷.

на определенной территории, как важный элемент государства и считает, что государство должно нести ответственность за действия всех членов любой составной части государства.

²⁵⁵ Лишь А. Сольдати [A. Soldati, *La responsabilité des Etats dans le droit international* (Paris, Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1934), pp. 83—84] утверждает, что государство, для того чтобы гарантировать выполнение своих обязательств, должно вообще выступать в качестве гаранта поведения любого лица.

²⁵⁶ Критерий, в силу которого государство в подобном случае несет ответственность за действия отдельных лиц независимо от позиции, выраженной в отношении этих действий органами, был поддержан Брюса, который отстаивал его в своем докладе, подготовленном в 1898 году для Института международного права. Он прежде всего имел в виду ущерб, причиненный во время всплеск национализма, направленных против иностранцев как таковых. См. E. Brusa, «Responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile», *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1898 (Paris), vol. 17, pp. 96 et seq. Указанный тезис был поддержан Фошлем [Fauchille (*ibid.*, 1900, vol. 18, pp. 234—235)], однако кое-кто пытался опровергнуть его. Тем не менее он вновь появился, правда, в более урезанном виде, в новом совместном докладе Брюса и фон Бара («Nouvelles thèses», *ibid.*, pp. 47 et seq.). Этот доклад был одобрен большинством членов Института (*ibid.*, pp. 254 et seq.). Однако юристы не выступили в поддержку подобных концепций. Лишь несколько лет спустя Дж. Губель в работе «The International Responsibility of States for Injuries Sustained by Aliens on Account of Mob Violence, Insurrections and Civil Wars», *American Journal of International Law*, (Washington, D. C.), vol. 8, No. 4 (October 1914), pp. 802 et seq., попытался встать на защиту этих же идей. Однако анализ практики и юриспруденции, который он провел для обоснования своего тезиса, был далеко не убедительным. Поэтому позднее другие авторы выступили за принятие решения, предусматривающего ответственность государства за весь ущерб, причиненный иностранцам во время волнений националистически настроенной толпой, не заявляя, однако, что это решение уже реализовано в международных отношениях. См. J. W. Garner, «Responsibility of States for injuries suffered by foreigners within their territories on account of mob violence, riots and insurrection», *Proceedings of the American Society of International Law*, Twenty-first annual meeting, Washington D. C., 1927, pp. 27—58 and 62; H. V. Evatt, «The international responsibility of States in the case of riots or mob violence — A study of the Kalgoolie Riots Case, 1934», *Australian Law Journal, Supplement to volume 9* (Sydney), 15 November 1935 pp. 13 et seq.

²⁵⁷ Ответственность государства за все действия частных лиц, совершенные в этих условиях, была поддержана в работах: Décencière-Ferrandière (*op. cit.*, p. 129); Eagleton (*The Responsibility of States...*, *op. cit.*, pp. 80—81 et 93); J. Dumas «La responsabilité des Etats à raison des crimes et délits commis sur leur territoire au préjudice d'étrangers», *Recueil des cours...* 1931-II (Paris, Sirey, 1932), vol. 36, p. 254; Cavaré (*Le droit international public positif* (Paris, Pédone, 1962), vol. II, pp. 496—497); Grieg (*op. cit.*, p. 444). Отметим в этой же связи, что М. Р. Гарсиа-Мора в работе

139. Вторая группа теорий объединяет тех, кто, имея различные мнения по многим другим аспектам, все же более или менее согласен по основному вопросу. Действие частного лица, по их мнению, может быть вменено государству в вину в качестве основания его международной ответственности, но при условии, что оно было совершено при наличии других факторов, а именно при отсутствии превентивных мер или реакции а posteriori, причем это бездействие происходило непосредственно от государства, то есть от его органов. Подобный тезис восходит к мысли Гроция об участии коллектива в правонарушении, совершенном частным лицом,— участии, состоящем в том, что этот коллектив не помешал совершению такого правонарушения (*patientia*) либо не наказал или не выдал виновного (*recertus*)²⁵⁸. Позднее Ваттель дал ему определение, ставшее классическим. «Если государство или его руководитель,— сказал он,— одобряет и подтверждает действие гражданина, то оно берет его на себя: тогда оскорбленный должен считать подлинным автором оскорбления государство, и, возможно, его гражданин мог быть лишь инструментом»²⁵⁹. Этот тезис, известный под названием «теории соучастия», занимал основное место в трудах юристов-международников XIX века; впрочем, можно было видеть его влияние на некоторые арбитражные решения той же эпохи. Полностью отвергнутый после первого десятилетия XX века, он тем не менее еще активно поддерживался в классическом труде Борчарда²⁶⁰,

International Responsibility for Hostile Acts of Private Persons against Foreign States (The Hague, Nijhoff, 1962), pp. 28—29, 35, выступает за принятие нормы, которая заменила бы ныне действующую и сделала бы государство автоматически ответственным за все действия, совершенные на его территории частными лицами, когда эти действия могут поставить под угрозу мир и безопасность во всем мире.

²⁵⁸ H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres* (Amsterdam, MDCXLVI), lib. II, pp. 366 et seq.

²⁵⁹ E. de Vattel, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (Lyons, Robert et Gauthier, 1802), vol. II, p. 72. Он уточнил следующим образом два способа, с помощью которых государство может подтверждать действие гражданина (pp. 71 and 75):

«Если монарх, который мог бы заставить своих подданных придерживаться норм справедливости и мира, позволяет им плохо относиться к иностранному государству в целом или к его гражданам, то он причиняет всему этому государству не меньший вред, чем если бы он сам плохо относился к нему...

Монарх, отказывающийся возместить ущерб, который причинил его подданный, или наказав виновного, или, наконец, выдать его, становится в некотором роде соучастником оскорбления и начинает нести ответственность за него...».

²⁶⁰ E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection...* (*op. cit.*), p. 217. В этом труде автор утверждает, что государство несет ответственность за действия частного лица в случае «проявления открытого или скрытого соучастия правительства в действии до или после его совершения либо в форме подтверждения или одобрения этого действия, либо в форме «неспособности» предотвратить правонарушение или провести расследование по делу, или уклонения от наказания частного лица, или же лишения пострадавшего возможности воспользоваться своими средствами предъявления иска лицу, причинившему ущерб».

который, однако, тоже отошел от него в своих более поздних произведениях²⁶¹. Позднее в связи с особым мнением Нилсена о решении по делу *Джейнса*²⁶² другие авторы, такие как Хайд²⁶³ и Брайерли²⁶⁴, хотели воскресить старую концепцию, заменив термин «соучастие», который они считали слишком сильным, термином «прощение» (condonation). Это относится прежде всего к идее, выдвинутой Нилсеном и состоящей в том, чтобы облегчить определение размеров компенсации в случаях «уклонения от наказания», принимая за основу ущерб, причиненный действием частного лица²⁶⁵. Во всяком случае, не создается впечатления, что эти авторы считали, что элементом, который необходимо принимать во внимание при определении действия, вменяемого государству в вину в качестве основания его ответственности, является правонарушение, в котором государство обвиняется, а не размер компенсации, которую государство обязано выплатить в результате этого правонарушения²⁶⁶. Наконец, в рамках этой же категории мнений необходимо упомянуть также более современные тезисы, выраженные итальянскими юристами нашей эпохи. При этом необходимо подчеркнуть, что эти тезисы лишь по некоторым аспектам приближаются к уже приведенным положениям и что они характеризуются прежде всего логиче-

ской связью, которая объединяет их с отдельными концепциями организации и характера государства как субъекта международного права. Поэтому их общей чертой является то, что они сглаживают, если не ликвидируют вообще, различие между действиями частных лиц и действиями органов, с тем чтобы рассматривать поведение частного лица как действие государства. Согласно Бискоттини, действие частного лица вменяется государству в вину на том же основании, что и действие органа, но и то и другое является таковым лишь в том случае, если они не были должным образом пресечены другими членами социальной группы, короче говоря, если государство не наказало за них²⁶⁷. Напротив, для Аранхио-Руиса как действие частного лица, так и действие органа являются «материально» действиями государства. В рассматриваемых нами ситуациях оба действия оказываются обязательными в одном и том же плане и являются материальными составными частями единого целого, комплексного действия. Именно это комплексное действие, состоящее из действия отдельного лица и бездействия органа, принимается во внимание как единое целое и как представляющее собой международное правонарушение государства, за которое последнее несет ответственность²⁶⁸.

²⁶¹ Borchard, «Important Decisions...», *American Journal of International Law* (op. cit.), p. 518. Утверждая, что теория, согласно которой государство несет ответственность за действия частного лица, находит наибольшую поддержку в практике государств и упрощает определение размеров ущерба, подлежащего возмещению, автор признавал в дальнейшем, что теория, согласно которой государство обязательно несет ответственность за действия своих органов, не предотвративших действия частного лица и не наказавших последнего, является «полезной...», поскольку она правильна сама по себе и признает различные степени правонарушения, совершенного правительством».

²⁶² См. выше, пункт 85.

²⁶³ C. C. Hyde, «Concerning Damages Arising from Neglect to Prosecute», *American Journal of International Law*, Washington, D. C., vol. 22, No. 1 (January 1928), pp. 140 et seq.; и *International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, 2nd rev. ed. (Boston, Little, Brown, 1951), vol. 2, pp. 941 et seq.

²⁶⁴ J. L. Brierly, «The Theory of Implied State Complicity in International Claims», *British Year Book of International Law*, 1928, London, vol. 9, pp. 42 et seq.; и *The Law of Nations*, 6th ed., rev. Waldock (Oxford, Clarendon Press, 1963), pp. 289—290.

²⁶⁵ Действительно, Брайерли намеревался подвергнуть критике суть нормы XI, пункт 2, проекта, принятого Институтом международного права на его сессии в Лозанне в 1927 году. В указанном пункте говорилось:

«Когда ответственность государства вытекает только из того, что оно не приняло необходимых мер после совершения действия, причинившего ущерб, то оно обязано лишь возместить ущерб, вытекающий из полного или частичного непринятия этих мер» (*Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 228 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 8).

Имеются также другие авторы, такие как Буве (Bouvé, op. cit., pp. 661 et seq.), которые, не выступая в поддержку «теории соучастия», проявляют, тем не менее, определенную склонность к ней всегда, когда возникает проблема определения размеров компенсации.

²⁶⁶ По этому вопросу достаточно сослаться на соображения, изложенные выше, в пунктах 64 и 66—70.

²⁶⁷ Biscottini, op. cit., pp. 19 et seq., and pp. 31 et seq. Таким образом, применение должного наказания приводит, с точки зрения международного права, к устранению незаконного характера любого действия какого-либо члена социальной группы, будь то орган или простое частное лицо. Автор, по-видимому, не ставил вопроса о том, не опровергает ли практика международных отношений такой вывод и в более общем плане — саму идею о том, что решение о международной противоправности действия или бездействия всегда зависит от позиции, занятой социальной группой после совершения данного действия или бездействия. Во всяком случае, в рассмотренных ситуациях Бискоттини пришел к выводу о том, что именно само действие частного лица, когда оно не было пресечено, вменяется государству в вину в качестве основания его международной ответственности. Поэтому для него, как и для сторонников классической идеи де Ваттеля, вновь возникает проблема возможного отсутствия связи между действием, которое в данной конкретной ситуации считается действием государства, и международным правонарушением, которое в той же ситуации рассматривается как правонарушение, совершенное государством.

²⁶⁸ G. Arangio-Ruiz, *Gli enti soggetti...* (op. cit.), pp. 363 et seq., и особенно «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano* (op. cit.), pp. 153—154. Автор не указывает, какая из «материальных составляющих» рассматриваемого им комплексного юридического действия является определяющей, для того чтобы в каждом конкретном случае знать, какое международное обязательство государство нарушило в результате указанного комплексного действия. Как мы подчеркнули выше (пункты 63—64), действие индивида или возможное бездействие органа в связи с действием индивида противоречит совсем иным международным обязательствам государства. Таким образом, утверждать, что государство совершило одновременно два совершенно различных правонарушения, означало бы в конечном итоге складывать «комплексное действие» на два различных международных правонарушения — одно, совершенное частным лицом, а другое — государственным органом, — не учитывая при этом, что в данном случае существование этого двойного правонарушения никоим образом не соответствует то-

140. Третье направление объединяет подавляющее большинство современных авторов. Его основная заслуга заключается в том, что оно с научной точки зрения объединяет выводы, полученные в результате анализа арбитражных решений и практики государств. Нет необходимости говорить здесь о многочисленных разногласиях по тому или иному аспекту, нет также необходимости обсуждать теоретические предпосылки, которые ряд авторов принимает за отправные точки и зачастую выдвигает как постулаты, не проверив их на практике²⁶⁹. Подобные предпосылки совершенно необязательны, для того чтобы сделать на их основе соответствующий вывод; этот вывод имеет намного более прочную основу, когда авторы, на которых мы ссылаемся, приходят к нему, отталкиваясь от действительности, а не тогда, когда они основываются на одном или нескольких заключениях а priori. Научный вывод, на который эти различные авторы ссылаются в той или иной форме и который следует сформулировать здесь как можно точнее, заключается в следующем: действия и бездействие частных лиц, которые являются и остаются таковыми, не могут вменяться государству в вину согласно международному праву и не являются «действиями государства», которые способны как таковые повлечь за собой его ответственность по отношению к другим государствам. Действия частных лиц, причиняющие ущерб иностранным государствам, их представителям или гражданам, являются зачастую основанием международного правонарушения государства, однако такого правонарушения, которое возникает в результате действий государственных органов. Везде того, они зачастую являются внешними событиями, которые выступают в качестве катализатора незаконности действий этих органов в конкретной обстановке²⁷⁰. Однако государство несет международную ответственность только за действия, а чаще за бездействие своих органов, виновных в том, что они не сделали всего от них зависящего, чтобы предотвратить неправомерное действие частного лица или надлежащим образом наказать его в том случае, когда, несмотря на все усилия, это действие имело место. Государство несет ответственность не за на-

(продолжение сноски 268)

му, что наблюдается в международной практике. Положение было бы иным, если бы мы, напротив, более реалистично рассматривали в качестве определяющего с этой точки зрения бездействие государственного органа. Тогда практический вывод был бы значительно ближе к выводу, вытекающему из тезиса о том, что действие частного лица является не действием государства или частью действия государства, а внешним событием, которое в данной конкретной ситуации приводит к выявлению незаконности этого действия. Идея о «правонарушении, состоящем из двух различных элементов — действия частного лица и бездействия государства» встречается также у Рейцера (Reitzer, *La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international* (Paris, Sirey, 1938, p. 206).

²⁶⁹ См. соображения, изложенные выше, в конце пункта 63.

²⁷⁰ См. выше, пункт 65.

рушение международного обязательства, с которым действие частного лица может вступить в противоречие, а за обычное или особое обязательство, в соответствии с которым его органы должны обеспечивать защиту, причем определенные его конкретные содержания и сферы охвата в данном случае необязательно.

141. Трипель уже подчеркивал, что если государство не предпринимает действий против частного лица, которое причиняет ущерб другому государству, то оно становится соучастником последнего, несет ответственность за то, что не преследует его, так что ответственность государства никоим образом не распространяется на действия частных лиц²⁷¹. Однако приводимое

²⁷¹ Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht* [Leipzig, Mohr (Siebeck), 1899], pp. 333—334.

«Однако... эта ответственность совершенно отлична от ответственности за действие частного лица. Государство «несет ответственность», поскольку оно не принимало мер... Государство, как это всегда утверждалось, становится ответственным за действия (частного лица) не в результате своей пассивности; оно было и остается ответственным, если оно не сделало того, что было бы сделать, в связи с вышеупомянутым действием».

Однако Трипель, как мы видим, противоречит себе, когда определяет обязанность наказания виновного как одну из форм ответственности государства за действия частного лица. Эта мысль Трипеля, по всей вероятности, послужила отправной точкой для Оппенгейма, создавшего в 1905 году свою теорию, согласно которой он определяет обязанность наказания как «субститутивную» ответственность («vicarious» responsibility). См. Oppenheim, *op. cit.*, pp. 337—338. Действительно, согласно Оппенгейму, «субститутивная» ответственность государства за действия частных лиц — а также подчиненных органов — заключается только в обязанности предоставить пострадавшему государству «средства удовлетворения и компенсацию», наказав виновных. Напротив, «первичная» ответственность („original” responsibility), которая возлагается на государство в результате действий правительственных органов как таковых, заключается также в обязанности возместить материальные потери, вызванные этими действиями. В пункте 72, выше, Специальный докладчик уже отмечал, что он думает об этой концепции и содержащихся в ней определениях. Однако целесообразно добавить здесь, что все, что Оппенгейм называет «субститутивной ответственностью», на самом деле больше походит на «основную» обязанность, нежели на обязанность, возникающую в связи с ответственностью, как таковой, а именно в связи с нарушением государством какого-либо ранее существовавшего международного обязательства. Оппенгейм отмечает, что только невыполнение компетентными органами обязательства наказать виновного может привести к прямой ответственности государства, вызванной неправомерным действием частного лица. Таким образом, несмотря на различие терминов, эта теория очень близка к теории Трипеля: вот еще один довод в пользу того, чтобы отказаться от определений, которые порождают лишь путаницу. Кельсен в своей работе [*Principles of International Law* (New York, Rinehart, 1952), pp. 119 *et seq.*], прав — хотя и с точки зрения своей особой концепции ответственности, — когда он критикует идею субститутивной ответственности государства за действия частных лиц и отмечает, что «во всех случаях так называемой косвенной, или субститутивной, ответственности государство ответственно только за свои действия, ибо государство становится ответственным в полном смысле этого слова... только, если оно своими действиями не выполняет обязательства по предотвращению или возмещению ущерба, причиненного действиями, которые нельзя вменить государству в вину» (*ibid.*, p. 121). В подтверждение теории Оппенгейма можно привести: E. Ullmann, *Völkerrecht* [Tübingen, Mohr (Siebeck), 1908], pp. 149 *et seq.*; A. S. Hershey, *The Essentials of Inter-*

здесь положение было разработано и сформулировано главным образом Анцилотти в выражениях, на которые ссылается широкий круг авторов:

...действия, совершенные гражданами какого-либо государства против иностранцев, сами по себе не влекут за собой ответственность этого государства: для того чтобы государство было ответственным, необходимо, чтобы само государство совершило какое-то действие, несовместимое с международным правом: либо оно не запретило действия, о которых идет речь, либо оно оказалось неспособным или не хотело преследовать виновных в судебном порядке, либо, наконец, оно не предоставило пострадавшим иностранцам возможности обратиться в суд и т. д. Однако в этих случаях наказание виновных, как об этом говорилось, не является выражением или результатом ответственности государства: это скорее всего выполнение долга, возложенного на государство в соответствии с международным правом; уклонение от наказания является нарушением этого долга²⁷².

142. Число авторов, мнение которых, по крайней мере в основных чертах, близко к этому течению, столь велико, что здесь можно упомянуть лишь основные труды, в которых эти идеи находят поддержку. Нисколько не претендуя на исчерпывающий ответ, мы можем среди специальных исследований по вопросу об ответственности государств упомянуть труды Шоэна²⁷³, Джесса²⁷⁴, Штруппа²⁷⁵, Шарля де Вишера²⁷⁶, Буркхардта²⁷⁷, Руггера²⁷⁸, Десенсьер-Феррендьера²⁷⁹,

national Public Law and Organization (New York, Macmillan, 1930), pp. 253—254; из последних работ — О. Сварлиен, *An Introduction to the Law of Nations* (New York, McGraw-Hill, 1955), pp. 133 et seq.

²⁷² D. Anzilotti, «La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers», *Revue générale de droit international public* (Paris), vol. XIII, Nos. 1 and 3 (1906), цит. по *Scritti di diritto internazionale pubblico* (Padua, CEDAM, 1956), vol. II, t. I, p. 195. См. также труд этого же автора *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale* (Florence, Lupatich, 1902), цит. по *Scritti...* (op. cit.), pp. 96 et seq.; и *Corso...* (op. cit.), pp. 401 et seq.

²⁷³ P. Schoen, «Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen», *Zeitschrift für Völkerrecht* (Breslau, J. U. Kem's Verlag, 1917), Supplement 2 to vol. X, pp. 36 et seq. and 63 et seq.

²⁷⁴ A. Jess, *Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht* (Breslau, Marcus, 1923), pp. 22 et seq.

²⁷⁵ K. Strupp, «Das völkerrechtliche Delikt», *Handbuch des Völkerrechts* (Stuttgart, Kohlhammer, 1920), vol. III, part one, pp. 33 et seq., 102 et seq.; и «Die völkerrechtliche Haftung des Staates, insbesondere bei Handlungen Privater», *Abhandlungen zur fortschreitenden Kodifikation des internationalen Rechts* (Kiel, Verlag Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1927, vol. I, pp. 8 et seq., 23 et seq.

²⁷⁶ Ch. de Visscher «La responsabilité des Etats», *Bibliotheca Visseriana* (Leyden, Brill, 1924), vol. II, pp. 102 et seq.

²⁷⁷ W. Burckhardt, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die auf seinem Gebiete begangenen Verbrechen*, Société suisse de droit international, publ. No. 17 (Zurich, Orell Füssli, 1924), p. 25.

²⁷⁸ P. Ruegger, *ibid.*, p. 12.

²⁷⁹ *Op. cit.*, pp. 62—63 and 118.

Стризауэра²⁸⁰, Иглтона²⁸¹, Рота²⁸², Фримэна²⁸³, Старка²⁸⁴, Аго²⁸⁵, Монако²⁸⁶, Персоннаса²⁸⁷, Фурглера²⁸⁸, Гарсна Амадора²⁸⁹, Аксполл²⁹⁰, Шюле²⁹¹, Мюнха²⁹², Левина²⁹³, Амерасингхе²⁹⁴, Хименеса де Аречага²⁹⁵ и Тенекидиса²⁹⁶. Мы также можем отметить, что концепция, которую разделяет это направление юристов, находит поддержку в многочисленных работах, носящих общий характер²⁹⁷.

143. Завершая этот анализ, можно коротко остановиться на позиции, занятой большинством юристов-международников в вопросе о действиях, совершенных частными лицами при особых обстоятельствах, например, во время массовых демонстраций, националистических волнений и так далее, или же о действиях, которые представляют собой покушение на лиц, пользующихся особой защитой, или даже на безопасность иностранных правительств. Большинство авторов, уделивших их профессо внимание этим специфическим проблемам, выступили против тех, кто поддерживает принятие критерия автомати-

²⁸⁰ *Op. cit.*, pp. 472 et seq., 481 et seq., 491.

²⁸¹ *The Responsibility of States...* (op. cit.), pp. 77 and 79.

²⁸² A. Roth, *Das völkerrechtliche Delikt vor und in den Verhandlungen auf der Haager Kodifikationskonferenz 1930* (Leipzig, Noske, 1932), pp. 23 et seq.; и *Schadenersatz für Verletzungen Privater bei völkerrechtlichen Delikten* (Berlin, Heymann, 1934), pp. 28 et seq.

²⁸³ *The International Responsibility of States...* (op. cit.), pp. 20, 27, 367 et seq.

²⁸⁴ *Op. cit.*, pp. 112 et seq.

²⁸⁵ *Op. cit.*, pp. 473 et seq.

²⁸⁶ «La responsabilité internationale...» *Rivista di diritto internazionale* (op. cit.), pp. 225 et seq.

²⁸⁷ J. Personnaz, *La réparation du préjudice en droit international public* (Paris, Sirey, 1939), pp. 56, 262 et seq.

²⁸⁸ *Op. cit.*, pp. 53 et seq.

²⁸⁹ Второй доклад Комиссии международного права: *Ежегодник Комиссии международного права, 1957 год*, том II, стр. 121 и далее англ. текста, документ A/CN.4/106, глава V.

²⁹⁰ *Op. cit.*, pp. 395 et seq. и 404 et seq.

²⁹¹ A. Schöle, «Völkerrechtliches Delikt», *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2nd ed. (Berlin, de Gruyter, 1960), vol. I, p. 333.

²⁹² *Op. cit.*, pp. 224 et seq.

²⁹³ *Op. cit.*, pp. 81 et seq.

²⁹⁴ C. F. Amerasinghe, *State Responsibility for Injuries to Aliens* (Oxford, Clarendon Press, 1967), pp. 49 et seq.; and «Imputability...», *Revue égyptienne...* (op. cit.), pp. 92 et seq.

²⁹⁵ *Op. cit.*, pp. 558 et seq.

²⁹⁶ *Op. cit.*, p. 788.

²⁹⁷ См., в частности, Ross, *op. cit.*, p. 254; Redlob, *op. cit.*, pp. 235 et seq.; Ch. Rousseau, *Droit international public* (Paris, Sirey, 1953), pp. 376—377; Verdross, *op. cit.*, pp. 393 et seq.; Cheng, *op. cit.*, pp. 184—185, and 208 et seq.; Guggenheim, *op. cit.*, pp. 18 et seq.; Balladore Pallieri, *op. cit.*, pp. 350 et seq.; Morelli, *op. cit.*, pp. 343—344; Quadri, *Diritto internazionale pubblico* (op. cit.), p. 609; Dahm, *op. cit.*, pp. 195 et seq.; M. Sørensen, «Principes de droit international public», *Recueil des cours...* 1960-III (Leyden, Sijthoff, 1961), vol. 101, pp. 224—225; Sereni, *op. cit.*, pp. 1510 et seq.; Delbez, *op. cit.*, pp. 362—363; Monaco, *Manuale...* (op. cit.), pp. 564 et seq.; Институт государства и права Академии Наук СССР, цит. соч., стр. 429—430; M. Akehurst, *A Modern Introduction to International Law* (London, Allen and Unwin, 1970), pp. 112—113.

ческой ответственности государства²⁹⁸ за действия, совершенные при подобных обстоятельствах даже частными лицами. Таким образом, в этой связи они также подтвердили действительность общей нормы, которая, по их мнению, должна распространяться на любой случай, связанный с действиями частных лиц: эти действия, как таковые, не должны вменяться государству в вину в качестве основания его международной ответственности. Даже в случае преступлений, совершенных во время мятежа, либо в случае покушения на представителей или на имущество иностранного государства, либо в случае действий, ставящих под угрозу безопасность правительств соседних стран, государство отвечает только за неправомерное поведение своих органов в связи с подобными действиями. В связи со случаями мятежей и аналогичных беспорядков напомним об исследованиях Арнаса²⁹⁹, Штруппа³⁰⁰, Мауртуа и Скотта³⁰¹, Подеста Коста³⁰², а также, в связи со случаями покушений на представителей, имущество и правительства иностранных государств, статьи Дельбеца³⁰³ и Райта³⁰⁴. Наконец отметим, что почти все авторы, упомянутые в предыдущем пункте, в приведенных трудах занимают такую же позицию.

144. Проекты кодификации не оказывают большой помощи при формулировании правила, которое мы пытаемся выработать в этом разделе. Совершенно очевидно, что в этих проектах, независимо от того, разрабатываются ли они частными научными ассоциациями или отдельными авторами, составляются ли они под руководством и в интересах официальных органов, по всей видимости, единодушно утверждается или, по крайней мере, подразумевается, что действия частных лиц, как таковые, не могут вменяться

²⁹⁸ Мнения в поддержку этого критерия были приведены выше, в пункте 138, сноски 256 и 257.

²⁹⁹ H. Agas, «The non-liability of States for Damages Suffered by Foreigners in the Course of a Riot, an Insurrection or a Civil War», *American Journal of International Law* (Washington D. C.), vol. 7, No. 4 (October 1913), pp. 724 et seq.

³⁰⁰ K. Strupp, «Responsabilité internationale de l'Etat en cas de dommages causés aux ressortissants d'un Etat étranger en cas de troubles, d'émeutes ou de guerres civiles», *International Law Association, Report of the Thirty-first Conference, held at the Palace of Justice, Buenos Aires, 24th August — 30th August, 1922*, vol. I (London, Sweet and Maxwell, 1923), pp. 133 et seq.

³⁰¹ V. M. Maúrtua and J. B. Scott, *Responsibility of States for Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners* (New York, Oxford University Press, 1930), pp. 60—61.

³⁰² L. A. Podestá Costa, «La responsabilidad del Estado por daños irrogados a la persona o a los bienes de extranjeros en luchas civiles», *Revista de derecho internacional* (Havana), vol. 34, No. 67 (September 1938) and No. 68 (December 1938), pp. 220 et seq.

³⁰³ L. Delbez, «La responsabilité internationale pour crimes commis sur le territoire d'un Etat et dirigé contre la sûreté d'un Etat étranger», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. IV (1930), pp. 469 et seq.

³⁰⁴ Q. Wright, «Responsibility for injuries to United Nations officials», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 43, No. 1 (January 1949), pp. 98—99.

государству в вину в качестве основания его международной ответственности. Все авторы единодушно утверждают, что, в случае предосудительных действий частных лиц по отношению к иностранцам, ответственность на государство возлагается только тогда, когда государственные органы виновны в неправомерных с точки зрения международного права упущениях, вызвавшихся в неспособности предотвратить или пресечь вышеуказанные действия или же в отказе рассмотреть претензии, предъявляемые на законном основании потерпевшими лицами. Однако упомянутые проекты зачастую характеризуются отсутствием ясности по основным вопросам или затрагивают иные области, помимо той, которая интересует нас в данном случае. Эти проекты редко разрабатывались с целью охватить все случаи ответственности за международные правонарушения³⁰⁵. Большинство авторов имеют в виду только ответственность за ущерб, причиненный иностранным частным лицам, что свидетельствует о том, что стремление дать определенное, хотя бы косвенное, «основной» обязанности, возлагаемой на государство в вопросе режима иностранцев, подчас главенствует над стремлением дать точное определение нормы об ответственности как таковой. Случается также, и весьма часто, что эти проекты, составляются в общих выражениях «ответственности за ущерб», причиненный частными лицами, что зачастую означает стремление разрешить в том или ином смысле проблему размеров компенсации. Но именно поэтому используемые формулировки вновь становятся источником путаницы и не всегда позволяют установить, какое действие, по мнению авторов проектов, в конечном счете, вменяется государству в вину в качестве основания его ответственности. Эти недостатки отмечаются почти во всех документах частного характера, опубликованных в подготовительный период первой официальной попытки кодификации этой области, будь то проект, принятый в 1927 году в Лозанне Институтом международного права³⁰⁶

³⁰⁵ Мы уже упоминали, что только индивидуальные проекты профессоров Штруппа (1927 год) и Рота (1932 год) носят общий характер. Второй из них (*Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, т. II, стр. 158, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение X) содержал в статье 2 весьма краткое положение, в котором лишь отрицалось, что государство несет ответственность за действия частных лиц. Напротив, статья 3 проекта Штруппа (*ibid.*, приложение IX), которая также распространялась на действия, совершенные в связи с мятежами, была сформулирована скорее в неконкретных выражениях.

³⁰⁶ Статья III этого проекта предусматривала:

«За действие, связанное с причинением ущерба и совершаемое частными лицами, государство несет ответственность лишь в том случае, когда ущерб является следствием непринятия государством таких мер, какие в соответствии с обстоятельствами следует обычно принять для предупреждения или пресечения таких действий».

В статье VII говорилось также:

«Государство несет ответственность за ущерб, причиненный во время беспорядков, восстания, мятежа или гражданской войны, лишь в том случае, если оно не предпринимало никаких попыток предотвратить возможные

и оказавший большое влияние на ряд подготовленных позднее документов как частного, так и официального характера, будь то проект кодекса, подготовленный в 1926 году Японской ассоциацией международного права³⁰⁷, или даже проект статей, подготовленный в 1929 году юридическим факультетом Гарвардского университета³⁰⁸, и в 1930 году — Германской ассоциацией международного права³⁰⁹. Можно также сослаться на более поздние документы, например на новый проект, подготовленный в 1961 году юридическим факультетом Гарвардского университета³¹⁰, и «Свод правовых норм» от 1965 года, разработанный Американским институтом права³¹¹, даже если принцип невмешательства государств

вину в действие действия частного лица закрепляется в нем более конкретно. Что касается проектов официального характера, то нам не следует возвращаться — они уже были подробно проанализированы³¹², — ни к основам для дискуссии, разработанным Подготовительным комитетом Конференции по кодификации в Гааге³¹³, ни к тексту статьи 10 окончательного проекта, почти полностью основанному на статье 3 Лозаннской резолюции 1927 года, одобренной, как мы это видели, весьма незначительным большинством на конференции 1930 года³¹⁴. Эти статьи по тому же вопросу, что и предварительные проекты, составленные в 1957 и 1961 годах г-ном Гарсиа Амадором, основывались прежде всего на тексте, предложенном до начала прений на Гаагской конференции, и не были лишены тех недостатков, которые мы упоминали³¹⁵. Несомненно, текст

причинить ущерб действия и действовало при этом не столь оперативно, как полагается действовать обычно в подобных обстоятельствах, либо если оно оперативно реагировало на эти акты или не принимает в отношении иностранцев таких же мер защиты, какие оно принимает в отношении своих граждан...» (Там же, 1956 год, том II, стр. 228 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 8.)
³⁰⁷ См. статьи 2 и 3 этого документа в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 146, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение II.

³⁰⁸ См. статью II проекта там же, 1956 год, том II, стр. 229 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 9: «Государство несет ответственность за ущерб, причиненный иностранцу действием частного лица или группы лиц, если упомянутое государство не приложило должного старания в целях предупреждения ущерба и если местные средства обжалования были исчерпаны и не привели к достаточному возмещению ущерба, связанного с недостатком старания, или в том случае, если налицо отказ в правосудии».

Комментарий, сопровождавший эту статью, свидетельствовал о намерении предложить, чтобы критерием при определении размеров компенсации служил ущерб, причиненный в результате действия частного лица. См. Harvard Law School, *Research in International Law* (Cambridge, Mass., 1929), p. 189.

³⁰⁹ См. статьи 5 и 6 этого проекта в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 167, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VIII.

³¹⁰ Статья 13 этого проекта была сформулирована следующим образом:

«1. Отсутствие должного усердия по обеспечению защиты иностранцу путем принятия превентивных или сдерживающих мер в отношении какого-либо действия, незаконно совершенного любым лицом, действующим самостоятельно или совместно с другими, является незаконным:...

2. Отсутствие должного усердия при аресте или задержании после ареста, как этого требуют законы государства, лица, которое, совершило в отношении иностранца любое действие, упоминаемое в пункте 1 настоящей статьи, является незаконным в той степени, в какой такое поведение лишает этого иностранца или какого-либо другого иностранца возможности получить возмещение ущерба от лица, которое совершило указанное действие» (Там же, стр. 159, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VII.) Следует отметить, что проект 1961 года в вопросе об «объеме компенсации» основывался на критерии, противоположном критерию, который, видимо, служил основой для проекта 1929 года.

³¹¹ Раздел 183 (Ответственность в случае отсутствия защиты) гласит:

«Согласно нормам международного права, государство несет ответственность за ущерб, причиненный личности или имуществу иностранца, в результате действий, которые сами по себе не приписываются государству, если...

b) либо i) этот ущерб является результатом непринятия государством разумных мер по предотвращению действий, причинивших ущерб, либо ii) государство не принимает разумных мер для обнаружения судебного преследования и соответствующего наказания лица или лиц, ответственных за это действие, если оно подпадает под положение пункта a i)».

(*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 230, документ A/CN.4/217/Add.2).

³¹² См. выше, пункты 92 и далее.

³¹³ Тем не менее, возможно, целесообразно упомянуть о том, что в пункте 5 заключений доклада Герреро от 1926 года (*Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 222 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение I) просто отмечалось, что

«ущерб, причиненный иностранцам в результате действий частных лиц, граждан данного или иностранного государства, не вменяется государству в вину».

Статья 2 Конвенции о правах иностранцев, подписанной в Мехико в 1902 году, предусматривала:

«Государства не несут ответственности за ущерб, причиненный иностранцам в результате действий мятежников или частных лиц... за исключением случаев, когда уполномоченные власти не выполнили своих обязанностей». (Там же, стр. 226 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 5.)

³¹⁴ См. выше, пункт 99.

³¹⁵ См. статью 10 предварительного проекта 1957 года в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1957 год*, том II, стр. 130 англ. текста, документ A/CN.4/106, приложение, и статью 7 предварительного проекта 1961 года, там же, 1961 год, том II, стр. 47 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add.1, дополнение. Статья 7 была сформулирована следующим образом:

«1. Государство несет ответственность за ущерб, причиненный иностранцу в результате незаконных действий отдельных лиц, совершенных независимо или в связи с внутренними беспорядками (мятеж, насильственные манифестации толпы, гражданская война), в том случае, если действия властей свидетельствовали о явной небрежности при принятии ими мер, обычно принимаемых, в связи с обстоятельствами, для предупреждения подобных действий.

2. В случаях, предусматриваемых в предыдущем пункте, принимается во внимание, в частности, предвидимый характер действия, которое может причинить ущерб, а также материальная возможность предупреждения таких действий с помощью средств, которыми располагает государство.

3. Государство несет также ответственность в том случае, если, когда речь идет о задержании частных лиц, причинивших ущерб, непрестительная небрежность влас-

(Продолжение на след. стр.)

статьи 5 «Принципов международного права, регулирующих, по мнению Соединенных Штатов Америки, ответственность государств»³¹⁶, был значительно проще и яснее; однако и здесь не было достаточно ясно указано на то, какое действие в определенных условиях вменяется государству в вину в качестве действия, влекущего за собой его ответственность. Вновь этот вопрос был рассмотрен скорее с точки зрения режима иностранцев, нежели с точки зрения ответственности как таковой.

145. На данном этапе критерии, которыми, по нашему мнению, должна руководствоваться Комиссия при выработке нормы международного права по вопросу, исследуемому в этом разделе, кажутся нам достаточно определенными. Нет необходимости настаивать на том, что указанная норма должна быть выработана в целом, а не только в связи с определенной областью, как, например, действия, причиняющие ущерб иностранцам. Также совершенно очевидно, что эта норма не должна быть сформулирована в таких выражениях, которые не способны обеспечить решение проблемы, стоящей перед нами и — не следует забывать об этом — связанной с определением действий, которые с точки зрения международного права могут представлять собой «действия государства» и породить в качестве таковых его международную ответственность. В данном случае речь идет не о том, какую форму должна приобретать ответственность государства, а о том, существуют или нет условия для возникновения ответственности. Следовательно, главная задача, которую наше определение должно решить, заключается в том, чтобы как можно яснее подтвердить, что действия частных лиц не вменяются государству в вину в качестве основания его международной ответственности. Таково положение, существующее в современном международном праве: действительно, мы могли бы констатировать, что, согласно принципам, применяемым в настоящее время в международной юриспруденции и в практике государств, действия частных лиц не вменяются в вину государству — субъекту международного права. Эти правонарушения не вменяются в вину государству ни в какой форме, то есть ни в форме

(Продолжение сноски 315)

тей лишает иностранцев возможности потребовать от упомянутых частных лиц возмещения ущерба, или в том случае, если иностранец лишен этой возможности в связи с общей или частичной амнистией».

³¹⁶ «Государство не несет ответственности за действия частных лиц, поскольку международная ответственность государства связывается лишь с действиями должностных лиц или учреждений правительства.

Однако государство несет ответственность в случае:

а) отсутствия должного старания для охраны жизни и имущества иностранцев,

б) отсутствия должного старания для задержания и наказания частных лиц, причинивших ущерб иностранцам».

(Там же, 1969 год, том II, стр. 172, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение XV.)

отдельных действий, ни тем более в форме элементов более сложных действий, куда входили бы также действия государственных органов. Если к тому же в данном вопросе необходимо принимать во внимание фактор прогрессивного развития международного права, то этот фактор, по нашему мнению, может выражаться лишь в стремлении устранить из этого вопроса возможную неясность и двусмысленность. Другая задача заключается в подтверждении того, что сугубо отрицательные выводы в отношении вменения государству в вину действий частных лиц отнюдь не означают, что государство не может в иной форме нести международную ответственность за подобные действия. Однако следует недвусмысленно заявить, что эта ответственность может возникнуть только из-за того, что государственные органы вследствие своего пассивного отношения к действиям частных лиц не выполнили международного обязательства государства. Единственное, что нам необходимо сделать на данной стадии, — это заявить об этой оговорке. Позднее, когда мы будем рассматривать вопрос об объективном элементе международно-неправомерного действия, то есть международного правонарушения, нам, возможно, придется, как мы уже отмечали, указать, какое значение может приобрести действие частных лиц, будучи внешним событием и являясь катализатором неправомерности поведения государства. В заключение добавим, что, формулируя указанную оговорку, мы никоим образом не должны стремиться при этом к определению содержания различных обязательств по защите, которые возлагаются на государство в отношении иностранных государств, их официальных представителей и граждан этих государств. Повторяю, только строго ограничившись вопросом о международной ответственности, мы можем надеяться на завершение кодификации.

146. Учитывая все вышесказанное, можно предложить принять следующий текст:

Статья 11. Действия частных лиц

1. Действия частного лица или группы лиц, выступающих в качестве таковых, с точки зрения международного права не могут рассматриваться как действия государства.

2. Однако норма, изложенная в предыдущем пункте, не влияет на вменение государству в вину возможного бездействия его органов в случае, когда последние должны были действовать, с тем чтобы предотвратить или пресечь действия частного лица или групп лиц, и не сделали этого.

9. ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

147. В результате тщательного анализа, проделанного в предыдущем разделе, мы были вынуждены прийти к выводу о невозможности вменения в вину государству — субъекту международного права действий частных лиц, если последние выступают в качестве таковых, а не в качестве фактических или временных органов

государства, как это имеет место в исключительных случаях. С другой стороны, ранее, в разделе 6 настоящей главы, мы пришли к выводу о вменении государству в вину в качестве возможного основания его международной ответственности действий, совершенных органами другого субъекта международного права — государства или межгосударственной организации — органами, которые данное государство или организация предоставили в распоряжение первого государства. Однако, как мы подчеркивали, для того чтобы можно было вменить государству в вину действия или бездействие лиц, наделенных полномочиями органов другого субъекта международного права, и таким образом возложить на него международную ответственность, необходимо выполнить одно важное условие. Эти действия или бездействие должны быть фактически связаны с деятельностью государства, получившего «взаимы» такие органы, и они должны быть прежде всего совершены на основании его инструкций и в рамках его реальных и исключительных полномочий³¹⁷. Если же, с другой стороны, как мы отмечали, указанные лица, действуя на территории какого-либо государства, выполняют распоряжения и находятся под исключительной юрисдикцией государства или организации, к которым они принадлежат, то их действия или бездействие всегда являются действиями или бездействием этого государства или организации: они ни в коем случае не могут быть вменены в вину государству, на территории которого они совершены, и не могут служить основанием его международной ответственности.

148. Тем не менее вновь возникает вопрос о том, может ли государство все же нести международную ответственность в связи с действиями, совершаемыми на его территории лицами или группами лиц, являющимися органами какого-либо другого субъекта международного права. Разумеется, эта ответственность возникает не вследствие действий органов этого другого субъекта, а в результате действий его собственных органов, которые заняли неподобающе пассивную позицию в отношении указанных действий. Действительно, нет сомнения в том, что, с интересующей нас точки зрения, действия или бездействие этих лиц, даже когда последние выступают в своем официальном качестве, могут рассматриваться применительно к государству, на территории которого они совершены, лишь в качестве действий частных лиц. Таким образом, речь о международной ответственности государства, на территории которого совершены действия, может идти лишь в том случае, если в результате этих действий органов других субъектов международного права на территории данного государства

его органы оказались виновными в невыполнении по отношению к третьим государствам своей обязанности по защите этих государств, их представителей или их граждан, как это имело место в случаях, описанных в предыдущем разделе. Несомненно, действия, которые следует предпринять в целях обеспечения необходимой защиты, могут приобретать иной характер и размах, нежели в вышеупомянутых случаях. Конкретная возможность выполнения указанной обязанности может носить совершенно иной характер, и в этой связи необходимо учитывать влияние привилегий и иммунитетов, которыми могут пользоваться органы какого-либо другого субъекта международного права, их «возможный особый статус, то обстоятельство, что этот субъект может оставить за собой исключительное право на выполнение некоторых функций контроля или пресечения и т. д. Однако все это связано с определением содержания и объема обязанностей, о которых идет речь, а не с тем, что международная ответственность данного государства может возникнуть лишь в результате нарушения какого-либо обязательства такого рода³¹⁸. К тому же следует помнить еще об одном существенном различии между случаями, рассматриваемыми здесь, и такими случаями, когда государство, на территории которого совершены правонарушения, может нести международную ответственность в связи с действиями частных лиц. В тех случаях, когда лица — органы какого-либо государства или международной организации, выступая в этом качестве, совершают на территории другого государства неправомерные действия в отношении третьего государства, в первую очередь ответственность несет то государство или та организация, органами которых являются данные лица. Действительно, мы подчеркивали, что действия или бездействие органов государства вменяются в вину последнему в качестве возможного основания его международной ответственности, совершенно независимо от того, были ли эти действия или бездействие совершены на территории данного государства или же за рубежом. Поэтому ответственность государства, к которому принадлежат упомянутые

³¹⁷ Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 320—321, документ A/CN.4/246 и Add.1—3, пункты 201—202.

³¹⁸ Положение может измениться лишь в том случае, если в данной конкретной ситуации придется констатировать факт соучастия — в прямом смысле этого слова — органов данного государства в правонарушении, совершенном органами какого-либо иностранного государства. Тогда мы явились бы свидетелями участия одного государства в создании международно-противоправной ситуации каким-либо другим государством или же свидетелями международно-противоправного действия, совершенного совместно обоими государствами. В этом случае действие, совершенное органами первого государства и вменяемое ему в вину в качестве основания его ответственности — независимо от действия, одновременно вменяемого в вину государству, к которому принадлежат эти иностранные органы, — представляло бы собой нечто иное, нежели просто недостаточную бдительность и недостаточную защиту, которую обычно необходимо обеспечивать в отношении третьих государств.

органы, неизбежно приобретает большее значение, нежели ответственность, которую государство, на территории которого было совершено правонарушение, могло бы, со своей стороны, нести за действия своих собственных органов, недостаточно эффективно следивших за тем, чтобы такие действия не имели места, хотя эти органы и имели для этого материальные возможности. Это, безусловно, объясняет тот факт, что в практике государств ответственность государства, на территории которого имели место такие случаи, возникала весьма редко. В этой связи Кляйн собрал целый ряд дел, относящихся в большинстве своем к прошлому столетию, и утверждал, что он усматривает в них случаи косвенной ответственности³¹⁹. Анализируя эти дела, Фердросс подчеркнул, что в некоторых случаях рассматривавшиеся проблемы являются в действительности проблемами правопреемства государств и что в других случаях ответственность государства, на территории которого были совершены действия, не возникала, если только речь не шла о невыполнении его собственными органами своих обязанностей по обеспечению защиты иностранных граждан³²⁰. Кроме того, ссылки на эту ответственность имели место в тех случаях, когда автор неправомерного действия, совершенного на территории одного государства, будучи органом иностранного государства, выступал лишь в своем личном качестве³²¹, или же эти ссылки имели место в других случаях, когда ответственность государства, органы которого причинили ущерб, не могла возникнуть,

³¹⁹ F. Klein, *Die mittelbare Haftung im Völkerrecht* (Frankfurt-am-Main, Klostermann, 1941), pp. 265 *et seq.* и 299 *et seq.*

³²⁰ Verdross, «Theorie der mittelbaren Staatenhaftung», *Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. I (new series), 1948, pp. 405, *et seq.* В отношении этих случаев см. также Quadri, *Diritto internazionale pubblico* (*op. cit.*), pp. 602—603. Оба автора совершенно справедливо оспаривают положение Кляйна. В самом деле, во всех случаях фактором, который, как считалось, влечет за собой ответственность государства, на территории которого совершено правонарушение, было не действие, совершенное на территории этого государства иностранным органом, а недостаточная бдительность, проявленная в отношении такого действия самими органами указанного государства.

³²¹ Такой случай имел место в 1852 году, когда Великобритания предъявила правительству Тосканы претензию по поводу плохого обращения с подданным Великобритании *Матером* со стороны австрийского офицера, находившегося в Тоскане и выступавшего в качестве частного лица. Совершенно очевидно, что в тех случаях, когда действия иностранных органов на территории какого-либо государства совершаются этими органами, выступающими не в своем официальном качестве, а в качестве частных лиц, они представляют собой действия частных лиц как для государства, к которому принадлежат эти органы, так и для государства, на территории которого они совершены. В подобном случае как то, так и другое государство могут нести ответственность лишь за возможное невыполнение своей обязанности по обеспечению защиты. В зависимости от обстоятельств остается установить, которое из двух государств фактически имело возможность действовать в целях предотвращения или пресечения подобных действий и на которое из них возлагается в этой связи ответственность за невыполнение этих действий.

поскольку эти органы совершали законные военные действия³²².

149. Мы можем упомянуть два более поздних случая, связанных между собой, поскольку в их основе лежат аналогичные действия органов одного и того же правительства на территории двух других стран. 6 февраля 1956 года правительство Советского Союза направило правительству Федеративной Республики Германии ноту протеста в связи с тем, что вооруженные силы США, расквартированные в Германии, запустили с территории Федеративной Республики шары-зонды, оснащенные автоматическими фотоаппаратами и радиопередатчиками: эти шары были перехвачены в воздушном пространстве Советского Союза. За два дня до этого, 4 февраля, Советское правительство в связи с аналогичными действиями направило протест правительству Турции. Правительство Федеративной Республики Германии и турецкое правительство обвинялись в том, что они попустительствовали использованию территории своих стран органами Соединенных Штатов Америки для совершения в этих странах незаконных действий. С другой стороны, в отдельной ноте, направленной правительству Соединенных Штатов, последнее объявлялось ответственным за действия своих военных органов, произведших эти запуски. В своем ответе от 6 марта 1956 года правительство Федеративной Республики Германии сослалось на ноту американского правительства от 8 февраля, в которой последнее давало заверения в том, что оно некоторое время будет воздерживаться от запуска новых шаров, хотя они и предназначены лишь для сбора сведений о погоде. В этой связи федеральное правительство сочло вопрос закрытым. В его ноте указывалось также, что было предпринято расследование, которое показало, что с германской территории не было запущено ни одного шара в целях распространения листовок политического содержания. Однако Советское правительство в новой ноте от 24 марта 1956 года сообщило, что оно считает несостоятельными утверждения, содержащиеся в ответе на его первую ноту, и вновь упрекало федеральное правительство в том, что оно попустительствовало незаконным действиям американских войск, расквартированных в Германии³²³. Какова бы ни была суть этого дела, из упомянутого обмена нотами, несомненно, явствует, что протесты в адрес государства, «на территории которого совершены действия», явно отличались от имеющих главенствующее значение протестов в адрес государства, которому принадлежат органы, совершившие действия,

³²² Сюда относится случай предъявления претензий за ущерб, причиненный соответственно французским и американским гражданам во время бомбардировок *Грейтауна* (1854 год) и *Вальпараисо* (1865 год).

³²³ Подробности этого дела см. в *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 18 (1957—1958), pp. 723—724.

вменяемые ему в вину. Государство, на территории которого были совершены эти действия, обвинялось лишь в невыполнении своих собственных обязанностей по предотвращению и защите и должно было нести ответственность за это.

150. В этой же связи можно напомнить об инциденте, имевшем место во время визита в Австрию Председателя Совета Министров СССР Хрущева в период с 30 июня по 8 июля 1960 года. Советский премьер в своих неоднократных выступлениях обвинял американское правительство в том, что полетами своих «самолетов-пиратов» У-2 оно хотело торпедировать запланированное совещание на высшем уровне. В резких выражениях он говорил также о милитаризме западных стран, и в частности о западно-германском реваншизме. В ходе одной из пресс-конференций он сравнил канцлера Аденауэра с Гитлером. Правительство Федеративной Республики сочло себя оскорбленным такими высказываниями. Однако в то же время посол Федеративной Республики в Вене сделал представление австрийскому правительству, подчеркнув необычный характер положения, создавшегося в результате того, что оскорбления в адрес правительства Федеративной Республики высказывались в присутствии австрийского министра иностранных дел. В тот же день посол Соединенных Штатов заявил протест, поскольку его страна подверглась «клеветническим нападкам», а австрийское правительство не сочло нужным отмежеваться от них. Тогда австрийский канцлер д-р Рааб воспользовался своим прощальным выступлением, для того чтобы заявить об этом шаге. Одновременно в «Винер цайтунг» появилась статья, в которой утверждалось, что австрийское правительство не имело никакого отношения к упомянутым высказываниям, и подчеркивалось, что оно могло бы нести ответственность за сказанное на пресс-конференции лишь в том случае, если бы оно само ее проводило. В статье упоминалось также, что советский премьер произнес свою речь в здании австро-советской ассоциации, являющейся частным учреждением, и что присутствие австрийского министра иностранных дел было лишь проявлением вежливости к гостю³²⁴. Не касаясь и здесь существа вопроса, отметим просто, что здесь мы находим еще одно подтверждение того, что элементом, приводимым в подобных случаях в качестве основания для ответственности государства, «на территории которого совершены действия», являются, разумеется, не действия иностранных органов, а пассивность или небрежность, которую органы этого государства проявили в отношении упомянутых действий.

151. Авторы некоторых проектов кодификации подчас специально ссылались на рассматриваемые здесь случаи. Юридический факультет Гар-

вардского университета сделал это в статье 14 своего проекта 1929 года, гласящей:

Когда действие, совершенное на территории одного государства и приведшее к причинению иностранцу ущерба, может быть вменено в вину другому государству, первое государство ответственно за этот ущерб лишь в том случае, если оно не может доказать, что действовало с должным старанием в целях предупреждения ущерба³²⁵.

Г-н Гарсиа Амадор также включил в свой пересмотренный предварительный проект статью 14, сформулированную следующим образом:

Действие и бездействие третьего государства или международной организации могут быть вменены в вину государству, на территории которого эти действия или бездействие имели место, лишь в том случае, если это государство могло предотвратить могущее причинить ущерб действие, но не проявило того старания, которое оно могло проявить с учетом обстоятельств³²⁶.

Несмотря на некоторые стилистические погрешности, обнаруживаемые в этом тексте, нельзя сомневаться в том, что в основе как того, так и другого проектов лежали принципы, сформулированные в предыдущих пунктах. Поэтому представляется вполне обоснованным, что действия органов других субъектов международного права, выступающих в качестве таковых на территории данного государства, не вменяются в вину этому государству с точки зрения международного права и не влекут за собой его международной ответственности. Как и в случае действий частных лиц, ответственность указанного государства возникает в подобных случаях лишь в зависимости от позиции, которую могут занять его собственные органы по отношению к действиям иностранных органов,— позиции, которая сама по себе приведет к нарушению международного обязательства. Разумеется, этот вывод применим в первую очередь к действиям органов таких полноправных субъектов международного права, как государства. Несомненно, он применим также в отношении действий органов другой категории субъектов, в которую входят официальные международные организации. Применим ли он также к действиям органов такой необычной категории субъектов, как повстанческие движения, и в особенности движения такого рода, направленные против государства, «на территории которого совершены действия»? По-видимому, логично ответить на этот вопрос утвердительно.

152. Этот вопрос все же заслуживает некоторого внимания. Прежде всего необходимо рассмотреть его в его истинной перспективе, стараясь не смешивать такие случаи, которые, походя друг на друга в некоторых моментах, все же отличаются в одном важном аспекте. Необходимо также помнить о том, что такой вопрос

³²⁵ *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 229 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 9.

³²⁶ *Там же, 1961 год*, том II, стр. 48 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add.1, дополнение.

³²⁴ *Ibid.*, vol. 23 (1963), pp. 348—349

правомерно ставить, преследуя нашу настоящую цель, лишь в том случае, если будет выполнено одно условие. Предположим, что участником какого-либо повстанческого движения, наделенного международной правосубъектностью, было совершено неправомерное действие в отношении какого-либо третьего государства или одного из его граждан: проблема вменения или невменения государству в вину действия органов другого субъекта международного права может возникнуть лишь в том случае, если в тот момент, когда пострадавшее государство предъявило государству, «на территории которого было совершено действие», претензию в связи с указанным действием, повстанческое движение продолжало существовать в качестве самостоятельного субъекта международного права или же если, в крайнем случае, оно перестало существовать и его исчезновение повлекло за собой распад его собственных структур и организации. С другой стороны, как мы увидим ниже, совершенно иные проблемы возникают в тех случаях, когда какое-либо повстанческое движение прекращает существовать, как таковое, лишь потому, что оно одержало победу и что его структуры становятся структурами ранее существовавшего государства или же структурами нового государства, которое отделяется от первого. Целесообразно несколько подробнее рассмотреть оба аспекта, затронутых в этом пункте.

153. Часто случается, что вопрос о возможной ответственности государства за действия органов какого-либо повстанческого движения, как такового, рассматривается одновременно с другими вопросами, в частности с вопросом об ответственности государства за действия простых частных лиц во время мятежа, массовой демонстрации других волнений и беспорядков и даже во время восстания, которое не привело или еще не привело к возникновению движения, наделенного международной правосубъектностью. Однако в данном случае существует лишь простое количественное, то есть связанное с интенсивностью беспорядков различие между этими последними случаями и такими случаями, когда повстанческое движение устанавливает свою власть над частью территории, принадлежащей государству или находящейся от него в зависимости, и утверждается на ней, хотя бы с точки зрения военных отношений, в качестве самостоятельного субъекта международного права. Разумеется, лица или группы лиц, принимающие участие в повстанческом движении и действующие от его имени и в его интересах, отнюдь не являются органами государства, равно как и частные лица, участвующие в волнениях, мятежах и даже в революционном движении. Поэтому сделанные в разделе 8 настоящей главы выводы в отношении действий этих лиц, по-видимому, уже сами по себе подтверждают вывод о том, что действия лиц—органов какого-либо повстанческого движения, достигшего такого пра-

маха, который позволяет ему стать самостоятельным субъектом международного права, также не могут быть вменены в вину государству, против которого это движение начало военные действия. Иными словами, только по указанным причинам представляется логичным утверждать, что ответственность этого государства за действия такого рода может возникнуть лишь в результате возможного невыполнения государственными органами обязанности по обеспечению бдительности и защиты, возлагаемой на само государство. Однако, как мы только что отметили, существует еще и качественное различие между приведенными нами случаями, различие, которое сближает приведенные здесь случаи с другими случаями, рассмотренными в первых пунктах настоящего раздела, и которое, по-видимому, побуждает нас принять в их отношении аналогичное решение. Действительно, отличительной чертой положения, создающегося в результате возникновения повстанческого движения в том смысле, в каком этот термин употребляется в международном праве, является именно факт существования—рядом с государством и на части территории, подпадающей под его суверенитет,—самостоятельного субъекта международного права. Этот субъект в пределах ограниченной международной правоспособности, которой он наделен, вполне способен совершать международные правонарушения. Действия лиц, принадлежащих к его «структуре», как и органов какого-либо другого государства или международной организации, действующих на территории данного государства, являются действиями субъекта международного права, способными повлечь за собой его ответственность в тех случаях, когда они приводят к нарушению международного обязательства, которое, как предполагается, возложено на этого субъекта³²⁷. Ответственность, которая может быть возложена на так называемое «законное» государство в связи с тем, что оно не приняло необходимых мер по обеспечению бдительности, предотвращению и пресечению правонарушений, хотя и имело такую возможность, носит совершенно иной характер, нежели ответственность, которая может быть возложена на него из-за недостаточных мер по обеспечению бдительности и защиты, в чем это государство может быть обвинено в случае обычного мятежа, массовой демонстрации или других внутренних волнений. Прежде всего она носит абсолютно второстепенный характер по сравнению с основной ответственностью, возлагаемой на само повстанческое движение, то есть на субъект международного пра-

³²⁷ См. Kelsen, *op. cit.*, p. 292: «В результате действительного контроля правительства повстанческого движения над частью территории и населением страны, вовлеченным в гражданскую войну, формируется общество, которое действительно напоминает государство по смыслу международного права». См. также Arangio-Ruiz, «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano (op. cit.)*, p. 165.

ва, действовавшие лица которого являются органами.

154. Одновременно следует признать, что международную ответственность какого-либо повстанческого движения, как правило, труднее выявить, нежели ответственность государства или международной организации. Это движение уже по своей природе является «временным» субъектом международного права³²⁸. Продолжительность его существования ограничивается временем ведения им борьбы против ранее существовавшего государства или же против своего правительства. К концу этой борьбы оно так или иначе должно исчезнуть. Если оно терпит поражение, то оно перестает существовать и его структуры распадаются. Если оно одерживает победу, оно может, как мы указывали, либо передать свои институты ранее существовавшему государству, либо стать новым государством. Однако выявление международной ответственности, возникшей в результате международного правонарушения, является процессом, зачастую требующим сравнительно много времени, часто больше, чем продолжительность существования временной ситуации, возникшей в связи с борьбой повстанцев. Более того, размах и значимость повстанческого движения могут изменяться в зависимости от хода гражданской войны, территория, на которую распространяется его власть, может уменьшаться или увеличиваться; все это делает неопределенными перспективы получения от этого движения компенсации за международное правонарушение, тем более что это движение может не обладать имуществом, которое в случае необходимости могло бы служить гарантией какой-то компенсации. Добавим, что если государство, предъявляющее иск в связи с ущербом, причиненным в результате незаконных действий представителей повстанческого движения, не признает и не намерено признавать движение, с которым оно не поддерживает отношений, то предъявление такой претензии и выявление ответственности могут породить дополнительные трудности как практического, так и юридического характера, поскольку предъявление претензии может заключать в себе опасность неофициального признания. Поэтому по-

страдавшее государство, само или в лице своих граждан, как правило, имеет весьма ограниченные возможности получения от повстанческого движения средств удовлетворения или компенсации, на которую, по его мнению, оно имеет право. С другой стороны, государство, против которого это повстанческое движение ведет борьбу, лишь в редких случаях можно обвинить в невыполнении своих собственных обязательств по обеспечению бдительности и защиты в связи с действиями органов этого движения: в большинстве случаев указанные действия полностью выходят из-под его контроля³²⁹.

155. Именно поэтому государство, пострадавшее от международно-противоправных действий органов повстанческих движений, подчас считает целесообразным выждать, пока обстановка не прояснится, с тем чтобы предъявить свои претензии. В зависимости от исхода борьбы эти претензии будут предъявлены либо законному правительству ранее существовавшего государства, в том случае если последнее подавило повстанческое движение и восстановило свою власть на всей территории, либо новому правительству, заменившему прежнее правительство после победы восстания, или же правительству нового государства, которое образовалось в результате отделения части территории от ранее существовавшего государства или в результате ликвидации колониального статуса прежней территории, находившейся в зависимости от указанного государства. Однако, как мы уже указывали, эти случаи явно отличаются друг от друга, и причины предъявления претензий не могут быть одинаковыми.

156. В тех случаях, когда правительство ранее существовавшего государства подавило повстанческое движение, недолгому существованию этого движения как самостоятельного субъекта международного права пришел конец, и нет такого субъекта, который мог бы с точки зрения международного права рассматриваться в качестве автора неправомерных действий, совершенных органами повстанцев в период их борьбы, в отношении зарубежных государств или иностранцев. Трудно понять, каким образом можно вменить в вину государству, одержавшему верх над повстанческим движением, в качестве основания его международной ответственности действия, совершенные во время гражданской войны мятежниками, восставшими против него. Уже во время борьбы с повстанцами казалось естественным, что государство должно было нести ответственность лишь за свои возможные упу-

³²⁸ Аранхио-Руис [G. Arangio-Ruiz, *Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale* (Milan, Giuffrè, 1954), pp. 129—130; «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano* (op. cit.), pp. 165—166] считает, что «временный» характер не является «неизбежным» признаком повстанческого движения как субъекта международного права. Однако, хотя верно, что само государство, подобно повстанцам, может фактически прекратить существовать как субъект международного права, не следует забывать о различии между этими двумя категориями субъектов с точки зрения целей, которые они соответственно преследуют. Цель государства — неограниченно продолжать существовать в качестве такового. Повстанческое движение, напротив, не намерено увековечивать себя, и его цель — стать субъектом международного права в полном смысле этого слова, другими словами, стать государством. Следовательно, это есть категория субъекта, который является временным с организационной точки зрения.

³²⁹ В первую очередь именно этим отличается положение, возникающее в случае действий органов повстанческого движения, от положения, создавшегося в случае действий органов какого-либо иностранного государства или международной организации. В последнем случае государство, как правило, сохраняет свою власть над территорией, где совершаются эти действия, в то время как зачастую оно не имеет никакой власти над территорией, контролируемой повстанческим движением.

щения в деле предотвращения или пресечения неправомερных действий органов восставших. Этот вывод будет еще более верным, когда авторы таких действий вновь станут простыми частными лицами³³⁰. Добавим, что здесь не может быть различия в зависимости от того, имело ли место возможное бездействие со стороны государства до прекращения активной деятельности повстанческого движения или после, когда, например, после восстановления мира в стране государственные органы не наказали надлежащим образом авторов неправомερных действий, совершенных в ходе гражданской войны. Именно в этой связи чаще всего будет возникать ответственность государства, поскольку, как подчеркивалось, такие случаи, когда «законное» правительство имело во время гражданской войны материальную возможность предотвратить и пресечь неправомерное действие лица—органа повстанческого движения и не сделало этого, носят скорее исключительный характер³³¹. Если не учитывать этого, то, разумеется, ничто не мешает государству, подавившему восстание, согласиться с тем, чтобы, например, в каком-либо специальном соглашении взять на себя ответ-

³³⁰ По мнению некоторых авторов, на государство, которому удалось подавить повстанческое движение, все же можно возложить ответственность за некоторые действия, совершенные органами этого движения в период его существования: за действия, связанные с так называемой «повседневной деятельностью». Если не принимать во внимание весьма общий характер этого определения, то представляется очевидным, что в рассматриваемых случаях отнюдь не идет речь о возможном вменении а posteriori в вину государству в качестве основания его международной ответственности действий органов повстанческого движения, в которых никто не собирался его обвинять, когда это движение еще существовало. Проблема, возникающая в таких случаях, является скорее проблемой возможного «правопреемства» между государством как субъектом международного права и повстанческим движением—субъектом в отношении некоторых обязательств, возложенных на последнее: это проблема, которую следует решать на основе принципов, регулирующих проблемы правопреемства между субъектами международного права, а не принципов, регулирующих вопросы ответственности. Более того, согласно примерам, приведенным этими авторами, мысль о существовании этого возможного «правопреемства», по-видимому, была высказана в связи с обязательствами, возникающими в результате контактов, а не в связи с обязательствами, порожденными правонарушениями.

³³¹ Кстати, тот факт, что основанием ответственности государства является не действие лица, которое в момент совершения этого действия было органом повстанческого движения, а бездействие государственных органов в связи с таким действием, не должен обязательно оказывать решающее влияние на выбор критериев при определении в каждом конкретном случае размеров компенсации. Этот аспект данного вопроса был уже подробно освещен в разделе 8 при рассмотрении вопроса об ответственности государства за действия частных лиц. Ничто также не препятствует тому, чтобы в рассматриваемом нами сейчас случае определить сумму компенсации, которую необходимо выплатить вследствие невыполнения государством его обязательства по предотвращению или пресечению правонарушений, и взять при этом в качестве критерия материальный ущерб, причиненный в результате действия частного лица, выступавшего в качестве органа повстанческого движения. Применение этого критерия может быть иногда предусмотрено в каком-либо специальном соглашении.

ственность, которая лежала на повстанческом движении и о которой третье государство не могло напомнить последнему. Неправомерный характер такого решения применительно к общему международному праву совершенно очевиден. В особенности становится ясным, что речь идет не о вменении государству в вину в качестве основания его ответственности действий, совершенных ранее каким-либо другим субъектом международного права, а о правопреемстве государства в отношении его обязанностей ex delicto, которые были возложены на другого субъекта международного права, осуществлявшего в какое-то время свой исключительный суверенитет над частью государственной территории, в результате действий этого субъекта.

157. Совершенно иначе обстоят дела в том случае, когда повстанческое движение одержало победу. Благоприятный исход его борьбы может привести к замене институтами повстанческого движения, выступающего в качестве нового режима или нового правительства, режима или правительства ранее существовавшего государства, в то время как территория последнего, напротив, остается прежней. В этом случае революционные изменения, происходящие в структурах государства, могут зайти настолько далеко, что поставят под вопрос дальнейшее существование этого государства. Тогда исчезает не только предыдущее правительство; исчезает само государство-предшественник, и другое государство, наделенное международной правосубъектностью, отличной от правосубъектности первого, становится его преемником на той же территории. В таком случае могут возникнуть проблемы правопреемства государства в отношении международных обязательств, вытекающих из правонарушений государства-предшественника, но исключительно проблемы такого рода³³². Действительно, было бы неразумно вменять новому государству в вину в качестве его собственных действий действия, совершенные органами государства-предшественника. Напротив, новое государство с точки зрения права представляется обычно как продолжение в более стабильной и в более усовершенствованной форме повстанческого движения, которое тогда обнаруживает свой подлинный характер государства в зародыше, а его структуры и органы становятся структурами и органами вновь возникшего государства. В таком случае вменение данному государству в вину в качестве возможного основания его ответственности, действий, ранее вменявшихся в вину повстанческому движению, поскольку они были совершены его органами, будет впол-

³³² По обсуждаемой теме см. R. Quadri, «Stato (Diritto internazionale)», *Nuovo Digesto Italiano* (Turin), vol. XII, part 1, 1940, p. 816; *Diritto internazionale pubblico* (op. cit.), pp. 457 et seq. and 500 et seq.; M. Giuliano, *La comunità internazionale e il diritto* (Padua, CEDAM, 1950), pp. 248 and 290; G. Arangio-Ruiz, *Sulla dinamica...* (op. cit.), pp. 19, 131 et seq.; «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano* (op. cit.), p. 167.

не естественным. Здесь речь не будет идти о вменении в вину субъекту международного права действий органов другого субъекта: это будет лишь продолжением вменения в вину тому же субъекту — который лишь достиг окончательной стадии своей поступательной эволюции — действий его собственных органов.

158. Это не значит, что ситуация такого рода должна обязательно возникнуть. Победа восстания может просто привести к смене правительства, не прерывая существования данного государства³³³. В таком случае организация, возглавляющая повстанческое движение, берет власть в свои руки в этом государстве и становится руководящим органом последнего, но государство как субъект международного права остается неизменным. Тогда возникает вопрос, можно или нельзя вменить этому государству в вину действия, которые совершили органы повстанческого движения в период между началом революционного восстания и окончательным захватом власти. Однако цель этого вопроса не заключается в том, чтобы узнать, можно или нельзя вменить в вину государству в качестве основания его ответственности действия органов какого-либо самостоятельного субъекта международного права. Этот вопрос совершенно не зависит от того, в каком положении лица, авторы рассматриваемых действий, могли находиться в определенный момент, выступая в качестве органов другого субъекта международного права. Доказательством этого является то, что этот вопрос ставится точно таким же образом в тех случаях, когда революционеры в период ведения борьбы не представляют собой никакого повстанческого движения, наделенного надлежащей международной правосубъектностью, и таким образом никогда не были органами какого-либо самостоятельного субъекта международного права. Нас интересует совсем другое: следует или не следует признавать как действия государства при определенных обстоятельствах действия членов организации, которая в то время, когда эти действия были совершены, стремилась стать организацией государства или слиться с ним, но еще не достигла этой цели. На данном этапе нам не следует высказывать своего мнения по этому вопросу, так как он будет рассмотрен в дальнейшем. Мы лишь подчеркнем, что этот вопрос выходит за рамки проблемы, интересующей нас в настоящий момент.

159. Другим возможным следствием победы повстанческого движения является, как уже было сказано, создание нового государства на части территории, находившейся ранее под суверенитетом государства-предшественника. Тогда институты повстанческого движения становятся институтами нового государства. В этом случае утверждения об ответственности вновь образо-

вавшегося государства за возможные правонарушения, совершенные органами повстанческого движения, которое ему предшествовало, были бы оправданы в силу преемственности между правосубъектностью повстанческого движения и правосубъектностью государства, образовавшегося в результате этого движения³³⁴. И в этом случае уже существующий субъект международного права лишь переходит в другую категорию: из простого зарождающегося государства он становится государством в подлинном смысле этого слова, сохраняя при этом свою международную правосубъектность. Таким образом, вменение новому государству в вину действий органов повстанческого движения представляет собой лишь обычное применение общей лишь предусматривающей вменение в вину любому субъекту международного права действий его органов. Если отказаться от идеи преемственности между международной правосубъектностью повстанческого движения и международной правосубъектностью нового государства, то нам не остается ничего другого, как поставить здесь вопрос о возможной преемственности государства в отношении обязательств, вытекающих из правонарушений субъекта международного права, место которого оно заняло.

160. Эти соображения, по-видимому, являются подтверждением того, что нам отнюдь не следует рассматривать здесь ситуации, связанные с различными гипотезами о «победивших восставших». Если мы и упомянули их с некоторыми подробностями³³⁵, то лишь для того, чтобы показать, что они выходят за рамки наших нынешних целей, и чтобы, таким образом, лучше определить круг вопросов, которые мы должны рассмотреть в настоящем разделе. Подчеркнем еще раз, что этот раздел посвящен рассмотрению с точки зрения международной ответственности положения государства по отношению к действиям, совершаемым на его территории, но исходящим от органов других субъектов международного права. Как мы уже предлагали с самого начала³³⁶, касаясь действий восставших, мы можем сослаться здесь лишь на такие случаи, когда в момент совершения правонарушения повстанческое движение существовало в качестве самостоятельного субъекта международного права и оставалось таковым в момент предъявления претензий к государству-предшественнику или же прекратило свое существование вместе со своими институтами и структурой. Таким образом, могут возникнуть лишь два вопроса. Первый, очевидно, заключается в том, можно или нельзя вменить государству в вину в качестве основания его ответственности действия органов повстанческого движения, направленного против этого государства. Второй вопрос, воз-

³³³ См. Arangio-Ruiz, «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano* (op. cit.), p. 167.

³³⁴ *Ibid.*; и R. Barsotti, «Insorti», *Enciclopedia del diritto* (Milan, Giuffrè, 1971), vol. XXI, pp. 824—825.

³³⁵ См. выше, пункты 157—159.

³³⁶ См. выше, пункт 152.

никающий при условии, что на первый дан отрицательный ответ, состоит в том, может ли государство все же нести международную ответственность за позицию, занятую его собственными органами в связи с действиями органов повстанческого движения, будь то до или после окончания борьбы против этого движения и восстановления власти данного государства на всей территории. Достаточно лишь логически мыслить и придерживаться выводов, сделанных в предыдущих разделах, чтобы дать на него ответ. Действия, совершенные органами повстанческого движения, — не принимая во внимание такой случай, когда это движение превратилось в нечто иное в результате благоприятного исхода борьбы, — не могут быть вменены в вину государству, против которого это движение ведет или вело борьбу. Ответственность на это государство может быть возложена лишь за возможное невыполнение его собственными органами обычных обязанностей по проявлению бдительности, принятию превентивных и, в частности, репрессивных мер. Сейчас мы увидим, что анализ международных арбитражных решений и практики государств дает нам четкое подтверждение обоснованности этого заключения.

161. Уже в XIX веке многочисленные смешанные комиссии неоднократно подтверждали, — впрочем, в специальных положениях договоров, — в соответствии с которыми они были созданы, — принцип, согласно которому какое-либо правительство вообще не является ответственным за ущерб, причиненный иностранцам участниками вооруженного восстания, вышедшего из-под контроля этого правительства. Смешанная американо-мексиканская комиссия по претензиям, созданная на основе соглашения от 4 июля 1868 года, следовала этому принципу в своих решениях, касающихся претензий в связи с ущербом, причиненным либо восставшими в Мексике, либо органами конфедератов в их борьбе против федералистов в Соединенных Штатах Америки³³⁷. Смешанная англо-американская комиссия по претензиям, созданная на основе договора от 8 мая 1871 года, применила этот принцип в связи с претензиями, также вызванными действиями конфедератов во время гражданской войны³³⁸. Смешанная испано-американская комиссия, созданная в 1871 году, поступила так же в отношении претензий, касавшихся ущерба, причиненного восставшими на Кубе³³⁹. Что касается нашего столетия, то отметим, что практика международного арбитража дает нам связную серию судебных решений по вопросам, рассматриваемым в настоящем разделе. Они входят в число решений, принятых в 1903—1905 годах смешанными комиссиями по претензиям, учрежден-

ными в соответствии с парижским (1902 год) и Вашингтонским (1903 год) протоколами, которые были заключены между Венесуэлой и другими государствами. Последние предъявили претензии в связи с ущербом, причиненным их гражданам, в частности в результате действий революционных движений. Наиболее показательным решением, по-видимому, является решение, вынесенное Смешанной итало-венесуэльской комиссией по делу *Самбьяджо*, связанному с требованиями и насильственной реквизицией со стороны революционных войск полковника Гевары, жертвой которых стал в 1902 году один итальянский гражданин. Суперарбитр Ралстон рассмотрел вначале вопрос о возможности вообще возложения на существующее правительство ответственности за убытки и ущерб, причиненные революционерами, которым не удалось добиться своих целей. В связи с этим он отметил:

В соответствии с обычной нормой какое-либо правительство... может считаться ответственным лишь за действия своих представителей или за действия, ответственность за которые оно совершенно определенно взяло на себя. Было бы неестественно и нелогично придерживаться какой-либо другой теории...

Однако существует ли между революционерами и правительством такая связь, которая могла бы оправдать общее исключение из указанного принципа, являющегося, по-видимому, аксиомой?

...

...В принципе правительства несут ответственность за действия тех, кого они контролируют. Однако само существование очевидной революции заранее предполагает, что группа лиц временно или окончательно вышла из-под контроля властей; если только не представляется совершенно очевидным, что правительство своевременно не воспользовалось с надлежащей строгостью своей законной властью, то нелогично утверждать, что оно должно нести ответственность за положение вещей, возникшее не по его желанию...

Мы обязаны заключить, что, следуя общему принципу и не принимая во внимание исключительность обстоятельств, правительство не должно нести ответственность за действия революционеров, поскольку:

1) революционеры не являются представителями правительства, а ответственность сама по себе не существует;

2) их действия направлены на ликвидацию правительства, и никто не может считаться ответственным за действия врага, который посягает на вашу жизнь;

3) революционеры не находились под контролем правительства, и оно не может считаться ответственным за ущерб, причиненный теми, кто избежал его принудительных мер³⁴⁰.

Приступив затем к подробному рассмотрению прецедентов, существующих в судебной практике, мнений авторов и статей договоров, действовавших между Италией и Венесуэлой, суперарбитр пришел к совершенно определенному выводу о том, что Венесуэла может считаться ответственной лишь в том случае, если было заявлено и доказано, что власти этой страны не проявили надлежащего старания, для того чтобы

³³⁷ См. эти случаи у Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. III, pp. 2873 et seq., 2881 et seq., 2886 et seq., 2902 et seq. и 2973—2981.

³³⁸ *Ibid.*, pp. 2900—2901, 2982—2990.

³³⁹ *Ibid.*, pp. 2981—2982.

³⁴⁰ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.4), pp. 512—513.

помешать революционерам причинить ущерб. Таким образом, он отклонил претензию итальянской стороны, отметив, что в данном случае вопрос об отсутствии старания не выдвигался и что это не было доказано³⁴¹. Смешанная итало-венесуэльская комиссия применила те же принципы и пришла к аналогичным выводам в связи с делом *Ревесно и других*³⁴², а также в связи с делом *Гастини*³⁴³.

162. В решении по делу *Ароа Майнс*, представленному на рассмотрение Смешанной англо-венесуэльской комиссии, суперарбитр Пламли также сослался на многочисленные прецеденты и процитировал, в частности, *in extenso* мнение Ралстона в решении по делу *Самбьяджо*, присоединившись к его соображениям. В этой связи он отклонил предъявленную правительством Англии претензию в связи с ущербом, причиненным английским гражданам войсками восставших, отметив, что в данном случае нет никаких доказательств отсутствия старания со стороны правительства Венесуэлы, которое в конечном счете подавило повстанческое движение³⁴⁴. Тот же суперарбитр Пламли, имея в виду аналогичные причины и руководствуясь теми же прецедентами, отклонил претензии в своих решениях по делам *Энрикеса* и *Саласа*, представленным на рассмотрение Смешанной комиссии Нидерландов и Венесуэлы³⁴⁵. В обоих случаях ущерб был причинен гражданам Нидерландов восставшими, которые впоследствии были побеждены, но которые во время своих действий полностью вышли из-под контроля правительства, а против последнего невозможно было привести никакого доказательства небрежности. Суперарбитр Пламли применил те же принципы в решении по делу «*Френч компани оф Венесуэлан рэйлроудз*», которое было представлено на рассмотрение Смешанной франко-венесуэльской комиссии, учрежденной протоколом от 19 февраля 1902 года³⁴⁶. Суперарбитр Дюффельд применил практически те же критерии в своем решении по делу *Камерова, Редлса, Фулда, Фишбека и Фри-*

³⁴¹ *Ibid.*, p. 524.

³⁴² *Ibid.*, pp. 582—583.

³⁴³ *Ibid.*, pp. 577 *et seq.*

³⁴⁴ *Ibid.*, vol. IX (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 59.V.5), pp. 408 *et seq.*, и в особенности pp. 439 *et seq.* На стр. 439 говорится:

«Юристы-международники и во времена подписания протокола занимали по существу такую же позицию в этом вопросе об ответственности государств за действия потерпевших поражение революционеров, когда последние вышли из-под контроля этих государств».

³⁴⁵ *Ibid.*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.4), pp. 714 *et seq.* and 720—721. В решении по первому делу суперарбитр еще раз привел соответствующую выдержку из решения по делу *Самбьяджо*.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 354. В решении говорилось:

«Если революционеры опустошили провинцию или деревню или захватили железную дорогу и железнодорожное оборудование, или же захватили корабли и причинили серьезный ущерб, такое положение, хотя оно и достойно сожаления, нельзя ставить в вину правительству-ответчику, если только революция не одержала победу...»

деричи, представленному на рассмотрение Смешанной германо-венесуэльской комиссии, хотя точности выражений, использованных при определении принципа, которым следовало руководствоваться в данном вопросе, оставляла желать лучшего³⁴⁷. Суперарбитр Гутьерес-Отеро в своем решении по делу Падрона, представленному на рассмотрение Смешанной испано-венесуэльской комиссии, подтвердил в качестве признанного принципа международного права, что государства не несут ответственности за неправомерные действия в отношении иностранцев, совершенные восставшими, но государства могут считаться ответственными лишь за возможную «небрежность законных властей» при принятии соответствующих мер по защите от действий восставших и их пресечению³⁴⁸. Он подтвердил этот принцип в деле *Мена*³⁴⁹. Чтобы завершить этот перечень, отметим, наконец, документально обоснованное заключение члена комиссии Пауля по делу *Акуателла, Бьянки и других*, представленному на рассмотрение Смешанной франко-венесуэльской комиссии в 1903 году,— заключение, в котором он на основе судебных и научных прецедентов пытался доказать существование нормы об отсутствии ответственности государства за действия восставших, временно вышедших из подчинения законным властям. Член комиссии Пауль отметил в своем заключении, что:

...лишь тогда, когда является очевидным, что правительство своевременно не воспользовалось своей властью, для того чтобы вновь подчинить себе данную восставшую группу и защитить, по мере своих возможностей, имущество и лиц, которым угрожают революционные волнения, оно может считаться ответственным за последствия такого ненормального положения³⁵⁰.

163. Когда в предыдущем разделе настоящей главы мы вновь описывали историю постепенного утверждения в международной судебной практике принципа отсутствия ответственности государства за ущерб, причиненный на его территории в связи с мятежами или другими внутренними волнениями, мы подчеркивали важность решения, вынесенного 1 мая 1925 года арбитром Хубером по делу *Английское имущество в Испанском Марокко*. В третьем докладе, где

³⁴⁷ *Ibid.*, pp. 397—398. В решении содержался следующий отрывок:

«...все авторитеты в области международного права согласны признать, что какая-либо страна несет ответственность за действия революционеров при определенных условиях, как, например, при неоперативности или небрежности, в результате которых эти действия не были предотвращены, в то время как их можно было предотвратить, или при уклонении от наказания виновных или от возмещения ущерба, когда это наказание или возмещение были также возможны».

³⁴⁸ *Ibid.*, pp. 742—743.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 749.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 6. Суперарбитр Фильц, по всей вероятности, отнюдь не оспаривал обоснованность этого заключения, а руководствовался полномочиями, которые были даны Комиссии в соответствии с Протоколом от 27 февраля 1903 года, с тем чтобы в данном случае выплачивать компенсацию французским гражданам, понесшим ущерб.

рассматривалась вообще ответственность государства в связи со всеми ситуациями, в отношении которых английская сторона предъявила претензии, арбитр одинаково ссылаясь на случаи народных мятежей, восстаний, гражданских войн и даже войн между государствами. Поэтому сюда были включены случаи ущерба, причиненного лицами — органами повстанческих движений. Мы отметили, что, по мнению швейцарского юриста, нет сомнений в том, что государство не несет ответственности за ущерб, причиненный в таких случаях, что не исключало, однако, что государство может

быть все же ответственным за то, что власти делают или не делают, для того чтобы, по мере возможности, устранить последствия. Ответственность за действие или бездействие органа государственной власти в корне отличается от ответственности за действия, вменяемые в вину лицам, вышедшим из-под влияния властей или настроенным откровенно враждебно по отношению к ним³⁵¹.

Отсутствие бдительности законных властей при принятии превентивных мер в отсутствие старания при пресечении правонарушений, хотя эти превентивные меры и пресечение возможны, — вот, по мнению арбитра Хубера, два действия, которые можно вменить в вину государству в качестве основания его ответственности в случае неправомерных действий восставших, и в частности органов повстанческих движений. Можно отметить другое применение тех же принципов, имевшее место примерно в то же время, в решении по делу *Нескольких английских подданных (претензии в связи с нападением на город Илойло)*, вынесенном 19 ноября 1925 года англо-американским арбитражным судом, созданным в соответствии со специальным соглашением от 18 августа 1910 года. Имущество английских подданных было сожжено и уничтожено филиппинскими повстанцами, напавшими на американские войска после того, как Испания подписала договор о передаче Филиппин Соединенным Штатам: это произошло вслед за оккупацией города Илойло американскими войсками. Суд, возглавляемый Неринксом, отклонил претензию английской стороны, поскольку небрежности со стороны американских войск как в момент их высадки в городе, так и впоследствии, во время их усилий потушить пожар и прекратить грабежи, не было установлено³⁵².

164. Помимо этих двух дел можно обнаружить целый ряд других судебных решений, относящихся к той же эпохе и представляющих интерес в связи с рассматриваемыми здесь вопросами: их можно найти в сборниках судебных решений различных комиссий по претензиям, созданных на основании соглашений между Мексикой и различными государствами после событий, происшедших в Мексике начиная с 1910 го-

да и кончая серединой 20-х годов. В течение этого периода, после того как в 1911 году правительство Порфирио Диаса было свергнуто повстанческим движением, созданным в 1910 году Франсиско Мадеро, правительство последнего также было свергнуто в 1913 году генералом Викторiano Уэрта, который вскоре начал борьбу с конституционалистскими войсками Каррансы, Вильи и Сапаты. Первому из трех удалось в декабре 1914 года взять под свой контроль исполнительную власть, в марте 1915 года он был избран президентом, но в течение года был вынужден бороться против своих бывших соратников, прежде чем победил их. Наконец, в 1920 году движение генерала Обрегона свергло правительство Каррансы, и Обрегон был избран президентом Мексики. Но он, в свою очередь, вынужден был бороться в 1923 году с восстанием Адольфо де ла Уэрта, который создал в Веракрусе временное правительство и который был окончательно разбит лишь в апреле 1924 года. Эти непрерывные волнения причинили значительный ущерб иностранным гражданам и их имуществу. Длительные переговоры с правительством Соединенных Штатов привели 8 сентября 1923 года к подписанию Генерального соглашения о претензиях между двумя странами и 10 сентября того же года — к подписанию Специального соглашения о претензиях в отношении ущерба, причиненного в период между 1910 и 1920 годами в результате действий революционных войск. Второе соглашение послужило основой для соглашений о претензиях, заключенных впоследствии между Мексикой, с одной стороны, и Великобританией, Францией, Италией, Германией, Испанией и Бельгией — с другой.

165. Мексикано-американская генеральная комиссия по претензиям занималась интересующими нас вопросами при рассмотрении дела «*Холум иншуранс компани*», решение по которому было вынесено 31 марта 1926 года³⁵³. Комиссия постановила, что правительство Мексики не несет ответственности за действие, которое было совершено в Пуэрто-Мехико местным командующим повстанческими войсками Уэрты и в результате которого был причинен ущерб одной американской компании. В предварительном порядке Комиссия признала, что правительство президента Обрегона не может быть обвинено в небрежности в связи с этим действием восставших. Та же Генеральная комиссия более конкретно определила свою компетенцию в данном вопросе при вынесении решения от 3 октября 1928 года по делу *Солиса*. В решении, подготовленном членом Комиссии Нильсеном, признавалась недостаточность доказательства якобы имевшего место отсутствия защиты, в котором истец — американский гражданин, скот ко-

³⁵¹ *Ibid.*, vol. II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.1), p. 642.

³⁵² *Ibid.*, vol. VI (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1955.V.3), pp. 159—160.

³⁵³ *Ibid.*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), pp. 48 *et seq.*, в частности p. 52.

торого был угнан войсками повстанцев Уэрты, обвинял вооруженные силы правительства Мексики³⁵⁴. Член Комиссии процитировал принятые ранее арбитражные решения в поддержку «общепризнанного принципа международного права, согласно которому правительство не может считаться ответственным за действия, совершенные в нарушение его власти группами мятежников, если это правительство нельзя обвинить в отсутствии добросовестности или в небрежности при подавлении мятежа»³⁵⁵. В результате анализа приведенных precedентов тот же член Комиссии констатировал, что:

...при рассмотрении вопроса об ответственности за действия восставших подчеркивались два существенных момента, а именно способность обеспечить защиту и намерение властей использовать в этих целях надлежащие средства, находящиеся в их распоряжении. Если не принимать во внимание конкретные обстоятельства каждого отдельного случая, важным фактором при рассмотрении вопроса о возможности обеспечения защиты должны быть характер и размах повстанческого движения³⁵⁶.

Совершенно очевидно, что Комиссия стремилась прежде всего определить содержание обязанности обеспечения защиты иностранцев, лежащей на государстве в рассматриваемых обстоятельствах, и привести критерии такого определения. Но она недвусмысленно считала, что лишь невыполнение законными властями государства этой обязанности обеспечения защиты может являться основанием ответственности государства в случае причинения иностранцам ущерба органами повстанческого движения. Впоследствии та же Комиссия применила критерии, изложенные в решении по делу *Солиса*, при вынесении другого решения — решения от 3 октября 1928 года по делу *Бонда Коулмана*³⁵⁷. Со своей стороны, Специальная комиссия по претензиям между Мексикой и Соединенными Штатами сослалась на решение, вынесенное по делу *Солиса*, в своем решении от 24 апреля 1931 года, которое вновь было подготовлено Нильсеном и касалось дела *Рассела*. Комиссия постановила:

Ответственность не может иметь места в тех случаях, когда правительство-ответчик не может быть обвинено в небрежности³⁵⁸.

Другие члены Комиссии не обсуждали правильность этого заявления.

166. Принцип отсутствия ответственности государства за преступные действия, совершаемые восставшими, вытекает также из решения председателествующего арбитра Верзейла по делу *Жоржа Пенсона* — решения, которое было вынесено 19 октября 1928 года Франко-мексикан-

ской комиссией по претензиям, созданной в соответствии с Соглашением от 25 сентября 1924 года³⁵⁹. Некоторые решения Комиссии по претензиям между Великобританией и Мексикой, созданной в соответствии с Соглашением от 19 ноября 1926 года, представляют особый интерес в том плане, что в них особо рассматривается случай отсутствия факта подавления мятежа или наказания виновных. В них даже предпринимается попытка изложить критерии, необходимые для доказательства отсутствия такого факта. В решении от 15 февраля 1930 года по делу *Mexico City Bombardment Claims* Комиссия указала:

Во многих случаях будет весьма трудно со всей определенностью установить факт бездействия или отсутствия мер по преследованию или наказанию. Комиссия отдаст себе отчет в том, что представить с абсолютной убедительностью доказательства негативных действий всегда трудно. Однако можно предположить, что веское доказательство существует на первый взгляд в тех случаях, когда, во-первых, представитель английской стороны сможет доказать, что эти действия были известны компетентным властям либо потому, что они носили общеизвестный характер, либо потому, что они были в свое время доведены до их сведения, и, во-вторых, когда представитель мексиканской стороны не сможет представить никаких доказательств того, что властями были приняты соответствующие меры³⁶⁰.

Комиссия применила те же критерии в своем решении от 15 февраля 1930 года по делу *Уильяма Э. Бауэрмана и «Компании Берберри»*³⁶¹, а также в решении от того же дня по делу *«Санта Гертрудис джунт милл компани»*³⁶². Она постановила, что ответственность правительства Мексики за неправомерные действия войск восставших может приниматься во внимание лишь в том случае, если к законным властям можно предъявить какую-либо претензию. В решении от 19 мая по делу *Джона Гилла* вновь содержались ссылки на precedенты и говорилось, что:

³⁵⁹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.V.3), vol. V, pp. 352—353. Авторы решения ссылались на авторитет Анцилотти, заявляя, что «в настоящее время не существует такого принципа международного права, который обязывал бы государства возмещать ущерб, понесенный иностранцами во время мятежей, революций или гражданских войн». Арбитр хотел подчеркнуть, что принцип, который он поддерживал, действует лишь в тех случаях, когда революционеры не имеют успеха.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 80. Основываясь на этой позиции, большинство членов Комиссии пришло к выводу о том, что мексиканское правительство несет ответственность, отметив, в частности, что представитель Мексики не смог представить доказательства того, что со стороны властей были предприняты действия по расследованию, пресечению или преследованию, несмотря на то что эти власти, будучи надлежащим образом уведомлены о событиях, могли бы действовать в этом направлении.

³⁶¹ *Ibid.*, p. 106.

³⁶² *Ibid.*, pp. 112—113. Большинство членов Комиссии сочло обоснованной претензию к мексиканским властям в связи с тем, что они не приняли надлежащих превентивных и репрессивных мер во время нападения на железную дорогу Мехико — Веракрус, совершенного войсками восставших.

³⁵⁴ *Ibid.*, pp. 358 et seq.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 361. Прочитанный отрывок был взят из решения по делу *Home Frontier and Foreign Missionary Society*, вынесенного англо-американским арбитражным судом, созданным в соответствии с соглашением от 18 августа 1910 года.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 362.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 364 et seq., в особенности pp. 366—367.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 831.

Большинство полностью отдает себе отчет в том, что во многих случаях бездействие объясняется не небрежностью или упущением, а невозможностью принять срочные и решительные меры... Комиссия также понимает, что власти не могут быть обвинены в бездействии или небрежности, когда действия, предпринимаемые ими, не привели к *полному* подавлению мятежа... или к наказанию *всех* виновных. В таких случаях наличие ответственности признать нельзя³⁶³.

167. Таким образом, мы можем сделать вывод, что международная судебная практика, которая в интересующем нас вопросе получила большое развитие в первой половине 30-х годов, свидетельствует о поразительном единстве взглядов. То же самое можно сказать и о дипломатической практике. Уже в достаточно отдаленную эпоху министерства юстиции различных государств поддерживали принцип, согласно которому государство нельзя считать ответственным за действия, совершенные мятежниками, восставшими против законного правительства, и в таких ситуациях об ответственности государства можно говорить лишь в том случае, если его органы, имея возможность принять надлежащие меры по предотвращению и пресечению правонарушений, не сделали этого. Таким образом, точки зрения правительств совпадали с мнениями, выраженными арбитражными судами, и зачастую это совпадение имело место по одним и тем же вопросам. Во многих случаях можно констатировать, что события, в ходе которых органы повстанческих движений причиняли ущерб иностранцам, имели место во время гражданской войны 1861—1865 годов в Соединенных Штатах Америки³⁶⁴, Парижской коммуны 1871 года во Франции³⁶⁵, во время восстания карлистов в Испании в 1874 году³⁶⁶, восстания Араби-паши в Египте в 1882 году³⁶⁷, двух восстаний 1868—1878 и 1895—1898 годов, преследовавших цель достижения Кубой независимости³⁶⁸, или во время различных восстаний, направленных против правительства той или иной латиноамериканской страны³⁶⁹. Из наиболее ча-

сто цитируемых и наиболее важных решений можно назвать три, которые относятся к первым пятнадцати годам нашего столетия. Первое содержится в общем заключении № 3 Комиссии, созданной в Соединенных Штатах согласно закону от 2 марта 1901 года для рассмотрения претензий в соответствии с договором от 10 декабря 1898 года с Испанией, положившим конец кубинской войне. В этом заключении говорится следующее:

В тех случаях, когда вооруженное восстание выходит из-под контроля законного правительства, общее правило таково, что это правительство не несет ответственности за ущерб, причиненный восставшими иностранцами. Тем не менее, если бы в каком-либо конкретном случае, представленном на рассмотрение настоящей Комиссии, утверждалось и было доказано, что испанские власти могли бы предотвратить причиненный ущерб, проявив надлежащее старание, то в таком случае считалось бы, что Испания должна нести ответственность³⁷⁰.

Несколько лет спустя п. о. государственного секретаря Эдн дословно воспроизвел приведенную нами первую часть заключения в своем письме от 7 ноября 1911 года на имя посла Соединенных Штатов в Мехико³⁷¹. Со своей стороны, министерство иностранных дел Англии разослало своим консульским службам за границей следующие инструкции, которые в 1913 году были переданы министром Великобритании послу Соединенных Штатов в Мехико:

В тех случаях, когда предъявляются претензии в целях получения компенсации за ущерб, причиненный мятежниками в ходе вооруженных восстаний против правительства, которое неспособно их контролировать, необходимо напомнить, что правительство Ее Величества в таких случаях не считает какое-либо правительство ответственным, если только оно не проявило небрежности, имея возможность предотвратить ущерб³⁷².

Разумеется, не следует понимать буквально формулировки, в которых были выражены мнения³⁷³; несмотря на используемые иногда

³⁶³ *Ibid.*, p. 159. Большинство членов Комиссии пришли, тем не менее, к выводу о том, что мексиканское государство несет ответственность по тем же причинам, которые указаны в судебном решении по делу *Mexico City Bombardment Claims*.

³⁶⁴ Дела, содержащиеся в судебных сборниках Соединенных Штатов, см. Moore, *History and Digest...* (*op. cit.*), vol. II, pp. 1621—1624, и *A Digest...* (*op. cit.*), vol. VI, 957—958; мнения юристов Великобритании см. A. D. McNair, *International Law Opinions* (Cambridge, University Press, 1956), vol. II, pp. 256—257.

³⁶⁵ McNair, *op. cit.*, pp. 261 *et seq.*

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 265.

³⁶⁷ *Ibid.*, pp. 267—268.

³⁶⁸ Moore, *A Digest...* (*op. cit.*), pp. 961 *et seq.* и 966 *et seq.*

³⁶⁹ См. Moore, *A Digest...* (*op. cit.*), p. 966 (восстание в Бразилии в 1893 году), 980—981 (временный приход к власти в Мексике императора Максимилиана), 981—984 (восстание в Венесуэле в 1873 году); Hackworth, *op. cit.*, p. 673 (восстание в Гондурассе в 1926 году); McNair, *op. cit.*, pp. 259—260 (восстание в Венесуэле), 271 (восстание в Бразилии); S.I.O.I.C.N.R., *op. cit.*, vol. I, p. 300, and vol. II, p. 853 (восстание в Венесуэле). См. также письмо министра иностранных дел Италии Бланка поверенному в

делах Италии в Рио-де-Жанейро от 17 августа 1894 года в Зеленой книге, представленной 6 декабря 1894 года Палате депутатов (Italy, *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Documenti diplomatici presentati al Parlamento italiano dal Ministro degli Affari esteri, document No. VII bis, Brasile: Reclami italiani*, Rome, 1895).

³⁷⁰ Moore, *A Digest...* (*op. cit.*), pp. 971—972. Комиссия употребила принцип, сформулированный в делах *Podruga и Торна* (Hackworth, *op. cit.*, pp. 670—671).

³⁷¹ Hackworth, *op. cit.*, p. 668.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Представляется вполне естественным, что в эпоху, когда было принято говорить об ответственности государства «за действия частных лиц», тогда как в действительности основание для этой ответственности усматривалось лишь в невыполнении государственными органами своих обязанностей по предотвращению или пресечению правонарушений, то же самое относилось и к действиям лиц, выступающих в качестве участников восстаний, направленных против государства. По тем же причинам не следует удивляться появлению в некоторых случаях слова «соучастие»; добавим, впрочем, что гипотеза о подлинном соучастии государственных органов в действиях восставших может оказаться более правдоподобной, нежели в случае действий простых частных лиц.

выражения, смысл ясен: в рассматриваемых ситуациях государству может вменяться в вину в качестве основания его ответственности лишь бездействие его собственных органов.

168. Исходя из этого, мы считаем, что вновь можем взять за отправной момент более детального анализа практики государств тот случай, когда различным правительствам пришлось выразить свою точку зрения в ответ на запрос об информации, направленный им Подготовительным комитетом Конференции по кодификации 1930 года. Мы уже излагали по другим различным поводам причины, по которым эти ответы, данные вне всякой связи с каким-либо конкретным случаем, представляются нам особенно показательными ввиду их многочисленности, и отметили, что они отражают широко распространенную точку зрения. Добавим также, что, по нашему мнению, точки зрения отдельных правительств с определенного момента становятся тем интереснее, чем реже встречаются судебные решения по данному вопросу; действительно, соглашения, имеющие целью передачу на рассмотрение арбитража споров по поводу ущерба, причиненного в ходе восстаний, в последнее время отнюдь не получили такого распространения, какое было характерно для них раньше.

169. Выше указывалось, что в упомянутом запросе об информации проблема международной ответственности в связи с ущербом, причиненным повстанческими движениями в подлинном смысле этого слова, затрагивалась наряду с проблемой, возникающей в связи с ущербом, причиненным частными лицами, участвующими в обычных мятежах или других внутренних волнениях такого же характера. В результате этого полученные ответы не соответствовали бы интересующему нас здесь вопросу и не освещали бы некоторые аспекты этого вопроса, в частности вопрос о самостоятельном субъекте международного права, способном взять на себя ответственность за действия своих собственных представителей и органов. Во всяком случае, напомним, что пункт IX запроса об информации был сформулирован следующим образом:

Ущерб, причиненный личности или имуществу иностранцев лицами, участвующими в восстании или мятеже, либо толпой. Несет или не несет государство ответственность вообще в этих случаях?³⁷⁴

Какова ситуация:

a) в том случае, когда может быть установлен факт небрежности со стороны правительства или его должностных лиц, или в случае соучастия последних?

...³⁷⁵

³⁷⁴ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), p. 108.

³⁷⁵ *Ibid.*, p. 111. Пункты IX b и c касались, соответственно, вопроса, взятого совсем из другой области, вопроса о равном режиме для иностранцев и граждан данного государства в том случае, если бы оно компенсировало вторым ущерб, понесенный в результате действий восставших, и вопрос об иной гипотезе, носящей название «победившие повстанцы».

Таким образом, правительства были вынуждены давать ответ одновременно на две проблемы, затронутые в запросе³⁷⁶. Двадцать два государства высказали свою точку зрения по интересующему нас вопросу: все они утверждали, что государство вообще не несет ответственности в случае ущерба, причиненного повстанцами³⁷⁷. Из них девятнадцать государств добавили, что в случаях, приведенных в пункте a, государство несет международную ответственность лишь тогда, когда оно не приняло превентивных или репрессивных мер, которые оно обязано было принять. Некоторые из них специально оговорили, что и в этом случае основанием ответственности являются действия государственных органов. Ответ германского правительства отличался стремлением к точности:

На вопрос об ответственности какого-либо государства в случае ущерба, причиненного иностранным гражданам во время восстаний, мятежей или волнений, нельзя вообще ответить ни положительно, ни отрицательно. И в этом случае придется просто применить общие принципы, которые уже были изложены. Поэтому в таких случаях государство не несет ответственности за действия восставших как частных лиц. Вопрос о его ответственности следует рассматривать лишь в том случае, если государственные органы действовали вопреки международному праву, то есть если, например, они не сделали всего того, что позволяли им обстоятельства, в целях удовлетворения претензий иностранцев, пострадавших от частных лиц³⁷⁸.

В этой связи необходимо также отметить ответы Польши³⁷⁹ и Швеции³⁸⁰.

170. Руководствуясь полученными ответами, Подготовительный комитет Конференции разработал две следующие основы для дискуссии:

Основа для дискуссии № 22

Государство в принципе не несет ответственности за ущерб, причиненный личности или имуществу иностранца лицами, принимающими участие в восстании или мятеже, либо толпой.

³⁷⁶ Однако Южная Африка, Австралия и Великобритания (*ibid.*, pp. 108—109) рассматривали их отдельно.

³⁷⁷ *Ibid.*, pp. 108 et seq., и *Supplement to Volume III (op. cit.)*, pp. 3 and 20.

³⁷⁸ *Bases of discussion...* (op. cit.), p. 108.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 110:

«Нет никаких оснований рассматривать ущерб, причиненный иностранному гражданину лицами, принимающими участие в восстании или мятеже, иначе, чем ущерб, вообще причиненный иностранцу частным лицом... Международная ответственность государства может возникнуть лишь в случае его небрежного отношения к своим обязанностям или в случае их невыполнения».

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 111:

«Государство должно нести ответственность лишь в том случае, если ущерб был причинен вследствие того, что оно не приняло мер, к которым в зависимости от обстоятельств следовало прибегнуть, чтобы предотвратить или пресечь данные действия».

Кроме того, можно отметить, что Дания (*ibid.*, p. 112), Норвегия (*ibid.*, p. 113) и Канада [*Supplement to Volume III (op. cit.)*, p. 3] сослались в этом пункте на ответы, относящиеся к пункту V запроса об информации. В пункте V речь шла об ответственности государства за действия его исполнительных органов.

Основа для дискуссии № 22 а

Тем не менее государство несет ответственность за ущерб, причиненный личности или имуществу иностранца лицами, участвующими в восстании или мятеже, либо толпой, в том случае, если государство не проявило требуемой в связи с обстоятельствами оперативности в деле предупреждения ущерба и наказания виновников³⁸¹.

Гагская конференция вынуждена была прервать свою работу до того, как она смогла перейти к рассмотрению этих основ. Однако, по нашему мнению, из ответов правительств на запрос Подготовительного комитета со всей очевидностью следует, что в 1930 году государства были, по существу, согласны признать: а) что действия органов повстанческого движения, существующего на территории государства, против которого это движение направлено, не могут быть вменены таковым вменены государству в вину, а также повлечь за собой его международную ответственность, и б) что действия, совершаемые органами государства в связи с неправомерными действиями восставших, могут быть вменены государству в вину и могут повлечь за собой его международную ответственность в том случае, если эти действия представляют собой нарушение международного обязательства данного государства³⁸².

171. Позиция, занятая правительствами в ходе попытки кодификации в 1930 году, по-видимому, полностью подкрепляется мнением, высказанным впоследствии некоторыми из них в конкретных ситуациях. Прежде всего, можно назвать несколько случаев, имевших место до начала второй мировой войны. В 1929 году самолет одной американской компании был реквизирован революционными властями в Мексике. В ноте от 12 февраля 1930 года государственный департамент Соединенных Штатов следующим образом мотивировал свой отказ от предъявления мексиканскому правительству претензий по этому поводу:

В ответ на ваше предложение о предъявлении этой претензии мексиканскому правительству на том основании, что Мексика якобы не выполнила своей обязанности по

³⁸¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

³⁸² Запрос Подготовительного комитета был сформулирован таким образом, чтобы в ответах фигурировали выражения «ответственность или отсутствие ответственности государства за ущерб, причиненный иностранцам восставшими», а не «вменение или невменение государству в вину действий восставших в качестве действий, влекущих за собой ответственность этого государства». Тем не менее это не помешало некоторым государствам ответить таким образом, чтобы избежать любой неясности. В любом случае можно с полным основанием утверждать, что все полученные ответы позволяют уточнить один момент: в случае неправомерного упущения со стороны государственных органов правительства отнюдь не стремились отступать от принципа невменения в вину государству действий повстанческих движений. Они не собирались также выдвигать принцип одновременного вменения в вину государству действий восставших и упущения государственных органов; лишь это последнее считалось «действием государства».

обеспечению для этой американской компании надлежащей защиты, государственный департамент хотел бы обратить ваше внимание на следующее правило, касающееся ответственности правительств в случаях такого рода:

Общепризнанным принципом международного права, которого наше правительство придерживается как в отношении претензий своих собственных граждан к иностранным государствам, так и претензий иностранцев к Соединенным Штатам, является принцип, согласно которому какое-либо правительство не может считаться ответственным за действия групп мятежников, подрывающие его власть, когда это правительство нельзя обвинить в отсутствии добросовестности или в небрежности при подавлении восстания (г-н Сьюард, государственный секретарь, г-ну Смит, 9 июля 1868 года...) ³⁸³.

172. В следующем году заместитель государственного секретаря Соединенных Штатов Кастл в инструкции, направленной американскому послу на Кубе Гугенхейму, уточнил позицию своей страны, указав, что:

...ответственность какого-либо законного правительства за действия восставших имеет место, когда государственные власти, зная о непосредственной опасности и будучи в состоянии обеспечить защиту имущества, не проявляют надлежащей оперативности при защите этого имущества³⁸⁴.

173. Среди зданий, разрушенных восставшими в 1934 году в Овьедо, в северной Испании, была штаб-квартира испанской компании, капитал которой принадлежал в основном одной американской фирме. Ссылаясь на просьбу этой фирмы предъявить претензию испанскому правительству, находившемуся в то время у власти, государственный департамент в своих инструкциях, направленных 9 января 1935 года послу Соединенных Штатов Америки в Мадриде, заявил:

Учитывая общепризнанный принцип международной практики, согласно которому государство не несет ответственности за ущерб, причиненный иностранцам восставшими, за исключением тех случаев, когда это правительство не проявило необходимой оперативности при предотвращении этого ущерба, представленные доказательства недостаточны для предъявления обычной дипломатической претензии, даже если эту претензию предъявляет американская фирма³⁸⁵.

174. Далее, интересное мнение выражено в ноте от 27 сентября 1938 года юридического отдела министерства иностранных дел Франции, где говорится, что:

...является общепризнанным, и, в частности, признается арбитражными судами, рассматривающими вопросы такого рода, что в случае гражданской войны правительство не несет ответственности за ущерб, понесенный иностранцами в результате действий восставших. Эта ответственность возможна лишь в том случае, если установлено, что законное правительство совершило ошибку или не сделало все от него зависящее, чтобы предотвратить этот ущерб или подавить революцию³⁸⁶.

175. Во время второй мировой войны те же принципы были подтверждены в решениях, вынесенных национальными американскими комиссиями, уполномоченными распределить среди истцов общие суммы, выделяемые в заранее

³⁸³ Hackworth, *op. cit.*, vol. V, pp. 671—672.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 670.

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ Kiss, *op. cit.*, p. 637.

обусловленном порядке правительством Соединенных Штатов для разрешения споров, касающихся ущерба, причиненного американским гражданам. Здесь можно вспомнить решение Американско-Мексиканской комиссии по претензиям, созданной в соответствии с законом от 18 декабря 1942 года (орган внутрисударственного права, который не следует смешивать с международными арбитражными судами, носящими аналогичные названия), по делу «*Батопилас майнинг компани*» и по делу *Симпсона*. В первом решении Комиссия отказала истцу в компенсации, указав, что ущерб был причинен революционными силами и что:

поскольку эта революция окончилась поражением, мексиканскому правительству нельзя предъявить никаких претензий, не доказав при этом, что власти не проявили надлежащей оперативности при предотвращении ущерба или при подавлении революции³⁸⁷.

Во втором решении Комиссия заявила:

Общепризнанным является принцип международного права, согласно которому законное правительство какой-либо страны не несет ответственности за действия потерпевшего неудачу революционного движения, если только не будет доказано, что это правительство не проявило оперативности в своих усилиях, направленных на подавление революции³⁸⁸.

176. В связи с ликвидацией последствий войны интересующая нас проблема была попутно изучена Комиссией по международным претензиям — еще одним органом американского внутреннего права, созданным в 1949 году для распределения общей суммы, заранее установленной правительством Югославии, в связи с решением по претензии, выдвинутой фирмой «*Соко-ни вакуум ойл компани*». Поставленная перед Комиссией проблема в действительности касалась действий не подлинного повстанческого движения, а действий правительства, созданного во время войны оккупантами. Задавался вопрос, может ли правительство Югославии нести ответственность за незаконные действия органов государства Хорватия, созданного оккупантами во время войны на части территории Югославии. Однако при рассмотрении этого вопроса Комиссия сопоставила данное положение с положением, которое складывалось в результате действий потерпевших поражение повстанцев, и отрицала ответственность югославского государства, отмечая:

«Марионеточное государство» или фактическое местное правительство, как, например, правительство Хорватии, имеет как признаки «потерпевших поражение революционеров», так и «воюющих оккупантов». Установлено также, что государство не несет международно-правовой ответственности в связи с возмещением причиненного ущерба или конфискацией имущества теми или иными лицами. Бывают, разумеется, исключения из общего правила, когда, например, государство не проявляет в должной мере или не проявляет вообще оперативности при подавлении революции³⁸⁹.

³⁸⁷ Whiteman, *op. cit.*, p. 882.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 823.

³⁸⁹ *International Law Reports, 1954* (Sir Hersch Lauterpacht, ed.) (London, Butterworth, 1957), p. 61.

177. Позднее, в 1958 году, во время войны с индонезийскими мятежниками английские торговые суда «Сан-Флавиано» и «Даронья», а в последствии английская подводная лодка «Орок» подвергались воздушной бомбардировке в индонезийских территориальных водах, и одно торговое судно было уничтожено. В ответ на запрос в палате общин о действиях, предпринятых правительством, заместитель министра иностранных дел Великобритании заявил 11 июня 1958 года:

Посол Ее Величества в Джакарте в обоих случаях обращался с запросами к правительству Индонезии, после чего правительство Ее Величества пришло к убеждению, что нападение совершили не правительственные войска Индонезии. По всей вероятности, совершившие нападение самолеты входили в состав вооруженных сил индонезийских мятежников северного Сулавеси³⁹⁰.

В этой связи правительство Великобритании не сочло возможным вменить в вину Индонезии в качестве основания ее ответственности незаконные действия вооруженных сил мятежников. Добавим, что 28 ноября того же года государственный департамент США направил американскому посольству на Кубе инструкции, где слово в слово повторялась формулировка, которая была применена в 1868 году государственным секретарем Сьюардом и, как мы уже видели, воспроизведена в первый раз в 1930 году в связи с делом о реквизиции в Мексике самолета одной из американских компаний³⁹¹.

178. Из документов последнего Десятилетия следует отметить инструкции, данные 18 мая 1967 года министерством иностранных дел Канады в целях определения случаев, когда правительство Канады предусматривало предоставление дипломатической защиты. В пункте 3 этих инструкций указывалось:

Государство совершенно не обязано возмещать ущерб, причиненный частным лицам в результате действий мятежников, за исключением тех случаев, когда может быть доказано, что государство, проявив надлежащую оперативность, могло предупредить или немедленно подавить восстание или мятеж³⁹².

Можно также указать на позицию, занятую правительством Бельгии в вопросе о возмещении ущерба, причиненного бельгийским гражданам в Демократической Республике Конго во время гражданской войны. 10 декабря 1969 года, отвечая на парламентский запрос, министр иностранных дел Бельгии заявил, что «преступные и нанесшие ущерб действия бунтовщиков и мятежников» могли послужить основой для возмещения ущерба лишь в том случае, если «силами порядка при выполнении ими задачи по поддержанию порядка была допущена преступная небрежность»³⁹³.

³⁹⁰ British Institute of International and Comparative Law, *International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 7 (July 1958), p. 552.

³⁹¹ Whiteman, *op. cit.*, p. 819, и выше, пункт 171.

³⁹² *Canadian Yearbook of International Law, 1968* (Vancouver, B. C.), vol. VI, p. 265.

³⁹³ *Revue belge de droit international* (Brussels), vol. VIII, No. 1 (1972), p. 372.

179. Размышляя над этими различными позициями, мы прежде всего должны отметить, что большинство из них кажутся еще более показательными, поскольку они приводят к отрицательному решению в отношении предъявления претензии. Мы должны также напомнить о том, что было сказано нами выше, в конце пункта 167, в наших комментариях по поводу позиций государств в более раннюю эпоху, а затем, в пункте 170 (сноска 382), при анализе ответов правительств на вопросник Подготовительного комитета конференции 1930 года. Невозможно постоянно требовать от органов министерств, чтобы они излагали свою точку зрения с максимальной точностью. Тот факт, что иногда речь идет о небрежности законных органов «при подавлении восстания», конечно, не означает, что ответственность за ущерб, причиненный органами повстанческого движения какому-либо иностранному государству или кому-либо из его граждан, возлагается на государство на том основании, что оно, в общем, не вело решительной борьбы с восстанием. Об отсутствии бдительности и невмешательства государственных органов следует, по-видимому, говорить в связи с обеспечением защиты иностранных государств и их граждан, пострадавших в результате определенных действий повстанцев, а также в связи с этими действиями. Равным образом, как мы уже указывали, утверждение о том, что государство не несет ответственности за «ущерб», причиненный восставшими, «за исключением» тех случаев, когда в какой-либо конкретной ситуации государственные органы не обеспечили защиты, отнюдь не означает, что подобная небрежность позволяет немедленно вменить государству в вину, что в принципе невозможно, действия восставших. Самое большее, о чем можно было бы говорить в подобных случаях,—это об обязанности государства, несущего ответственность за упущение, в котором обвиняются его органы, возместить в порядке компенсации за свое упущение ущерб, причиненный действиями восставших. Но международное правонарушение государства и заключается именно в этом упущении. Действия, совершенные повстанческими органами, являются по отношению к поведению государства лишь внешним событием, катализирующим незаконность данного поведения. К тому же эта сторона вопроса была достаточно подробно освещена в разделе об ответственности государства за действия частных лиц, для того чтобы было необходимо далее останавливаться на этом. Поэтому ограничимся лишь замечанием о том, что анализ практики государств также убеждает нас в обоснованности сформулированного нами принципа.

180. С самого начала мы хотели подчеркнуть³⁹¹, что противоправные действия повстанческих органов, в том значении, в каком этот термин упо-

требуется в международном праве, отличаются от действий, совершенных частными лицами или группами лиц во время мятежа или демонстраций взбунтовавшейся толпы. В первом случае виновниками являются не просто частные лица, а органы иного, нежели государство, субъекта международного права. Именно этому субъекту правомерно вменить в вину действия его собственных органов, и именно его можно привлечь к ответственности за них. Прежде чем завершить этот анализ практики, необходимо отметить, что иногда государства, несмотря на трудности, которые возникают в связи с такого рода действиями, действительно предъявляли претензии повстанцам за ущерб, причиненный этим государствам или их гражданам органами данного повстанческого движения. Это еще одно очевидное доказательство того, что государства-истцы убеждены в невозможности вменения в вину «законному» правительству таких противоправных действий.

181. В этой связи приведем три примера, относящихся к весьма удаленным друг от друга эпохам. Первым примером является нота министра иностранных дел Великобритании графа Рассела, направленная 26 ноября 1861 года послу Соединенных Штатов Адамсу по поводу жалоб Соединенных Штатов в связи с отношениями, поддерживаемыми Великобританией с восставшими против Федерального правительства конфедератами. Граф Рассел оправдывал необходимость этих отношений, отмечая, в частности:

Правительство Ее Величества считает общепризнанным принципом международного права, что государство, в том случае если личности или имуществу его подданных или граждан нанесен ущерб каким-либо правительством де-факто, имеет право требовать от правительства де-факто исправления ошибки и возмещения ущерба³⁹⁵.

Позднее, 9 апреля 1914 года, члены экипажа американского судна «Долфин», стоявшего на якоре в Тампико (Мексика), были задержаны вооруженным отрядом генерала Уэрты, главы правительства, тогда временно захватившего власть. 11 апреля командующий американской эскадрой потребовал от органов этого правительства выплаты различного рода компенсаций. Государственный департамент поддержал эти требования в инструкциях, направленных 14 апреля поверенному в делах Соединенных Штатов в Мексике. Поскольку генерал Уэрта не дал согласия на выплату компенсации, американские войска 21 апреля захватили Веракрус³⁹⁶. Наконец, и это отнюдь не самые показательные случаи, правительство Великобритании трижды во время гражданской войны в Испании предъявляло претензии националистическому правительству, находившемуся в то время в Бургосе или Саламанке. Это произошло после гибели эсминца «Хантер», который 13 мая 1937 года подорвался

³⁹⁴ См. выше, пункт 153.

³⁹⁵ Moore, A. Digest... (op. cit.), vol. I, p. 209.

³⁹⁶ Hackworth, op. cit., 1941, vol. II, pp. 420—421.

на мшне, установленной националистами в 4 милях от Альмерии, после уничтожения парохода «Альсира», потопленного 4 февраля 1938 года в 20 милях от Барселоны двумя гидросамолетами с базы националистов на Майорке, и после нападения на английское грузовое судно «Стэн-элл», совершенного 15 марта 1938 года в порту Таррагона самолетом националистов. Во всех трех случаях националистским властям было выдвинуто официальное требование о выплате компенсации³⁹⁷.

182. В литературе по международному праву отмечается, что вопрос об ответственности государства за ущерб, причиненный иностранным государствам или их гражданам в случае гражданской войны, занимает довольно значительное место. На эту тему были написаны многочисленные статьи, и в большинстве общих работ по вопросу об ответственности государств ей посвящены многие страницы. Именно в этих более широких рамках авторы чаще всего рассматривали конкретный вопрос, который в данный момент является для нас единственным предметом обсуждения, вопрос о вменении или невменении государству в вину в качестве основания его международной ответственности действий органов повстанческого движения, наделенного своей собственной международной правосубъектностью. Добавим, что как в данном случае, так и в других, основная задача авторов, по-видимому, заключалась в определении содержания обязательств по защите иностранных государств и их граждан, которые государство в соответствии с международным правом должно выполнять в случае гражданской войны. В связи с этим определением и разгорелись споры, более острые, нежели в связи с проблемами ответственности, возникающей в результате невыполнения упомянутых обязательств, и, в частности, в связи с проблемами возможности или невозможности вменить государству в вину в качестве деяний, влекущих за собой его ответственность, действия, совершенные определенными лицами. Поэтому, для того чтобы рассмотрение мнений юристов в данном контексте было плодотворным, необходимо ограничиться теми мнениями, которые действительно затрагивают указанную проблему. Необходимо прежде всего — и нам не нужно более доказывать это — оставить в стороне теоретические разногласия, которые в дей-

ствительности затрагивают лишь область правовых норм, касающихся иностранцев. Не следует также увлекаться обсуждением вопросов, которые, как нами было доказано, относятся скорее к правопреемству субъектов международного права, нежели к международной ответственности³⁹⁸. Кроме того, по нашему мнению, следует оставить в стороне вопрос, который был затронут выше и рассмотрение которого мы отложили, поскольку он, по сути говоря, относится не к возможному вменению государству в вину действий органов другого субъекта международного права, а к вменению задним числом в вину данному государству действий лиц, которые в настоящее время являются его должностными лицами, даже если эти действия были совершены данными лицами в ходе победоносной борьбы за завоевание власти³⁹⁹. Другими словами, даже в том что касается мнений юристов, мы должны ограничить наш анализ лишь мнениями, действительно относящимися к гипотезе о лицах, которые с момента совершения вменяемых им в вину действий до момента предъявления претензий по этому поводу были не чем иным, как должностными лицами другого субъекта международного права.

183. Строго придерживаясь этих рамок, можно констатировать, что юристы-международники также проявляют удивительное единство взглядов. Они уже давно согласились признать, что действия повстанческих органов невозможно рассматривать как действия государства и возлагать на него возникающую в этой связи международную ответственность. Они допускают, что говорить об ответственности государства в связи с данными действиями можно лишь в том случае, если эти действия выразились в невыполнении органами государства возложенного на него международного обязательства. Еще в XIX веке ученые со всей определенностью высказывали эту мысль⁴⁰⁰. С другой стороны, мы не считаем необходимым еще раз возвращаться к предпринятой между 1898 и 1900 годами Институтом международного права попытке заставить признать существование своего рода объективной гарантии со стороны государства в отношении всех неправомερных действий, совершенных в результате восстаний или гражданских войн. Мы уже перечисляли последовательные этапы этой попытки в предыдущем разделе настоящей главы, когда рассматривали проблему ответственности государства за действия частных лиц во время восстаний и других внутригосударст-

³⁹⁷ Эти случаи описываются в статье Ш. Руссо «La non-intervention en Espagne», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. XIX, No. 2 (1938), pp. 277—278. Автор напоминает также, что Хунта национальной обороны Бургоса согласилась удовлетворить претензии Португалии в связи с событиями, предшествовавшими оккупации националистскими силами зоны, в которой эти события происходили (*ibid.*, pp. 278 *et seq.*), но это было сделано скорее как бы от имени «преемника» правительства Испанской республики. См. также о позиции, занятой правительством Соединенных Штатов Америки в связи с нападением на американский эсминец «Кейн» (Haskworth, *op. cit.*, 1940, vol. I, pp. 362—363; *ibid.*, 1943, vol. VII, pp. 172—173).

³⁹⁸ См. выше, конец пункта 156, пункт 157 и конец пункта 159.

³⁹⁹ См. выше, пункт 158.

⁴⁰⁰ См., например, С. Calvo, «De la non-responsabilité de l'Etat à raison des pertes et dommages éprouvés par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles», *Revue de droit international et de législation comparée*, Brussels, 1st series, vol. I, 1869, pp. 417 *et seq.*; V. Pennington, *Responsabilità internazionale in caso di rivolte o di guerra civili* (Naples, Cozzolino, 1899), pp. 12—13.

венных беспорядков⁴⁰¹. Попутно заметим, что авторы, предпринявшие эту попытку, намеревались прежде всего утвердить принцип обязательства государства нести объективную ответственность за действия правительственных войск во время их военных операций против восставших, противопоставляя его доминирующему принципу полного снятия ответственности за военные действия. Ответственность государства за действия восставших была уже тогда значительно менее категоричной. Кроме того — и этот момент необходимо подчеркнуть прежде всего, — провозглашенный принцип полностью исключал ответственность государства за действия восставших в случае, если государство признавало повстанческое движение как воюющую сторону⁴⁰². Однако в то время признание обычно рассматривалось как наделение государства или повстанческого движения международной правосубъектностью; и даже если, как мы полагаем, ему не следовало придавать такое значение, оно тем не менее является в значительной мере определяющим элементом в пользу признания этой правосубъектности. Отсюда можно заключить, что предложения Брюса-Фошилла и фон Бара, по-видимому, главным образом касались гипотезы, согласно которой революционеры были просто частными лицами. Поэтому нет необходимости задерживаться на данном предложении, к тому же очень быстро преданием забвению.

184. Что касается современных авторов, то можно сказать, что, хотя их позиции в других вопросах различны, они практически единодушно признают, что в соответствии с ныне действующими нормами⁴⁰³ противоправные действия органов

⁴⁰¹ См. выше, пункт 138, сноска 256.

⁴⁰² В пунктах 2 и 3 статьи II резолюции, принятой в 1900 году Институтом международного права (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1900, Paris, vol. 18, 1900, pp. 236 et seq.) уточнялось, что если «правительство повстанцев» признавалось «воюющей стороной» и, таким образом, самостоятельным субъектом международного права, именно этому правительству понесшие ущерб государства должны были предъявлять свои требования о выплате компенсации за причиненный ущерб. Л. фон Бар (L. von Bar, «De la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas de troubles, d'émeute ou de guerre civile», *Revue de droit international et de législation comparée*, Bruxelles, 2nd series, vol. 1, 1899, p. 475) высказал эту же мысль. Авторы, которые позднее поддержали положение, в соответствии с которым при определенных обстоятельствах государство несет ответственность за действия, совершенные повстанцами, однако, все исключают ответственность государства в том случае, когда оно признало повстанцев «воюющими». См. А. Ругьер, *Les guerres civiles et le droit des gens* (Paris, Larose, 1903), p. 462; Гоebel, *op. cit.*, pp. 817 et seq. Солдати (*Soldati*, *op. cit.*, pp. 72 et seq.), очевидно, по-прежнему рассматривает повстанцев как частных лиц и, в соответствии со своими тезисами, вменяет их действия в вину государству.

⁴⁰³ Однако некоторые авторы, такие как О'Коннелл (O'Connell, *op. cit.*, pp. 969—970) и Е. Кастрен (E. Castren, «Civil War», *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*, series B. vol. 142, fasc. 2 (Helsinki, Suomalainen Tiedakatemia, 1966), p. 232, утверждают, de jure condendo, что государство всегда должно нести ответственность за действия повстанцев, совершенные от имени фактического местного правительства.

повстанческого движения не вменяются государству в вину и поэтому не влекут за собой его международной ответственности. Такая ответственность может лишь в исключительных случаях возникнуть тогда, когда органы государства не выполнили признанных обязательств по быстро предупреждению или подавлению указанных противоправных действий. Впрочем, по мнению некоторых более ранних авторов, даже это, по-видимому, не является бесспорным в конкретном случае «признанных» и поэтому наделенных международной правосубъектностью повстанцев⁴⁰⁴. Таким образом, преобладающей является мысль об освобождении от ответственности. Среди авторов трудов, посвященных специальной проблеме ответственности государства в связи с гражданской войной против повстанцев, не претендуя на полноту охвата, можно назвать Арнаса⁴⁰⁵, Штруппа⁴⁰⁶, Подеста Косту⁴⁰⁷, Спирипулоса⁴⁰⁸, Гарнера⁴⁰⁹, Берлиа⁴¹⁰, Руссо⁴¹¹, Сильвани⁴¹² и Эйкхерста⁴¹³; среди авторов более обширных работ по вопросу о международной ответственности государства можно назвать Борчарда⁴¹⁴, Шена⁴¹⁵, Штруппа⁴¹⁶, Десансьера-

⁴⁰⁴ Спирипулос, а до него Шен и Штрупп (см. нижеуказанные библиографические ссылки в списках 408, 415 и 416) хотели усматривать в признании «правительства повстанцев воюющей стороной» освобождение законного правительства от любой ответственности, даже в случае преступной небрежности. Тем не менее эта мысль кажется странной. Непонятно, почему государство, которое, вне всякого сомнения, ответственно за противоправное уклонение от защиты от действий органов другого субъекта международного права, когда этим субъектом является государство, не несет более ответственности в том случае, когда таким субъектом является повстанческое движение.

⁴⁰⁵ *Op. cit.*, pp. 724 et seq.

⁴⁰⁶ «Responsabilité internationale de l'Etat...», International Law Association, *Report of the Thirty-first Conference...* (*op. cit.*), p. 133 et seq.

⁴⁰⁷ «International Responsibility of the State for damages suffered by aliens during civil war», International Law Association, *Report of the Thirty-first Conference...* (*op. cit.*), p. 123; «La responsabilidad del Estado...» *Revista de derecho internacional*, *op. cit.*, pp. 220—221.

⁴⁰⁸ J. Spiropoulos, *Die de facto-Regierung in Völkerrecht (Beitrag zur Reform und Kodifikation des Völkerrechts*, No. 2) (Kiel, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1926), pp. 180 et seq.

⁴⁰⁹ *Op. cit.*, pp. 58 et seq.

⁴¹⁰ G. Berlia, «La guerre civile et la responsabilité internationale de l'Etat», *Revue générale de droit international public*, Paris, 3rd series, vol. XI, No. 1 (January—February 1937), pp. 55 et seq.

⁴¹¹ «La non-intervention en Espagne», *Revue de droit international et de législation comparée* (*op. cit.*), pp. 275 et seq.

⁴¹² H. Silvanic, «Responsibility of States for Acts of Insurgent Governments», *American Journal of International Law*, Washington, D. C., vol. 33, No. 1 (January 1939), pp. 90 et seq.; *Responsibility of States for Acts of Unsuccessful Insurgent Governments* (New York, Columbia University Press, 1939), pp. 135 et seq., 159 et seq.

⁴¹³ M. Akehurst, «State responsibility for the wrongful acts of rebels — An aspect of the Southern Rhodesian problem», *The British Year Book of International Law*, 1968—1969, London, vol. 43, 1970, pp. 49 et seq.

⁴¹⁴ *The Diplomatic Protection...* (*op. cit.*), pp. 228 et seq.

⁴¹⁵ *Op. cit.*, p. 78.

⁴¹⁶ «Das völkerrechtliche Delikt», *Handbuc.* (*op. cit.*), p. 103.

Феррондьера⁴¹⁷, Герреро⁴¹⁸, Стризауэра⁴¹⁹, Иглтона⁴²⁰, Мауртуа и Скотта⁴²¹, Понса⁴²², Рейтера⁴²³, Гарсна Амадора⁴²⁴, Аксиоли⁴²⁵, Мюнха⁴²⁶, Амерасингха⁴²⁷, Хименеса де Аречага⁴²⁸ и Тенекидеса⁴²⁹. В число авторов трудов, касающихся проблемы признания, можно включить Лаутерпахта⁴³⁰ и Чена⁴³¹; и, наконец, к авторам общих трудов относятся: Хайд⁴³², Фенуик⁴³³, Руссо⁴³⁴, Оппенгейм⁴³⁵, Шварценбергер⁴³⁶, Браунли⁴³⁷, Каваре⁴³⁸, О'Коннелл⁴³⁹ и фон Глан⁴⁴⁰.

185. Теперь мы сделаем некоторые общие замечания о всех этих работах. Как мы уже подчеркивали, большинство авторов ссылаются на гипотезу о действиях частных лиц. Это приводит к тому, что они не высказывают никакого мнения по вопросу о том, должно ли предлагаемое ими решение относиться и к случаям, когда виновниками предосудительных действий являются органы повстанческого движения, наделенного международной правосубъектностью. Однако логика требует, чтобы положительный ответ на этот вопрос вытекал автоматически из позиции занимаемой по проблеме в целом. Кроме того, мы должны повторить в отношении авторов научных трудов то же замечание, что мы сделали ранее в отношении позиции некоторых министерств юстиции: точность используемых терминов порой оставляет желать лучшего. Однако следует остерегаться делать из этого поспешные выводы. Мы, например, не считаем, что перечисленные авторы, по крайней мере большинство из них, в случае преступной небрежности со стороны органов государства когда-либо рассматрива-

ли вопрос о вменении данному государству в вину международного правонарушения, которое заключалось бы одновременно в противоправном действии мятежников и в неспособности органов государства, борющегося против этих мятежников, обеспечить защиту от такого действия. В случае действий мятежников такая мысль кажется еще менее приемлемой, нежели в случае действий простых частных лиц⁴⁴¹.

186. С другой стороны, напомним, что, по мнению некоторых из вышеперечисленных авторов, таких как Сильвани, Рейтер, Шварценбергер и О'Коннелл, следовало бы предусмотреть исключение из общего правила о невозможности вменения государству в вину в качестве основания его ответственности действий мятежников; это исключение касалось бы обычных, связанных с управлением действий, которые могли быть совершены органами мятежников на части территории государства, находящейся в их руках и под их управлением. Как мы уже отмечали, в действительности это не является исключением. Прежде всего, если допустить, что государство признает себя связанным определенными обязательствами, вытекающими из обычных правомерных административных действий, совершаемых повстанческими органами на территории, которая прежде управлялась этим государством, то гораздо менее вероятно, что оно свяжет себя такими же обязательствами в связи с противоправными действиями вышеуказанных органов; не удивительно, что ни одного подобного случая не было в практике. Далее, если даже допустить, что в определенных случаях государство хочет или должно выполнять *in proprio* определенные обязательства в связи с действиями мятежников, это может быть сделано на основании правопреимства одного субъекта международного права в отношении обязательств другого субъекта, а не на основании вменения в вину первому действию второго⁴⁴².

187. По нашему мнению, отрицательный вывод напрашивается также в связи с еще одним так называемым исключением из общего правила: последнее предусматривало бы вменение государству в вину противоправных действий подавленного повстанческого движения в случае объявления этим государством амнистии. Некоторые авторы хотели бы усматривать в помиловании мятежников своего рода одобрение их действий⁴⁴³. Однако нам кажется довольно стран-

⁴¹⁷ *Op. cit.*, pp. 158 *et seq.*

⁴¹⁸ M. G. Guerrero, «La responsabilité internationale des Etats dans les faits et dans sa règle», *Académie diplomatique internationale, Dictionnaire diplomatique*, Paris (n. d.), vol. II, pp. 567 *et seq.*

⁴¹⁹ *Op. cit.*, pp. 481 *et seq.*

⁴²⁰ *The Responsibility of States... (op. cit.)*, pp. 138 *et seq.*

⁴²¹ *Op. cit.*, pp. 55 *et seq.*

⁴²² *Op. cit.*, особенно стр. 154—155.

⁴²³ «La responsabilité internationale», *Droit international public (op. cit.)*, pp. 93—94.

⁴²⁴ Второй доклад Комиссии международного права (*Ежегодник Комиссии международного права, 1957 год*, том II, стр. 125 и далее англ. текста, документ A/CN.4/106, глава V, пункты 19 и далее).

⁴²⁵ *Op. cit.*, pp. 395 *et seq.*

⁴²⁶ *Op. cit.*, p. 232.

⁴²⁷ «Imputability...», *Revue égyptienne... (op. cit.)*, pp. 127—128.

⁴²⁸ *Op. cit.*, pp. 562 *et seq.*

⁴²⁹ *Op. cit.*, p. 788.

⁴³⁰ H. Lauterpacht, *Recognition in International Law* (Cambridge, University Press, 1947), pp. 247 *et seq.*

⁴³¹ B. Chen, *The International Law of Recognition* (New York, Praeger, 1951), pp. 327 *et seq.*

⁴³² *International Law... (op. cit.)*, pp. 979 *et seq.*

⁴³³ *Op. cit.*, pp. 284 *et seq.*

⁴³⁴ *Droit international public (op. cit.)*, pp. 379—380.

⁴³⁵ *Op. cit.*, pp. 366 *et seq.*

⁴³⁶ *Op. cit.*, pp. 629—630.

⁴³⁷ *Principles... (op. cit.)*, pp. 373 *et seq.*

⁴³⁸ *Op. cit.*, pp. 548 *et seq.*

⁴³⁹ *Op. cit.*, pp. 969 *et seq.*

⁴⁴⁰ G. von Glahn, *Law among Nations: An Introduction to Public International Law*, 2nd ed. (London, Macmillan, 1970), pp. 242 *et seq.*

⁴⁴¹ См. в этой связи наши замечания в пункте 140.

⁴⁴² См. Chen, *op. cit.*, p. 332.

⁴⁴³ Рейтер (Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public, op. cit.*) утверждает, что «в принципе, видимо, невозможно вменить государству в вину действия повстанцев». Однако он добавляет, что «все же этот принцип допускает определенные отклонения». И, ссылаясь на гипотезу об амнистии участников подавленного мятежа, он отмечает: «В этом случае оно в некотором роде морально санкционирует их поведение и берет на себя вину за их действия; поэтому в международной юридической практике в данном случае допускается, что правительство несет (продолжение на след. стр.)»

ным утверждение, в соответствии с которым тот факт, что совершив определенные действия лица не понесли наказания, которое они должны были понести, представляет собой одобрение этих действий. Может оказаться, что, объявляя амнистию, государство будет действовать вопреки международному обязательству о наказании, которое оно должно было бы выполнять; но в данном случае основанием его ответственности является именно это упущение, а не действия, совершенные в свое время органами повстанческого движения. Напомним вновь, что этот вывод не влечет за собой неизбежно последствий в отношении определения суммы компенсации, которую может быть предложено выплатить государству в порядке возмещения за уклонение от своих обязанностей, в котором его обвиняют⁴⁴⁴.

188. Наконец — и это будет последним замечанием — отметим, что лишь в редких случаях авторы высказывают мнение о возможности или невозможности вменения в вину действий органов повстанческого движения в качестве основания для ответственности самому движению, когда оно представляет собой самостоятельный субъект международного права. Это, по-видимому, еще одно последствие того, что не было проведено различие между мятежниками, наделенными международной правосубъектностью, и мятежниками, не имеющими ее. Однако все, кто проводил это различие, допускали возможность вменения в вину «повстанческому движению» как субъекту международного права действий и упущений его органов и возникновение в этой связи международной ответственности данного движения⁴⁴⁵.

(продолжение сноски 443)

ответственность за действия, совершенные мятежниками, на тех же основаниях, как если бы оно несло ответственность за свои действия». Другие авторы, такие как Тенекидес (Ténékidès, *op. cit.*, p. 788), Браунли (Brownlie, *Principles... op. cit.*, p. 375) и Берлиа (Berlia, *op. cit.*, p. 58), также усматривают в амнистии одобрение или «принятие» а posteriori действий мятежников в прошлом.

⁴⁴⁴ Эйкхерст (Aikherst, «State responsibility...», *The British Year Book... op. cit.*, p. 58) отмечает, что в случае полной амнистии, то есть в случае освобождения от ответственности как уголовной, так и гражданской, предоставленной мятежникам за их действия в прошлом, государство лишает пострадавших их права действовать против мятежников. Таким образом, это явилось бы основанием для того, чтобы требовать от государства выплатить в качестве компенсации за незаконную амнистию сумму, равную причиненным мятежникам убыткам.

⁴⁴⁵ Не касаясь авторов, которые поддерживают тезис, выдвинутый в 1900 году Институтом международного права (см. выше, пункт 183, сноска 402), отметим, что Руссо [Rousseau, «La non-intervention en Espagne», *Revue de droit international et de législation comparée, op. cit.*, pp. 275 et seq.], О'Коннелл (O'Connell, *op. cit.*, p. 972) и Дж., А. Фроуайн [J. A. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht* (Cologne, Neumann, 1968), pp. 71 et seq.] подкрепляют перечисленным конкретным случаям возможность обращения к мятежникам с требованием выплаты компенсации за международное правонарушение. См. также Н. Lauterpacht, *Recognition... (op. cit.)*, p. 278; Kelsen, *op. cit.*, p. 292; McNair, *op. cit.*, p. 272; Cavaré, *op. cit.*, p. 552.

189. Что касается проектов кодификации, то мы уже приводили в разделе 8⁴⁴⁶ начальную фразу первого пункта статьи VII проекта, принятого в 1927 году в Лозанне Институтом международного права. Эта статья касалась «ущерба, причиненного в результате беспорядков, восстания, мятежа или гражданской войны», и ответственность государства признавалась в ней в случаях отсутствия оперативности по предупреждению или пресечению неправомерных действий. Среди других проектов частных организаций проект, составленный в 1930 году Германской ассоциацией международного права, выделялся тем, что в нем отводилась решающая роль признанию повстанческого движения в качестве воюющей стороны. В то время как в пункте 1 статьи 6 предусматривалась ответственность государств в случае ущерба, причиненного в результате восстания или гражданской войны, если государство не проявило достаточной бдительности, которой от него требовали сложившиеся обстоятельства, в пункте 3 той же статьи указывалось:

Если государство признает мятежников в качестве воюющей стороны, его ответственность прекращается в отношении ущерба, причиненного после такого признания. Его ответственность по отношению к государствам, которые признают мятежников в качестве воюющей стороны, прекращается в отношении ущерба, причиненного после такого признания⁴⁴⁷.

Оба проекта, подготовленные юридическим факультетом Гарвардского университета, напротив, характеризовались установлением различия между неудавшейся революцией и революцией, завершившейся победой. В отношении неудавшейся революции в статье 13 а проекта 1929 года говорилось:

В случае неудавшейся попытки революции государство несет ответственность за ущерб, причиненный иностранцу в результате действий повстанцев, совершенных после признания их в качестве воюющей стороны либо этим государством, либо государством, гражданином которого является иностранец⁴⁴⁸.

В более точной формулировке пункта 2 статьи 18 проекта 1961 года конкретно указывается:

В случае неудавшейся революции или восстания действие или упущение органа, учреждения, должностного лица или чиновника революционной или повстанческой группы в том, что касается данной конвенции, не приписывается государству⁴⁴⁹.

190. Что касается проектов, исходящих из официальных источников, то оба текста, подготовленные Межамериканским юридическим комитетом, а именно: проект отражающий мнение латиноамериканских стран (статья V), и проект, излагающий точку зрения Соединенных Штатов

⁴⁴⁶ См. выше, сноска 306.

⁴⁴⁷ *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 167, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VIII.

⁴⁴⁸ *Там же, 1956 год*, том II, стр. 229 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 9.

⁴⁴⁹ *Там же, 1969 год*, том II, стр. 163, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VII.

(статья VI) в вопросе о противоправных действиях, совершенных повстанцами, отвечали критериям, выработанным применительно к противоправным действиям, совершенным частными лицами⁴⁵⁰. Что касается проектов, составленных под эгидой Лиги Наций или Организации Объединенных Наций, то Герреро в статье своего доклада 1926 года также руководствовался в заключении 8 критериями, сформулированными в заключении 5, касающемся действий частных лиц; однако в заключении 9 он высказал в отношении наложения ареста на имущество и в отношении конфискации, совершаемых революционерами, оговорку, которая обязывала государство предоставить в распоряжение потерпевших иностранцев необходимые средства удовлетворения претензий⁴⁵¹. Ранее мы уже воспроизвели текст основ для дискуссии № 22 и 22 а, составленных Подготовительным комитетом Конференции. Чтобы подойти, наконец, к проектам, подготовленным для Комиссии международного права г-ном Гарсиа Амадором, напомним, что в статье 11 проекта 1957 года предусматривалось:

Государство несет ответственность за ущерб, причиненный иностранцам во время мятежей, восстаний и других внутренних беспорядков, в том случае, если действия законно установленных властей свидетельствуют о явной халатности в принятии мер, которые обычно принимаются в зависимости от обстоятельств для предупреждения или прекращения подобных актов⁴⁵².

В статье 7, пункт 1, пересмотренного проекта 1961 года воспроизводился этот же текст с некоторыми редакционными изменениями⁴⁵³.

191. Теперь на основе анализа, произведенного в этом разделе, необходимо определить норму, касающуюся особых ситуаций, в которых проблема возможной международной ответственности государства возникает в связи с поведением органов других субъектов международного права. Составленные ранее проекты кодификации могут содержать полезные предложения по той или иной стороне вопроса; они не могут дать нам готовую модель, чтобы воспроизвести ее в том виде, в каком она существует. Однако отныне в нашем распоряжении имеются все необходимые элементы для изыскиваемой нами формулировки. Мы выяснили, какие критерии применяются в современном международном праве; у нас нет никаких оснований для того, чтобы вносить в них изменения. Мы должны лишь приложить усилия к тому, чтобы придать им максимально актуальную и строгую форму. Мы полагаем, что для этого целесообразно в рамках од-

ной и той же статьи рассмотреть в отдельности случаи, когда другим таким субъектом международного права является какое-либо государство или какая-либо международная организация, и случаи, когда этим субъектом является повстанческое движение, наделенное международной правосубъектностью. Действительно, они требуют различных уточнений, по крайней мере, в одном аспекте. Прежде всего, необходимо в связи с обоими случаями провозгласить основополагающий принцип невмешательства государству ввиду действий органов другого субъекта международного права. Затем потребуются по-прежнему в отношении обоих случаев включить две оговорки, касающиеся: а) возможного уклонения органов государства от своих обязанностей по обеспечению защиты от действий органов другого субъекта международного права или по наказанию за них и б) возможности вменения в вину этому другому субъекту упомянутых действий в качестве основания для его международной ответственности. Однако дополнительную оговорку необходимо предусмотреть специально в отношении случаев, связанных с действиями органов повстанческого движения, и эта оговорка должна касаться положения, которое возникает там, где государство-предшественник или вновь созданное государство унаследовали институты и структуру победившего повстанческого движения.

192. Учитывая все вышесказанное, мы считаем возможным предложить принять следующий текст:

Статья 12. Действия других субъектов международного права

1. Поведение лица или группы лиц, действующих на территории какого-либо государства в качестве органов какого-либо другого государства или международной организации, с точки зрения международного права не может рассматриваться как действие первого государства.
2. Равным образом, поведение лица или группы лиц, действующих на территории какого-либо государства в качестве органов повстанческого движения, направленного против данного государства и наделенного самостоятельной международной правосубъектностью, с точки зрения международного права не может рассматриваться как действие данного государства.
3. Однако нормы, изложенные в пунктах 1 и 2, не исключают возможности вменения государству в вину возможного упущения его органов в том случае, когда они были должны предотвратить или пресечь действия указанного лица или группы лиц и не сделали этого.
4. Равным образом, нормы, изложенные в пунктах 1 и 2, не исключают возможности вменения в вину действий указанного лица или группы лиц субъекту международного права, органами которого они являются.
5. Наконец, норма, изложенная в пункте 2, не исключает положения, которое может сложиться в том случае, если структуры повстанческого движения в результате победы этого движения стали впоследствии новыми структурами государства-предшественника или другого вновь образованного государства.

⁴⁵⁰ Там же, стр. 171 и 172, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложения XIV и XV.

⁴⁵¹ Там же, 1956 год, том II, стр. 222 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение I.

⁴⁵² Там же, 1957 год, том II, стр. 130 англ. текста, документ A/CN.4/106, приложение.

⁴⁵³ Там же, 1961 год, том II, стр. 47 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add.1, дополнение.

10. ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПОВСТАНЧЕСКОГО ДВИЖЕНИЯ, СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ КОТОРОГО ПОЛНОСТЬЮ ИЛИ ЧАСТИЧНО СТАЛИ СТРУКТУРНЫМИ ЭЛЕМЕНТАМИ ГОСУДАРСТВА

193. Раздел 9 был посвящен вопросу о возможности или невозможности вменения государству в вину действий других субъектов международного права. Был сделан вывод, что поведение лица или группы лиц, действующих на территории государства в качестве органов другого государства, международной организации или повстанческого движения, наделенного качеством самостоятельного субъекта международного права, не может рассматриваться как действие данного государства с точки зрения международного права. Тем не менее мы сочли необходимым добавить уточнение, касающееся, в частности, действий, наносящих ущерб третьему государству и совершенных членом организации повстанческого движения: мы отметили, что нужно особо оговорить такое положение, при котором повстанческое движение одержит победу и его органы либо станут органами нового государства, созданного в территориальных рамках ранее существовавшего государства, либо будут интегрированы в систему органов последнего, либо будут преобразованы в органы нового государства, созданного на части территории, которая прежде находилась под суверенитетом ранее существовавшего государства.

194. Случай создания нового государства на части территории, на которую прежде распространялся суверенитет ранее существовавшего государства, был кратко рассмотрен в предшествующем разделе⁴⁵⁴. В нем ясно указано, что органы повстанческого движения после победы этого движения становятся органами нового независимого государства, и организационная структура того, что было лишь эмбрионом государства, потенциальным государством, становится организационной структурой полностью и окончательно созданного государства. Преемственность между ними оправдывает вменение новому государству в вину, в качестве возможного основания международной ответственности, действий участников повстанческого движения. Заметим также, что это вменение в вину несколько не опровергается тем фактом, что в тех случаях, когда повстанческое движение как таковое в какой-то момент становится субъектом международного права, действия органов этого движения могут быть вменены третьими государствами в вину самому этому движению как самостоятельному субъекту международного права. По существу, это та же структурная единица, которая ранее существовала в рамках повстанческого движения, а затем стала существовать в рамках собственного государства.

195. Тем не менее победа революции может привести к изменениям, затрагивающим само ранее

существовавшее государство, не отражаясь при этом на его целостности и размерах его территории. В этой связи могут возникнуть две ситуации, которые мы упомянули в разделе 9⁴⁵⁵. Победа повстанческого движения может привести к полному слому государственной организации, против которой была направлена борьба этого движения, что отразится на преемственности государства, вызвав изменение его международной правосубъектности⁴⁵⁶. В таком случае ранее существовавшее государство исчезает вместе со своей структурой и своим аппаратом, и на его территории образуется новое государство, являющееся самостоятельным субъектом международного права. Как мы видели, в этом случае имевшее место в прошлом действия ранее существовавшего государства нельзя рассматривать как действия нового государства, ибо речь идет о двух самостоятельных субъектах международного права, которые сменяют друг друга во времени. В крайнем случае можно говорить о возможном правопреемстве нового государства в отношении некоторых обязательств *ex delicto* ранее существовавшего государства, но в этом случае совершенно очевидно, что новое государство берет на себя подобные обязательства в порядке правопреемства государств, а не в порядке международной ответственности за свои собственные действия. С другой стороны, в тех случаях, когда преемственность имеет место, она существует между организацией повстанческого движения, существовавшей до захвата власти, и организацией нового государства, возникшего в результате победы революции. Следует отметить, что это в равной степени относится как к слу-

⁴⁵⁵ См. выше, пункты 157—158.

⁴⁵⁶ Квадри (Quadri, «Stato...», *Nuovo Digesto Italiano, op. cit.*, p. 816) отмечает: «Когда революционное правительство побеждает законное правительство, что приводит к распаду и исчезновению организационной структуры, на которую опиралось это последнее, следует говорить, что суверенная единица — субъект, имеющий суверенную власть, — изменилась». В этом отрывке а *contrario* и, на наш взгляд, совершенно справедливо подразумевается, что, если «ликвидация» организационной структуры ранее существовавшего государства не происходит, преемственность государства в качестве субъекта международного права сохраняется. Тем не менее в других местах этой работы и в других работах того же автора проводится мысль о том, что в результате любой победы повстанческого движения будет иметь место «уничтожение государства» и «замена одного государства другим». См. *Diritto internazionale pubblico (op. cit.)*, p. 500.

По этому вопросу см. также Джулиано (Giuliano, *op. cit.*, p. 248), который подчеркивает «новизну» суверенной единицы, образующейся там, где революция уничтожает ранее существовавшую единицу, а также Аранжио Рунс [Arangio-Ruiz, *Sulla dinamica... (op. cit.)*, pp. 132 *et seq.*; «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano (op. cit.)*, p. 167]. Этот автор употребляет выражение «революция» для случаев, когда новая единица, возникшая в результате происшедшего изменения, по своей природе настолько отличается от ранее существовавшей единицы, что нужно признать ее «новизну». С другой стороны, тот же автор справедливо подчеркивает, что в самом распространенном в настоящее время случае уничтожения ранее существовавшего субъекта не происходит, а имеют место лишь его «материальные» изменения.

⁴⁵⁴ См. выше, пункт 159.

чаю, при котором повстанческое движение в определенный момент становится отдельным субъектом международного права, могущим в качестве такового нести международную ответственность, так и к случаю, при котором оно не проходит через эту, скажем, «промежуточную» фазу. Как в том, так и в другом случае организация повстанческого движения является в конечном счете организацией нового государства, к созданию которого это движение стремится. Когда новое государство будет создано, организационная структура революционного движения автоматически станет организационной структурой государства без какого-либо нарушения преемственности между ними, независимо от того, что за этим неизбежно последуют изменения, реформы, нововведения. Именно эта преемственность между реальной единицей нового государства и движением, приведшим к ее созданию, лишней раз оправдывает — и это не является отклонением от обычно применяемых принципов — вменение новому государству в вину в качестве возможного основания для международной ответственности действий участников повстанческого движения во время борьбы за свержение ранее существовавшего строя.

196. Однако, как мы подчеркнули, победа повстанческого движения может привести к созданию иной ситуации, что к тому же случается чаще всего. Успех восстания может привести всего лишь к изменениям, иногда радикальным, в самом верхнем звене организации государства, и при этом не происходит полного слома государственной организации и преемственность государства не затрагивается⁴⁵⁷. К власти приходит руководящая организация повстанческого движения, одни институты заменяются, другие создаются вновь, третьи реформируются или реорганизируются, но государство, с точки зрения его внутреннего и международного положения, остается тем же. В связи с подобной ситуацией возникает вопрос, можно ли вменять задним числом государству в вину, в качестве основания для ответственности последнего, действия или упущения, допущенные участниками революционного движения до того, как произошло объединение и отождествление организации этого движения с государственной организацией. В связи с этим отметим, что часто говорят о международной ответственности государства за правонарушения, допущенные одержавшим победу повстанческим движением, в то время как фактически речь идет о вменении в вину этих правонарушений государству в связи с ответственностью последнего. Речь здесь ни в коей мере не идет о правопреемстве государства по отношению к повстанческому движению в том, что касается обязательств, которые в результате указанных правонарушений возникли для этого движения как для само-

стоятельного субъекта международного права. Как мы уже видели, аналогичным образом ставился вопрос и тогда, когда революционеры в течение промежуточного периода ни в коей мере не представляли собой движение, обладающее своей собственной международной правосубъектностью, и, следовательно, не могло идти и речи о каком-либо правопреемстве между двумя самостоятельными субъектами международного права.

197. Трудности, возникающие при вменении государству в вину действий участников победившего повстанческого движения, связаны с двумя причинами. Во-первых, необходимо учитывать, что в тот момент, когда произошли эти правонарушения, лица, совершившие их, принадлежали к организации, которая лишь позднее была интегрирована с организацией государства и которая в данный момент выступала против организации, считавшей себя законной. Во-вторых, в рассматриваемом случае государство не исчезает и его организация сохраняется, даже если она претерпевает изменения, в результате чего после победы повстанческого движения государству по-прежнему вменяются в вину действия или упущения, допущенные ранее представителями названной организации. В таком случае может возникнуть положение, когда государству придется нести ответственность одновременно за действия двух различных организаций.

198. Несмотря на эти трудности, авторы научных трудов и судьи, которым приходилось выносить решения по конкретным случаям, старались опередить друг друга в поисках «обоснования» положительного решения вопроса. Утверждалось, что обоснование вменения государству в вину, в качестве основания для ответственности, действий, совершенных во время революции повстанцами, одержавшими впоследствии победу, нужно искать в том факте, что в этот момент повстанцы уже обладали властью «фактического правительства» на той или иной части территории этого государства. Однако можно видеть, что на практике при вменении этих действий в вину государству не учитывается, были ли эти действия совершены повстанцами до завоевания фактической власти в данном районе или после такого завоевания. В то же время, как мы видели, действия, совершенные повстанцами, не рассматриваются как действия государства в тех случаях, когда окончательный исход гражданской войны был для них неблагоприятным, даже в тех случаях, когда они осуществляли фактическую власть на какой-либо части территории государства; это доказывает, что вменение или невменение государству в вину действий повстанцев совершенно не зависит от осуществления фактической власти со стороны этих повстанцев. Была также высказана мысль, что в тех случаях, когда повстанцы одерживают победу, считается, что они представляли действительную на-

⁴⁵⁷ См. Arangio-Ruiz, «Stati e altri enti...», *Novissimo Digesto Italiano (op. cit.)*, p. 167.

циональную волю с момента начала их восстания против существовавшей власти. Однако само понятие «национальная воля» должно употребляться с осторожностью, не говоря уже о том, что с точки зрения международного права вообще не представляет значительного интереса вопрос о том, является ли данное правительство представителем «действительной» национальной воли или не является. Но даже если это не принимать во внимание, трудно согласиться с тем, что исход военных действий в гражданской войне, словно по воле божьей, может задним числом определять, что с самого начала гражданской войны победители представляли действительную национальную волю в большей степени, нежели побежденные. Кроме того, утверждение о том, что повстанческое движение, одержавшее впоследствии победу, с самого начала было «действительным» правительством государства, поскольку оно воплощало «действительную» национальную волю, предполагает в качестве следствия, что лишь действия органов этого движения, совершенные ими в прошлом, могут рассматриваться как действия государства. Однако это совершенно противоречит практике, согласно которой государство в равной степени несет ответственность за действия, совершенные в ходе гражданской войны «законным» правительством, которое позднее было свергнуто.

199. По правде говоря, не столь важно найти обоснование возможного вменения в вину государству, в качестве основания для международной ответственности, действий, совершенных органами повстанческого движения до прихода этого движения к власти. Важно выяснить, действительно ли такое вменение в вину имеет место в международных отношениях, и именно выяснением этого мы и займемся. И если уж искать принципиальное обоснование подобного вменения в вину, то искать его нужно опять-таки в идее преемственности, которая является поистине определяющим критерием для решения различных разбираемых здесь проблем. Во время гражданской войны две организации, выступая друг против друга, ведут борьбу за конечную победу. Каждая из них считает себя государственной организацией: вначале одна считает себя таковой фактически, другая — потенциально. В случае если борьба оканчивается победой ранее существовавшей власти, повстанческая организация распадается и остается лишь прежний государственный аппарат. Логично, что государству вменяются в вину лишь действия или упущения членов этого сохраняющегося аппарата, а не действия членов исчезнувшей организации, которая так и не стала фактической организацией государства и даже не смогла стать частью таковой. Напротив, если победу одерживают повстанцы и это приводит к полному исчезновению ранее существовавшей государственной организации и к перерыву в преемственности государства, естественно, что вновь соз-

данному государству вменяются в вину только действия членов единственной организации, фактическим продолжением которой является организация этого государства, а именно революционной организации. Наконец, если повстанцы одерживают победу, но полной ликвидации ранее существовавшей государственной организации не происходит, другими словами, если происходит интеграция революционной организации в структуру организации, существовавшей ранее, то возникающий в результате этого государственный аппарат, по существу, в равной степени является продолжением обеих организаций, противостоявших друг другу во время гражданской войны. Поэтому нет ничего удивительного в том, что этому государству вменяют в вину действия не только членов его прежней организации, но также и членов повстанческой организации, сложившейся в ходе восстания и объединившейся впоследствии с ранее существовавшей организацией, что вызвало ее более или менее глубокую трансформацию. Добавим, что этот вывод, по-видимому, верен как для случая полной победы повстанческого движения, которое затем по своему усмотрению изменяет структуру государственного аппарата, так и для случая соглашения между законным правительством и правительством повстанцев, соглашения, в соответствии с которым участники повстанческого движения приглашаются для участия в управлении государством.

200. В международной арбитражной практике можно найти некоторые случаи признания принципа международной ответственности государства за действия, совершенные во время гражданской войны участниками повстанческого движения, одержавшего впоследствии победу. Такие решения менее многочисленны, нежели те, которые были упомянуты при рассмотрении вопросов предыдущего раздела⁴⁵⁸; но это объясняется как раз тем, что в отношении действительности указанного принципа нет никаких разногласий и сомнений. Поэтому мы ограничимся тем, что напомним выводы, содержащиеся в некоторых арбитражных решениях, вынесенных в XX веке. Наиболее интересные из них встречаются в некоторых решениях смешанных комиссий, учрежденных в 1903 году для Венесуэлы и в 1920—1930 годах для Мексики. В обоих случаях речь шла о спорах, вызванных ущербом, причиненным иностранным гражданам в ходе революционных событий в этих странах.

201. Из числа «венесуэльских арбитражных решений» самое известное принципиальное заключение, на которое ссылались многие авторы, со-

⁴⁵⁸ Вместе с тем можно привести немало арбитражных решений, в которых в качестве действий государства рассматриваются законные действия, совершенные во время гражданской войны повстанцами, одержавшими победу, в частности, договоры. Однако в целом подобные решения нельзя приводить в доказательство принципа ответственности государства за незаконные действия этих повстанцев.

держится в решении по делу «Боливар рэйлвэй компани». Это решение принадлежит Пламли, суперарбитру Смешанной англо-венесуэльской комиссии, учрежденной, как уже упоминалось, в 1903 году. В сущности, в данном случае речь шла о приписывании государству не международного правонарушения, а законного действия — долга повстанцев. Тем не менее принцип, выдвинутый суперарбитром, сформулирован в таких выражениях, которые полностью подходят к случаю вменения государству в вину правонарушения. Он заявляет

Государство несет ответственность за обязательства одержавшей победу революции, и причем с самого начала этой революции, ибо теоретически она выражает собой *ab initio* изменение национальной воли, окончательно оформившееся в результате благоприятного исхода⁴⁵⁹.

Установленный в этом решении принцип был применен суперарбитром. Пламли к случаю правонарушения при вынесении решения по делу «Пуэрто кабельо энд Валенсия рэйлвэй компани», где речь шла именно об ущербе, нанесенном иностранцам незаконными действиями повстанцев. Суперарбитр мотивировал свое решение, которое обязывало Венесуэлу возместить указанный ущерб, следующим образом:

Мнение суперарбитра относительно претензии «Боливар компани» установило в качестве принципа настоящей Комиссии положение о том, что правительство-ответчик, за отдельными исключениями, является ответственным за действия революционеров, одержавших победу⁴⁶⁰.

202. В этой же связи можно отметить два решения, вынесенные Смешанной комиссией Соединенных Штатов и Венесуэлы, учрежденной протоколом от 17 февраля 1903 года. В них рассматривались требования о возмещении ущерба, причиненного вооруженными силами революционных движений, одержавших впоследствии победу. В обосновании решения по делу *Дикса*, составленного от имени Комиссии ее членом, американцем Бэйнбриджем, говорится:

Революция 1899 года, возглавляемая генералом Сиприано Кастро, одержала победу, и ее действия согласно установленной норме международного права должны рассматриваться как действия правительства де-факто. Ее административные и военные органы осуществляли политику этого правительства под контролем его исполнительного органа. Посягательства на права тех, кто придерживается нейтральной позиции, допущенные революционными правительствами, одержавшими победу, порождают такую же ответственность, как и посягательства любого другого правительства де-факто⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. IX (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 59.V.5), p. 453. Обоснование, данное Пламли принятому решению, как мы видели, уязвимо для критики, и если один авторы его приняли, то другие резко критиковали. Однако интерес представляет сам выдвинутый принцип, а не его обоснование.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 513

⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 120. Здесь видно то же «обоснование», которое упоминалось выше, в пункте 198, и согласно которому государству должны вменяться в вину действия, совершенные повстанческим движением, одержавшим впоследствии победу, поскольку в момент причинения ущерба его участниками это движение уже обладало властью правительства де-факто.

С другой стороны, в обосновании решения по делу *Хени*, составленному суперарбитром Барджем, говорится:

...в конечном итоге революция одержала победу и утвердилась в качестве правительства де-факто, и, таким образом, нельзя отрицать ответственность правительства Венесуэлы за подобные действия⁴⁶².

Наконец, отметим, что этот же принцип выдвинут в решении Пламли, суперарбитра Смешанной франко-венесуэльской комиссии, учрежденной в 1902 году по делу «*Френч компани оф Венесуэлан рэйлроудс*», в решении, которое мы уже цитировали в предыдущем разделе. В нем утверждается принцип невозможности вменения государству в вину действий революционеров, «если только эта революция не одержала победу», ибо подобные действия порождают ответственность государства «согласно признанным нормам публичного права». В отношении данного случая в решении содержался вывод о том, что поскольку революция одержала победу, государство-ответчик по справедливости несет ответственность за причиненный ущерб⁴⁶³.

203. Что касается решений, вынесенных Комиссиями по претензиям, учрежденными совместно с Мексикой, то следует прежде всего отметить принцип, выдвинутый в решении по делу *Пинсона*, вынесенном 19 октября 1928 года франко-мексиканской Комиссией по претензиям, созданной в 1924 году. Председатель этой Комиссии г-н Верзиль указал в этом решении, автором которого он является, что:

...если ущерб причинен, например, в результате конфискации или насильственных контрибуций, наложенных... революционерами до их окончательной победы, или если он был вызван правонарушениями, допущенными одержавшими победу революционными войсками, то ответственность государств, на мой взгляд, нельзя отрицать⁴⁶⁴.

Напомним далее, что принцип ответственности государства за действия повстанцев, которые затем одержали победу, был подтвержден в двух заключениях, вынесенных Нильсеном в качестве американского члена мексикано-американской Генеральной комиссии по претензиям, созданной Конвенцией от 8 сентября 1923 года, и специальной Комиссии по претензиям, учрежденной теми же странами Конвенцией от 10 сентября того же года. В первом заключении, представлявшем собой особое мнение, касаясь решения по делу «*Поумрой'з эль пасо трансфер компани*», вынесенного 8 октября 1930 года Генеральной комиссией, Нильсен подчеркивает:

Международные арбитражи не раз возлагали на правительство ответственность за действия революционеров, одержавших победу⁴⁶⁵.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 133.

⁴⁶³ *Ibid.*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.4), p. 354.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, vol. V (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.V.3), p. 353.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), p. 563.

Во втором заключении, касаясь решения по делу *Рассела*, вынесенного 24 апреля 1931 года Специальной комиссией, Нильсен особо подчеркивает, что согласно общему международному праву «правительство несет ответственность за действия революционеров, одержавших победу»⁴⁶⁶. Впрочем, в обоих случаях другие члены комиссии отнюдь не защищали принцип, противоположный тому, который выдвинул Нильсен. Они просто воздержались от рассмотрения этого вопроса, так как считали его не имеющим значения для вынесения решения по рассматриваемым делам.

204. Анализ практики государств в свою очередь показывает, что правительства заняли по рассматриваемой нами проблеме позицию, аналогичную позиции арбитров, призванных выносить решения по отдельным претензиям. Принцип возможности возложения на государство ответственности за незаконные действия повстанческих движений, одержавших впоследствии победу, содержался уже в заключении юристов Британской Короны, вынесенном в самом начале гражданской войны в Соединенных Штатах по вопросу о возможности возмещения убытков, причиненных инсургентами британским подданным. В этом заключении, датированном 21 октября 1861 года, говорится:

...в случае, если стороне, офицеры и солдаты которой совершили действия, вызвавшие эти убытки и разрушения, или по уполномочию которой такие действия были совершены, удастся захватить власть и добиться признания правительства Ее Величества в качестве суверенного правительства, Ее Величество будет вправе требовать возмещения этих потерь и этих убытков⁴⁶⁷.

205. В ходе революционных событий, которые произошли в Мексике после восстановления Республики и привели к захвату власти повстанцами, а затем к назначению на пост президента генерала Порфирио Диаса, государственный секретарь Эвартс 4 апреля 1879 года направил посланнику Соединенных Штатов в Мексике инструкции, в которых он сообщил о своей убежденности в том, что правительство Мексики не отклонит претензии американских граждан в отношении ущерба, понесенного ими во время рево-

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 831.

⁴⁶⁷ McNair, *op. cit.*, p. 255. Позднее, в разгар гражданской войны, юристы Короны в заключении от 16 февраля 1863 года рассмотрели возможность успеха конфедератов в осуществлении их сепаратистских целей и установлении ими своего суверенитета над южными территориями путем образования там государства, независимого от Союза. Был предусмотрен вариант образования нового государства путем отделения от ранее существовавшего государства, то есть случай, упомянутый нами в предыдущем разделе (пункт 159), а также выше, в пункте 194. Говоря об этом конкретном варианте, юристы Британской Короны отметили:

«В случае если война окончится и власть штатов, входящих в конфедерацию, установится как де-юре, так и де-факто, правительство Ее Величества будет иметь право требовать выплаты властями конфедерации возмещения подданным Ее Величества за убытки, понесенные во время войны...» (*ibid.*, p. 257).

люции в результате действий повстанцев. По мнению государственного секретаря, обычное возражение, состоящее в том, что государство не несет ответственности за действия повстанческого движения, «не распространяется на данный случай, поскольку повстанцы образовали постоянное правительство». Таким образом, он уполномочил посланника в Мексике выступить с поддержкой этих претензий перед мексиканским правительством⁴⁶⁸.

206. Затем ряд интересных высказываний был сделан в 1913 году; они касались вопроса о возмещении убытков, причиненных иностранцам в 1910 году в Мексике сначала участниками победившего революционного движения Франциско Мадеро, а затем участниками неудачных попыток восстания против правительства Мадеро. Различие, проведенное между этими двумя ситуациями, представляется совершенно отчетливым. Посланник Великобритании в Мексике в ответе на запрос своего коллеги из Соединенных Штатов сослался на инструкции, направленные министром иностранных дел Великобритании английским консульским представительствам. В этих инструкциях указывалось:

Когда выдвигаются претензии о возмещении убытков, причиненных повстанцами в ходе вооруженных восстаний против правительства, неспособного осуществлять над ними свою власть, необходимо иметь в виду, что правительство Ее Величества не считает в таких случаях, что ответственность лежит на правительстве, за исключением тех случаев, когда оно допустило небрежность или имело возможность предотвратить этот ущерб... или тех случаев, когда мятеж увенчался успехом и повстанческая партия стала у власти⁴⁶⁹.

В другой ноте послу Соединенных Штатов тот же посланник Великобритании в Мексике уточнил, что:

...приняв принципы, выдвинутые в инструкциях Великобритании, нужно также согласиться с тем, что претензии в отношении ущерба, причиненного мятежниками после прихода к власти нынешнего правительства, имеют иную основу, нежели претензии в отношении ущерба, причиненного повстанцами в предшествующий период. Это различие в том виде, в каком оно мне представляется, особо учитывается в инструкциях Великобритании, ибо в них прямо говорится, что, за исключением некоторых надлежащим образом обусловленных случаев, Правительство Ее Величества не считает какое-либо правительство ответственным за возмещение убытков, причиненных повстанцами в ходе вооруженного восстания, если только это восстание не одержало победу.

Однако восстание против правительства генерала Диаса увенчалось успехом, и глава бывших повстанцев Франсис-

⁴⁶⁸ Moore, *A. Digest... (op. cit.)*, vol. VI, pp. 991—992. Аналогичные аргументы лежали в основе требований о возмещении, представленных Соединенными Штатами правительствам, созданным в результате победы революции в Гондурасе (дело *Орепу, ibid.*, pp. 992—993) и в Перу (дело *Фокса, ibid.*, pp. 993—994).

⁴⁶⁹ Эти инструкции воспроизведены в ноте посла Соединенных Штатов в Мексике посланнику Великобритании от 27 января 1913 года [United States of America, Department of States, *Papers relating to the Foreign Relations of the United States, 1913* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1920), p. 937; Hackworth, *op. cit.*, 1943, vol. V, p. 668].

ко Мадеро в настоящее время является президентом. И, напротив, различные революционные движения, направленные против нынешнего правительства, до сих пор терпели полный провал.

Какой бы ни была позиция, которую наши правительства займут в отношении претензий об убытках, причиненных восставшими в ходе нынешних беспорядков, я считаю, что игнорировать это различие нельзя. Возможно, они докажут, что нынешнее правительство проявило небрежность в защите интересов иностранцев и что поэтому оно должно нести ответственность... В то же время это соображение не затрагивает различия, которое, на мой взгляд, должно проводиться между нынешними и ранее выдвинутыми претензиями⁴⁷⁰.

Посол Соединенных Штатов не разделял точку зрения своего коллеги из Великобритании и заявил ему, что его правительство не видело «различия по существу между претензиями, выдвинутыми в результате революции Мадеро, и претензиями, порожденными более поздними революционными беспорядками»⁴⁷¹. В одной из последующих нот он подтвердил свое мнение⁴⁷². Однако он был ясно дезавуирован Государственным департаментом, который послал ему телеграмму, подписанную от имени государственного секретаря Дж. Б. Муром, в которой содержалась ссылка на обмен письмами между послом, министром иностранных дел Мексики и посланником Великобритании, и отмечалось следующее:

Из того факта, что упомянутая революция Мадеро одержала победу, следует, что согласно общепризнанным нормам международного права лица, предъявившие претензии о возмещении убытков, понесенных во время этой революции, как категория находятся в лучшем юридическом положении, чем положение, в котором находились бы лица, чьи претензии были бы связаны с революцией, потерпевшей провал.

Содержащееся в ваших нотах на имя министра иностранных дел Мексики и посланника Великобритании утверждение, согласно которому правительство Соединенных Штатов якобы не делает различия между этими двумя категориями претензий, лежит исключительно на вашей ответственности и было выдвинуто без получения на то инструкций со стороны Департамента. Оно, вероятно, основывалось на том, что претензии, выдвинутые в результате действий последних революционных движений, были обоснованными; но, с другой стороны, его можно было истолковать как подразумевающее отказ от преимуществ, вытекающих из правила, согласно которому революционеры, одержавшие победу, несут ответственность за свои действия. Таким образом, вы воспользуетесь возможностью проинформировать компетентные органы о том, что утверждения, содержащиеся в вашей ноте от 21 января 1913 года, были сделаны под вашу собственную ответственность и что они ни в коей мере не выдвинуты с целью поставить под сомнение установившиеся принципы международной ответственности; аналогичное сообщение вы сделаете посланнику Великобритании в связи с утверждениями, содержащимися в письме, которое вы ему направили 27 января 1913 года⁴⁷³.

207. Следует еще раз отметить, что подготовительные материалы Гагской конференции 1930

⁴⁷⁰ Нота от 28 января 1913 года (United States of America, *Papers relating to the Foreign Relations...* (op. cit.), p. 938).

⁴⁷¹ Нота от 27 января 1913 года (*ibid.*, p. 938).

⁴⁷² Письмо от 3 февраля 1913 года (*ibid.*, p. 939).

⁴⁷³ *Ibid.*, pp. 948—949.

года по вопросам кодификации международного права являются основным источником сведений о точках зрения правительств. Запрос об информации по интересующему нас вопросу, представленный Подготовительным комитетом правительствам, был изложен — мы это отмечали в предыдущем разделе⁴⁷⁴ — под общим заголовком «пункт IX», который посвящен «ущербу, причиненному личности или имуществу иностранцев лицами, участвующими в восстании или мятеже, либо толпой». Однако вопрос о возможности возложения на государства ответственности за действия органов повстанческого движения, одержавшего впоследствии победу, был поставлен ясно и конкретно:

Несет или не несет государство ответственность вообще в этих случаях?

...

Какова ситуация:

...

c) в том случае, когда восстание одерживает победу и повстанческая партия, причинившая этот ущерб, приходит к власти и становится правительством?⁴⁷⁵

Пятнадцать правительств прислали ответы, ясно указав свою точку зрения по поставленному вопросу⁴⁷⁶. Ответы, присланные тремя из них (Венгрия, Нидерланды и Чехословакия), неопределенны, и из них нельзя извлечь ясные выводы⁴⁷⁷. Две другие страны — Дания и Финляндия — в своих ответах, по-видимому, высказываются в пользу ответственности государства при обстоятельствах, указанных в запросе; однако их ответы также неясны⁴⁷⁸. Но десять других правительств совершенно ясно заявили, что в тех случаях, когда восстание одерживает победу и повстанческая партия, придя к власти, стала правительством данного государства, на это правительство должна быть возложена ответственность за ущерб, причиненный во время гражданской войны повстанцами личности или имуществу иностранцев⁴⁷⁹. Основываясь на полученных ответах, Подготовительный комитет Конференции составил следующую основу для дискуссии № 22 с»:

⁴⁷⁴ См. выше, пункт 169.

⁴⁷⁵ League of Nations, *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 108 and 116.

⁴⁷⁶ В целом на пункт IX с было дано семнадцать ответов, но два из них — ответы Польши и Канады [*Bases of discussion...* (op. cit.), p. 18; *Supplement to Volume III* (op. cit.), p. 3] относились к другой проблеме, нежели та, которая была упомянута в запросе; эти страны высказались в поддержку принципа ответственности возникшего в результате революции правительства за правонарушения органов ранее существовавшего правительства.

⁴⁷⁷ *Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 117—118.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 117.

⁴⁷⁹ К ним относятся правительства Австралии, Австрии, Великобритании, Индии, Новой Зеландии, Норвегии, Соединенных Штатов, Швейцарии, Южной Африки и Японии [*Bases of discussion...* (op. cit.), pp. 116 et seq.; *Supplement to Volume III* (op. cit.), p. 21].

Государство несет ответственность за ущерб, причиненный иностранцам повстанческой партией, одержавшей победу и ставшей правительством де-юре, поскольку его ответственность возникает в связи с ущербом, причиненным действиями законного правительства, его служащих или войск⁴⁸⁰.

Конференция была вынуждена прервать свою работу до того, как она смогла рассмотреть эту основу для обсуждения, и поэтому мы, к сожалению, не располагаем тем дополнительным источником сведений о мнениях государств по данному вопросу, которым должны были послужить выступления их представителей на Конференции. Тем не менее тех ответов, которые были присланы правительствами на вопросник Подготовительного комитета, в целом достаточно для того, чтобы подтвердить существование широко признанного принципа общего международного права: принципа, конкретно предусматривающего вменение в вину государству, возникшему в результате победы революции, действий, совершенных повстанцами в ходе их борьбы за захват власти, в качестве основания для ответственности этого государства.

208. По интересующему нас вопросу мало что известно о практике, которую государства применяли после 1930 года. Однако ничто не дает оснований считать, что произошли изменения в отношении принципа, пользовавшегося общим признанием в период Гаагской конференции. Единственный случай определения позиции в последнее время, который нам удалось обнаружить, аналогичен тем, о которых мы упоминали ранее. Речь идет об инструкциях, направленных 26 января 1959 года государственным департаментом посольству Соединенных Штатов на Кубе:

...правительство, ставшее законным правительством государства в результате победы революции, каким является нынешнее правительство Кубы..., по общему правилу, считается в международном плане ответственным за ущерб, причиненный действиями, совершенными вооруженными силами или властями как предыдущего правительства, так и революционерами, если эти действия не были законными с военной точки зрения или если они не были санкционированы нормами права войны: например, неоправданный или не вызванный необходимостью ущерб, причиненный лицам или имуществу, или грабеж. На правительстве победивших революционеров лежит также международно-правовая обязанность заплатить за имущество, которое было реквизировано либо предыдущим правительством, либо революционерами⁴⁸¹.

209. Выше мы подчеркнули⁴⁸², что принцип, согласно которому считается законным вменить в вину правительству, пришедшему к власти в результате победы революции, вызвавшие ущерб действия, совершенные до того участниками революции, без сомнения, в равной степени применим к коалиционному правительству, сформированному на основе соглашения, достигнутого между «законными» властями и руководителями

революционного движения. Такая ситуация возникает лишь в редких случаях⁴⁸³. Тем не менее имеются прецеденты, представляющие интерес в этом отношении; они связаны с гражданской войной в Перу, которая закончилась соглашением, подписанным 2 декабря 1885 года главой государства генералом Иглесиасом и главой повстанческого движения генералом Касересом. Во исполнение этого соглашения из представителей обеих сторон было сформировано временное правительство, которое организовало выборы. Конгресс, который был избран на этих выборах, 3 июня 1886 года провозгласил Касереса президентом республики. После этих событий правительство Соединенных Штатов предъявило Перу ряд претензий за действия, совершенные в ходе революции сторонниками повстанческого движения генерала Касереса. Первая из этих претензий касалась реквизиции в 1884 году повстанческими силами некоторого количества гуано, принадлежавшего компании Соединенных Штатов. Государственный секретарь Бэйард указал, что он не имеет намерения подвергать сомнению принцип, согласно которому государство, как правило, не считается ответственным за действия, совершенные повстанцами, над которыми оно не имело контроля. Предъявленная претензия, отметил он, основана на том факте, что:

гуано, которое было конфисковано, предназначалось для поддержки дела, которое стало общенациональным в силу волеизъявления народа Перу, поскольку его главный представитель является в настоящий момент должным образом избранным конституционным главой исполнительной Республики⁴⁸⁴.

Вторая, более показательная претензия, касалась плохого обращения, которому подверглось в 1885 году некое лицо по имени Маккорд, консульский агент Соединенных Штатов в Мольендо. Правительство Перу сначала отвергло претензию, утверждая, что обжалуемые действия были совершены «главой вооруженного восстания против правительства, которое тогда признавалось всеми странами как законное», и что, таким образом, государство Перу не могло считаться ответственным. Однако посланник Соединенных Штатов в Перу, Бак, ответил, что находящееся у власти правительство Перу является правопреемником временного правительства Иглесиаса и Касереса и что, следовательно, оно несет ответственность за действия, совершенные

⁴⁸⁰ *Bases of discussion... (op. cit.)*, p. 118; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2.

⁴⁸¹ Whiteman, *op. cit.*, p. 819.

⁴⁸² См. конец пункта 199.

⁴⁸³ Это не следует, однако, смешивать с ситуацией, когда «законное» правительство, подавившее восстание, предоставляет повстанцам амнистию. В подобном случае единственным существующим правительством остается «законное» правительство. Как мы указывали в предыдущем разделе, в таком случае государство может считаться ответственным только за действия своих собственных органов, а амнистия, которую эти органы предоставили повстанцам, может считаться источником ответственности в том случае, если она представляет собой невыполнение государством своей обязанности наказать виновных за действия, причинившие ущерб иностранцам.

⁴⁸⁴ Mr. Bayard to Mr. Buck, 13 August 1886 (Moore, *A Digest... (op. cit.)*, p. 992.

официальными представителями их обоих. После этого правительство Перу отказалось от своей первоначальной аргументации и признало, что меры, принятые в отношении Маккорда, исходили от «законных властей» и что в силу этого оно признает их в качестве исходящих от него самого. Тем не менее оно продолжало отвергать всякую ответственность, отрицая, что меры, о которых шла речь, носили объективно незаконный характер⁴⁸⁵.

210. Теоретики современного международного права, сохраняя особенности своих концепций, в принципе согласны в том, что государство, правительство которого пришло к власти в результате победы повстанческого движения, должно отвечать за действия, совершенные участниками указанного движения в ходе революции⁴⁸⁶. В этом отношении они не проводят различия между случаем, когда повстанцы утвердились в качестве нового правительства или нового режима на всей территории ранее существовавшего государства, и случаем, когда они способствовали созданию нового государства на части ранее существовавшего государства, то есть на отделенной от него территории. Юристы-международники в общем согласны также и в том, что в первом из этих двух случаев тот факт, что госу-

⁴⁸⁵ *Ibid.*, pp. 985 et seq. См., в частности, ноты, направленные Альсаморой Баку от 28 августа 1888 года, Баком Альсаморе 3 сентября 1888 года и снова Альсаморой Баку 6 ноября 1888 года.

Соединенные Штаты предъявили Перу аналогичную претензию в связи с рядом действий войск генерала Касереса, причинивших ущерб некоему Хэйболлу, американскому консульскому агенту в Чимботе (*ibid.*, pp. 990—991).

⁴⁸⁶ См. в связи с этим вопросом, среди работ, конкретно посвященных вопросу о восстаниях, гражданских войнах и правительствах де-факто: Goebel, *op. cit.*, p. 818; Spiropoulos, *op. cit.*, pp. 176—177; Silvanie, «Responsibility of States...», *American Journal of International Law (op. cit.)*, pp. 78 et seq.; Berlia, *op. cit.*, p. 59. J. Charpentier, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens* (Paris, Pédone, 1956), pp. 52—53; Castrén, *op. cit.*, pp. 236 et seq.; Frowein, *op. cit.*, pp. 85—86; Barsotti, *op. cit.*, pp. 824—825.

См. также среди работ, посвященных ответственности в целом: Borchard, *The Diplomatic Protection... (op. cit.)*, pp. 241—242; Schoen, *op. cit.*, p. 80; Strupp, «Das völkerrechtliche Delikt», *Handbuch... (op. cit.)*, pp. 91—92; Decencière-Ferrandière, *op. cit.*, p. 166; Eagleton, *The Responsibility of States... (op. cit.)*, p. 147; Maúrtua et Scott, *op. cit.*, pp. 57 et seq.; Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public (op. cit.)*, pp. 94—95; Schüle, *op. cit.*, p. 334; Amerasinghe, «Imputability...», *Revue égyptienne... (op. cit.)*, pp. 123 et seq.; Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, pp. 563—564; Ténékidès, *op. cit.*, p. 788.

См., наконец, среди работ общего характера и учебников международного права: J. H. Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals* (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1926), pp. 343 et seq.; Hyde, *International Law... (op. cit.)*, pp. 987—988; Cheng, *op. cit.*, pp. 190—191; Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 380; Schwarzenberger, *op. cit.*, pp. 627 et seq.; Dahm, *op. cit.*, p. 202; Delbez, *Les principes généraux du droit international public (op. cit.)*, p. 364; Sereni, *op. cit.*, p. 1509; Wengler, *Völkerrecht* (Berlin, Springer, 1964), vol. II, p. 1020; Brownlie, *Principles... (op. cit.)*, p. 375; Cavaré, *op. cit.*, pp. 547—548; O'Connell, *op. cit.*, p. 968; Von Glahn, *op. cit.*, p. 245.

дарство несет ответственность за незаконные действия, совершенные в ходе революции повстанцами, отнюдь не исключает возможности возложения на него одновременно и ответственности за действия или упущения органов предшествовавшего правительства. В сущности, авторы, лишь поверхностно затронувшие этот вопрос, быть может, не всегда сознавали различие между ситуацией, когда победа повстанческого движения не приводит к полной ликвидации прежнего строя государства и, следовательно, не нарушает его преемственность, и ситуацией, когда государство, напротив, перестает существовать и на его территории создается новое государство⁴⁸⁷. Однако, если различие между этими двумя ситуациями может иметь значение для решения вопроса о вменении в вину государству действий, совершенных предшествовавшим правительством, то оно, безусловно, не имеет никакого значения для вменения в вину государству действий, совершенных самими участниками повстанческого движения⁴⁸⁸; такое вменение в любом случае опирается на твердую основу. Наконец, следует отметить, что при ознакомлении с различными работами становится видно, что их авторы либо прямо, либо косвенно высказывают мнение, согласно которому ответственность государства за действия победивших повстанцев распространяется с обратной силой на действия, совершенные начиная с самой ранней стадии существования повстанческого движения, независимо, таким образом, от того, приобрело или не приобрело впоследствии повстанческое движение международную правосубъектность.

211. Как мы только что отметили, юристы-международники почти единогласно поддерживают принцип ответственности государства, правительство которого возникло в результате победы революции, за действия, совершенные органами революционного движения до его окончательной победы. Уточним, что те из авторов, которые наиболее углубленным образом изучали этот вопрос, не колеблясь и с полным основанием говорят конкретно о «вменении в вину государству» действий повстанческого движения⁴⁸⁹ или, по край-

⁴⁸⁷ Дело в том, что эти авторы рассматривали наиболее известные случаи из практики, которые, как правило, относятся скорее к первой ситуации, нежели ко второй.

⁴⁸⁸ Здесь можно вернуться к замечаниям, изложенным выше, в пункте 195.

⁴⁸⁹ Согласно Гебелю (Goebel, *op. cit.*, p. 818), государство отвечает «за свои собственные действия, которые ранее представляли собой действия мятежников»*. Иглтон (Eagleton, *The Responsibility of States... op. cit.*, p. 147) считает, что «действия повстанцев фактически становятся действиями правительства»*. По мнению Рэлстона (Ralston, *op. cit.*, p. 343), «когда революционеры одерживают победу, их действия должны с полным основанием рассматриваться с самого начала как действия правомочного правительства, и установление, в конечном счете, их власти с полным основанием должно считаться имеющим обратную силу, в результате чего их прежние действия подтверждаются и санкционируются»*. Хайд (Hyde, *International Law... op. cit.*, (продолжение на след. стр.)

* Курсив Специального докладчика.

ней мере, дают понять, что они именно так относятся к данному вопросу. Так или иначе, большинство из них фактически приравнивают а posteriori органы победившего повстанческого движения к органам государства. Следовательно, не подлежит никакому сомнению, что, за немногими исключениями, авторы теоретических работ по международному праву в целом поддерживают идею, согласно которой действия, о которых идет речь, следует рассматривать ретроактивно как «действия государства». Мы не считаем необходимым возвращаться в связи с этим к вопросу обоснования этой идеи; мы уже указывали выше⁴⁹⁰ основания, которые чаще всего приводятся, и комментарии, которые из них вытекают.

212. Основа для дискуссии № 22 с, сформулированная подготовительным комитетом Конференции 1930 года, рассмотрена выше⁴⁹¹. Помимо этого текста вопрос о вменении в вину государству, в качестве источника ответственности, действий органов повстанческих движений, ставших

(продолжение сноски 489)

pp. 987—988) также считает, что «...действия победивших революционеров» следует «рассматривать как действия правительства, которое они образовали...»*. Каваре (Cavare, *op. cit.*, p. 547) прямо утверждает, что «действия, совершенные революционерами с начала революции, ретроактивно рассматриваются как действия правительства... Когда революция оканчивается победой, революционные власти могут рассматриваться как подлинные правительственные власти. Таким образом, мы возвращаемся к принципу, согласно которому государство является ответственным за свои органы»*. Чену (Cheng, *op. cit.*, p. 190), «действия революционеров, которые, в конечном счете, входят победителями, вменяемы в вину государству»*. Рейтер (Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public, op. cit.*, p. 94) весьма категоричен: «Действия, вменяемые в вину мятежникам, вменяемы в вину и государству в том случае, если повстанцы побеждают». Шварценбергер (Schwarzenberger, *op. cit.*, pp. 628—629), утверждает, что «действия победивших революционеров могут ретроактивно приравниваться к действиям правительства государства, поскольку революционное правительство заранее лишило себя права утверждать обратное. Наконец, Амерасингхе (Amerasinghe, «Imputability», *Revue égyptienne... op. cit.*, pp. 127—128), придерживается того взгляда, что «действия и упущения победивших революционеров могут быть вменены в вину государству с самого начала революции»*.

Можно отметить также, что все те авторы, которые, как Боршар, Берлла, Руссо, Фердросс и Кастрен, поддерживают идею, согласно которой предполагается, что победившие повстанцы с самого начала были носителями подлинной национальной воли, должны в силу логической необходимости рассматривать органы повстанческого движения как являвшиеся органами государства уже в момент, когда они совершали действия, вызвавшие ущерб.

Из авторов всех рассмотренных работ только Штрупп и, по его следам, Десансьер-Феррандьер, по-видимому, отрицают возможность вменения в вину государству действий органов повстанческого движения во время революции. Такую позицию их заставляет занять концепция, в силу которой, согласно международному праву, «действиями государства» могут быть только действия лиц, наделенных в силу внутреннего права данного государства юридическим статусом органов государства.

⁴⁹⁰ См. выше, пункт 198.

⁴⁹¹ См. выше, пункт 207.

впоследствии правительством государства, конкретно рассматривается в пяти проектах кодификации: два из этих проектов принадлежат юридическому факультету Гарвардского университета, один был подготовлен Межамериканским юридическим комитетом, причем в нем нашла отражение концепция Соединенных Штатов Америки, а два других были подготовлены Гарсиа Аматором для Комиссии международного права. В Гарвардском проекте 1929 года⁴⁹², в проекте Межамериканского юридического комитета 1965 года⁴⁹³ и в проекте Гарсиа Аматора 1958 года⁴⁹⁴ в общих выражениях говорится об ответственности государства за действия завершившегося успехом восстания. Гарвардский проект 1961 года более четко выражает концепцию вменения в вину государству действий органов повстанческого движения, ставшего впоследствии правительством данного государства⁴⁹⁵. Только пересмотренный проект Гарсиа Аматора 1961 года почему-то расходится с другими: в нем, по-видимому, делается попытка, причем в весьма неясных выражениях, ограничить вменение в вину государству действий или упущений, совершенных революционерами в ходе гражданской войны, даже при успешном завершении революции, случа-

⁴⁹² Пункт b статьи 13 этого проекта сформулирован следующим образом:

«В случае успешного завершения революции государство, правительство которого сформировано в итоге этой революции, несет ответственность, согласно статье 7, если ущерб, причиненный иностранцу, явился результатом противоправного действия или упущения, совершенного революционерами в любой момент с начала революции». (Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 9, стр. 229 англ. текста). См. также комментарий к этой статье в издании Harvard Law School, *op. cit.*, p. 195.

⁴⁹³ Согласно пункту VI этого проекта:

За ущерб, причиненный личности или имуществу иностранцев лицами, участвующими в мятеже, государство обычно не несет ответственности, за исключением случаев:

...
с) когда восстание завершается успехом и восставшая сторона, причинившая ущерб, приходит к власти и сформировывает правительство».

(Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 172, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение XV).

⁴⁹⁴ Пункт 2 статьи 12 этого проекта предусматривает следующее:

«Когда восстание завершается успехом, международная ответственность государства возникает в силу ущерба, причиненного иностранцам, если этот ущерб был вызван принятыми революционерами мерами, аналогичными тем, которые предусмотрены в предыдущем пункте». (Там же, 1957 год, том II, стр. 130 англ. текста, документ A/CN.4/106, приложение). См. также комментарий к этой статье (там же, стр. 128 англ. текста, документ A/CN.4/106, глава V, пункт 31).

⁴⁹⁵ Пункт 1 статьи 18 этого проекта сформулирован следующим образом:

«В случае революции или восстания, которые приводят к смене правительства в государстве или к созданию нового государства, действие или упущение органа, учреждения, должностного лица или чиновника революционной или повстанческой группы, в том что касается настоящей Конвенции, приписывается государству, в котором эта

ями небрежности со стороны «законных» органов государства⁴⁹⁶.

213. На основе анализа, изложенного в предыдущих пунктах, мы можем теперь приступить к определению нормы, регулирующей ситуации, рассматриваемые в настоящем разделе. Принцип, который надлежит установить, ясен; надо только найти достаточно четкую формулу, которая охватила бы различные ситуации, которые могут возникнуть в ходе успешно завершившегося революционного или повстанческого движения: *a)* создание этим движением правительства или даже просто участие его в правительстве государства, сохранившего свою непрерывность; *b)* создание нового государства в пределах территории ранее существовавшего государства; *c)* создание в итоге успешно завершившегося восстания нового государства на части территории, находившейся под суверенитетом ранее существовавшего государства. Во избежание возможной путаницы, быть может, было бы целесообразно выработать две формулировки в виде двух самостоятельных пунктов. Необходимо также, чтобы формулировка нормы ясно говорила о том, что единственным условием вменения в вину государству в качестве возможного источника международной ответственности поведения органов повстанческой группы является простой факт существования такого движения. Отнюдь не требуется, хотя это

группа учредила себя в качестве правительства». (Там же, 1969 год, том II, стр. 163, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VII).

⁴⁹⁶ Согласно статье 16 этого проекта:

«Действия и упущения, совершенные революционерами в ходе войны, вменяются в вину, в случае успешного завершения революции и создания нового правительства, в соответствии с положениями статей 7 и 8 настоящего проекта».

(Там же, 1961 год, том II, стр. 48 англ. текста, документ A/CN.4/134 и Add.1, дополнение). См. также комментарий к этой статье (там же, стр. 53 англ. текста).

бывает часто, чтобы такое движение обладало международной правосубъектностью⁴⁹⁷. Следовательно, вменение в вину государству имеет обратную силу до первоначального момента возникновения этого движения. Наконец, представляется также необходимым прямо указать, что там, где подрывное движение приводит только лишь к смене правительства, а правосубъектность самого государства остается неизменной, ретроактивное вменение в вину данному государству действий органов данного движения отнюдь не исключает вменение в вину этому государству одновременно и действий, совершенных в тот же период органами правительства, которое в то время считалось «законным».

214. С учетом всего вышесказанного предварительно был разработан следующий ниже текст:

Статья 13. Вменение в вину государству действий, ранее совершенных органами победившего повстанческого движения

1. Действия лица или группы лиц, которые в момент совершения этих действий являлись органами повстанческого движения, структуры которого впоследствии стали структурами нового государства, созданного на всей или части территории, находившейся до того под суверенитетом ранее существовавшего государства, ретроактивно рассматриваются как действия вновь созданного государства.

2. Действия лица или группы лиц, которые в момент совершения этих действий являлись органами повстанческого движения, структуры которого впоследствии полностью или частично слились со структурами ранее существовавшего государства, ретроактивно рассматриваются как действия данного государства. Однако наряду с этим не исключается возможность одновременного вменения в вину тому же государству действий лица или группы лиц, которые в тот же период являлись органами правительства, считавшегося тогда законным.

⁴⁹⁷ В этом как раз и заключается различие между ситуациями, к которым будет относиться вырабатываемая нами норма, и ситуациями, подпадающими под действие предыдущей нормы, регулирующей последствия, вытекающие для государства в силу действий «других субъектов международного права».

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Статьи, предлагаемые в главе II

Статья 5. Вменение государству как субъекту международного права действий его собственных органов

В настоящих статьях в качестве действий государства с точки зрения международного права рассматриваются действия какого-либо лица или группы лиц, которые, в соответствии с внутренним правопорядком этого государства наделены статусом органов такового и которые в данном случае выступают в этом качестве.

Статья 6. Несущественность положения государственного органа в рамках распределения полномочий и внутренней иерархии

Принадлежность того или иного органа государства к учредительной, законодательной, исполнительной, судебной или какой-либо иной власти, международный или внутригосударственный характер его функций, его вышестоящее или подчиненное положение в организационной иерархии государства не имеют значения для рассмотрения поведе-

ния такого органа в качестве действий государства в плане международного права.

Статья 7. Вменение государству как субъекту международного права действий органов общественных учреждений, отдельных от государств

Как действие государства в плане международного права также рассматривается поведение лица или группы лиц, которые в соответствии с внутренним правопорядком этого государства обладают качеством органа общественного учреждения или другого автономного общественного учреждения, или территориальной общественной единицы (коммуны, провинции, области, кантона, штата федерального государства, автономной администрации зависимой территории и т. д.) и которые в данном случае действуют в этом качестве.

Статья 8. Вменение государству как субъекту международного права действий частных лиц, фактически выпол-

няющих государственные функции или фактически действующих от имени государства

Как действие государства в плане международного права рассматривается также поведение лица или группы лиц, которые, хотя и не обладают официально, в соответствии с внутренним правопорядком, качеством органов государства или отличным от него государственным учреждением, фактически выполняют государственные функции или фактически действуют от имени государства.

Статья 9. Вменение государству как субъекту международного права действий органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией

В плане международного права действием государства считается также поведение лица или группы лиц, обладающих статусом органов в рамках правопорядка другого государства или международной организации и предоставленных в его распоряжение, при условии, что эти органы действительно состоят в ведении государства, в распоряжении которого они находятся, и действуют по его инструкциям.

Статья 10. Действия органов, превысивших свои полномочия или нарушивших инструкции, касающиеся их деятельности

1. Действия какого-либо государственного органа или отличного от него публичного учреждения, которое, выступая в своем официальном качестве, превышает свои полномочия согласно внутрисоюзному праву или нарушает нормы этого права, касающиеся его деятельности, с точки зрения международного права, все же считаются действиями государства.

2. Однако такие действия не считаются действиями государства в том случае, если по своему характеру они совершенно не связаны с конкретными функциями данного органа или же если, даже в других аспектах, некомпетентность данного органа была явной.

Статья 11. Действия простых частных лиц

1. Действия простого частного лица или группы лиц, вступающих в качестве таковых, с точки зрения международного права не могут рассматриваться как действия государства.

2. Однако правило, изложенное в предыдущем пункте, не влияет на вменение государству в вину возможного упущения его органов в случае, когда последние должны были действовать, с тем чтобы предотвратить или пресечь действия частного лица или группы лиц, и не сделали этого.

Статья 12. Действия других субъектов международного права

1. Поведение лица или группы лиц, действующих на территории какого-либо государства в качестве органов какого-либо другого государства или международной организации, с точки зрения международного права не может рассматриваться как действия первого государства.

2. Равным образом, поведение лица или группы лиц, действующих на территории какого-либо государства в качестве органов повстанческого движения, направленного против данного государства и наделенного самостоятельной международной правосубъектностью, с точки зрения международного права не может рассматриваться как действия данного государства.

3. Однако, нормы, изложенные в пунктах 1 и 2, не исключают возможности вменения государству в вину возможного упущения его органов в том случае, когда они были должны предотвратить или пресечь действия указанного лица или группы лиц и не сделали этого.

4. Равным образом, нормы, изложенные в пункте 1 и 2, не исключают возможности вменения в вину действий указанного лица или группы лиц субъекту международного права, органами которого они являются.

5. Норма, изложенная в пункте 2, не исключает положения, которое может сложиться в том случае, если структуры повстанческого движения в результате победы этого движения стали впоследствии новыми структурами ранее существовавшего государства или другого вновь образованного государства.

Статья 13. Вменение в вину государству действий, ранее совершенных органами победившего повстанческого движения

1. Действия лица или группы лиц, которые в момент совершения этих действий являлись органами повстанческого движения, структуры которого впоследствии стали структурами нового государства, созданного на всей или части территории, находившейся до того под суверенитетом ранее существовавшего государства, ретроактивно рассматриваются как действия вновь созданного государства.

2. Действия лица или группы лиц, которые в момент совершения этих действий являлись органами повстанческого движения, структуры которого впоследствии полностью или частично слились со структурами ранее существовавшего государства, ретроактивно рассматриваются как действия данного государства. Однако наряду с этим не исключается возможность одновременного вменения в вину тому же государству действий лица или группы лиц, которые в тот же период являлись органами правительства, считавшегося тогда законным.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Перечень основных используемых работ

Accioly, H.

Tratado de direito internacional público, 2nd ed. (Rio de Janeiro, I. B. G. E., impr., 1956), Vol. I

«Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence», *Recueil des cours de l'Académie de droit internationale de la Haye, 1959-I* (Leyden, Sijthoff, 1960), vol. 96

Ago, R.

«Le délit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1939-II* (Paris, Sirey, 1947), vol. 68

«Illecito commissivo e illecito omissivo nel diritto internazionale», *Diritto internazionale*, 1938 (Milan, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1939)

«La responsabilità indiretta nel diritto internazionale», *Archivio di diritto pubblico*, January—April 1936—XIV (Padua, CEDAM, 1936), vol. I, fasc. 1.

Akehurst, M.

A Modern Introduction to International Law (London, Allen and Unwin, 1970)

«State responsibility for the wrongful acts of rebels—An aspect of the Southern Rhodesian problem», *The British Year Book of International Law, 1968—1969* (London), vol. 43, 1970

Alessi, R.

Principi di diritto amministrativo (Milan, Giuffrè, 1966), vol. I

- Amerasinghe, C. F.
State Responsibility for Injuries to Aliens (Oxford, Clarendon Press, 1967)
 «Imputability in the law of State responsibility for injuries to aliens», *Revue égyptienne de droit international* (Cairo), vol. 22, 1966
- American Law Institute
Restatement of the law, Second, Foreign Relations Law of the United States (Saint Paul, Minn., American Law Institute Publishers 1965)
- Anzilotti, D.
Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale (Florence, Lumachi, 1902), reprinted in *Scritti di diritto internazionale pubblico* (Padua, SEDAM, 1956), vol. I
Corso di diritto internazionale, 4th ed. (Padua, SEDAM, 1955)
 «La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers», *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XIII, Nos. 1 and 3 (1906), reprinted in *Scritti di diritto internazionale pubblico* (Padua, CEDAM, 1956), t. 1
Il diritto internazionale nei giudizi interni (Bologna, Zanichelli, 1905), réimprimé dans *Scritti di diritto internazionale pubblico* (Padua, CEDAM, 1956), t. 1
- Arangio-Ruiz, G.
Gli enti soggetti dell' ordinamento internazionale (Milan, Giuffrè, 1951), vol. I
 «Stati e altri enti (Soggettività internazionale)», *Novissimo Digesto Italiano* (Turin), vol. XVIII, 1971
Sulla dinamica della base sociale nel diritto internazionale (Milan, Giuffrè, 1954)
- Arias, H.
 «The non-liability of States for damages suffered by foreigners in the course of a riot, an insurrection or a civil war», *American Journal of International Law*, Washington, D. C., vol. 7, No. 4 (October 1913)
- Balladore Pallieri, G.
 «Gli effetti dell' atto illecito internazionale», *Rivista di diritto pubblico — La giustizia amministrativa* (Rome), January 1931-IX, fasc. 1, part I
Diritto internazionale pubblico, 8th ed. rev. (Milan, Giuffrè, 1962)
- Bar, L. von
 «De la responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas de troubles, d'émeute ou de guerre civile», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 2nd series, vol. I, No. 4, 1899
- Barile, G.
 «Note a teorie sulla responsabilità indiretta degli Stati», *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* (Rome), 3rd series (special), vol. XXII, fasc. 3, 1948
- Barsotti, R.
 «Insorti», *Enciclopedia del diritto* (Milan, Giuffrè, 1971), vol. XXI
- Basdevant, J.
 «Règles générales du droit de la paix», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1936-IV* (Paris, Sirey, 1937), vol. 58
- Bellini, V.
 «Il principio generale dell' effectività nell' ordinamento internazionale», *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* (Rome), 3rd series (special), vol. XXVII, fasc. 3, 1951
- Berlia, G.
 «La guerre civile et la responsabilité internationale de l'Etat», *Revue générale de droit international public* (Paris, 3rd series, vol. XI, No. 1 (Jan.—Feb., 1937)
- Beus, J. G. de
The Jurisprudence of the General Claims Commission United States and Mexico under the Convention of September 8, 1923 (The Hague, Nijhoff, 1938)
- Bilge, A. S.
La responsabilità internazionale des Elats et son application en matière d'actes législatifs (thesis n° 471) (Istanbul, Tsitouris, impr., 1950)
- Biscottini, G.
 «Volontà ed attività dello Stato nell'ordinamento internazionale», *Revista di diritto internazionale* (Padua), XXXIVth year, 4th series, vol. XXI, fasc. I—II, 1942
- Bissonnette, P.-A.
La satisfaction comme mode de réparation en droit international (thesis presented to the University of Geneva), (Annemasse, Granchamp., 1952)
- Bogaert, E. R. C. van
Het rechtsmisbruik in het volkenrecht (Antwerp. 1948)
- Borchard, E. M.
The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims (New York, Banks Law Publishing, 1928)
 «Theoretical aspects of the international responsibility of States», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Berlin), vol. I, part. I, 1929
 «Important decisions of the Mixed Claims Commission United States and Mexico», *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 21, No. 3, July 1927
- Bothe, M.
Streitkräfte internationaler Organisationen (Cologne, Heymanns, 1968)
- Bourquin, M.
 «Observations» [on the Strisower report], *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927—I* (Paris), vol. 33
- Bouvé, C. L.
 «The national boycott as an international delinquency», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 28, No. 1 (January 1934)
 «Quelques observations sur la mesure de la réparation due en certains cas par l'Etat responsable», *Revue de droit international et de législation comparée*, Brussels, 3rd series, vol. XI, No. 3, 1930
- Bowett, D. W.
United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice (London, Stevens, 1964)
- Brierly, J. L.
 «The theory of implied State complicity in international claims», *The British Year Book of International Law*, 1928 (London), vol. 9
The Law of Nations, 6th ed., rev. Waldock (Oxford, Clarendon Press, 1963)
- Briggs, H. W.
 «The punitive nature of damages in international law and State responsibility for failure to apprehend, prosecute or punish», *Essays in Political Science in Honour of W. W. Willoughby*, J. M. Mathews and J. Hart, eds. (Oxford, 1937)
The Law of Nations, 2nd ed. (London, Stevens, 1953)

- Brownlie, I.
Principles of Public International Law (Oxford, Clarendon Press, 1966)
- «Decisions of British courts during 1968 involving questions of public or private international law», *The British Year Book of International Law*, 1968-69 (London), vol. 43, 1970
- «International law and the activities of armed bands», *The International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 7, No. 4, October 1958
- Brusa, E.
«Responsabilité des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers en cas d'émeute ou de guerre civile», *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1898 (Paris), vol. 17, 1898
- Brusa, E. and L. von Bar
«Nouvelles thèses», *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1900 (Paris), vol. 18, 1900
- Burckhardt, W.
Die völkerrechtliche Haftung der Staaten (Berne, Haupt, 1924)
- Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die auf seinem Gebiete begangenen Verbrechen* (Zurich, Société suisse de droit international, publ. No. 17, Zurich, Orell Füssli, 1924)
- Bustamante y Sirvén, A. S. de
Droit international public (Paris, Sirey, 1936), vol. III
- Calvo, C.
Le droit international théorique et pratique, 5th ed. (Paris, Guillaumin), vol. 3
- «De la non-responsabilité de l'Etat à raison des pertes et dommages éprouvés par les étrangers en temps de troubles intérieurs ou de guerres civiles», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 1st series, vol. I, No. 3, 1869
- Carlebach, A.
Le problème de la faute et sa place dans la norme du droit international (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962)
- Castrén, E.
«Civil war», *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*, series B, vol. 142, fasc. 2 (Helsinki, Suomalainen Tiedekatemia, 1966)
- Cavaglieri, A.
Corso di diritto internazionale, 3rd ed. (Naples, Rondinella, 1934)
- Cavaré L.
Le droit international public positif, 2nd ed. (Paris, Pédone, 1962), vol. II
- Le droit international public positif*, 3rd ed., rev. J.-P. Quéneudec (Paris, Pédone, 1967), vol. I and vol. II (1970)
- Charpentier, J.
La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens (Paris, Pédone, 1956)
- Chen, T. C.
The International Law of Recognition (New York, Praeger, 1951)
- Cheng, B.
General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals (London, Stevens, 1953)
- Cocatre-Zilgien, A.
L'affaire Argoud — Considérations sur les arrestations internationalement irrégulières (Paris, Pédone, 1965)
- Cohn, G.
«La théorie de la responsabilité internationale», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1939-II* (Paris, Sirey, 1939), vol. 68
- Colombo
«Responsabilidad del Estado por los actos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial», *Revista de ciencias jurídicas y sociales* (Santa Fe, 1954)
- Clunet, E.
«Incident italo-américain de la Nouvelle-Orléans», *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée* (Paris), vol. 18, No. 4, 1891
- Dahm, G.
Völkerrecht (Stuttgart, Kohlhammer, 1961), vol. III
- Decenièvre-Ferrandière, A.
La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par des étrangers (Paris, Rousseau, 1925)
- Delbez, L.
Les principes généraux du contentieux international (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962)
- Les principes généraux du droit international public*, 3rd ed. (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964)
- «La responsabilité internationale pour crimes commis sur le territoire d'un Etat et dirigés contre la sûreté d'un Etat étranger», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd. series, vol. IV (1930)
- Despagnet, F.
Cours de droit international public, 3rd ed. (Paris, Larose et Tenin, 1905)
- «Die deutsch-schweizerische Schiedsordnung im Falle Jacob», *die Friedens-Warte* (Geneva), vol. 35, No. 4, 1935
- Donot, M.
De la responsabilité de l'Etat fédéral à raison des actes des Etats particuliers (Paris, 1912)
- Drago, R.
«La réparation des dommages causés par les attroupements et les attentats en Tunisie», *Revue tunisienne de droit* (Tunis), vol. I, No. 2, April — June 1952
- Dumas, J.
De la responsabilité internationale des Etats (Paris, Sirey, 1930)
- «Du déni de justice considéré comme condition de la responsabilité internationale des Etats en matière criminelle», *Revue de droit internationale et de législation comparée*, Brussels, 3rd series, vol. X, No. 2, 1929
- «La responsabilité des Etats à raison des crimes et délits commis sur leur territoire au préjudice d'étrangers», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1931-II* (Paris, Sirey, 1932), vol. 36
- Dunn, F. S.
The Protection of Nationals: A Study in the Application of International Law (London, Oxford University Press, 1932)
- Durand, Ch.
«La responsabilité internationale des Etats pour déni de justice», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. V (1931)
- Durante, F.
Responsabilità internazionale e attività cosmiche (Padua, CEDAM, 1969)

- Eagleton, C.
The Responsibility of States in International Law (New York, New York University Press, 1928)
 «Measure of damages in international law», *Yale Law Journal* (New Haven, Conn.), vol. XXXIX, No. 1, Nov. 1929
 «International organization and the law of responsibility», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950-I* (Paris, Sirey, 1951), vol. 76.
 «Denial of justice in international law», *American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 22, No. 3 (July 1928)
- Елнинчев, В. Н.
 «Проблема вменения в международном праве», *Правоведение* (Ленинград), 1970, № 5
- Eustathiades, C. Th.
 «Les sujets du droit international et la responsabilité internationale — Nouvelles tendances», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1953-III* (Leyden, Sijthoff, 1955), vol. 84
 «Principes généraux de la responsabilité internationale des Etats», *Études de droit international, 1929—1959* (Athens, Klissionnis, 1959), vol. I
La responsabilité internationale de l'Etat pour les actes des organes judiciaires et le problème du déni de justice en droit international (Paris, Pédone, 1936)
- Evatt, H. V.
 «The international responsibility of States in the case of riots or mob violence — A study of the Kalgoorlie Riots Case, 1934», *Australian Law Journal, Supplement to volume 9* (Sydney), 15 November 1935
- Fawcett, J. E. S.
 «The Eichmann Case», *The British Year Book of International Law*, 1962 (London), vol. 38
- Fenwick, Ch.
International Law, 3rd ed. rev. and augm. (New York, Appleton-Century-Crofts, 1948)
- Fiore, P.
Traitato di diritto internazionale pubblico, 3rd ed. (Turin, Unione tipografico-editrice, 1887), vol. I
- Fitzmaurice, G. G.
 «The general principles of international law considered from the standpoint of the rule of law», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1957-II* (Leyden, Sijthoff, 1958), vol. 92
 «The meaning of the term *denial of justice*», *The British Year Book of International Law*, 1932 (London), vol. 13
- Forsthoff, E.
Traité de droit administratif allemand, tr. M. Fromont (Brussels, Bruylant, 1969)
- Freeman, A. V.
The International Responsibility of States for Denial of Justice (London, Longmans, Green, 1938)
 «Responsibility of States for unlawful acts of their armed forces», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1955-II* (Leyden, Sijthoff, 1956), vol. 88
- Friedmann, W.
 «The growth of State control over the individual and its effects upon the rules of international State responsibility», *The British Year Book of International Law*, 1938 (London), vol. 19
 «Some impacts of social organization on international law», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 50, No. 3 (July 1956)
- Frowein, J. A.
Das de facto-Regime im Völkerrecht (Cologne, Heymann, 1968)
- Furgler, K.
Grundprobleme der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Haager Kodifikationskonferenz, sowie der Praxis der Vereinigten Staaten und der Schweiz (Zurich, Polygraphischer Verlag, 1948)
- Garcia Amador, F. V.
 «State responsibility: some new problems», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1958-II* (Leyden, Sijthoff, 1959), vol. 94
- Garcia-Mora, M. R.
International Responsibility for Hostile Acts of Private Persons against Foreign States (The Hague, Nijhoff, 1962)
- Garde Castillo, J.
 «El acto ilícito internacional», *Revista española de derecho internacional* (Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas), vol. III, No. 1, 1950
- Garner, J. W.
 «International responsibility of States for judgments of courts and verdicts of juries amounting to denial of justice», *The British Year Book of International Law*, 1929 (London), vol. 10
 «Responsibility of States for injuries suffered by foreigners within their territories on account of mob violence, riots and insurrection», *Proceedings of the American Society of International Law (at its twenty-firts annual meeting, Washington, D. C., April 28—30, 1927)* (Washington, D. C.), 1927
- Giannini, M. S.
Diritto amministrativo (Milan, Gioffrè, 1970), vol. I
- Giuliano, M.
La comunità internazionale e il diritto (Padua, CEDAM, 1950)
- Goebel, J.
 «The international responsibility of States for injuries sustained by aliens on account of mob violence, insurrection and civil wars», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 8, No. 4 (October 1914)
- Green, L.
 «Aspects juridiques du procès Eichmann», *Annuaire Français de droit international*, 1963 (Paris), vol. IX, 1964
- Greig, D. W.
International Law (London, Butterworth, 1970)
- Grisel, A.
Droit administratif suisse (Neuchâtel, Ides et Calendes, 1970)
- Grotius, H.
De Jure Belli ac Pacis Libri Tres (Amsterdam, MDCCXX), lib. II
Idem (Amsterdam, MDCXLVI), lib. II
- Guerrero, M. G.
 «La responsabilité internationale des Etats dans les faits et dans sa règle», *Académie diplomatique internationale, Dictionnaire diplomatique* (Paris), [no date], vol. II
- Guggenheim, P.
Traité de droit international public (Geneva, Georg, 1954), vol. II
 «La validité et la nullité des actes juridiques internationaux», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1949-I* (Paris, Sirey, 1950), vol. 74

- Gutierrez Castro
La denegación de justicia como causa de reclamaciones internacionales (Mexico, 1965)
- Hackworth, G. H.
Digest of International Law (Washington, D. C.), U. S. Government Printing Office, 1940, vol. I
Idem, 1941, vol. II
Idem, 1943, vol. V and VII
- Harvard Law School
Research in International Law (Cambridge, Mass., Harvard Law School, 1929)
- Hershey, A. S.
«Denial of justice», *Proceedings of the American Society of International Law (at its twenty-first annual meeting, Washington, D. C., April 28—30, 1927)* (Washington, D. C.), 1927
The Essentials of International Public Law and Organization, rev. ed. (New York, Macmillan, 1930)
- Højjer, O.
La responsabilité internationale des Etats (Paris, Editions internationales, 1930)
«La responsabilité internationale des Etats en matière d'actes législatifs», *Revue de droit international*, (Paris), 3rd year, vol. IV, 2nd half of 1929
«Responsabilité internationale des Etats en matière d'actes judiciaires», *Revue de droit international* (Paris), 4th year, vol. V, 1st half of 1930
- Hunt, B. L.
American and Panamanian General Claims Arbitration (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1934)
- Hude, C. C.
International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 2nd ed., rev. (Boston, Little, Brown, 1951), vol. 2
«Concerning damages arising from neglect to prosecute», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 22, No. 1 (January 1928)
- Институт государства и права Академии наук СССР
Курс международного права, Ф. И. Кожевников и др. (Москва, «Наука», 1969), том V: *Основные институты и отрасли современного международного права*
- Irizarry y Puente, J.
«The concept of *denial of justice* in Latin America», *Michigan Law Review* (Ann Arbor, Mich.), vol. 43, No. 2, October 1944
- Jeschek, H. H.
Die Verrantwortlichkeit der Staatsorgane nach Völkerstrafrecht (Bonn, Röhrscheid, 1952)
- Jess, A.
Politische Handlungen Privater gegen das Ausland und das Völkerrecht (Breslau, Marcus, 1923)
- Jèze
Principes de droit administratif, 3rd ed. (Paris, 1930), vol. II
- Jiménez de Aréchaga, E.
«International Responsibility», *Manual of Public International Law*, Sorensen, ed. (London, Macmillan, 1968)
- Kahn, S. G.
«Private armed groups and world order», *Netherlands Year Book of International Law, 1970* (Leyden), vol. I, 1971
- Kelsen, H.
«Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht», *Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. XII, fasc. 4, October 1932
Principles of International Law (New York, Rinehart, 1952)
Idem, 2nd ed., rev. and ed. by R. W. Tucker (New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966)
«Théorie du droit international public», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1953-III* (Leyden, Sijthoff, 1955), vol. 84
«Ueber Staatsunrecht», *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart* (Vienna, Holder), vol. 40, 1914
- Kiss, A.-Ch.
L'abus de droit en droit international (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1953)
Répertoire de la pratique française en matière de droit international public (Paris, C. N. R. S., 1965), vol. III
- Klein, F.
Die mittelbare Haftung im Völkerrecht (Frankfurt-am-Main, Klostermann, 1941)
- Kopelmanas, L.
«Du conflit entre le traité international et la loi interne», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd. series, vol. XVIII, Nos. 1 and 2, 1937
- La Fontaine, H.
Pasicrisie internationale — Histoire documentaire des arbitrages internationaux (Berne, Stämpfli, 1902)
- Laīs, R.
«Die Rechtsfolgen völkerrechtlicher Delikte», Institut für internationales Recht an der Universität Kiel, *Erste Reihe, Vorträge und Einzelschriften* (Berlin, Stilke, 1932), fasc. 18
- Lapradelle, A. de, and N. Politis
Recueil des arbitrages internationaux (Paris, Pédone, 1923), vol. II
Idem, 1954, vol. III
- Laubadère, A. de
Traité élémentaire de droit administratif, 3rd ed. (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1963), vol. I
- Lauterpacht, E.
The Contemporary Practice of the United Kingdom in the Field of International Law (London, The British Institute of International and Comparative Law, 1962)
British Practice in International Law (London, The British Institute of International and Comparative Law, 1963)
- Lauterpacht, H.
The Development of International Law by the International Court (London, Stevens, 1958)
«Boycott in international relations», *The British Year Book of International Law, 1933* (London), vol. 14
Recognition in International Law (Cambridge, University Press, 1947)
- League of Nations
Acts of the Conference for the Codification of International Law (held at the Hague from 13 March to 12 April 1930), vol. IV, *Minutes of the Third Committee* (C. 351 (c) M. 145 (c). 1930.V)
- Conference for the Codification of International Law, *Bases of Discussion for the Conference drawn up by the Preparatory Committee*, vol. III: *Responsibility of States for Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners* (C.75.M.69.1929.V)

- Idem, Supplement to Volume III (C.75(a).M.69(a). 1929.V)*
 Левин Д. Б.
Ответственность государств в современном международном праве (Москва, «Международные отношения», 1966)
 «Проблема ответственности в науке международного права», *Известия Академии наук СССР*, № 2, 1946
 «Об ответственности государств в современном международном праве», *Советское государство и право* (Москва), № 5, май 1966
- Levy, D.
 «La responsabilité pour omission et la responsabilité pour risque en droit international», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXXII, No. 4 (Oct.-Dec. 1961)
- L'Huillier, L.
Éléments de droit international public (Paris, Rousseau, 1950)
- Lissitzyn, O. J.
 «The meaning of the term *denial of justice* in international law», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 30, No. 4 (October 1936)
- Liszt, F.
Das Völkerrecht, 12th ed. (Berlin, Springer, 1925)
- Marinoni, M.
La responsabilità degli stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale (Rome, Athenaeum, 1913)
- Martens, G. F. de (éd.)
Nouveau Recueil général de traités (Leipzig, Weicher, 1923), 3rd series, vol. XI
- Maúrtua, V. M., and J. B. Scott
Responsibility of States for Damage caused in their Territory to the Person or Property of Foreigners (New York, Oxford University Press, 1930)
- McNair, A. D.
International Law Opinions (Cambridge, University Press, 1956), vol. II
The Law of Treaties (Oxford, Clarendon, 1961)
- Meron, T.
 «International responsibility of States for unauthorized acts of their officials», *The British Year Book of International Law, 1957* (London), vol. 33; 1958
- Molen, G. van der
 «Misbruik van recht in het volkenrecht», *Opstellen op het gebied van recht, staat en maatschappij* (Amsterdam), January 1940
- Monaco, R.
Manuale di diritto internazionale pubblico (Turin, Unione tipografico-editrice torinese, 1960)
Idem, 2nd ed., rev. and augm. (Turin, Unione tipografico-editrice torinese, 1971)
 «La responsabilità internazionale dello Stato per fatti degli individui», *Rivista di diritto internazionale* (Rome), XXXIst year, 3rd series, vol. XVIII, fasc. I and 2—3, 1939
- Moore, J. B.
History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1898), vols. I to IV
A Digest of International Law (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1906), vols. I and IV
- Morelli, G.
Nozioni di diritto internazionale, 7th ed. (Padua, CEDAM, 1967)
- Moreno Quintana, L. M. and C. M. Bollini Shaw
Derecho internacional público — Sistema nacional del derecho y política internacional (Buenos Aires, Librería del Colegio, 1950)
- Mortati, C.
Istituzioni di diritto pubblico (8th ed., Padua, CEDAM, 1969), vol. I
- Moussa, A.
 «L'étranger et la justice nationale», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. VIII, No. 4 (July — Aug. 1934)
- Münch, I. von
Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der völkerrechtsgemeinschaft (Frankfurt-am-Main, Keppeler, 1963)
- Musacchia, G.
La responsabilità internazionale degli Stati per fatti degli organi legislativi (Rome, Coluzza, 1939)
- Nielsen, F. K.
American-Turkish Claims Settlement under the Agreement of December 24, 1923... Opinions and Report (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1937)
- O'Connell, D. P.
International Law (London, Stevens, 1965), vol. II
Idem, 2nd ed. (London, Stevens, 1970), vol. II
- O'Higgins, P.
 «Unlawful seizure and irregular extradition», *The British Year Book of International Law, 1960* (London), vol. 36, 1961
- Oppenheim, L.
International Law: A Treatise, 8th ed. [Lauterpacht] (London, Longmans, Green, 1955), vol. I
- Otken, A.
 «De la responsabilité internationale des Etats en raison de décisions de leurs autorités judiciaires — Analyse de trois affaires arbitrales», *Revue de droit international de sciences diplomatiques, politiques et sociales* (Geneva), 4th vol., fasc. I, January — March 1926
- Patel, S. R.
A Textbook of International Law (London, Asia Publishing House, 1964)
- Pau, G.
 «Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione», Istituto di scienze giuridiche, economiche e politiche della Università di Cagliari, *Studi economico-giuridici*, vol. XXXIII (1949—1950), (Rome, Pinnarò, 1950)
- Pennetti, V.
Responsabilità internazionale in caso di rivolte o di guerre civili (Naples, Cozzolino, 1899)
- Perassi, T.
Lezioni di diritto internazionale (Rome, Edizioni Italiane, 1942) (reprint of the 1941 edition) part I
- [Perrin, G.]
 «L'agression contre la légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXVIII, No. 3 (July — Sept., 1957)

- Personnaz, J.
La réparation du préjudice en droit international public (Paris, Sirey, 1939)
- Plañas Suarez, S.
Tratado de derecho internacional público (Madrid, Hijos de Reus, 1916), vol. I
- Podestá Costa, L. A.
Manual de derecho internacional público (Buenos Aires, 1947)
 «La responsabilidad del Estado daños irrogados a la persona o a los bienes de extranjeros en luchas civiles», *Revista de derecho internacional* (Havana), vol. 34, No. 67 (September 1938) and No. 68 (December 1938)
 «International responsibility of the State for damages suffered by aliens during civil war», *International Law Association, Report of the Thirty-first Conference, held at the Palace of Justice, Buenos Aires, 24th August—30th August, 1922* (London, Sweet and Maxwell, 1923), vol. I
- Polak, M. V.
 «Die Haftung des Bundesstaates für seine Gliedstaaten», *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. I, No. 4 (New series), (May 1948)
- Politis, N.
 «Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1925-I* (Paris, Hachette, 1926), vol. 6
- Pons, L.
La responsabilité internationale de l'Etat à raison de dommages causés sur son territoire aux étrangers (Toulouse, Boisseau, 1936) [thesis]
- Preuss, L.
 «International responsibility for hostile propaganda against foreign States», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 28, No. 4 (October 1934)
- Quadri, R.
Diritto internazionale pubblico, 5th ed. (Naples, Liguori, 1968)
La sudditanza nel diritto internazionale (Padua, CEDAM, 1935)
 «Stato (Diritto internazionale)», *Nuovo Digesto Italiano* (Turin), vol. XII, part. I, 1940
- Quéneudec, J.-P.
La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966)
- Rabasa, O.
Responsabilidad internacional del Estado con referencia especial a la responsabilidad por denegación de justicia (Mexico, Imprenta de la Secretaria de Relaciones Exteriores, 1933)
- Ralston, J. H.
The Law and Procedure of International Tribunals (Stanford, Calif., Stanford University Press, 1926)
- Рапопорт, М.
 «К вопросу об ответственности за преступления против человечества», *Вестник Ленинградского университета*, № 5, 1956
- Redslob, R.
Traité de droit des gens (Paris, Sirey, 1950)
- Reitzer, L.
La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international (Paris, Sirey, 1938)
- Reuter, P.
 «Principes de droit international public», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1961-II* (Leyden, Sijthoff, 1962), vol. 103
 «La responsabilité internationale», *Droit international public* (cours) (Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955—1956)
Revue générale de droit international public (Paris), 3rd series, vol. X, No. 5 (Sept.—Oct. 1936)
- Ritter, J.-P.
 «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», *Annuaire français de droit international, 1962* (Paris), vol. VIII, 1963
- Romano, S.
Corso di diritto internazionale, 4th ed. (Padua, CEDAM, 1939)
- Ronzitti, N.
 «La cattura di un individuo all'estero: In margine al caso Argoud», *Rivista di diritto internazionale* (Milan), vol. XLVIII, fasc. 1, 1965
- Ross, A.
A Textbook of International Law (London, Longmans, Green, 1947)
- Roth, A.
Das völkerrechtliche Delikt vor und in den Verhandlungen auf der Haager Kodifikationskonferenz 1930 (Leipzig, Noske, 1932)
Schadenersatz für Verletzungen Privater bei völkerrechtlichen Delikten (Berlin, Heymann, 1934)
- Rougier, A.
Les guerres civiles et le droit des gens (Paris, Larose, 1903)
- Roulet, J.-D.
Le caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en droit international public (Neuchâtel, Histoire et Société d'aujourd'hui, La Baconnière, 1958)
- Rousseau, Ch.
Droit international public (Paris, Sirey, 1953)
 «L'aménagement des compétences en droit international», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. IV, 1930
 «La non-intervention en Espagne», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. XIX, No. 2—3—4, 1938, and vol. XX, No. 1, 1939
- Ruegger, P.
Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die auf seinem Gebiete begangenen Verbrechen (Société suisse de droit international, publ. No. 17, Zurich, Orell Füssli, 1924)
- Salmon, J. J. A.
 «Les accords Spaak — U Thant du 20 février 1965», *Annuaire français de droit international, 1965* (Paris), vol. XI, 1966
- Sandulli, A. M.
Manuale di diritto amministrativo, 10th ed. (Naples, Jovene, 1969)
- Sayagués Laso, E.
Tratado de derecho administrativo (Montevideo, Tip. Bianchi Altuna, 1953), vol. I

- Scelle, G.
Précis de droit des gens — Principes et systématique (Paris, Sirey, 1934), part II
- Scerni, M.
L'abuso di diritto nei rapporti internazionali (Rome, Anonima Romana Editoriale 1930)
- Scheuner
 «Der Notenwechsel zwischen der Schweiz und Italien in der Angelegenheit Cesare Rossi», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Berlin), vol. I, part II, 1929
- Schlochauer, H. J.
 «Die Theorie des *abus de droit* im Völkerrecht», *Zeitschrift für Völkerrecht* (Breslau), Kern's, vol. XVII, No. 3, 1933
- Schoen, P.
 «Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen», *Zeitschrift für Völkerrecht* (Breslau), Kern's, Supplement 2 to vol. X (1917)
- Schroeder
Die Grenzen der staatlichen Verantwortlichkeit für Handlungen von Staatsorganen im völkerrechtlichen Verkehr (Zurich, Lang, 1939)
- Schüle, A.
 «Völkerrechtliches Delikt», *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2nd ed. (Berlin, de Gruyter, 1960), vol. I
- Schutter, B. de
 «Competence of the national judiciary power in case the accused has been unlawfully brought within the national frontiers», *Revue belge de droit international* (Brussels), vol. 1965-I, 1965
- Schwarzenberger, G.
International Law, 3rd ed. (London, Stevens, 1957), vol. I
A Manual of International Law, 4th ed. (London, Stevens, 1960), vol. I
 «Uses and abuses of the abuse of rights in international law», *The Grotius Society: Transactions of the Year 1956 — Problems of Public and Private International Law* (London, The Grotius Society, 1957), vol. 42
- Sereni, A. P.
Diritto internazionale (Milan, Giuffrè, 1962), vol. III
Idem, 1958, vol. II
- Seyersted, F.
United Nations Forces in the Law of Peace and War (Leyden, Sijthoff, 1966)
- Sibert, M.
Traité de droit international public (Paris, Dalloz, 1951), vol. II
 «Contributions à l'étude des réparations pour les dommages causés aux étrangers en conséquences d'une législation contraire au droit des gens», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XV, vol. I (1941—1945)
- Silvanie, H.
 «Responsibility of States for acts of insurgent governments», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 33, No. 1 (January 1939)
Responsibility of States for Acts of Unsuccessful Insurgent Governments (New York, Columbia University Press, 1939)
- Silving, H.
 «In re Eichmann: A dilemma of law and morality», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 55, No. 2 (April 1961)
- S. I. O. I. (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale) — C. N. R. (Consiglio Nazionale delle Ricerche)
La prassi italiana di diritto internazionale (Dobbs Ferry, N. Y., Oceana, 1970), 1st series (1861—1887), vol. I and II
- Société suisse de droit international
Annuaire suisse de droit international, 1956 (Zurich), vol. XIII, 1957
Idem, 1969—1970 (Zurich), vol. XXVI, 1971
- Soldati, A.
La responsabilité des Etats dans le droit international (Paris, Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1934)
- Sørensen, M.
 «Principes de droit international public», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1960-III* (Leyden, Sijthoff, 1961), vol. 101
- Sperduti, G.
 «Introduzione allo studio delle funzioni della necessità», *Rivista di diritto internazionale, XXXth year* (Padua), 4th series, vol. XXII, fasc. I—II, 1943
- Spiegel, H. W.
 «Origin and development of denial of justice», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 32, No. 1 (January 1938)
- Spiropoulos, J.
Die de facto-Regierung im Völkerrecht (Beiträge zur Reform und Kodifikation des Völkerrechts, No. 2) (Kiel, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1926)
- Starke, J. G.
 «Imputability of international delinquencies», *The British Year Book of International Law, 1938* (London), vol. 19
- Strisower, L.
 Rapport sur «La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers», *Annuaire de l'Institut de droit international, 1927-I* (Paris), vol. 33
- Strupp, K.
 «Das völkerrechtliche Delikt», *Handbuch des völkerrechts* (Stuttgart, Kohlhammer, 1920), vol. III, part IV
Éléments du droit international public: universel, européen et américain (Paris, Editions internationales, 1930), vol. I
 «Die völkerrechtliche Haftung des Staates, insbesondere bei Handlungen Privater», *Abhandlungen zur fortschreitenden Kodifikation des internationalen Rechts* (Kiel, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1927), fasc. I
 «Responsabilité internationale de l'Etat en cas de dommages causés aux ressortissants d'un Etat étranger en cas de troubles, d'émeutes ou de guerres civiles», *International Law Association, Report of the Thirty-first Conference, held at the Palace of Justice, Buenos Aires, 24th August—30th August, 1922* (London, Sweet and Maxwell, 1923), vol. I
- Svarlien, O.
An Introduction to the Law of Nations (New York, McGraw-Hill, 1955)
- Ténékidès, G.
 «Responsabilité internationale», *Répertoire de droit international* (Paris, Dalloz, 1969), vol. II

- Ténékidès, C. G.
«Les jugements nationaux «manifestement injustes» envisagés comme source de la responsabilité internationale des Etats», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XIII, No. 4 (July—Aug. 1939)
- Трайнин, А. Н.
«Защита мира и борьба с преступлениями против человечества» (Москва, Институт права им. Вышинского, Академия наук СССР, 1956)
- Triepel, H.
Völkerrecht und Landesrecht (Leipzig, Mohr (Siebeck), 1899)
- Trifu, S.
La notion de l'abus de droit dans le droit international (Paris, Domat-Montchrestien, 1940)
- Tunkin, G. I.
Droit international public — Problèmes théoriques (Paris, Pédone, 1965)
«Теория международного права» (Москва, «Международные отношения», 1970)
«Alcuni nuovi problemi della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale», Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano, *Comunicazioni e Studi* (Milan, Giuffrè, 1963), vol. XI (1960—1962)
- Ulloa, A.
Derecho internacional público, 4th ed. (Madrid, Ediciones Iberoamericanas, 1957), vol. II
- Ullmann, E. von
Völkerrecht (Tübingen, Mohr, 1908)
- Urbanek, H.
«Das volkerrechtsverletzende nationale Urteil», *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. IX, fasc. 2, 1958—1959
- Van Hille, W.
«Etude sur la responsabilité internationale de l'Etat», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. X, No. 3, 1929
- Vattel, E. de
Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle (Lyon, Robert et Gauthier, 1802), vol. II
- Verdross, A.
Völkerrecht, 5th ed. (Vienna, Springer, 1964)
«Règles générales du droit international de la paix», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1929-V* (Paris, Hachette, 1931), vol. 30
«Theorie der mittelbaren Staatenhaftung», *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. I, No. 4 (New series), (May 1948)
- Visscher, Ch. de
«La responsabilité des Etats», *Bibliotheca Visseriana* (Leyden, Brill, 1924), vol. II
Théories et réalités en droit international public (Paris, Pédone, 1953)
«Le déni de justice en droit international», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935-II* (Paris, Sirey, 1936), vol. 52
«Notes sur la responsabilité internationale des Etats et la protection diplomatique d'après quelques documents récents», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), 3rd series, vol. VIII, No. 3, 1927
- Visscher, P. de
«Observations sur le fondement et la mise en oeuvre du principe de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies», *Revue de droit international et de législation comparée* (Brussels), vol. XXXX, Nos. 3—4, 1963
- Vitta, E.
«Responsabilità degli Stati», *Novissimo Digesto Italiano* (Turin), vol. XV, 1968
La responsabilità internazionale dello Stato per atti legislativi (Milan, Giuffrè, 1953)
- Von Glahn, G.
Law among Nations: An Introduction to Public International Law, 2nd ed. (London, Macmillan, 1970)
- Waldock, H.
«General course on public international law», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1962-II* (Leyden, Sijthoff, 1963), vol. 106
- Waline, M.
Droit administratif, 8th ed. (Paris, Sirey, 1959)
- Wengler, W.
Völkerrecht (Berlin, Springer, 1964), vols. I and II
- Whiteman, M.
Digest of International Law (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1967), vol. VIII
- Wright, Q.
«Responsibility for injuries to United Nations officials», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 43, No. 1 (January 1949)
- Zannas, P. A.
La responsabilité internationale des Etats pour les actes de négligence (Montreux, Imprimerie Ganguin et Laubscher, 1952)
- Zanobini, G.
Corso di diritto amministrativo, 8th ed. (Milan, Giuffrè, 1958), vol. I
- Zellweger, E.
Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für die Presse (Zurich, Polygraphischer Verlag, 1949)

ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ

[Пункт 3 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/257 И ADD.1

Третий доклад относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором

Проект статей с комментариями

[Подлинный текст на английском языке]
[31 марта и 8 мая 1972 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Сокращения	195
Статья 1. Употребление терминов	195
Комментарий	195
Статья 2. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования	196
Статья 3. Режим наибольшего благоприятствования	196
Комментарий к статьям 2 и 3	196
Статья 4. Правовая основа режима наибольшего благоприятствования	204
Комментарий	204
Статья 5. Источник права государства-бенефициария	205
Комментарий	205

СОКРАЩЕНИЯ

ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Статья 1. Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

а) «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

б) «договаривающееся государство» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

с) «участник» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе;

д) «предоставляющее государство» означает договаривающееся государство, которое согласилось на предоставление режима наибольшего благоприятствования;

е) «государство-бенефициарий» означает договаривающееся государство, которое согласилось принять режим наибольшего благоприятствования;

ф) «третье государство» означает государство, не являющееся участником данного договора.

КОММЕНТАРИИ

1) Поскольку оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является положением договора и поскольку в большинстве, но не во всех случаях¹ имеется также дополнительный договор (договор, заключенный между «предоставляющим государством» и «третьим государством»), необходимо определить, в каком смысле понятие «договор» будет использоваться в данном контексте. В пункте а статьи 1 воспроизводится определение, содержащееся в пункте 1 а статьи 2 Венской конвенции о праве международных до-

¹ См. ниже, статья 3, пункт 2.

говоров 1969 года². Это имеет очевидные преимущества, поскольку термин, как он используется в одном исследовании Комиссии, не будет иметь значения, отличного от того, которое придается этому же термину в более ранней работе Комиссии и в конвенции, принятой на этой основе. В результате проекты статей не будут распространяться на случаи, когда одно государство устно обещает предоставить другому государству режим наибольшего благоприятствования (случаи, которые, если и встречаются, то крайне редко). Данное ограничение, возможно, уже заимствовано из понятия «оговорка», которое, вероятно, предполагает, что она является частью письменного соглашения. Дополнительный договор, если таковой существует³, практически во всех случаях также заключается в письменной форме, а другие, весьма редкие, возможные случаи могут быть охвачены соответствующими положениями проекта.

Предложенная формулировка также будет исключать случаи, когда государства несут договорные обязательства в «соглашениях о центральных учреждениях» предоставлять международным организациям и их сотрудникам такой режим, который предоставляется другим организациям или дипломатическим миссиям⁴. Однако такие случаи встречаются весьма редко, и, более того, они не являются оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования в строгом смысле этого слова. Таковы те причины, по которым Специальный докладчик предлагает, чтобы хотя бы на настоящее время определение понятия «договор» было сохранено в той формулировке, которая предложена в подпункте *a*.

2) Понятия «договаривающееся государство» и «участник» и их значения также заимствованы из Венской конвенции о праве международных договоров по тем же причинам, что указаны выше. Впоследствии будет видно, является ли оправданным использование обоих понятий и тонкое различие между их значениями также и для целей проекта статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования.

3) Понятие «третье государство» аналогичным образом определяется в соответствии с пунктом 1 *h* статьи 2 Конвенции 1969 года с добавлением слова «данного». Это слово было добавлено, поскольку в контексте вопроса, находящегося на рассмотрении, третье государство, хотя и не является участником данного договора, то есть договора, содержащего оговорку, в большинстве случаев является участником другого договора,

² Текст конвенции см. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 289.

³ См. ниже, статья 3, пункт 2.

⁴ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 250—251, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункты 90—92.

заключенного с предоставляющим государством (дополнительный договор).

4) Понятия «предоставляющее государство» и «государство-бенефициарий» и их значения, по-видимому, не требуют разъяснений. Хотя первоначально предполагалось, что в комментарии будет упомянут тот очевидный факт, что, когда государства взаимно предоставляют друг другу режим наибольшего благоприятствования, что происходит обычно, каждое договаривающееся государство становится как предоставляющим государством, так и государством-бенефициарием *ipso iure*; это упоминание содержится в самой статье 2, пункт 2.

5) Определения других понятий будут добавлены к списку, содержащемуся в статье 1, если, разумеется, возникнет такая необходимость при дальнейшей работе.

Статья 2. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

1. «Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» является положением договора, посредством которого одно или более предоставляющих государств обязуются предоставить режим наибольшего благоприятствования одному или более государствам-бенефициариям.

2. Если, как обычно, договаривающиеся государства обязуются предоставить режим наибольшего благоприятствования друг другу, каждое из них вследствие этого становится предоставляющим государством и государством-бенефициарием одновременно.

Статья 3. Режим наибольшего благоприятствования

1. «Режим наибольшего благоприятствования» означает режим на условиях не менее благоприятных, чем условия режима, предлагаемого предоставляющим государством любому третьему государству в определенной сфере международных отношений, касающихся определенных лиц или вещей.

2. Если не предусмотрено других положений, пункт 1 применяется независимо от того, является ли режим, предлагаемый представляющим государством любому третьему государству, основанным на договоре, на другом соглашении, автономном законодательном акте или практике.

КОММЕНТАРИИ К СТАТЬЯМ 2 И 3

1) В статьях 2 и 3 предпринимается попытка определить оговорку о режиме наибольшего благоприятствования и режим наибольшего благоприятствования, соответственно. Хотя характер данных статей аналогичен характеру статьи 1 об употреблении терминов, считают, что более удоб-

но рассматривать данные вопросы, вокруг которых будут сконцентрированы все другие статьи, в статьях, отдельных от статьи I.

2) В литературе по правовым вопросам содержится множество определений оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Некоторые примеры приводятся ниже под двумя заголовками: а) определения, ограничивающиеся оговорками в том виде, в каком они содержатся в торговых договорах, и б) определения общего характера, не ограничивающиеся сферой торговли⁵.

а) *Определения, ограничивающиеся оговорками в том виде, в каком они содержатся в торговых договорах*

i) Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является положением, обычно вносимым в торговые соглашения между двумя государствами, которая обязывает договаривающиеся стороны предоставлять все концессии или льготы, предоставлявшиеся в прошлом, или которые могут быть предоставлены в будущем в отношении товаров, посредников или торговых документов любого другого государства таким образом, чтобы их взаимная торговля не осуществлялась на менее благоприятной основе, чем та, которой пользуется государство, чьи торговые отношения с каждым из них строятся на принципе наибольшего благоприятствования. Основопологающим пунктом является равенство, основанное на режиме, признаваемом *любой третьей страной*...⁶.

ii) Если сформулировать кратко, то оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является просто обязательством не дискриминировать торговлю другого участника договора или обязательством поставить другого участника в одинаково благоприятное усло-

вие по отношению к любой третьей стране. Однако в обычной формулировке содержалось обязательство предоставить другому участнику режим не менее благоприятный, чем тот, который может быть предоставлен стране «наиболее благоприятствуемой» среди других стран...⁷.

iii) Термин «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» в его общем смысле означает «договорное условие, на основе которого две договаривающиеся стороны А и В соглашаются, что если в дальнейшем одна из них заключает с третьим государством С торговый договор, предоставляющий особые торговые преимущества, то эти преимущества будут предоставлены ipso facto государству, первоначально заключившему договор»⁸.

б) *Определения общего характера, не ограничивающиеся сферой торговли*

i) Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является условием соглашения между странами. На основе этого условия договаривающиеся стороны предоставляют друг другу преимущества более благоприятные, чем те, которыми они пользовались, или те преимущества, которые они предоставляют третьему государству, не заключая нового соглашения⁹.

ii) Оговорку о режиме наибольшего благоприятствования можно определить так: условие, на основе которого два правительства взаимно участвуют (в принципе) в любой правовой системе более благоприятной, чем разработанная ранее или чем та, которую они разрабатывают, сотрудничая с другими правительствами¹⁰.

iii) оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является условием договора, на основе которого государства обязаны гарантировать другому государству (государству, которому предоставляется режим наибольшего благоприятствования) привилегии и права, которые оно предоставляло в соответствии с договором какому-либо третьему государству. Чтобы эта оговорка имела силу, необходимо

⁵ Другие определения см. С. Calvo, *Le droit international theorique et pratique*, 4th ed. (Paris, Guillaumin, 1887), vol. III p. 365; N. Ito, *La clause de la nation la plus favorisée* (Paris, Les Editions internationales, 1930); D. Anzilotti, *Cours de droit international*, 3-е издание переведено с итальянского G. Gidel (Paris, Sirey, 1929), p. 432; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, 2nd ed., rev. and augmented (Geneva, Georg, 1967), vol. I, p. 205; L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed. [Lauterpacht] (London, Longmans, Green, 1955), vol. I, p. 971; Д. М. Генкин, «Принцип наибольшего благоприятствования в торговых договорах государств», *Советское государство и право*, Москва, сентябрь 1958 года, № 9, стр. 22; А. С. Короленко, «Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами» (Внешторгиздат, Москва, 1953 год); P. Level, «Clause de la nation la plus favorisée», *Encyclopédie Dalloz — Droit international* (Paris, Dalloz, 1968), t. I, p. 332; M. A. Vieira, «La Cláusula de la nación más favorecida y el Tratado de Montevideo», *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional* (Montevideo, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República), vol. 4 (1965—1966), p. 189.

⁶ R. C. Snyder, *The Most-Favoured-Nation Clause: An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs*, (New York, King's Crown Press, Columbia University, 1948), p. 10.

⁷ С. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States* (Boston, Little, Brown, 1947), 2nd rev. ed., vol. II, p. 1503, где цитируется заявление, сделанное Тарифной комиссией Соединенных Штатов в 1933 году.

⁸ T. Flory, *Le G. A. T. T., droit international et commerce mondial* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968), p. 14, где цитируется С.-А. Colliard, *Institutions internationales*, 4th ed. (Paris, Dalloz, 1967), p. 248.

⁹ S. Basdevant, «Clause de la nation la plus favorisée», A. G. de Lapradelle et J.-P. Niboyet, *Répertoire de droit international* (Paris, Sirey, 1929), vol. III, p. 464.

¹⁰ G. Scelle, *Précis de droit des gens — Principes et systématique* (Paris, Sirey, 1934), vol. II, p. 384.

предоставить эти привилегии третьему государству¹¹.

- iv) Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования... представляет собой обязательство, включенное в двусторонние или многосторонние договоры в соответствии с международным правом, с тем чтобы предоставить другой договаривающейся стороне режим наибольшего благоприятствования. Государство предоставляет другому государству режим наибольшего благоприятствования тогда, когда в его законодательных или административных мерах оно обращается с другим государством либо с его гражданами, судами, товарами и продукцией в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования, который оно предоставляет в том же отношении и при тех же условиях любому третьему государству¹².
- v) Под принципом режима наибольшего благоприятствования понимается оговорка, содержащаяся в международных договорах, в соответствии с которой каждая договаривающаяся сторона обязана предоставлять другой договаривающейся стороне в определенной области их взаимных соглашений, определенной в договоре, те же права, преимущества, привилегии и выгоды, которые оно предоставляет или предоставит любому третьему государству¹³.
- vi) Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является условием договора, согласно которому одно государство предоставляет другому привилегии, которые были или будут предоставлены другому государству¹⁴.
- 3) Определения, предложенные в статьях 2 и 3, не имеют целью охватить все элементы, которые характеризуют оговорку и ее действие. Поэтому их следует рассматривать совместно с другими статьями проекта в контексте всего проекта.
- 4) В соответствии с пунктом 1 статьи 2, «режим наибольшего благоприятствования» является целью и задачей данной оговорки. Не делается никаких упоминаний о таких связанных с этим понятиях, как «принцип наибольшего благоприятствования», «режим наибольшего благоприятствования» и «стандарт наибольшего благоприят-

ствования». Хотя все эти выражения могут иметь свои преимущества в определенных контекстах, их включение в определение оговорки не считается необходимым. Что касается последнего приведенного выражения, за которое высказывается Шварценбергер¹⁵, полагают, что оно фактически означает «стандарт режима наибольшего благоприятствования»¹⁶.

5) При попытке определить понятие оговорки о режиме наибольшего благоприятствования учитывалось предупреждение Макнэйра: «хотя привычно говорить об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, существует много форм такой оговорки, поэтому любая попытка обобщить значение и действие таких оговорок должна проводиться и приниматься с осторожностью»¹⁷. В другой формулировке это звучит так: «Строго говоря, не существует такого понятия, как оговорка о режиме наибольшего благоприятствования — каждый договор должен рассматриваться независимо»¹⁸; и далее: «Существует множество оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, но имеется только один стандарт [режима] наибольшего благоприятствования»¹⁹. Эти соображения принимались во внимание при выборе такой формы определения оговорки, в которой упор делается на режим наибольшего благоприятствования, причем суть данного определения заключается в том, что любое условие договора в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования является оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования.

6) Из определения, данного в пункте 1 статьи 2, вытекает, что предоставление режима наибольшего благоприятствования является основополагающим элементом оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Следовательно, оговорки, не содержащие такого элемента, не попадают в сферу настоящего исследования, если даже они направлены на действие, аналогичное оговорке о режиме наибольшего благоприятствования. Один из случаев приводится в статье XVII пункта 2 Генерального соглашения по тарифам и торговле, где «справедливый и равноправный режим» требуется от договаривающихся сторон в отношении импорта товаров для немедленного употребления в государственных целях²⁰. Другой пример содержится в пункте 1 статьи XIII Генерального соглашения, который предусматривает,

¹¹ M. Bartos, «The most-favoured-nation clause in international law», *Review of International Affairs* (Belgrade), vol. 13, No. 303 (1962), p. 11.

¹² K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2nd ed. [Schlochauer] (Berlin, de Gruyter, 1961), vol. II, p. 497.

¹³ Е. Усенко, «Формы регулирования социалистического международного разделения труда», *Международные отношения*, Москва, 1965 год, стр. 226 [В немецком переводе: *Sozialistische internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung* (Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1966), p. 191].

¹⁴ D. Vignes, «La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1970-II* (Leyden, Sijthoff, 1971), vol. 130, p. 213.

¹⁵ G. Schwarzenberger, *International Law and Order* (London, Stevens, 1971), p. 129.

¹⁶ Шварценбергер определяет другие виды стандартов, такие как «preferential treatment», «identical treatment» and «equitable treatment» (*ibid.*, pp. 156—157). (Курсив Специального докладчика.)

¹⁷ A. D. McNair, *The Law of Treaties* (Oxford, Clarendon Press, 1961), p. 273.

¹⁸ D. Anzilotti, A. D. McNair, которых цитирует Шварценбергер (Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 138).

¹⁹ *Ibid.*, p. 159.

²⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 55, p. 252. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 262, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 162.

что установление количественных ограничений не должно носить «дискриминационного характера»²¹. То же самое предусматривается в статье 23 Договора о создании зоны свободной торговли и учреждении Латиноамериканской ассоциации свободной торговли (так называемого Договора Монтевидео) от 18 февраля 1960 года²². Поскольку оговорка о режиме наибольшего благоприятствования гарантирует бенефициария от дискриминации, оговорка о недискриминации не обязательно предоставляет те же привилегии, что и оговорка о режиме наибольшего благоприятствования²³. Вопрос о том, подпадает ли данное положение договора под сферу действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, является вопросом толкования.

7) В пункте 1 статьи 2 делается попытка рассмотреть оговорки, включенные в двусторонние и многосторонние договоры. В ней также рассматриваются довольно редкие случаи — «односторонние привилегии режима наибольшего благоприятствования», включенные в такие договоры. Как полагают, это весьма разумно делать по ряду причин. Когда в пункте 8 рабочего документа Специального докладчика от 19 июня 1968 года утверждалось, что «оговорка, содержащаяся в одностороннем обещании, имеет только исторический интерес»²⁴, то автор имел в виду режим капитуляции. Утверждение о том, что «в настоящее время эта оговорка никогда не является односторонней»²⁵, относится к так называемым «общим оговоркам о режиме наибольшего благоприятствования», обычно включаемым в торговые договоры и договоры о поселении иностранных юридических и физических лиц. По существу привилегия, предоставляемая в одностороннем порядке в договорах такого типа, делает данный договор определенно неравноправным и возможно недействительным. Можно также присоединиться к мнению о том, что в таких случаях «толкование... данного документа определит, имеет ли... одностороннее предоставление режима наибольшего благоприятствования юридически обязательную силу. Во всяком случае, он может быть денонсирован путем направления надлежащего заблаговременного уведомления»²⁶.

Одностороннее обязательство или скорее *actum cotrahendo*, касающееся будущих соглашений об одностороннем предоставлении режима наи-

большего благоприятствования, предусматривается в приложении F (часть II) договора о создании Республики Кипр, подписанного в Никозии 16 августа 1960 года: «Республика Кипр путем соглашения о соответствующих условиях предоставляет режим наибольшего благоприятствования Соединенному Королевству, Греции и Турции в отношении всех соглашений, независимо от их характера»²⁷.

Однако существуют исключительные ситуации, в которых по существу только одна из договаривающихся сторон может предложить режим наибольшего благоприятствования в «специальной оговорке о режиме наибольшего благоприятствования», возможно, за какой-либо вид компенсации. Относящийся к рассматриваемой теме пример — договор от 13 октября 1909 года, в котором Швейцария в одностороннем порядке предоставила режим наибольшего благоприятствования Германии и Италии в отношении эксплуатации железной дороги, построенной на перевале Готтард в Швейцарии²⁸. Такая односторонняя оговорка может, например, встречаться в договоре, на основе которого режим наибольшего благоприятствования предоставляется судам государства, не имеющего выхода к морю, в портах и гаванях предоставляющего государства. Такое государство, не имеющее выхода к морю, не может ответить взаимностью, поэтому оговорка является односторонней. Разумеется, в этом же договоре может предусматриваться другой вид компенсации за предоставление режима наибольшего благоприятствования. Так, в статье 11 Договора о торговле и судоходстве между Чехословацкой Социалистической Республикой и Германской Демократической Республикой от 25 ноября 1959 года последнее государство предоставило в одностороннем порядке режим наибольшего благоприятствования «чехословацким торговым судам и их грузам... при заходе в порты Германской Демократической Республики и выходе из них и во время разгрузки в них»²⁹. Аналогичная ситуация может возникнуть, если в договоре особо регулируются торговля и таможенные тарифы в отношении только одного определенного вида товаров (например, апельсины), в отношении которых существует лишь один путь транспортировки между двумя договаривающимися сторонами.

8) Очевидно желательно, чтобы любое определение оговорок о режиме наибольшего благоприятствования охватывало также те оговорки, которые включены в многосторонние договоры. Вопрос, находящийся на рассмотрении Комиссии, не ограничивается двусторонними договорами. Традиционно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования содержатся в двусторонних договорах. В связи с увеличением многосторон-

²¹ Там же, стр. 261—262, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 160.

²² United Nations, *Multilateral Economic Co-operation in Latin America*, vol. 1, *Text and documents* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.62.II.G.3), p. 60; см. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 262, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 161.

²³ См. ниже, пункт 13.

²⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 166 англ. текста, документ A/CN.4/L.127, пункт 8.

²⁵ Там же.

²⁶ Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 138.

²⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 382, p. 144.

²⁸ Guggenheim, *op. cit.*, p. 207.

²⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 374, p. 120.

них международных соглашений такие оговорки нашли свое место в многосторонних договорах³⁰. К числу последних недавно заключенных договоров относятся следующие договоры: Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Договор Монтевидео, Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 года)³¹ и Конвенция о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 года)³². В этой связи необходимо обратить внимание на важное исследование об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования в многосторонних договорах, проведенное недавно Институтом международного права³³.

9) Смысл пункта 2 статьи 2 заключается лишь в том, чтобы дополнить пункт 1 и разъяснить положение в случаях, когда обычно обязательства предоставить режим наибольшего благоприятствования принимаются обоюднo договаривающимися государствами.

10) В пункте 1 статьи 2 прилагательное «равный» могло бы быть использовано для определения связи между условиями режима, которым пользуется любое третье государство, и теми условиями, которые обязуются предоставить предоставляющее государство государству-бенефициарию. Однако понятие «равный» не дает полного представления. Оно, разумеется, не такое ограниченное, как «идентичный», и не такое расплывчатое, как «аналогичный», что тем самым говорит в его пользу. Против этого можно высказать ряд соображений: режим наибольшего благоприятствования не исключает той возможности, что предоставляющее государство может предоставить государству-бенефициарию дополнительные преимущества сверх тех, которые предоставляются наиболее благоприятствуемому третьему

государству. Иначе говоря, хотя режим наибольшего благоприятствования исключает предоставление преференциального режима третьему государству предоставляющим государством, этот режим вполне совместим с преференциальным режимом, предоставляемым государству-бенефициарию предоставляющим государством³⁴. Таким образом, вместо квалификации условий режима, предоставляемого государству-бенефициарию в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, как «равный» по отношению к условиям режима, предоставляемого третьему государству, выражение «не менее благоприятные» было сочтено более подходящим.

11) Несмотря на вышеприведенные соображения, высказываются аргументы за использование слова «равный». Однако может случиться так, что бенефициарию будет предоставлен режим более благоприятный, чем третьему наиболее благоприятствуемому государству, но это больше теоретическая, чем практическая возможность. С другой стороны, «равное обращение», по-видимому, особенно тесно связано с практическим применением оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Считается, что оговорка является документом принципа равенства режима в области внешней торговли и что она служит средством достижения цели — применения принципа равноправия в торговых отношениях³⁵. Утверждается, что данная характеристика оговорки не ограничивается областью торговых отношений.

12) Действительно, Международный Суд счел, что эта особенность оговорки носит общий характер, заявив, что целью оговорки о режиме наибольшего благоприятствования является «установить и всегда в целом поддерживать равенство без дискриминации между соответствующими странами»³⁶. Бывший Председатель Комиссии международного права также заявил:

Поэтому в основном ее цель состоит в том, чтобы обобщить преимущества, которые одна из договаривающихся сторон может предоставить вообще или в некоторых конкретных случаях третьему государству. Таким образом, она является важным средством достижения целей, выраженных в пункте 2 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций, то есть целей «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия... народов»³⁷.

13) Указывается также на недопустимость смешивать принцип режима наибольшего благоприятствования с принципом о недискриминации. Последний имеет намного более общий характер и

³⁰ Самыми ранними примерами многосторонних договоров, в которых предусматриваются оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, являются следующие договоры, которые приводит Шварценбергер (Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 138: Протокол между Великобританией, Испанией и Германией в отношении архипелага Зулу от 11 марта 1877 года, статья 3 [*Hertslet's Commercial Treaties* (London, Butterworth, 1880), vol. XIV, pp. 515—516]; Конвенция между Австро-Венгрией, Бельгией, Великобританией и т. д. от 3 июля 1880 года о дипломатической защите в Марокко, статья 17 [*British and Foreign State Papers, 1879—1880* (London, H. M. Stationery Office, 1887), p. 664]; Конвенция и Статут международного режима морских портов от 9 декабря 1923 года, статьи 2 и 5 (League of Nations, *Treaty Series*, vol. LVIII, p. 301). Также Конвенция Уши о понижении экономических барьеров от 18 июля 1932 года между Бельгией, Люксембургом и Нидерландами, открытая для подписания всеми государствами, предусматривает в статье 5: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются безусловно и неограниченно применять в отношении друг друга режим наибольшего благоприятствования» [M. O. Hudson, *International Legislation* (Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1932—1934), vol. VI, p. 98]. Последняя из перечисленных конвенций не вступила в силу.

³¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 150.

³² *Ibid.*, vol. 360, p. 130. Однако см. также ниже, пункт 26.

³³ *Annuaire de l'Institut de droit international, 1969* (Basle), vol. 53 (1969), t. I, pp. 1—292 (P. Pescatore, Rapporteur).

³⁴ Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 129.

³⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 244, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 55.

³⁶ Дело о правах граждан Соединенных Штатов Америки в Марокко. Решение от 27 августа 1952 года, *I. C. J. Reports, 1952*, p. 192.

³⁷ Второй доклад о консульских сношениях и иммунитетах, подготовленный г-ном Ярославом Зуреком, Специальным докладчиком. См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1960 год*, том II, стр. 19 англ. текста, документ A/CN.4/131, часть II, пункт 3.

лежит в основе политических, экономических, культурных и других отношений между государствами. Принцип режима наибольшего благоприятствования касается главным образом экономических отношений, в частности тех, которые предусматриваются конвенцией. Это значит, что государства могут надеяться на равное отношение со стороны своих партнеров в их международных связях в рамках общего недискриминационного режима. При режиме наибольшего благоприятствования требование о создании наиболее благоприятных условий может предъявляться только на основе соответствующих обязательств, зафиксированных в договоре. Существование этих двух видов режима можно наилучшим образом проиллюстрировать системой таможенных тарифов, при которой одна шкала, с более низкими тарифами, применяется по отношению к импорту из стран, пользующихся режимом наибольшего благоприятствования, а другая шкала, с более высокими тарифами, — к импорту из всех других стран³⁸. Между прочим, Комиссия международного права уже имела возможность высказаться по вопросу об общем характере принципа недискриминации. Она заявила, что правило о недискриминации — это «общее правило, вытекающее из равенства государств»³⁹, и что недискриминация — это «общее правило, вытекающее из суверенного равенства государств»⁴⁰.

14) Ввиду особого характера оговорки о режиме наибольшего благоприятствования (особенно ее безусловной формы), она получила широкое, и, пожалуй, общее признание в качестве основы, на которой должна осуществляться международная торговля. Это отражено в Общем принципе лозья, утвержденном на первой сессии ЮНКТАД⁴¹. Однако очень важное условие было включено в текст самого общего принципа и в другом месте объяснено следующим образом: «Применение пункта о режиме наибольшего благоприятствования ко всем странам безотносительно к уровню их развития, удовлетворяло бы условия формального равенства, однако в действительности являлось бы скрытой дискриминацией в отношении более слабых членов международного сообщества. Это не должно означать отказа от оговорки о режиме наибольшего благоприятствования на постоянной основе... Признание потребностей торговли и развития развивающихся стран требует, чтобы определенный период времени оговорка о режиме наибольшего благоприятст-

вования не применялась к некоторым видам международных торговых связей»⁴². Дальнейшее обсуждение этих проблем здесь опущено⁴³. Есть намерение вернуться к ним в связи с возможными возражениями по поводу этого пункта без углубления в существо вопроса. Эти проблемы касаются не столько правовых аспектов оговорки, сколько широкого вопроса об организации международной торговли. Полагают, что сдержанный подход к этим проблемам соответствует намерению Комиссии «выяснить область применения и влияние оговорки как правового института., не затрагивая, однако, при этом областей, не входящих в ее [Комиссии] компетенцию»⁴⁴.

15) В некоторых определениях режима наибольшего благоприятствования подчеркивается, что он должен быть равен или не уступать тому, который «предоставлен или будет предоставлен в будущем» любому третьему государству. Хотя это выражение совершенно правильно, в предлагаемом тексте пункта 1 статьи 3 вместо него употреблено слово «accorded», при этом подразумевается, что оно охватывает то же понятие, не усложняя проекта.

16) Ссылка в пункте 1 статьи 3 на «любое третье государство» не затрагивает никаких исключений, о которых могут условиться договаривающиеся государства. Проблема исключений будет рассмотрена позднее.

17) В пункте 1 статьи 3 содержится требование, чтобы предоставление режима наибольшего благоприятствования ограничивалось «определенной сферой международных отношений, касающихся определенных лиц или вещей». На первый взгляд это кажется противоречащим тому, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования не обязательно должна быть так называемой «специализированной» оговоркой (чем она является в большинстве случаев), то есть оговоркой, где ясно ограничивается область ее применения (например, торговля, судоходство, поселение иностранных физических и юридических лиц и т. д.) и ее объект (например, товары, импортируемые из страны-бенефициария, суда, плавающие под ее флагом, ее граждане и т. д.), а может быть сформулирована также в виде «общей оговорки». Последняя была определена как оговорка, сфера применения которой «не ограничивается никаки-

³⁸ Е. Усенко, цит. соч., стр. 238 (стр. 200 издания на немецком языке).

³⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1958 год, том II, стр. 105 англ. текста, документ A/3859, глава III, проект статей о дипломатических сношениях и иммунитетах, комментарий к статье 44.

⁴⁰ Там же, 1961 год, том II, стр. 128 англ. текста, документ A/4843, глава II, проект статей о консульских сношениях, комментарий к статье 70.

⁴¹ Принят понменным голосованием 78 голосами против 11 при 23 воздержавшихся (там же, 1970 год, том II, стр. 270, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 188).

⁴² Там же. Эта цитата взята из меморандума, представленного ЮНКТАД в ответ на циркуляр Генерального секретаря. Подробно о мнении ЮНКТАД о роли оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в торговле между развитыми странами и в торговле между развивающимися странами см. там же, стр. 277—279, документ A/CN.4/228 и Add.1, приложение I.

⁴³ Мнение ученых по проблемам торговли развивающихся стран см. К. Hyder (Hasan), *Equality of Treatment and Trade Discrimination in International Law* (The Hague, Nijhoff, 1968). См. также Н. Gros Espiell, «The most-favoured-nation clause: its present significance in GATT», *Journal of Trade Law* (Twickenham), vol. 5, No. 1 (Jan.—Feb. 1971), p. 29.

⁴⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 260, документ A/7610/Rev.1, пункт 87.

ми условиями соглашения»⁴⁵. В прошлом, возможно, были оговорки, которые соответствовали этому определению⁴⁶. Даже такие виды оговорок, очевидно, ограничиваются объектом самого договора (например, торговля, поселение иностранных физических и юридических лиц и т. д.)⁴⁷. Когда Экономический комитет Лиги Наций обратился с просьбой включить неограниченную оговорку, эта просьба была выдвинута под заголовком «Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования в таможенных вопросах», и сущность этого положения сводилась к тому, что это условие «должно применяться ко всей системе тарифов договаривающихся стран»⁴⁸.

18) Специальный докладчик пытался определить области международных отношений, в которых государства могут достичь соглашения о создании режима наибольшего благоприятствования, другими словами, найти всеобъемлющее выражение для обозначения областей, в которых оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могут быть применены⁴⁹. «Коммерция является основной сферой применения оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, но этот термин был слишком вольно истолкован», заявляет Макнейр⁵⁰, и действительно, слово «коммерция» было бы ближе всего к тому, что нужно, особенно если бы ему можно было придать значение латинского слова «commercium», которое включает не только торговлю, но также сношения, коммуникацию и все другие виды контактов. Однако высказывалось мнение, что обычное значение слова не может быть расширено до такой степени, чтобы охватывать все области международных отношений, где оговорки о режиме наибольшего благоприятствования были включены в договоры.

19) В этой связи следует отметить, что данное изучение не основывается на всестороннем исследовании договоров, содержащих оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Такое исследование, которое можно сравнить с борьбой Лаокоона со змеями, было предпринято Р. С. Снайдером в отношении 600 экономических договоров, опубликованных в «Сборниках договоров»

Лиги Наций⁵¹. По словам Пескатора, «если не считать соглашений, заключенных в рамках ГАТТ, то в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций можно насчитать только около тридцати международных договоров, содержащих оговорку о режиме наибольшего благоприятствования»⁵². Допуская, что необязательно все договоры зарегистрированы в Секретариате Организации Объединенных Наций, он объясняет это уменьшение числа таких договоров тем, что государства — участники ГАТТ не нуждаются в заключении двусторонних соглашений о предоставлении режима наибольшего благоприятствования применительно к таможенным тарифам в их отношении между собой. Цифра 30 Специальному докладчику представляется весьма значительной. Однако не исключено, что число договоров, опубликованных в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций и содержащих оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, составляет только часть числа договоров, упомянутых выше в отношении «Сборника договоров» Лиги Наций, и, таким образом, это меньшее число договоров легче поддается классификации и исследованию. Считается, что «Сборник договоров» Организации Объединенных Наций в основном правильно отражает договорные отношения государств и что выводы, полученные в результате их исследования, могут считаться надежными.

20) Сферы применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования чрезвычайно разнообразны. Вопросы торговли и таможенные вопросы являются сферами наиболее частого применения этой оговорки. В некоторых договорах содержится так называемая «общая оговорка», в которой определяется режим наибольшего благоприятствования «в вопросах, связанных с торговлей, навигацией и всеми другими формами экономических отношений...»⁵³. В таможенных вопросах наиболее известным примером является «общая оговорка» в статье I (пункт 1) ГАТТ⁵⁴. Оговорки в этой области иногда сформулированы не в форме, обуславливающей режим «наибольшего благоприятствования», а в негативной форме, обуславливающей режим «наименьшего неблагоприятствования». Так, например, в статье 4 договора между Чехословакией и Германской Демократической Республикой, цитируемого выше, говорится:

...сырьевые и промышленные товары, импортируемые из территории одной из договаривающихся сторон, не облагаются какими-либо дополнительными или более высокими

⁴⁵ Basdevant, *op. cit.*, para. 34.

⁴⁶ Так, в *Dictionnaire diplomatique* of the Académie diplomatique internationale [опубликовано под руководством А.-Ф. Франгулиса (Париж, 1933 год, том. I)] на стр. 470 цитируется следующее положение из договора 1881 года, заключенного между Соединенными Штатами и Сербией: «Точно так же любые льготы или иммунитеты, которые будут в одностороннем порядке предоставлены любому третьему государству, будут немедленно и безусловно предоставлены другой договаривающейся стороне».

⁴⁷ «Объект оговорки здесь ограничивается объектом договора, в котором она содержится» (P. Level, *op. cit.*, p. 333, para. 6).

⁴⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 196, документ A/CN.4/213, приложение I.

⁴⁹ Там же, 1968 год, том II, стр. 167 англ. текста, документ A/CN.4/L.127, раздел VII.

⁵⁰ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 273.

⁵¹ R. C. Snyder, *op. cit.*

⁵² *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 53 (1969), t. 1, p. 16.

⁵³ Договор о торговле и навигации между Чехословакией и Германской Демократической Республикой, подписанный в Берлине 25 ноября 1959 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 374, p. 101), статья 2.

⁵⁴ Текст этого пункта и объяснения к нему см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 258, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 144.

налогами, пошлинами и прочими сборами, и к ним не применяются более сложные правила и формальности, чем это имеет место в случае с сырьевыми и промышленными товарами, ввозимыми из любого третьего государства.

21) Транспорт вообще и навигация в частности также являются важными сферами, в которых применяется эта оговорка. В статьях 2 и 5 Конвенции и Статута режима морских портов от 9 декабря 1923 года⁵⁵ определяется национальный режим и режим наибольшего благоприятствования в отношении судов договаривающихся сторон, находящихся в портах государств — участников Конвенции. Аналогичный режим должен применяться и в отношении судов государств, не имеющих выхода к морю, в вопросе их доступа к морским портам и использования этих портов таких государств, которые расположены между морем и государствами, не имеющими выхода к морю, в соответствии с третьим принципом преамбулы Конвенции о транзитной торговле внутриконтинентальных государств от 8 июля 1965 года⁵⁶. «Перевозка товаров, пассажиров и багажа внутри страны по дорогам, по воде и по железным дорогам» может также рассматриваться как положение о режиме наибольшего благоприятствования, которое включено в договор между Чехословакией и Германской Демократической Республикой, цитирующийся выше, и которое охватывает «все вопросы, связанные с принятием партии товаров для перевозки, с видом транспорта, транспортными расходами и стоимостью перевозки» (статья 15).

22) В отношении обращения с иностранцами в работе французского автора⁵⁷ цитируется Договор о дружбе, торговле и мореплавании между Соединенными Штатами Америки и Никарагуа⁵⁸, с целью продемонстрировать разнообразие случаев, в которых применяется режим наибольшего благоприятствования, то есть изобретательность составителей договора в деле нахождения областей, к которым можно было бы применить такие оговорки. Режим наибольшего благоприятствования предоставляется сторонами этого договора на взаимной основе (часто одновременно с применением национального режима) для граждан и компаний обеих сторон в отношении доступа к судам или административным трибуналам и к учреждениям различной юрисдикции, как при осуществлении, так и при защите своих прав (статья V), в отношении условий, касающихся официальных обысков и обследований жилищных, служебных и прочих помещений граждан этой страны и компаний (статья VI, пункт 2), в отношении условий экспроприации имущества и перевода частных предприятий в общественное пользование и установления контроля над част-

ными предприятиями (статья VI, пункты 4—5), в отношении участия в научной деятельности, деятельности в области образования, религиозной и филантропической деятельности (статья VIII), в отношении фабричных марок, названий фирм, наклеек и различного промышленного имущества (статья X), в отношении платежей, денежных переводов и переводов фондов финансовых документов (статья XII), в отношении лиц, совершающих деловые поездки, при их въезде на территорию и выезде с территории сторон-участниц, а также во время их временного пребывания на этой территории, относительно таможенных пошлин, налогов и прочих сборов, применимых к этим лицам, а также правил, определяющих осуществляемые ими функции (статья XIII).

23) В некоторых договорах определяется режим наибольшего благоприятствования в отношении несения военной службы иностранцами. Так, например, в договоре о торговле и мореплавании между Японией и Югославией от 28 февраля 1959 года выражено согласие о том, что «в отношении... освобождения [от всякой военной службы в рядах национальной гвардии или милиции и от уплаты каких-либо налогов и военных сборов взамен своего личного участия] и от всех вводимых военных займов, военных вычетов, от реквизиции и принудительного размещения на своей площади военнослужащих и предоставления им бесплатного питания, представителям обеих высоких договаривающихся сторон обеспечивается не менее благоприятный режим, чем представителям любого третьего государства»⁵⁹.

24) Что касается режима наибольшего благоприятствования в отношении авторских прав на литературные и художественные произведения и, в некоторых случаях, прав на промышленную собственность, автор недавно опубликованной важной работы⁶⁰ приводит двадцать восемь договоров, содержащих такие оговорки. Одиннадцать из них относятся к девятнадцатому веку, а семнадцать других к настоящему времени, из которых наиболее поздним является договор 1937 года. Изучение этих договоров приводит к интересным результатам, в частности, в том, что касается их отношения к многосторонним договорам в этой области.

25) В отношении оговорок о режиме наибольшего благоприятствования в договорах о консульских сношениях и иммунитетах доклад г-на Зурека представляет собой весьма ценный источник⁶¹.

26) В вопросе обращения с иностранцами особого внимания заслуживают оговорки, имеющиеся

⁵⁵ См. выше, сноска 30.

⁵⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 597, p. 3.

⁵⁷ E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée* (Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1972), p. 29, note 7.

⁵⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 367, p. 3.

⁵⁹ *Ibid.*, vol. 341, p. 182.

⁶⁰ F. Majoros, *Les arrangements bilatéraux en matière de droit d'auteur* (Paris, Pédone, 1971).

⁶¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1960 год*, том II, стр. 19—26 англ. текста, документ A/CN.4/131, часть II.

в Конвенции о статусе беженцев от 1951 года⁶² и в Конвенции о статусе апатридов от 1954 года, положения которой в значительной степени заимствованы из первой Конвенции. Согласно первой Конвенции, «в отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и прочих связанных с ним прав, а также в отношении арендных и иных договоров, касающихся движимого и недвижимого имущества, Договаривающиеся Государства будут предоставлять беженцам возможно более благоприятное положение и, во всяком случае, не менее благоприятное, чем то, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы» (статья 13)⁶³. В отношении ассоциаций, не имеющих политического характера и не преследующих целей извлечения выгод, и в отношении профессиональных союзов беженцам предоставляется «наиболее благоприятствуемое положение, соответствующее положению граждан иностранного государства» (статья 15)⁶⁴; то же самое относится к праву на работу по найму (статья 17). Им предоставляется «положение... не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах в отношении права заниматься самостоятельно сельским хозяйством, деятельностью в области промышленности, ремеслами и торговлей, а также права учреждать торговые и промышленные товарищества» (статья 18)⁶⁵, в отношении права заниматься свободными профессиями при наличии диплома, признанного компетентными властями принимающего государства (статья 19), в отношении жилища, «поскольку жилищный вопрос регулируется законами или распоряжениями или находится под контролем государственной власти» (статья 21) и, наконец, «в отношении других видов народного образования, помимо начального, и, в частности в отношении возможности учиться, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, освобождения от платы за право обучения и сборов, а также в отношении предоставления стипендий» (статья 22)⁶⁶. Особенность этих оговорок заключается не в определении областей, в которых беженцам и апатридам предоставляется соответственно указанное положение, а в формулировке этих оговорок. Бенефициарием при данных оговорках является не одно какое-либо конкретное государство, к которому данное лицо принадлежит в силу своего гражданства, а все государства, связанные договором с государством, предоставляющим данному лицу такое положение. Положение *tertium comparationis*, с которым сравнивается положение объекта данной оговорки, является положением, предоставляемым не какому-либо третьему государству (за исключением статей 15 и 17, в которых говорится о гражданах иностранного

государства), а иностранцам, для которых нет необходимости быть гражданами какого-либо государства (если они являются апатридами). Таким образом, эти оговорки не охватываются определением, данным в статье 2, если его интерпретировать точно.

Статья 4. Правовая основа режима наибольшего благоприятствования

Государство может претендовать на предоставление ему режима наибольшего благоприятствования со стороны другого государства лишь на основании действующей между ними оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

КОММЕНТАРИИ

1) Данное правило является общепризнанным и твердо установившимся⁶⁷. Хотя в статье 2 говорится, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования не может существовать без заявления в предоставлении положения наибольшего благоприятствования, в статье 4 подразумевается, что государства не имеют права претендовать на режим наибольшего благоприятствования, не имея на него права, подтвержденного оговоркой о предоставлении режима наибольшего благоприятствования.

2) Вопрос о том, может ли государство требовать у другого государства предоставления ему режима наибольшего благоприятствования в качестве права, обсуждался в Экономическом комитете Лиги Наций, но только лишь в отношении таможенных тарифов⁶⁸. Экономический комитет не пришел к соглашению по данному вопросу, ограничившись лишь заявлением о том, что «...предоставление режима наибольшего благоприятствования должно быть делом обычным...». Хотя предоставление режима наибольшего благоприятствования является весьма частым случаем в торговых договорах, нет никаких свидетельств того, что это стало правилом в обычном международном праве. Таким образом, лишь договоры являются основой для предоставления режима наибольшего благоприятствования⁶⁹.

3) В других областях, помимо торговли, вопрос о том, может ли какое-либо государство претендовать на режим наибольшего благоприятствования со стороны другого государства при отсутствии специального договорного положения, никогда не имел места.

4) Вопросом другого порядка (и выходящим за рамки этой статьи) является вопрос о том, обязано ли государство в соответствии с общим правилом о недискриминации обращаться со своими

⁶² См. выше, сноска 31.

⁶³ Курсив Специального докладчика.

⁶⁴ То же.

⁶⁵ То же.

⁶⁶ Соответствующие статьи Конвенции о статусе апатридов (см. выше, сноска 32) обозначены теми же номерами.

⁶⁷ Усенко, *цит. соч.*, стр. 238 (стр. 200 издания на немецком языке); Vignes, *op. cit.*, p. 224; E. Sauvignon, *op. cit.*, p. 2; K. Nyder, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 195, документ A/CN.4/213, приложение I.

⁶⁹ См. G. Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 138.

партнерами на равной основе, или, другими словами, нарушает ли государство, предоставляющее большинству своих партнеров режим наибольшего благоприятствования в определенной области и отказывающееся заключить аналогичное соглашение с другими государствами, свои международные обязательства в соответствии с общим запрещением дискриминации⁷⁰.

Статья 5. Источник права государства-бенефициария

Право государства-бенефициария на преимущества, предоставляемые третьему государству предоставляющим государством в соответствии с дополнительным договором или в силу автономного действия, вытекает из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования: договор, содержащий такую оговорку, устанавливает правоотношение между предоставляющим государством и государством-бенефициарием.

КОММЕНТАРИЙ

1) Сущность положения, содержащегося в статье 5, является очевидной в случае отсутствия дополнительного договора между предоставляющим государством и третьим государством, а также в том случае, когда государство-бенефициарий предъявляет претензии к предоставляющему государству в отношении преимуществ, которые предоставляющее государство предложило третьему государству на основе автономного законодательного акта или в силу существующей практики. Ввиду отсутствия какого-либо другого договора, заключенного сторонами, кроме того, который содержит оговорку о режиме наиболее благоприятствуемой нации, право бенефициария притязать на преимущества, которые предоставляющее государство предложило третьему государству, не может обеспечиваться никаким другим источником, кроме этого договора, а именно тем положением договора, которое дает государству-бенефициарию право на предоставление ему режима наиболее благоприятствуемой нации.

2) Проблема возникает только в тех случаях, когда между предоставляющим государством и третьим государством заключается дополнительный (коллатериальный) договор, на основании которого третьему государству предоставляются определенные права; те права, на которые государство-бенефициарий может автоматически претендовать на основе оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В этих случаях три стороны связаны двумя одновременно существующими договорами, в силу чего возникает вопрос: какой из этих двух договоров является источником права государства-бенефициария требовать от предоставляющего государства преимуществ,

которые это государство предложило третьему государству.

3) Ранее при разборе дела Англо-Иранской нефтяной компании в Международном Суде (юрисдикция) (1952 год) по этому вопросу столкнулись две противоположные точки зрения. Одна из них (представленная английской стороной) сводилась к следующему:

Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования по сути дела является оговоркой без конкретного содержания: ее применение зависит от обстоятельств. Если страна, применяющая режим наибольшего благоприятствования, совершенно не имеет никаких договорных отношений с третьим государством, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования не имеет содержания. Она приобретает свое содержание только тогда, когда государство, применяющее ее, вступает в отношения с третьим государством, и это содержание углубляется по мере ее распространения на третьи государства⁷¹.

В соответствии с противоположной точкой зрения (которой придерживалась иранская сторона) из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования

...вытекают реальные обязательства. Несомненно, что они носят неопределенный характер и что сфера их действия расширяется по мере заключения последующих договоров, однако этого достаточно для того, чтобы их определить. Таким образом, значение последующих договоров заключается не в том, что они создают новые обязательства в отношении государства-бенефициария оговорки, а в том, что они расширяют сферу действия первоначального обязательства. Однако последнее является основой, источником правовых норм⁷².

4) Как хорошо известно, большинство членов Суда поддержало доводы Ирана. Суд заявил следующее:

Договор, содержащий оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, является основным договором... Именно в этом договоре устанавливается правовая связь между Соединенным Королевством [то есть государством-бенефициарием] и договором с третьей стороной, и этому государству предоставляются права, которыми пользуется третья сторона. Договор с третьей стороной, взятый в отдельности и в отрыве от основного договора, не может иметь каких-либо правовых последствий для отношений между Соединенным Королевством [государством-бенефициарием] и Ираном [предоставляющим государством]; он представляет собой *res inter alios acta*⁷³.

5) Меньшинство членов Суда придерживалось другой точки зрения, с большой убедительностью представленной в особом мнении судьи Хэкуорта, который заявил, что рассматриваемые оговорки о режиме наибольшего благоприятствования

относились к правам *in futuro*. Право предъявлять соответствующие требования носило характер рудиментарного права. Не существовало возможностей применения этого права, пока и поскольку граждане другой страны не получали никаких преимуществ... Основным источником этого нового права, вытекающего из международно-правовых норм, послужили не только предыдущие договоры, но и последующие договоры, обусловившие их существование.

⁷⁰ См. выше, стр. 200, пункт 13 комментария к статьям 2 и 3, а также *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том I, стр. 289, 1036-е заседание, пункт 69.

⁷¹ Дело Англо-Иранской нефтяной компании (United Kingdom v. Iran), *I. C. J. Pleadings*, p. 533.

⁷² *Ibid.*, p. 616.

⁷³ *I. C. J. Reports, 1952*, p. 109.

Новый договор юридически и фактически является основным источником вновь приобретенных прав...

...Именно в последующем договоре, а не в оговорке о режиме наибольшего благоприятствования содержатся гарантии, из которых следует исходить⁷⁴.

6) Подобным же образом рассуждал и судья Леви Карнейро. Ниже приводится часть его выступления, в котором он выразил свое особое мнение:

Действие оговорки о режиме наибольшего благоприятствования хорошо известно. Сама по себе эта оговорка не имеет юридической силы; она вступает в силу только после заключения последующего договора, предусматривающего предоставление определенных преимуществ другому государству; на основании этой оговорки те же самые преимущества одновременно распространяются и на государство-бенефициарий.

Таким образом, как сказал Вишер (Ito, *La clause de la nation la plus favorisée*, p. 36), правовое действие данной оговорки имеет дополнительный характер. Сама по себе оговорка не предоставляет никаких прав; она не может иметь никакого применения и остается бесполезной. До фактического предоставления прав или преимуществ, предлагаемых третьему государству, они не существуют и ими не может пользоваться ни само третье государство, ни государство-бенефициарий. Далее, государство-бенефициарий утрачивает эти права или преимущества в том случае, если уступки, сделанные в отношении другого государства, аннулируются (Raphael A. Farra, *Les effets de la clause*, etc., p. 67; Josef Ebner, *La clause de la nation*, etc., pp. 149—150; Marcel Sibert, *Traité de droit international public*, II, p. 255). Таким образом, данная оговорка не имеет постоянной юридической силы — ее применение зависит от обстоятельств, а также от продолжения действия другого договора, сферу применения которого она расширяет.

Оппенгейм считает, что оговорка подобного рода представляет собой правовую норму, «однако такую правовую норму, содержание которой не является определенным в силу того, что оно зависит от определенного будущего действия, а именно — предоставления уступок третьему государству» (*La clause de la nation*, etc., p. 26). Данная оговорка представляет собой лишь обусловленную гарантию будущей уступки, обещание или обязательство предоставить государству или гражданам данного государства те же преимущества, которые предоставляются или могут быть предоставлены другим государствам и гражданам других государств⁷⁵.

7) Тот факт, что действие данной оговорки зависит от обстоятельств, не вызывает сомнений и никем не оспаривается, однако выводы, которые были сделаны из этого положения судьями, заявившими о своем особом мнении, не признаются теоретиками права. Создается впечатление, что в юридической литературе единодушно поддерживается решение, вынесенное большинством членов Международного Суда⁷⁶.

8) Представляется, что решение данного вопроса, содержащееся в заключении Международного Суда, находится в соответствии с нормами права договоров, предусматривающими действие договоров в отношении государств, не являющихся сторонами определенного договора.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 140—141.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 157—158.

⁷⁶ См. например, P. Guggenheim, *op. cit.*, vol. I, p. 208 and 209; E. Sauviignon, *op. cit.*, p. 80; G. Schwarzenberger, *International Law*, 3rd ed. (London, Stevens, 1957), vol. I, p. 243.

Мнение о том, что договор с третьей стороной (договор, на основании которого предоставляющие государства предлагают преимущества третьему государству) является источником прав, приобретаемых государством-бенефициарием оговорки (государством, не являющимся стороной «договора с третьей стороной»), противоречит норме, содержащейся в пункте 1 статьи 36 Венской конвенции о праве международных договоров. В соответствии с объяснениями, данными в пункте 7 комментария к статье 32 проекта 1966 года (статья 32 с незначительными изменениями была включена в Конвенцию как статья 36):

в пункте 1 указывается, что право может возникнуть для государства из положений договора, в котором оно не является стороной, при двух условиях. Во-первых, стороны в договоре должны иметь намерение предоставить право либо какому-то определенному государству, о котором идет речь, либо группе государств, к которой оно принадлежит, либо государствам вообще. Наличие намерения предоставить право имеет решающее значение, поскольку законное право в отличие от простой выгоды может возникнуть из этого положения лишь в том случае, если стороны имеют такое намерение⁷⁷.

Представляется очевидным, что стороны «договора с третьей стороной» не имеют такого намерения. Возможно, они отдают себе отчет в том, что их соглашение может иметь дополнительный результат на основании действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования (в пользу государства-бенефициария оговорки), однако намерение этих сторон никогда не бывает направлено на достижение этого дополнительного результата. Из этого следует, что право государства-бенефициария на пользование определенным преимущественным режимом не имеет своим источником договор, заключенный между предоставляющим государством и третьим государством, и, таким образом, положение статьи 36 Венской конвенции не может быть применено к подобному договору. Отсюда следует, что государство-бенефициарий может основывать свои претензии, предъявляемые к предоставляющему государству, только на договоре, содержащем данную оговорку⁷⁸.

9) Задолго до рассмотрения дела Англо-Иранской нефтяной компании к этому же заключению пришел Сибер (Sibert), который рассматривал эту проблему следующим образом:

...в конечном счете можно отметить, что действие договора, заключенного между одним государством (государство С) и одним из государств, внесших оговорку (государство А), приносит пользу другому государству, подписавшему оговорку, — государству В, являющемуся третьей стороной по отношению к А и С. Не нарушается ли здесь принцип, согласно которому договоры имеют последствия только в отношении договаривающихся сторон? Признать этот факт было бы серьезной ошибкой. Предположим следующее: если преимущества, предоставляемые государству С одним из государств, установивших оговорку, то есть государством А, распространяются на другое государство, подпа-

⁷⁷ *Ежегодник Комиссии международного права, 1966 год*, том II, стр. 229 англ. текста, документ A/7309/Rev. I, часть II, глава II, (Курсив Специального докладчика).

⁷⁸ См. E. Sauviignon, *op. cit.*, p. 117.

дающее под действие этой оговорки, то есть государство В, то это происходит отнюдь не потому, что С и А решили ограничиться установлением определенного режима, применимого *только* к отношениям между С и А. С другой стороны, по отношению к государству В и государству А, подписавшим оговорку, соглашение, согласно которому А предоставило С некоторые преимущества, является *только актом-условием*. Возникновение этого акта-условия является элементом — и только элементом, — благодаря которому станут действительными положения, о которых свободно договорились оба государства, подписавшие оговорку, — государство А и государство В. Если акт-условие осуществится, то соглашение между А и В будет иметь следующие последствия: государство В будет пользоваться преимуществами, предоставляемыми государству С, но только с общего согласия А и В. Соглашение между А и С, создающее обязательства в их взаимоотношениях, не создает таких обязательств в отношениях между А и В...⁷⁹.

⁷⁹ ...on voit, en fin de compte, les effets d'un traité entre un Etat (Etat C) et l'un des stipulants de la clause (Etat A) profiter à l'autre Etat signataire de la clause, l'Etat B, lequel est un tiers vis-à-vis de A et de C. N'y aurait-il pas là atteinte au principe d'après lequel les traités ne produisent leurs conséquences qu'entre parties contractantes? L'admettre constituerait une erreur grave. Appliquons l'hypothèse: si les avantages concédés à l'Etat C par l'un des stipulants de la clause, l'Etat A, sont étendus à l'autre bénéficiaire de cette clause,

10) Специальный докладчик, которому было предложено тщательно рассмотреть данный вопрос⁸⁰, считает, что доводы, приведенные им в настоящем комментарии, достаточно убедительно говорят в пользу принятия статьи 5 согласно его предложению.

l'Etat B, ce n'est pas du tout parce que les volontés concordantes de l'Etat C et de l'Etat A ont entendu qu'il en fût ainsi. Les volontés concordantes de C et A se sont bornées à établir un certain régime valable pour les seuls rapports de C et de A. Par contre, vis-à-vis de l'Etat B et de l'Etat A, signataires de la clause, l'accord par lequel A a concédé à C certains avantages n'est rien de plus qu'un acte-condition. La survenance de cet acte-condition est l'élément — et n'est que l'élément — grâce auquel il pourra être donné efficacité aux volontés librement échangées entre les deux signataires de la clause, l'Etat A et l'Etat B.; si l'acte-condition se réalise, la convention entre A et B sortira ses conséquences: B bénéficiera des faveurs accordées à C, mais uniquement parce que telle aura été la volonté commune de A et de B. L'accord entre A et C qui crée des obligations dans leurs rapports mutuels n'en crée pas dans les relations de A avec B... [M. Sibert, Traité de droit international public (Paris, Dalloz, 1951), vol. II, p. 254—255.]

⁸⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том I, стр. 186 англ. текста, 976-е заседание, пункт 12.

ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

[Пункт 4 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/258

Первый доклад по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Полем Рейтером

*[Подлинный текст на французском языке]
[3 апреля 1972 года]*

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Сокращения		209
Предисловие	1—5	210
ВВЕДЕНИЕ	6—16	211
1. История развития соглашений международных организаций	6—12	211
2. Эволюция доктрины	13—16	213
ЧАСТЬ I. РАБОТА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА	17—45	215
1. Изменчивое положение соглашений международных организаций в проекте статей о праве договоров; колебания между включением и исключением их	18—23	215
2. Возникновение ряда существенных проблем	24—45	217
а) Правоспособность международных организаций	25—36	218
б) Вопрос о представительстве	37—45	222
ЧАСТЬ II. КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВУ ДОГОВОРОВ И ЕЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	46—75	225
1. Основные факты	46—48	225
2. Мнения правительств и международных организаций	49—52	226
3. Изучение различных проблем	53—63	229
а) Формы заключения договоров	54—57	229
б) Взятие организацией на себя функций, предусмотренных межгосударственным договором	58—60	230
с) Соглашения, именуемые «трехсторонними»	61—63	232
4. Участие международных организаций в многосторонних соглашениях	64—75	233
ВЫВОДЫ	76—89	238
Способы выражения согласия	80—81	239
Правоспособность международных организаций	82	240
Представительство	83	240
Действие договоров	84—85	240
Собственное право организаций	86—89	241

СОКРАЩЕНИЯ

БИРПИ	Международные объединенные бюро по охране интеллектуальной собственности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАР	Международная ассоциация развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МОТ	Международная организация труда

МСЭ	Международный союз электросвязи
МФК	Международная финансовая корпорация
ОАГ	Организация американских государств
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. Согласно существующей практике цель этого первого доклада состоит в том, чтобы изложить в основных чертах данный вопрос, а также вытекающие из этого основные направления в дальнейшей работе Комиссии международного права.

2. Предварительный характер настоящего доклада выступает на первый план благодаря одному непредвиденному обстоятельству и одной существенной причине. Специальный докладчик был избран 5 июля 1971 года¹, и, поскольку полномочия членов Комиссии к этому моменту истекли, следовало дожидаться избрания Генеральной Ассамблеи новых членов Комиссии, прежде чем приступить к подготовке доклада, в отношении которого вновь избранная Комиссия должна была выработать позицию и, в случае необходимости, подтвердить ранее принятые решения и директивы. Столкнувшись с проблемами, возникшими в связи с этой заменой, производимой раз в пять лет, ранее избранный Специальный докладчик после некоторых исследований и размышлений вскоре убедился в наличии трудностей в вопросе, еще мало исследованном, несмотря на замечательные научные работы, посвященные ему, и еще не до конца определенным, несмотря на многие десятилетия активной практики.

3. К тому же, что касается информационных материалов, то только после получения от заинтересованных организаций подробной информации можно будет приступить к глубокому изучению этого вопроса, проанализировать все связанные с ним проблемы, и в особенности предложить решения тех проблем, которые в достаточной степени назрели и позволят приступить к кодификации этой области права. В соответствии с решениями, ранее принятыми Комиссией международного права², состоялись консультации на эту тему между Специальным докладчиком и Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, и будет предпринята активная научно-исследовательская работа, хотя, однако, не следует ожидать, что к двадцать четвертой сессии Комиссии будут получены существенные результаты.

Однако уже сейчас можно начать полезную работу. В самом деле, вопрос о соглашениях между международными организациями³, еще не изученный до

конца, вызвал многочисленные дискуссии и привел к размежеванию позиций; этот вопрос был рассмотрен Комиссией; замечания по нему высказали правительства и международные организации; его обсуждали Шестой комитет и Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров. К этим сведениям, привлеченным в связи с разработкой Венской конвенции о праве международных договоров, следует добавить некоторые аналогичные материалы, которые можно подобрать в связи с подготовкой других конвенций, таких, как Соглашение о спасении космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство⁴, Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами⁵, или проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, принятый Комиссией международного права на ее двадцать третьей сессии⁶.

4. Хотя и нет необходимости излагать в этой связи саму хронологию этой работы⁷, следует, тем не менее, привести некоторые особо важные данные по указанному вопросу, а также отыскать характер тех трудностей, которые вынудили Комиссию отложить на более поздний срок разработку соответствующих положений в указанной области. Возможно, что проблемы, которые до сих пор еще не привлекли внимания, возникнут в результате проведения тех исследований и работ, которые позднее будут касаться вопроса о соглашениях между международными организациями; тем не менее, удивительно, как можно было не заметить, какое значительное число проблем порождает вопрос, длительное время находящийся на повестке дня работы Комиссии международного права и ответственных органов правительств и международных организаций. Поэтому необходимо

и международными организациями или между двумя или более международными организациями», принятого Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров (*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties: document of the Conference*) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 285, document A/CONF.39/26, annex, resolution relating to article 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties).

⁴ Резолюция 2345 (XXII) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁵ Резолюция 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 340, документ A/8410/Rev.1, глава II, D.

⁷ Основная работа была проделана Генеральным секретарем в его превосходном рабочем документе, одобренном Комиссией (A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2).

¹ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том I, стр. 340, 1129-е заседание, пункт 53.

² Там же, 1970 год, том II, стр. 362, документ A/8010/Rev.1, пункт 89.

³ Для краткости выражение «соглашения международных организаций» будет употребляться вместо более полного выражения «договоры, заключенные между государствами».

попытаются выявить некоторые тенденции во всей работе Организации Объединенных Наций, проделанной до настоящего времени. Специальный докладчик убежден в том, что задача Комиссии и его собственная задача будет в значительной степени облегчена, если они будут действовать таким образом. Приступая вновь к изучению вопросов, рассматривающихся в течение последних десяти лет, и сопоставляя свою работу с той работой, которая могла бы быть проведена вне ее рамок, Комиссия будет сохранять полную свободу, давая руководящие указания своему Специальному докладчику и внося, в том случае, если она сочтет это необходимым, коррективы в свою позицию по некоторым вопросам и в ранее сделанные выводы; может создаться впечатление, по крайней мере у некоторых, что вопрос, по которому она должна составить свое мнение, не настолько нов, как он может показаться на первый взгляд.

5. Именно в таком духе прежде всего во введении к настоящему докладу будут помещены два небольших очерка об истории развития соглашений международных организаций и о доктрине, посвященной этому вопросу. Далее, из двух последующих частей этого доклада одна будет посвящена работе Комиссии в области права договоров, проделанной до принятия ее окончательного доклада 1966 года, а другая — Конференции по праву договоров и последовавшим за ней событиям. При описании этого мы попытаемся не приводить подробностей истории обсуждения вопроса, чему был уже посвящен вышеупомянутый рабочий документ Генерального секретаря, а показать в нем, как постепенно возникали некоторые основные проблемы. В целях большей связанности повествования нам придется подчас отступать в некоторых местах от чисто хронологического описания этого развития, либо возвращаясь назад, либо забегая вперед, однако суть нашего исследования состоит в том, чтобы проследить в общих чертах за эволюцией этого вопроса и, если можно так выразиться, за историей возникновения этой проблемы, которая при рассмотрении ее в целом не может не оказать значительного влияния на направление работы Комиссии. Наконец, в заключительной части этого доклада мы попытаемся предложить несколько решений этой проблемы, которые уже сейчас могут быть предложены Комиссии.

Введение

1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

6. В замечательном исследовании, посвященном вопросу о соглашениях международных организаций⁸, в качестве первого примера такого согла-

⁸ H. Chiu, *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded* (The Hague, Nijhoff, 1966), p. 7.

шения приведено соглашение, в соответствии с которым Международное бюро мер и весов, созданное на основании Конвенции от 20 мая 1875 года, 4 октября 1875 года⁹ урегулировало с Францией некоторые административные вопросы, касающиеся размещения его штаб-квартиры в Париже. Во всяком случае, уже во времена Лиги Наций имели место другие примеры таких соглашений, еще одиночных, но уже неоспоримых; наиболее известные из этих соглашений касаются штаб-квартиры Лиги Наций¹⁰; однако помимо соглашений, заключенных Правительственной комиссией Саарской области, можно упомянуть о соглашении Международной дунайской комиссии от 28 июня 1932 года о режиме Железных ворот¹¹ и об участии Международной комиссии по маяку мыса Спартель в региональном соглашении о морской электросвязи от 28 апреля 1934 года¹².

Однако, по всей видимости, начиная с 1945 года, заключается все больше таких соглашений, причем это явление напоминает собой настоящий взрыв.

7. В этой связи неоднократно приводились цифры. В подтверждение данных, приведенных по поводу работы Комиссии международного права, один из ее членов смог в 1965 году сообщить о наличии приблизительно 200 соглашений, заключенных между международными организациями, и более чем 1000 соглашений, заключенных между международными организациями и государствами¹³. В ходе прений на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров наблюдатель от МБРР вновь напомнил, что только лишь МБРР и МАР участвуют более чем в 700 международных соглашениях¹⁴. В 1969 году в докладе Шестого комитета указывалось, что соглашения, в которых участвовали международные организации, составляют уже 20 процентов

⁹ Настоящая информация носит субъективный характер. Нет уверенности в том, что, исходя из правовых концепций того времени в отношении международных «бюро», речь идет о каком-то международном соглашении.

¹⁰ Предварительный *modus vivendi* 19 июля и 24 октября 1921 года, *modus vivendi*, представленный Генеральным секретарем Совету Лиги Наций 20 сентября 1926 года, соглашение от 21 мая 1930 года о создании узла радиосвязи (H. Chiu, *op. cit.*, p. 12). Другие примеры цитируются иногда (Ch. Rousseau, *Principes généraux de droit international public*, Paris, Pédone, 1944, vol. I, p. 148) в связи с заявлением относительно режима меньшинств, но они достаточно спорны, в частности в том, что касается полномочий, правовой режим которых явился в 1962 и 1966 годах предметом разногласий в Международном Суде.

¹¹ League of Nations, *Treaty Series*, vol. CXL, p. 191.

¹² M. Hudson, ed. *International Legislation — A Collection of the Texts of Multipartite International Instruments of General Interest* (Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1937), vol. VI (1932—1934), pp. 851—856.

¹³ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год, том I, стр. 10 англ. текста, 777-е заседание, пункт 7.

¹⁴ A/CONF.39/7/Add.1 и Add.1/Corr.1, пункт 5.

всех многосторонних договоров¹⁵. Совершенно очевидно, что эти цифры приводятся лишь для того, чтобы дать общее представление о масштабах. Несмотря на то, что цифры, опубликованные в различных работах, связанных с количественными исследованиями о договорах, являются более точными, они могут иметь ценность лишь с точки зрения статистики¹⁶.

8. Еще более показательным, чем число заключенных соглашений, является их разнообразие.

На нынешней стадии исследований не может быть и речи о том, чтобы систематизировать эти соглашения, то есть изыскивать принципы классификации, которые, к тому же, непременно повлекли бы за собой правовые последствия. Если предположить, что достижение такой цели возможно и даже необходимо, то, разумеется, было бы преждевременным предпринимать эту акцию¹⁷. С другой стороны, возможно определить основные сферы охвата указанных соглашений; в целом, последние разделяются на две группы: соглашения, касающиеся административной жизни организации, и соглашения, касающиеся ее оперативной деятельности.

9. Соглашения первой группы касаются, в основном, вопросов, связанных с территорией, на которой проводится деятельность организаций, то есть главным образом, с территорией, на которой расположены штаб-квартиры этих организа-

¹⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Приложения, пункты 86 и 94 b повестки дня, документ A/7746, пункт 110.*

¹⁶ Здесь главным образом имеются в виду работы американского профессора Р. Н. Рohn «The United Nations Treaty Series Project», *International Studies Quarterly* (Detroit, Mich.), vol. 12, No. 2 (June 1968), p. 174; *Treaty Profiles, 1969; Users Manual for Treaty Profiles, 1969, и Institutions in Treaties: A Global Survey of Magnitudes and Trends from 1945 to 1965, 1970*; труды, цитируемые и используемые G. Hartmann, «The capacity of international organizations to conclude treaties», K. Zemanek, ed., *Agreements of international organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties* (Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Suppl. 1) (Vienna, Springer, 1971), p. 155 et seq. Анализ томов с 1 по 598 «Сборника договоров» Организации Объединенных Наций дает за период с 1 января 1946 года по 31 декабря 1965 года общую цифру в 1686 соглашений, в том числе 1317 двусторонних соглашений, заключенных с одним государством, 176 — между организациями, 135 — между одним государством и несколькими организациями, 47 — между несколькими государствами и одной организацией и 10 — между одним государством и двумя организациями.

¹⁷ Предпринявшие эту акцию натолкнулись на серьезные трудности [см., например, K. Karuntilleke, «Essai d'une classification des accords conclus par les organisations internationales, entre elles ou avec les Etats», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XL, No. 1 (Jan.—March 1971), p. 12]. Между прочим в докладе Подкомиссии по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, содержалось предостережение в отношении попыток классификации договоров между государствами, которая не получила одобрения Венской конвенции [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение, пункт 11*].

ций. Хотя известны и другие решения, почти все соглашения о местопребывании штаб-квартир, равно как и многочисленные соглашения, связанные с деятельностью, проводимой за их пределами, заключаются организациями. Таким образом, разрешаются, в частности, все вопросы, связанные с различными иммунитетами, привилегиями и льготами, которыми приходится пользоваться организациям, с тем чтобы сохранить международный характер своей деятельности. Поскольку эти соглашения отвечают потребностям, свойственным всем организациям, то они имеют у различных организаций сходные аспекты.

К этой первой группе можно также добавить другие соглашения, преследующие административные цели, хотя они и имеют специфические аспекты, и некоторые из них имеют значительно более широкую сферу охвата. Прежде всего речь идет о соглашениях о правопреемстве, в соответствии с которыми какая-либо организация предусматривает осуществление передачи имущества, обязанностей, а иногда и полномочий, предпринимаемое по решению государств-членов; к ним, в основном, относятся соглашения между организациями. К этой же категории относятся соглашения о сотрудничестве, заключенные между международными организациями¹⁸. Соглашения последнего типа, несомненно, преследуют более высокие цели, которые выходят за рамки обычных административных соображений и в соответствии с которыми международные организации, вдохновляемые одними и теми же идеалами, должны прилагать все усилия для постоянной координации своих действий. Однако на практике сферой действия этих соглашений являются административные вопросы: согласование программ, обмена наблюдателями, документация и т. д. Существует немного соглашений, согласно которым осуществляется правопреемство между организациями, но дело обстоит иным образом в отношении соглашений о сотрудничестве, отвечающем задачам, от которых не может уклониться ни одна организация.

10. Существуют такие международные организации, которые не выполняют никакой оперативной работы и деятельность которых сводится к организации встреч, проведению исследований, подписанию соглашений и, в случае необходимости, к принятию решений. Возможно, что многие организации создавались таким образом их учредителями с целью проведения административной деятельности в узком смысле этого слова. Другие организации, напротив, были созданы с другими целями: производить определенную продукцию, предлагать услуги, производить определенные поставки — короче говоря, проводить де-

¹⁸ C. W. Jenks, «Co-ordination: a new problem of international organizations; a preliminary survey of the law and practice of interorganizational relationship», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1950-11* (Paris, Sirey, 1951), vol. 77, p. 157.

тельность, которая, хотя бы частично, не походит на бюрократическую деятельность учреждения и скорее напоминает работу предприятия. Однако впоследствии даже организациям, носящим, в основном, административный характер, пришлось расширить сферу их деятельности, в частности, для того чтобы идти в ногу с широким движением солидарности, которое превратило помощь и содействие во всех их формах в один из наиболее важных объектов международной деятельности. Займы и ссуды, направление экспертов, распределение стипендий, исследования и финансирование проектов стали дополнять первоначальную административную деятельность и являются сейчас предметом непрерывного потока международных соглашений, заключаемых всеми или почти всеми организациями. В самом деле, тот факт, что международное соглашение, заключенное международными организациями, должно стать основным орудием этой оперативной деятельности, объясняется многими причинами, наиболее простой из которых является та, что эта деятельность международных организаций должна осуществляться при полном уважении государственного суверенитета соответствующих стран; согласие, добровольные обязательства государств являются основой всей деятельности организации.

Эта же причина еще в большей степени объясняет тот факт, что вся оперативная деятельность, проводимая Организацией в области политики и, в особенности, в деле защиты мира, должна была осуществляться на основе добровольного согласия и что в этой связи был заключен целый ряд международных соглашений¹⁹. В частности, в международных соглашениях, заключенных Организацией Объединенных Наций, определены общие условия, на основании которых проводятся так называемые «операции по поддержанию мира»; для осуществления операций такого же масштаба, какой носили операции, предпринятые на Ближнем Востоке или в Конго, потребовалось заключить целый ряд соглашений, причем значительную часть их в письменном виде. Можно было бы также напомнить о том, что деятельность МАГАТЭ в области защиты от ядерного оружия и, в особенности, в подготовке Договора о нераспространении ядерного оружия основывается на целом ряде договорных обязательств, которыми связана данная Организация²⁰.

¹⁹ Ph. Manin, *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix — Le respect du consentement de l'Etat* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971). См. также замечания государств-членов по вопросу об операциях по поддержанию мира (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцатая сессия, Приложения, пункт 101 повестки дня, документ A/6026, приложения I и II*).

²⁰ Как и режим полномочий (см. выше, сноска 10), режим опеки вызвал споры, и его можно приводить в качестве примера лишь с определенными оговорками.

11. В этой связи существует целый ряд соглашений, заключенных международными организациями в отношении их оперативной деятельности, и эти соглашения весьма разнообразны; в зависимости от того, пойдет ли речь о финансовых операциях, международных акциях, экономической помощи, согласованном военном вмешательстве или же о контроле над безопасностью, мы столкнемся с самыми разнообразными видами соглашений как с точки зрения их структуры, так и количества и качества участвующих сторон; что касается последних, то подчас возникает необходимость, чтобы какую-либо совместную акцию предпринимало несколько организаций; в других случаях некоторые действия могут успешно доводиться до конца лишь при условии, что в них принимает участие несколько государств. Даже в том случае, если речь идет о соглашениях, преследующих в принципе одну и ту же цель, между действиями двух различных организаций подчас существует большая разница: особые соображения, различные правовые традиции, изменяющиеся политические условия приводят к тому, что различия между организациями становятся неизбежными.

12. Однако во всех этих описанных таким образом соглашениях существует один пробел, который уже давно обнаружен исследователями²¹: почти полное отсутствие международных организаций среди участников общих многосторонних договоров, договоров, которые преследуют цель выработки норм, предназначенных для защиты общих интересов международного сообщества. Это весьма примечательный момент; речь идет не о второстепенном вопросе; как раз напротив, он указывает нам на наличие существенных проблем, занимающих основное место в данном вопросе. Мы неоднократно будем возвращаться к нему в этом докладе и, в частности, в конце его второй части.

2. ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНЫ

13. При создании доктрины с одинаковым вниманием изучались новые соглашения всех видов, заключаемые международными организациями, причем на первой стадии высказывались малозначительные и почти случайные замечания, прежде чем этому вопросу был посвящен объемистый том научных трудов, целый ряд которых имел первостепенное значение.

Сэром Хершем Лаутерпахтом и другими авторами цитировался труд Фиоре (Fiore, *International Law Codified*), статья 748 которого гласит, что правоспособностью заключать международные договоры могут «обладать ассоциации, которым присвоена международная правосубъект-

²¹ K. Karunatilleke, *op. cit.*, p. 61.

ность»²². В своем курсе лекций о праве договоров профессор Бадеван²³ допускал возможность участия какой-либо международной организации в договоре, что делал в своем курсе лекций по крайней мере в скрытой форме, и Анцлотти²⁴. В 1944 году о такой возможности заявил Ш. Руссо, указав, как на совершившийся факт, на существование Международной дунайской комиссии, Комиссии по репарациям, созданной согласно Версальскому договору, Международной комиссии по маяку мыса Спартель и, разумеется, Лиги Наций, однако он в то же время не сообщил о проблемах, свойственных этим международным соглашениям²⁵.

14. Однако, как только вторая мировая война стала подходить к концу, быстро начали появляться документально обоснованные исследования, в одних из которых чаще делались ссылки на прецеденты²⁶, а в других — на решения, возможные в будущем²⁷, но во всех этих исследованиях говорилось о тех больших масштабах, которые примет эта новая область международного права. Текст Устава Организации Объединенных Наций открывал в этой связи новые возможности, а положения правил, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 97 (I) от 14 декабря 1946 года относительно регистрации и опубликования договоров и международных соглашений, совершенно конкретно распространяются на соглашения международных организаций²⁸. Консультативное заключение Международного Суда в вопросе о возмещении убытков, понесенных на службе в Организации Объеди-

ненных Наций²⁹, основывалось на соглашениях, заключенных Организацией Объединенных Наций с целью утверждения принципа признания ее международного характера; это способствовало бурному росту числа теоретических трудов, касающихся различных вопросов и преследующих различные цели, трудов, в основной массе которых высказывалась мысль в пользу значительного расширения ранее намеченных планов. Этот принцип фигурирует в общих трудах по вопросам международного права³⁰, в крупных работах или учебниках, посвященных международным организациям³¹, в статьях³² и монографиях³³. Основное внимание при создании доктрины уделялось в первую очередь форме соглашений и уставным проблемам, которые возникали у каждой организации при заключении ею международных соглашений; вопросы, касающиеся более непосредственно теории международных соглашений, были изучены меньше, за исключением, может быть, тех вопросов, которым посвящены исследования, непосредственно связанные с практической деятельностью³⁴.

15. Начиная с первого этапа бурного развития настоящей доктрины, аналогичные проблемы, порождаемые развитием некоторых региональных организаций, несомненно, способствовали постоянной публикации крупных трудов, посвященных

²⁹ I. C. J. Reports, 1949, p. 174.

³⁰ Например, Ph. Jessup, *A modern law of nations — An Introduction* (New York, Macmillan, 1948), p. 127; L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th edition [Lauterpacht] (London, Stevens, 1955), vol. I, p. 26; P. Guggenheim, *Traité de droit international public* (Geneva, Georg, 1953), vol. I, p. 60; H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (London, Stevens, 1950), p. 335; Г. И. Тункин, «Основы современного международного права» (Москва, 1956 год), стр. 11, и *Droit international public* (Paris, Pédone, 1965), p. 74.

³¹ S. Bastid, *Cours de droit international public — Le droit des organisations internationales* (Paris, Pédone, 1952); A. P. Sereni, *Diritto Internazionale*, vol. II, *Organizzazioni internazionali* (Milan, Giuffrè, 1958); P. Reuter, *Institutions, internationales* (Paris, P. U. F., 1955).

³² C. Parry, «The treaty-making power of the United Nations», *The British Year Book of International Law*, 1949 (London), vol. 26 (1950), p. 108; И. И. Лукашук, «Международная организация как сторона в международных договорах», *Советский ежегодник международного права, 1960 год* (Москва, 1961 год), стр. 144.

³³ J. Huber, *Le droit de conclure des traités internationaux* (Montreux, Ganguin et Laubscher, 1951); J. Carroz, *La personnalité juridique internationale de l'Organisation des Nations Unies* [Paris, 1952 (thesis)]; J. Carroz et Y. Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées*, (Paris, Pédone, 1954); K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen* (Vienna, Springer, 1957); P. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident* (Milan, Giuffrè, 1959); J. W. Schneider, *Treaty-making Power of International Organizations* (Geneva, Droz, 1959); B. Kasme, *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960).

³⁴ К ним относятся многочисленные исследования К. У. Дженкса, О. Шахтера и Ш. Розена и, в частности, монументальный труд последнего: S. Rosenne, «United Nations treaty practice», *Recueil des cours... 1954-11* (Leyden, Sijthoff, 1955), vol. 86, p. 281.

²² P. Fiore, *International law codified and its legal sanction*, перевод с пятого издания на итальянском языке Е. М. Бочарда (E. M. Borchard, New York, Baker, Voorhis, 1918), p. 329. Пятое издание на итальянском языке относится к 1915 году. См. H. Chiu, *op. cit.*, p. 6. Статья 748 цитируется в первом докладе Лаутерпахта (*Ежегодник Комиссии международного права, 1953 год*, том II, стр. 96 англ. текста, документ A/CN.4/63, сноска 8).

²³ J. Basdevant, «La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités», *Recueil des cours... 1926-V* (Paris, Hachette, 1926), vol. 15, p. 597.

²⁴ D. Anzilotti, *Cours de droit international*, французский перевод третьего издания на итальянском языке Г. Джиделя (G. Gidel, Paris, Sirey, 1929). Автор допускает право конференции на заключение договоров (стр. 192 текста оригинала) и отождествляет Лигу Наций с конфедерацией (стр. 195 текста оригинала).

²⁵ Ch. Rousseau, *op. cit.*

²⁶ J. M. Jones, «International agreements other than inter-State treaties: Modern developments», *The British Year Book of International Law, 1944* (London, 1945), p. 111.

²⁷ C. W. Jenks, «The legal personality of international organizations», *ibid.*, 1945 (London, 1946), p. 267. Автор, в частности, в труде *Corporate Personality for International Purposes* (London, 1963) неоднократно упоминал о той роли, которую играли соглашения международных организаций.

²⁸ Начиная со своего первого доклада по праву договоров, сэр Хэмфри Уолдок ссылаясь на текст этих правил, стремясь распространить действия проекта указанных статей на соглашения международных организаций (*Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 32 англ. текста, документ A/CN.4/144, пункт 3 комментария к статье 1).

праву международных организаций и, в частности, их соглашениям³⁵. Подготовка и проведение Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров привели к проведению новых исследований, среди которых следует упомянуть об исследованиях, предпринятых под руководством профессоров П. Кайе и К. Земанека в Центре по изучению и исследованию международного права и международных отношений при Гаагской академии международного права³⁶.

Эти труды, ряд из которых был только что упомянут, представляют собой лишь отдельные примеры большого числа научных работ, подборка которых, произведенная для Комиссии международного права по указанию Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, позднее даст возможность составить полную библиографию; эти труды также свидетельствуют о том, что указанный вопрос не нов; он был бы даже хорошо известен, если бы он не развивался подчас более быстрыми темпами, нежели соответствующие исследования.

16. Нельзя утверждать, что теории, изложенные в исследованиях по данному вопросу, приводят к одним и тем же выводам. Как раз наоборот. Внимание авторов больше всего задержалось на тех аспектах, которые чаще всего касаются принципов и носят своего рода законодательный характер: правосубъектность и правоспособность международных организаций, предоставление им и их органам полномочий на заключение договоров. Вполне естественно, что противоречащие друг другу тенденции проявляются в вопросах, касающихся одновременно общих идей и непосредственных политических целей. До какой степени можно выработать нормы в этом вопросе, общие для всех международных организаций? Какое давать при этом определение международным организациям? Можно ли допустить, что по

³⁵ R. J. Dupuy, «Le droit des relations entre les organisations internationales», *Recueil des cours... 1960-II* (Leyden, Sijthoff, 1961), vol. 100, p. 457; P. Pescatore, «Les relations extérieures des communautés européennes — Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales», *Recueil des cours... 1961-II* (Leyden, Sijthoff, 1962), vol. 103, p. 1; F. Seyersted, *International personality of Intergovernmental Organizations — Its Scope and its Validity vis-à-vis Non-Members: Do the Capacities Really Depend upon the Constitutions?* Offprint from *The Indian Journal of International Law* (New Delhi), vol. IV, No. 1 (January 1964), p. 1, and No. 2 (April 1964), p. 233; *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations — Do their Capacities Really depend upon the Conventions Establishing Them?* (Copenhagen, Krohns, 1963), p. 3.

³⁶ Часть этих трудов была опубликована в одном томе (K. Zemanek, ed., *Agreements of International Organizations...* (op. cit.) и часть отдельно (K. Zemanek, *University of Toledo Law Review* (Toledo, Oh.), 1971, Nos. 1 and 2; T. Modéen, *The Deposit and Registration of Treaties of International Organizations*, Acta Academiae Aboensis, series A, vol. 39, No. 3 [Turku (Finland), Abo Akademi, 1971]. В качестве примера исследования, основанного на трудах Комиссии международного права, можно привести работу L. Valki, «The juristic personality and treaty-making power of international organizations», *Questions of International Law, 1968* (Budapest), p. 285.

своему характеру и функциям они являются международными? Каковы полномочия, которые они могут противопоставлять в этой области государствам, являющимся их членами? Эти вопросы затрагивают основные принципы международного права; однако они могут даже среди тех, кто питает одни и те же надежды в отношении развития международных организаций, вызвать разногласия между теми, кто предпочитает осторожность, но непрерывное продвижение вперед, и теми, кто не боится предоставить организациям неограниченные возможности действий и неограниченную ответственность. И именно благодаря этому столь интересные дискуссии по этому вопросу будут, несомненно, постоянно продолжаться.

Комиссия, совершенно четко представляя себе все перспективы развития доктрины, должна будет изыскать разумный и, вероятно, эмпирический путь и изыскать по достаточно назревшим проблемам простые и практичные решения.

Часть I. Работа Комиссии международного права

17. В истории работы Комиссии со времени ее основания привлекали внимание два аспекта.

Прежде всего, с тех пор, как Комиссия приступила к рассмотрению вопроса о праве договоров, а впоследствии неоднократно возвращалась к нему, в ее работе выявились две противоречивые тенденции, первая из которых отражала стремление предусмотреть в проекте статей по вопросу о международных договорах соглашения международных организаций, а вторая, после целого ряда попыток, выразилась в стремлении ограничить основные вопросы ее работы лишь договорами между государствами. Комиссия неоднократно по непонятным причинам меняла свои решения, склоняясь то в пользу включения договоров международных организаций в указанный проект, то в пользу исключения их из него.

Во-вторых, возможно из-за этих колебаний и наверняка из-за трудностей по определению совершенно четких границ в этом вопросе, Комиссия международного права затронула и обсудила некоторые наиболее характерные аспекты соглашений международных организаций.

Рассматривая этот вопрос с двух точек зрения, необходимо вновь проанализировать работу Комиссии.

1. ИЗМЕНЧИВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОЕКТЕ СТАТЕЙ О ПРАВЕ ДОГОВОРОВ; КОЛЕБАНИЯ МЕЖДУ ВКЛЮЧЕНИЕМ И ИСКЛЮЧЕНИЕМ ИХ

18. Первое связанное с работой Комиссии международного права упоминание о включении или исключении соглашений международных ор-

ганизаций встречается в докладах г-на Брайерли. Статья I его доклада относительно применения термина «договор» гласила:

По смыслу, который придается этому термину в настоящей конвенции,

а) «договор» есть изложенное в письменной форме соглашение между двумя или более государствами или международными организациями, устанавливающее международно-правовое отношение между его участниками³⁷.

В статьях 2 и 3 также одновременно излагались вопросы, касающиеся договоров между государствами и соглашений международных организаций, а в пункте 26 своего доклада³⁸ Специальный докладчик указывал в отличие от авторов Гарвардского проекта конвенции о праве договоров, что затруднения, связанные с установлением наличия норм, одинаково применимых к договорам, заключаемым государствами, и к договорам, заключаемым международными организациями, не являются, при этом, непреодолимыми. После краткого обсуждения Комиссия большинством голосов постановила включить в свой проект соглашения международных организаций³⁹. В докладе о своей второй сессии Комиссия упоминает об этом решении⁴⁰; позднее, в следующем году, г-н Брайерли в своем втором докладе⁴¹ рассматривает лишь договоры между государствами. На 98-м заседании Комиссии, состоявшемся 7 июня 1951 года, он, не приводя других аргументов, вносит предложение:

в проектах статей упоминать лишь о государствах и впоследствии выяснить, можно ли их применять в отношении международных организаций в том виде, как они существуют, или же их следует изменить⁴².

Комиссия приняла предложение г-на Брайерли без дискуссии. Оправданием того могли послужить две причины: желание облегчить составление проекта, боязнь преждевременно столкнуться с большими трудностями, если бы обнаружилось, что оба вида договоров не подпадают под одни и те же нормы. Учитывая такое положение, представляется, что первая причина была преобладающей; во всяком случае, 7 июня 1951 года ранее принятое решение о немедленном включении в проект соглашений международных организаций было отменено.

19. В статье I первого доклада сэра Херша Лаутерпахта⁴³ договоры определялись так, что в них входили соглашения международных орга-

низаций. Специальный докладчик хотел попытаться сформулировать наиболее общие нормы, одинаково применимые к обеим группам договоров; однако часть VII доклада, озаглавленную «Нормы и принципы, применимые к особым видам договоров»⁴⁴, он предназначил для изменений, которые могут оказаться необходимыми. Он не усматривал оснований для особой трактовки таких договоров и был весьма поражен тем, какое значение и какие масштабы приобрело заключение соглашений международных организаций. Тем не менее, ничто не дает нам права утверждать, что эта позиция отличается от позиции, которую Комиссия международного права должна была в конечном итоге занять позднее, поскольку подлинное значение его намерений могло бы проявиться только в том случае, если бы он подготовил — а этого он не сделал никогда — часть VII проекта своего доклада.

20. Явление, аналогичное описанному выше, имело место во второй раз в ходе работы Специального докладчика сэра Джеральда Фицмориса, который был преемником сэра Херша Лаутерпахта. В своем первом докладе, подготовленном в 1956 году⁴⁵, он предусматривал, что положения, касающиеся договоров между государствами, применимы *mutatis mutandis* к соглашениям международных организаций, если обратное не указано, или определенно не вытекает из контекста⁴⁶; однако это решение рассматривалось лишь как временное. Прения, развернувшиеся по этому вопросу на 368-м и 369-м заседаниях⁴⁷, выявили, что члены Комиссии разделились во мнениях скорее в отношении процедуры, нежели по существу вопроса. В конечном итоге, Комиссия подтвердила позицию, занятую ею 7 июня 1951 года, приняв на своей одиннадцатой сессии решение

о рассмотрении в первую очередь договоров между государствами, а затем вопроса о том, в какой степени соответствующие статьи применимы к договорам, заключаемым между международными организациями и между ними и государствами⁴⁸.

21. Наконец, в третий раз такая же схема была предложена в докладах сэра Хэмфри Уолдока. Первоначальное определение, данное новым Специальным докладчиком в статье I его первого доклада, было весьма широким, и оно касалось соглашений между субъектами международного права⁴⁹, что предусматривало, в частности, соглашения международных организаций, однако

³⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1950 год, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/CN.4/23.

³⁸ Там же, стр. 228 англ. текста.

³⁹ Там же, 1950 год, том I стр. 80 англ. текста, 51-е заседание, пункт 75.

⁴⁰ Там же, том II, стр. 381 англ. текста, документ A/1316, пункт 162.

⁴¹ Там же, 1951 год, том II, стр. 70 англ. текста, документ A/CN.4/43.

⁴² Там же, том I, стр. 136 англ. текста, 98-е заседание, пункт I.

⁴³ Там же, 1953 год, том II, стр. 90 англ. текста, документ A/CN.4/63.

⁴⁴ Там же, пункт I.

⁴⁵ Там же, 1956 год, том II, стр. 104 англ. текста, документ A/CN.4/101.

⁴⁶ Там же, стр. 107 англ. текста, документ A/CN.4/101, статья I, пункт 3.

⁴⁷ Там же, том I, стр. 216 англ. текста, 368-е заседание, пункт 47; стр. 219 англ. текста и далее; 369-е заседание, пункты 6, 16, 23, 27, 32, 48, 57 и 66.

⁴⁸ Там же, 1959 год, том I, стр. 9 англ. текста, 481-е заседание, пункт 28.

⁴⁹ Там же, 1962 год, том II, стр. 31 англ. текста, документ A/CN.4/144, статья I а.

Специальный докладчик не отверг идею рассмотреть их в отдельной главе⁵⁰, включив уже в приложение, общее для всех соглашений, определения таких организаций и вопрос их правоспособности⁵¹. На заседании 7 мая 1962 года⁵² Комиссия международного права одобрила эту позицию и в своем докладе сослалась на решение, принятое ранее в 1951 и в 1959 годах

об отсрочке рассмотрения международных договоров, заключаемых международными организациями до того времени, когда она продвинется дальше в разработке своего проекта о международных договорах, заключаемых государствами⁵³.

Затем Комиссия обсудила статьи, касающиеся определения договоров и правоспособности, затронув проблемы, к которым мы вернемся ниже. Рассмотрев второй⁵⁴ и третий⁵⁵ доклады сэра Хэмфри Уолдока, Комиссия международного права приступила к анализу статей, которые, согласно весьма уместному замечанию Генерального секретаря, приведенному в вышеупомянутом рабочем документе, можно разделить на две группы: статьи, которые будучи взяты буквально, могут применяться в отношении договоров, заключаемых любым субъектом международного права, правоспособным на заключение таких договоров, и статьи, которых насчитывается большее число и которые в силу самой своей формулировки могут применяться лишь в отношении договоров, заключаемых между государствами⁵⁶.

22. Однако правительства в своих замечаниях Шестому комитету, представленных в письменном виде (Финляндия, Нидерланды) или устно, предлагали устранить последние элементы, связавшие соглашения международных организаций с проектом статей, а именно, положения об определении и правоспособности⁵⁷. В своем четвертом докладе⁵⁸ сэр Хэмфри Уолдок в самом ограниченном смысле истолковал позицию, занимавшуюся Комиссией ранее, и предложил устранить последнее упоминание о соглашениях международных организаций, которые еще фигурировали в статьях 1 и 3. Комиссия международного права последовала предложению Специаль-

ного докладчика, не представив большого числа новых замечаний; главное заключается в том, что такие соглашения не были изучены⁵⁹.

23. Таковым было окончательное решение Комиссии со всеми характерными для нее надеждами, колебаниями и в конечном счете осторожностью, в которой нельзя было не усмотреть скрытое сожаление. Однако, почему же Комиссия отвергла предложение своего Специального докладчика о том, чтобы посвятить этому вопросу специальный раздел? Было ли это сделано лишь из-за боязни нехватки времени? Или же это было смутное чувство того, что указанные проблемы являются более широкими, нежели они кажутся с первого взгляда и что они в целом еще не достигли достаточной степени зрелости? Хотя на эти вопросы и трудно ответить, тем не менее, эти чувства нашли отражение уже в ходе прений в Шестом комитете в 1966⁶⁰ и 1967 годах⁶¹, и о них упоминалось в письменных замечаниях некоторых государств по окончательному проекту статей⁶². Выступая в Шестом комитете в 1967 году, Специальный докладчик заявил, что такая позиция Комиссии международного права объясняется необходимостью лаконичности текста: не следует бесцельно удлинять и усложнять проект статей; после кодификации основной области права договоров, касающихся договоров между государствами, будет легко дополнить этот документ и изменить его, с тем чтобы распространить его на соглашения международных организаций⁶³. Однако уже в ходе работы Комиссии выявились значительные трудности.

2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ РЯДА СУЩЕСТВЕННЫХ ПРОБЛЕМ

24. Не претендуя на исчерпывающее количество примеров, которые можно было бы привести в связи с работой Комиссии международного права, следует заметить, что последняя уже неоднократно сталкивалась с серьезными проблемами, связанными с соглашениями международных организаций; в этой работе будет описано два интересных случая, касающихся, соответственно, правоспособности международных организаций заключать договоры и представительства при заключении договоров.

⁵⁰ Там же, документ A/CN.4/144, пункт 11.

⁵¹ Там же, стр. 37 англ. текста, документ A/CN.4/144, пункт 6 комментария к статье 3.

⁵² Там же, том I, стр. 47 англ. текста, 637-е заседание, пункт 28.

⁵³ Там же, том II, стр. 161 англ. текста, документ A/5209, пункт 21.

⁵⁴ Там же, 1963 год, том II, стр. 36 англ. текста, документ A/CN.4/156 и Add.1—3.

⁵⁵ Там же, 1964 год, том II, стр. 5 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3.

⁵⁶ См. A/CN.4/L.161, пункты 99 и 112.

⁵⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1966 год, том II, стр. 291 и 313 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, приложение, разделы 10 и 19; и *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семнадцатая сессия, Шестой комитет*, 741-е заседание, пункт 5.

⁵⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год, том II, стр. 3 англ. текста, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2.

⁵⁹ Там же, том I, стр. 3 и далее англ. текста, 776-е и 777-е заседания, а также 811-е заседание, на котором было принято окончательное решение (там же, стр. 256 англ. текста, 811-е заседание, пункт 104). См. также доклад Комиссии (там же, 1966 год, том II, стр. 177 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, статья 1).

⁶⁰ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Приложения*, пункт 84 повестки дня, документ A/6516, пункты 43, 51 и 52.

⁶¹ Там же, двадцать вторая сессия, Приложения, пункт 86 повестки дня, документ A/6913, пункт 16 и далее.

⁶² См. A/CONF.39/5 (vol. 1).

⁶³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Шестой комитет*, 964-е заседание, пункты 1—14.

а) *Правоспособность международных организаций*

25. Этот вопрос широко обсуждался Комиссией международного права, поскольку уже в своем первом докладе сэр Хэмфри Уолдок предлагал внести статью 3, посвященную правоспособности международных организаций принимать участие в договорах и гласившую следующее:

1. Правоспособностью к заключению договоров в международном праве (далее именуемой международной правоспособностью) обладает каждое независимое государство, будь то единое государство, федерация или какое-либо иное союзное государство, а также другие субъекты международного права, наделенные такой правоспособностью по договору или в соответствии с международным обычаем.

4. Международной правоспособностью к заключению договоров также обладают международные организации и учреждения, которые, согласно международному праву, имеют самостоятельную юридическую субъектность в той мере, в какой такая правоспособность к заключению договоров ясно оговаривается или соответствующим образом подразумевается в документе или документах, определяющих устройство и функции данной организации или учреждения⁶⁴.

После первого пересмотра, осуществленного Редакционным комитетом, текст был изложен следующим образом:

1. Правоспособностью к заключению международных договоров, согласно международному праву, обладают государства и другие субъекты международного права.

4. Что касается международных организаций, то правоспособность к заключению международных договоров зависит от документа, в соответствии с которым соответствующая международная организация была учреждена⁶⁵.

В результате еще одной инициативы Редакционного комитета пункт 4 был представлен в следующей формулировке:

4. Что касается международных организаций, то правоспособность к заключению международных договоров зависит от постановлений, содержащихся в основных актах соответствующей организации⁶⁶.

26. В ходе дискуссии Комиссия затронула ряд важных проблем: необходимость выработки определения «международная организация», вопрос о противопоставлении третьим государствам правоспособности международной организации и в первую очередь об источниках этой правоспособности; этот последний вопрос потребует детального рассмотрения.

Проблема выработки определения «международная организация» возникла немедленно вследствие того, что целый ряд членов Комиссии высказали мнение о том, что не все международ-

ные организации обладают этой правоспособностью в равной степени и что даже нет признаков того, что все организации должны обладать такой правоспособностью⁶⁷; в этой связи следовало избрать определенный критерий правоспособности и определить по этому критерию организации, обладающие такой правоспособностью.

Вопрос о противопоставлении третьим государствам правоспособности какой-либо организации в силу необходимости был поставлен в консультативном заключении Международного Суда, признающего Организацию Объединенных Наций *объективным* международным лицом⁶⁸. В заключении Международного Суда Организация Объединенных Наций, как международное лицо, противопоставлялась государствам-членам в случае предъявления каких-либо международных исков. Однако можно ли распространять такой вывод на любую международную организацию и на любую область? Комиссия отвергла законность подобного распространения и, в частности, на организации, состоящие из небольшого числа государств⁶⁹. Представлялось затруднительным игнорировать такую проблему, если иметь в виду, что государства, несомненно, обладают несравнимо более явной и более всеобъемлющей международной правоспособностью, нежели международные организации, и что, тем не менее, в международной практике никогда не допускалось, чтобы они, как международные лица, противопоставлялись другим государствам, независимо от того, признаны ли эти последние.

27. Однако совершенно очевидно, что наибольшее внимание Комиссии международного права было уделено вопросу об источниках международной правоспособности организаций. Этот вопрос предстает в следующем виде: является ли право международной организации на заключение договоров правом, присущим ей, как международной организации, или же для каждой международной организации оно должно вытекать из какой-то особой юридической нормы? Представля-

⁶⁷ Там же, стр. 193 англ. текста, 658-е заседание, пункт 90; стр. 240 и 241 англ. текста, 666-е заседание, пункты 17 и 20.

⁶⁸ См. выше, пункт 14.

⁶⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том I, стр. 58 англ. текста, 629-е заседание, пункт 17. Г-н Хименес де Аречага затронул проблему признания, и г-ну Тункину, а также г-ну Бартошу (там же, стр. 60 англ. текста, 639-е заседание, пункт 47) пришлось настаивать на этом пункте, являющемся, в частности, результатом неэффективности договоров, независимо от того, представляют ли они собой документ учредительного характера в отношении третьих государств (там же, стр. 241 англ. текста, 666-е заседание, пункты 24, 25 и 31). Отметим, что правительство Японии в своих замечаниях также указывало по поводу статьи 3, что «в ней не указывается на другой элемент международной правоспособности заключать международные соглашения, а именно требование признания такой конституционной правоспособности другой участвующей стороной или заинтересованными сторонами» (там же, 1966 год, том II, стр. 302 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, приложение, раздел 14, замечания по статье 3).

⁶⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 35—36 англ. текста, документ A/CN.4/144, статья 3.

⁶⁵ Там же, том I, стр. 193 англ. текста, 658-е заседание, пункт 87.

⁶⁶ Там же, стр. 240 англ. текста, 666-е заседание, пункт 16.

лось соблазнительным предпочесть первый вариант; однако, как только что было сказано, мы в этом случае вступаем на путь, требующий большей ясности. В самом деле, никоим образом нельзя отрицать, что существуют образования, называемые «межправительственными международными организациями», которые не являются международными лицами, и в данном случае международную организацию следует определять в соответствии с правилом об объявлении организаций международными. Кроме того, если допустить, что все организации, обладающие правоспособностью к заключению договоров, не располагают ею в одинаковой степени, то следует, по крайней мере, определить «минимальную правоспособность», которой будут обладать все определенные таким образом организации, и установить кроме того, что некоторые из них будут обладать большей правоспособностью⁷⁰. С самого начала своей работы Комиссия была склонна к тому, чтобы проявить некоторую сдержанность в отношении любой слишком широкой формулировки. Первоначальная формулировка, содержащаяся в первом докладе г-на М. Брайерли (статья 3, озаглавленная «Правоспособность вообще»), такова:

Все государства и международные организации обладают правоспособностью к заключению международных договоров, но право отдельных государств или международных организаций вступать в некоторые договоры может быть ограничено⁷¹.

Эта формулировка была изменена в результате поправки г-на Хадсона, принятой без обсуждения, таким образом:

Международная организация может быть наделена правоспособностью заключать договоры⁷².

И в докладе о своей второй сессии Комиссия изложила свою позицию по этому вопросу в следующих выражениях:

По общему мнению, тогда как правоспособность некоторых организаций к заключению международных договоров несомненна, необходимо дальнейшее рассмотрение вопроса об определении других обладающих правоспособностью к заключению международных договоров организаций⁷³.

28. Однако в своем первом докладе сэр Херш Лаутерпахт выступал за широкую концепцию правоспособности международных организаций к

⁷⁰ В любом случае следует также принимать во внимание положения договора, которые играют решающую роль при определении того, кто может стать стороной; этот вопрос был подробно освещен в первом докладе сэра Херша Лаутерпахта: в пункте 2 статьи 7 говорится: «Присоединение допускается только с соблюдением постановлений данного международного договора» (*Ежегодник Комиссии международного права, 1953 год*, том II, стр. 91 англ. текста, документ A/CN.4/63).

⁷¹ Там же, 1950 год, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/CN.4/23.

⁷² Там же, 1950 год, том I, стр. 88 англ. текста, 52-е заседание, пункт 72.

⁷³ Там же, том II, стр. 381 англ. текста, документ A/1316, пункт 162.

заключению договоров⁷⁴, хотя эта широкая концепция была, возможно, сужена в результате проведенного им исследования, согласно которому международная организация является лишь способом коллективных действий государств, исследования, к которому мы вернемся позднее⁷⁵. Такие колебания Комиссия международного права проявила вновь, на сей раз при рассмотрении предложения сэра Хэмфри Уолдока относительно статьи 3, и тщетно пыталась удовлетвориться теми формулировками, которые мы уже приводили выше⁷⁶. В самом деле, проблема источников международной правоспособности международных организаций на долгое время задержала работу Комиссии. С самого начала Специальный докладчик связывал правоспособность организации с ее уставными основами, независимо от того, наделяют ли они организацию такой правоспособностью конкретно или же подразумевают ее как необходимое явление; это означало отказ от концепции присущего организации права, и хотя термины «устав», «учредительный», «статут» приносят некоторые нюансы, они не изменяют, однако, этого основного вывода.

В самом деле, различные формулировки, применявшиеся Комиссией, преследовали цель отразить действительность, которая для всех ее членов определялась двумя элементами:

правомочность международных организаций к заключению международных соглашений была в принципе ограничена их уставными нормами;

эта правомочность не обязательно ограничивалась письменными уставными нормами.

Речь шла о том, чтобы как можно удачнее выразить результаты той деятельности, которая зачастую придавала более широкий смысл терминам, применявшимся в учредительных актах, но не допускать произвола и не вставать в оппозицию. Однако долгие дискуссии, развертывавшиеся на заседаниях, где совместно рассматривались проблемы международных организаций, не производят впечатления ни явного единодушия, ни тем более ясности⁷⁷. Члены Комиссии поочередно переходили от выражения пожелания о том, чтобы принять на вооружение конкретную терминологию, к тому, чтобы использовать лишь

⁷⁴ Сэр Херш Лаутерпахт, по-видимому, намеревался в весьма значительных масштабах обобщить исследование, проведенные Международным Судом в отношении Организации Объединенных Наций: «Правоспособность к заключению международных договоров является одновременно и естественным следствием международной правосубъектности и условием эффективного выполнения международными организациями своих функций». (Приводится в документе A/CN.4/L.161, стр. 28 англ. текста, пункт 32).

⁷⁵ См. ниже, пункт 39.

⁷⁶ См. выше, пункт 25.

⁷⁷ Дискуссия велась частично на 639, 640, 658 и 666-м заседаниях (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том I, стр. 57 и далее, стр. 64 и далее стр. 187 и далее, стр. 239 и далее англ. текста); теория функциональной правомочности организации была представлена как в качестве основы для расширения полномочий организации, так и в качестве предела таких полномочий.

весьма общие формулировки. Специальный докладчик оправдывал принятую в конечном итоге формулировку, содержащуюся в кратком отчете 666-го заседания, следующими словами:

Выражение «статус соответствующей организации» было избрано потому, что оно является более общим, нежели выражение «учредительный документ»; оно охватывает также нормы, действующие в организации. Что касается большинства организаций, то их правоспособность к заключению договоров была ограничена практикой, порожденной теми, кто руководит организацией в соответствии с положениями ее Устава⁷⁸.

29. Колебания Комиссии нашли свое выражение при голосовании по пункту 4 статьи 3, который специально касался международных организаций: он был принят 9 голосами против 8. Хотя в докладе Комиссии и отводилось большое место консультативному заключению Международного Суда 1949 года и в соответствии с формулировкой, повсюду встречающейся в проекте, подчеркивалась важность предмета и цели договора, на основании которого создается организация, тем не менее, позиция Комиссии излагалась там в следующих выражениях:

Поэтому, как ни важны положения договора об учреждении организации для определения надлежащих пределов той ее деятельности, которая состоит в заключении международных договоров, правоспособность международной организации к заключению международных договоров определяется только всей совокупностью ее основных актов — договором о ее учреждении вместе с действующими в этой организации правилами⁷⁹.

30. Вопрос о правоспособности международных организаций к заключению договоров был рассмотрен рядом правительств в их замечаниях в 1965 году, и Австрия, действуя либерально, особо активно выступала за предоставление такой правоспособности весьма широкому кругу международных организаций, как об этом свидетельствуют следующие выдержки:

...правоспособность к заключению международных договоров должна быть неотъемлемым правом любой международной организации, если она в то же самое время является субъектом международного права.

...основные акты многих международных организаций не упоминают вопроса о правоспособности указанной организации к заключению международных договоров. В большинстве этих случаев, однако, органы организации, о которых идет речь, считают себя компетентными заключать международные договоры от имени организации... Если, с другой стороны, основные акты содержат положения, касающиеся заключения договоров, то они либо касаются вопроса, в отношении которого эти органы компетентны, — и в этом случае они являются процедурными по своему характеру, — либо ограничивают степень свободы в заключении международных договоров, которые в принципе являются всеохватывающими, обуславливая, что разрешается заключение договоров лишь по некоторым вопросам⁸⁰.

31. Соединенные Штаты Америки, также приводя заключение Международного Суда 1949 го-

⁷⁸ Там же, стр. 242 англ. текста, 666-е заседание, пункт 39.

⁷⁹ Там же, 1962 год, том II, стр. 164 англ. текста, документ A/5209, глава II, пункт 4 комментария к статье 3.

⁸⁰ Там же, 1966 год, том II, стр. 281 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, приложение, раздел 3, 3.

да, более сдержанно требовали изменения прежде всего формы статьи и замены в английском тексте термина «конституция» более узким по своему значению словом, например, словом «полномочия»; правительство США указывало также, что пункт 3 статьи 3 должен быть сформулирован таким образом: «чтобы его смысл был ясен без обращения к примечаниям. Было бы желательным, например, уточнить, о каких «международных организациях» идет речь»⁸¹.

32. Учитывая эти замечания, Специальный докладчик предложил опустить положение, касающееся правоспособности заключать договоры⁸². Это решение сразу же объединило все точки зрения без учета важных замечаний, за исключением лишь замечаний, сделанных г-ном Ляхсом, который, заняв позицию, направленную против концепции неотъемлемого права международных организаций заключать договоры, по-видимому, выступал за гибкую интерпретацию основы такой правоспособности организаций⁸³. Таким образом, вопрос о правоспособности международных организаций заключать договоры был окончательно исключен из проекта статей и из прений Комиссии⁸⁴.

33. Однако в ходе обсуждения вопроса о правоспособности выявилась проблема, имеющая еще более широкий характер, которая в силу своей принципиальной важности, заслуживает того, чтобы остановиться на ней более подробно. Речь идет о собственном праве каждой международной организации.

Эта проблема возникала в Комиссии уже несколько раз, а в частности, когда речь шла об определении места договоров между государствами, входящими в какую-либо международную организацию, или договоров между государства-

⁸¹ Там же, стр. 346—347 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, приложение, раздел 9, замечания по статье 3.

⁸² Там же, 1965 год, стр. 18 англ. текста, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2, замечания и предложения Специального докладчика по статье 3; и там же, том I, стр. 23 англ. текста, 779-е заседание, пункты 3 и 7.

⁸³ Там же, том I, стр. 24 англ. текста, 779-е заседание, пункты 23 и 26. Замечания г-на Ляхса резюмированы следующим образом в кратком отчете заседания:

«Право заключать договоры может быть неотъемлемым правом или делегированным правом. Государства обладают неотъемлемым правом; международная организация может получить право заключать договоры, которое предоставляется ей государствами». (Там же, пункт 26.)

«Правоспособность международной организации заключать договоры может быть почерпнута из трех источников. Первым и единственным упомянутым в пункте 3 источником является устав заинтересованной организации. Вторым источником являются толкования и прецеденты, положившие начало нормам обычного права, в этом случае правоспособность приобретает силу развития права международной организации, даже если не существует уставного положения по этому вопросу. Существует и третья возможность, состоящая в том, что организация может приобрести правоспособность заключать договоры в силу решения одного из ее органов». (Там же, пункт 23.)

⁸⁴ Там же, стр. 31 англ. текста, 780-е заседание, пункт 16.

ми, заключенных в рамках или под эгидой какой-либо международной организации, по отношению к проекту статей. К этому вопросу мы вернемся позже. Однако он был прямо поставлен в связи с определением правоспособности организаций путем выбора между теорией неотъемлемых прав организаций и теорией компетенции, делегированной государствами.

Если бы выбор пал на концепцию неотъемлемого права, то все равно необходимо было бы сформулировать общее правило по этому вопросу. Если же, наоборот, отвергая эту концепцию, считать, что правоспособность международных организаций является результатом делегирования государствами — членами организации, то из этого следует, что такое делегирование носит изменчивый характер и что оно имеет содержание, свойственное каждой международной организации. Таким образом, это право, в том что касается правоспособности международного порядка, как и в другой компетенции организации, является собственным правом этой организации независимо от того, как оно квалифицируется: как частное международное право, внутреннее право организации и т. д.; и, по крайней мере, с первого взгляда нет общих для всех международных организаций правил как в отношении международной правоспособности, так и в отношении других вопросов⁸⁵.

34. На этом этапе проблема приобретает не только широкий характер, но и большое практическое значение: каким образом устанавливать общее правило по какому-либо вопросу в отношении международных организаций при наличии целого ряда конкретных положений, присущих каждой организации? Эта проблема, с которой сталкиваются, как только возникает необходимость кодифицировать положения, которые затрагивают каким-либо образом правовой режим международных организаций, в настоящее время хорошо известна Комиссии. В момент обсуждения характер этой проблемы еще более усложнился в результате прений, которые одновременно проводились и по федеральным структурам в ходе семнадцатой сессии Комиссии⁸⁶. При попытке установить положения, определяющие, что именно в правоспособности заключать договоры в рамках федеральной структуры относится к собственно уставному праву этой структуры, вытекающему из общего международного права, пришлось столкнуться с проблемой, аналогичной той, которая затрагивает международную правоспособность государств. И, наконец, что касается федеральных структур, то Комиссия присоединилась к мнению, что в этом вопросе уже су-

⁸⁵ Выражение «внутреннее право» использовалось в документах Комиссии наряду с другими и, по-видимому, не связано ни с какими особыми последствиями.

⁸⁶ В частности, на 778, 779 и 780-м заседаниях (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год*, том I, стр. 16 и далее англ. текста).

ществует правило общего публичного международного права, но что это правило наделяет каждую федеральную конституцию полной компетенцией по своему усмотрению распределять между федерацией и государствами-членами компетенцию в вопросах заключения международных договоров⁸⁷. Именно это правило общего публичного международного права превратилось в пункт 2 статьи 5 проекта статей в его окончательном виде; Конференция по праву договоров отвергла это положение в ходе своей второй сессии после затяжных и трудных прений⁸⁸. Однако позиция, изложенная в пункте 2 статьи 5, с тем большим основанием подразумевала, что это правило остается тем же для международных организаций и что вопросы международной правоспособности регулируются собственным правом каждой организации; это следствие было подчеркнуто в ходе прений⁸⁹.

35. Однако в формулировке статьи 3, касающейся правоспособности международных организаций, осталась некоторая неясность, поскольку выражение «основные акты соответствующей организации»⁹⁰ не представлялось ясным всем правительствам. Если бы Комиссия не отказалась рассмотреть в проекте статей международную правоспособность организаций, она бесспорно устранила бы этот недостаток. Как уже было сказано, она фактически столкнулась с проблемой собственного права организаций, когда речь шла о сохранении этого права путем подчинения положениям проекта учредительных актов какой-либо международной организации и актов, заключенных в рамках этой организации. Как известно, эти конкретные акты были оговорены в проекте статей в статье 4 (ставшей статьей 5 Венской конвенции) «с оговоркой о любом правиле, относящемся к компетенции организаций»⁹¹.

Именно такую здравую и стройную формулировку получило, в конце концов, собственное право каждой организации. Если высказанная таким образом оговорка распространяется на межгосударственные договоры определенного типа (договоры, являющиеся учредительными актами международных организаций, или договоры, заключенные в рамках какой-либо международной организации), то она а fortiori распространяется и на соглашения, одной из сторон которых явля-

⁸⁷ Это положение было достаточно ясно изложено г-ном Бартошем (*там же*, стр. 29 англ. текста, 779-е заседание, пункт 83).

⁸⁸ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second session, Summary Records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.6), стр. 6—10 англ. текста, 7-е заседание, пункты 34—80 и стр. 10—16 англ. текста, 8-е заседание, пункты 1—55.

⁸⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год*, том I, стр. 25 англ. текста, 779-е заседание, пункт 34.

⁹⁰ *Там же, 1962 год*, том II, стр. 164 англ. текста, документ A/5209, глава II, II, статья 2.

⁹¹ *Там же, 1966 год*, том II, стр. 178 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, статья 4.

ется организация, поскольку собственное право этой организации, очевидно, связано с таким договором более непосредственно, чем договорами, заключенными государствами в рамках этой организации. Таким образом, на основании такого подробного рассмотрения можно сделать вывод, что оговорка «о всякой норме, относящейся к организации», является минимальным требованием по сравнению со всеми общими положениями, на основании которых предполагается произвести кодификацию права международных организаций⁹².

36. Форма этой оговорки — «любые соответствующие правила организации» — по-видимому, была принята ранее Комиссией международного права без каких-либо действительных затруднений, поскольку она является результатом деятельности Редакционной комиссии, которая не принимала во внимание ни объяснений, ни прений⁹³. По-видимому, лишь позже, после того как заинтересованные организации сделали замечания, встал вопрос о том, будет ли оговорка, распространяющаяся лишь на нормы, относящиеся к компетенции организации, достаточна для обеспечения автономии заинтересованных организаций; это очень важный момент, который будет рассмотрен в связи с Конференцией по праву договоров.

в) Вопрос о представительстве

37. Как уже неоднократно отмечалось, работа по кодификации, осуществляемая Комиссией международного права, не может дать ощутимых результатов, если она будет ограничиваться лишь сугубо теоретическими понятиями, излагаемыми в документах, которые она готовит для правительства, юристов, администраторов и прак-

⁹² Позже мы еще вернемся к объяснениям, которые были даны по этому вопросу в связи с проектом статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. В этом последнем тексте статья 4 добавляет к оговорке соответствующих правил организации, о которых идет речь в статье 3, международные соглашения, которые были заключены или могут быть заключены, включая соглашения между государствами и международными организациями. (*Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 340, документ A/8410/Rev.1, глава II, D.*)

⁹³ Таким образом, от выражения «установленные в соответствующей организации правила» (*там же, 1963 год, том II, стр. 213 англ. текста, документ A/5509, глава II, В, статья 48*) перешли к выражению «положения, принятые данной организацией» (*там же, 1965 год, том II, стр. 160 англ. текста, документ A/6009, глава II, В, статья 3 bis*), а затем к выражению «любые соответствующие правила организации» (*там же, 1966 год, том II, стр. 178 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, статья 4*), причем эти редакционные изменения, по-видимому, не привели к снижению значимости понятий «установленные правила». В ходе 887-го заседания было лишь указано, что «члены Комиссии отмечают, что новая формулировка содержит необходимую охранительную оговорку для случаев, когда отсутствует соответствующее правило». (*Там же, 1966 год, том I, часть II, стр. 294 англ. текста, 887-е заседание, пункт 80.*)

тиков. Такие концепции, как «субъект права», «юридическое лицо» или «представительство» без сомнения носят довольно абстрактный характер и поэтому могут приводить к бесконечным и повторяющимся спорам⁹⁴. Однако важность, которую придали как Комиссия, так и правительства консультативному заключению, вынесенному в 1949 году Международным Судом по вопросу о возмещении убытков, понесенных на службе в Организации Объединенных Наций, является хорошим примером важной роли некоторых принципов, определяющих развитие практики. Одним из важных вопросов является вопрос о том, действительно ли международная организация при заключении договоров выступает как образование, отличное от государств-членов.

38. На первый взгляд, этот вопрос весьма определенно разрешен теоретически, практически и с точки зрения юриспруденции: когда, например, Организация Объединенных Наций заключает договор, она делает это от своего собственного имени, а не от имени какого-либо другого образования и не для него. Это, действительно, не вызывает никаких сомнений с формальной и абстрактной точек зрения. Однако трудно представить себе, что отделение юридического лица организации от юридического лица ее членов является абсолютным, какими бы ни были выдвинутые гипотезы. Так этот вопрос не ставится ни в одной правовой системе мира, когда речь идет о взаимоотношениях между коммерческими организациями и их ассоциированными членами; почему же тогда положение должно быть иным в отношении международных организаций, социологический актив которых является пока довольно поверхностным? Международное право не может вообще и абсолютно отделять юридическое лицо какой-либо организации от юридического лица ее членов. Это весьма общее замечание, которое можно будет сделать в связи с некоторыми последствиями, признанными действующим правом.

Эту проблему, с которой Комиссия уже сталкивалась несколько раз в ходе своей работы, можно рассматривать с различных точек зрения. Одним из самых интересных способов ее рассмотрения является подход к ней с точки зрения представительства: в какой степени при заключении договора международная организация представляет своих государств-членов? Для того чтобы сохранить относительное единство всего этого вопроса, с оговоркой, что впоследствии будут сделаны важные различия, необходимо понимать поставленный вопрос, сохраняя за понятием «представлять» его самый широкий смысл.

39. Комиссия международного права, по-видимому, уже дважды подходила к этой проблеме в чрезвычайно отличных друг от друга условиях:

⁹⁴ См. в этой связи замечания секретаря Комиссии на 639-м заседании (*там же, 1962 год, том I, стр. 63 англ. текста, 639-е заседание, пункт 70*).

один раз в докладе сэра Херша Лаутерпахта, который она не рассматривала, другой раз — в предложении сэра Хэмфри Уолдока, которое она, в конечном итоге, не приняла.

В своем первом докладе сэр Херш Лаутерпахт использовал следующую формулировку: «Международными договорами являются соглашения между государствами, включая организации государств...»⁹⁵. Эта формулировка является несколько своеобразной⁹⁶. Однако у столь известного юриста она не является результатом импровизации; в другом месте того же доклада он включил договоры между государствами и договоры, заключенные международными организациями, в одну более широкую категорию, которую охарактеризовал как «коллективную деятельность государств», и на основании этого выдвинул аргумент о том, что их необходимо подчинить идентичным нормам⁹⁷. Хотя Специальный докладчик не разъяснил своей позиции по этому вопросу, можно полагать, что он не забыл о том обстоятельстве, что вне юридических форм во всех этих обычных договорных обязательствах главенствующее положение занимает одна и та же политическая реальность — реальность государств, и что не исключена возможность, в случае необходимости, умерять формальные правовые концепции соображением о некоторых социальных реальностях.

40. Однако формулировка сэра Херша Лаутерпахта не является изолированной; в течение длительного времени эта точка зрения разделялась частью теоретиков и примерно до 1958 года поддерживалась, в частности, большинством советских авторов⁹⁸. Такой подход может привести к

важным последствиям, в частности, в том что касается последствий для государств — членов организации международных договоров, заключенных этой организацией. На этот вопрос Комиссия должна будет обратить внимание позже.

Поскольку Комиссия не рассмотрела доклад сэра Херша Лаутерпахта, она не выразила своего отношения к тому, каким образом он квалифицировал договоры, заключаемые международными организациями; однако она столкнулась с той же проблемой позже (на этот раз в более конкретной и технически направленной форме) в связи с предложениями, представленными сэром Хэмфри Уолдоком в его третьем докладе⁹⁹.

41. Прежде всего Специальный докладчик подчеркнул то обстоятельство, что договор может оказаться применимым на территории какого-либо государства, несмотря на то, что это государство не является стороной такого договора, и он попытался определить в статье 59 условия, при которых может возникнуть такое положение. Согласно Специальному докладчику, в этом первом случае подобное действие осуществлялось на основе принципа территориального распространения договора. Приведенные в комментарии примеры касаются, кроме того, и международных организаций. Во-вторых, Специальный докладчик вступил на несколько иную почву при рассмотрении гипотез, выдвинутых в отношении проблемы представительства; согласно Специальному докладчику, так происходит прежде всего в том случае, когда одно государство заключает договор от имени другого государства или для него, а также в том случае, когда одна международная организация заключает договор с другим государством, не являющимся членом этой организации, как от имени этой организации, так и от имени государств — членов этой организации; эти случаи относятся к статье 60¹⁰⁰.

По соображениям политической и технической целесообразности Комиссия международного права вынуждена была отказаться предусмотреть гипотезы, которые были затронуты в статьях 59 и 60, предложенных Специальным докладчиком. Поэтому проблемы, которых они касались, не были отражены ни в одном положении ни в окончательном проекте статей, ни в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Однако предложения Специального докладчика и проведенные по этим предложениям прения подняли (иногда почти пророчески) некоторые важные проблемы соглашений, заключаемых международными организациями.

42. А. Прежде всего, в статье 59 Специальный докладчик изложил принцип, согласно которому

⁹⁵ Там же, 1953 год, том II, стр. 90 англ. текста, документ A/CN.4/63, статья I.

⁹⁶ В 1956 году секретарь Комиссии высказал оговорки относительно формулировки, в которой, по его мнению не проводилось достаточно четкого различия между различными образованиями (там же, 1956 год, том I, стр. 225—226 англ. текста, 369-е заседание, пункт 66).

⁹⁷ «...желательно, очевидно, направить усилия как в политической, так и в юридической областях на то, чтобы в интересах постепенного объединения международного сообщества на функциональной основе государства могли воспользоваться опытом договорного права в своей коллективной деятельности во всем разнообразии проявлений этой деятельности». (Там же, 1953 год, том II, стр. 96 англ. текста, документ A/CN.4/63, пункт 3 комментария к статье I.) В своем издании Л. Орпенгейм (*op. cit.*, p. 883, para. 494 a) Лаутерпахт отмечает: «Государства могут осуществлять свое право заключать международные договоры либо индивидуально, либо, когда они действуют коллективно, через общественные международные организации, то есть через организации государств, созданные договорам».

⁹⁸ Эту точку зрения поддерживал Д. Анцилотти (D. Azilotti, *op. cit.*, pp. 190 and 283). Такие советские авторы, как Л. А. Моджорян («Субъекты международного права», Москва, Государственное издательство юридической литературы, 1958 год) и В. М. Шуриалов («Основные вопросы теории международного договора», Москва, 1959 год), рассматривали договоры международных организаций как заключенные по уполномочию государств. См. также L. Valki, *loc. cit.*, p. 255.

⁹⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том II, стр. 5 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3.

¹⁰⁰ Там же, стр. 15 и 16 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3 (статья 59 и комментарий) и стр. 16 и 17 англ. текста (статья 60 и комментарий).

необходимо предусмотреть случаи, когда какой-либо договор может применяться на территории государства, несмотря на то, что это государство не становится участником этого договора. Кроме политических мотивов, которые побудили кое-кого считать нецелесообразным сохранять такие гипотезы, было выдвинуто одно возражение технического характера: каким образом государство может быть связано договором, не будучи участником этого договора¹⁰¹? После этих прений оказалось, что было возможно и полезно представить, что субъект международного права связан договором, не будучи участником этого договора; это было достоверно подтверждено в случае, когда субъектом международного права является международная организация. Такая организация будет придерживаться правил, изложенных в каком-либо договоре, не будучи участником последнего, если она обязалась в другом качестве, помимо участника договора, руководствоваться правилами, содержащимися в договоре. Таков, например, механизм, предусмотренный различными конвенциями о космическом праве, в частности Соглашением о спасении космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство от 19 декабря 1967 года¹⁰², и Конвенцией о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29 ноября 1971 года¹⁰³. Эти документы предусматривают распространение изложенных в них правил на международные организации, которые отвечают определенным условиям и заявляют о принятии этих правил, не становясь при этом участниками договора. Впрочем, это лишь один из механизмов, позволяющих распространить на международные организации правила, предусмотренные в каком-либо договоре, участниками которого они не являются. Однако возможные последствия такой системы весьма значительны: она открывает новые перспективы в положении субъектов международного права в отношении конвенционных документов. Имеется классическое понятие «участник» договора, и именно это понятие и было сохранено в проекте статей, а затем и в Венской конвенции о праве международных договоров (пункт 1 g статьи 2); это понятие, несомненно применимо к обычным ситуациям в отношениях между государствами; но даже в этом случае не доказано, что оно подходит ко всем ситуациям; однако уже сейчас доказано, что оно не дает возможности удовлетворительно разрешить все про-

блемы, встающие перед международными организациями в отношении договоров. Ценность статьи 59, предложенной сэром Хэмфри Уолдоком, заключалась в том, что она открывала, возможно преждевременно, новые и практические перспективы.

43. В. Из предложенных текстов и проведенных в связи с ними прений явственно вытекает следующее положение: субъект международного права может принимать обязательства за другое лицо, или от его имени. Были приведены различные примеры такого положения. Даже если правовой механизм, связанный с осуществлением такой операции, носит несколько неопределенный характер, даже если анализы по-прежнему отличаются большим многообразием, царящим в различных национальных правовых системах в связи с аналогичными институтами, следует признать, что в международном праве имеется возможность широко прибегать к *представительству*. Каким образом представительство сочетается с соглашениями, заключенными международными организациями? Возможно, прения, проведенные в Комиссии, не позволяют дать точный ответ на этот вопрос, однако в ходе этих прений эта проблема была затронута. Теперь, когда Венская конвенция о праве международных договоров регулирует договоры между государствами, сразу же возникает простой вопрос: к какой системе правил — к правилам Венской конвенции или правилам о соглашениях между международными организациями — следует отнести договор, заключенный между государством и международной организацией, действующей от имени другого государства и за это государство? Проблема правового характера таких договоров была поднята в 1964 году в Комиссии международного права, и подобные договоры не являются вымышленными (можно привести примеры таких договоров). Внимание Комиссии должно быть привлечено к таким вопросам.

44. С. Какие обязательства возлагаются на государства — члены международной организации в силу соглашений, заключенных этой организацией? Этот трудный и важный вопрос, на который уже неоднократно обращалось внимание, был конкретно поставлен в ходе прений по статьям 59 и 60¹⁰⁴. Слишком формальная позиция в отношении различия между юридическим лицом государств — членом какой-либо организации, с одной стороны, и юридическим лицом самой организации, с другой, может привести в данном случае к применению основного принципа права договора, в соответствии с которым договоры терпят силу в отношении третьих сторон. Однако, как можно решиться применять этот принцип в самом широком смысле и самым строгим обра-

¹⁰¹ «Из этого следует, что понятие «быть связанным договором» исотделимо от самого понятия «быть участником договора». (Там же, том I, стр. 55 англ. текста, 732-е заседание, пункт 24.)

¹⁰² Резолюция 2345 (XXII) Генеральной Ассамблеи, приложение.

¹⁰³ Резолюция 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, приложение. Профессор Тункин на 733-м заседании Комиссии упомянул о работе, которую необходимо было проделать для заключения этой Конвенции (Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том I, стр. 62 англ. текста, 733-е заседание, пункт 21).

¹⁰⁴ Профессор Тункин заявил на 733-м заседании Комиссии: «Всякий раз, когда международная организация заключает договор, неизбежно в отношении организации и ее государств-членов возникает вопрос о том, кто отвечает за выполнение договора» (там же).

зом, когда речь идет об отношениях организации с ее собственными членами? Эта проблема едва изучена; она, без сомнения, требует квалифицированных ответов; еще одним достоинством прений в Комиссии международного права является указание на существование такой проблемы.

45. Таковы некоторые аспекты проблемы соглашений международных организаций, на которые уже обращалось внимание Комиссии. Решить их трудно, к тому же существуют и другие проблемы, затронуть которые еще представится возможность. Того, что было только что изложено в самых общих чертах, уже достаточно, чтобы показать, что Комиссия и ее Специальный докладчик с самого начала заметили, что включение международных организаций в сферу права договоров связано не только с проблемами редакционного характера, но и с принципиальными трудностями. Таким образом, одновременно проявились как мудрость решения Комиссии отложить на более позднее время рассмотрение вопроса о режиме этих соглашений, так и сложность задачи, к решению которой должна приступить Комиссия.

Часть II. Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров и ее результаты

1. ОСНОВНЫЕ ФАКТЫ

46. Доклад Комиссии о работе ее восемнадцатой сессии был рассмотрен Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи в два этапа, и это рассмотрение привело к принятию Генеральной Ассамблеей в 1966 и 1967 годах двух резолюций, в которых последовательно был определен порядок работы Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров¹⁰⁵. Таким образом, правительства имели возможность устно изложить свои мнения в ходе прений в Шестом комитете. Кроме того, им было предложено представить свои письменные замечания не позже 1 июля 1967 года в соответствии с пунктом 9 резолюции 2166 (XXI) Генеральной Ассамблеи. В следующем году резолюция 2287 (XXII) призвала государства, которые примут участие в работе Конференции, представить не позднее 15 февраля 1968 года свои дополнительные замечания и проекты поправок. Кроме того, в резолюции 2166 (XXI) Генеральная Ассамблея пригласила Генерального секретаря и генеральных директоров всех специализированных учреждений, которые выполняют функции депозитариев договоров, представить свои письменные замечания. Фактически, кроме замечаний государств, были получены замечания от Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, от МОТ,

¹⁰⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Приложения*, пункт 84 повестки дня, документ A/6516, и там же, *двадцать вторая сессия, Приложения*, пункт 86 повестки дня, документ A/6913.

ФАО, ВОЗ, МСЭ и от МАГАТЭ¹⁰⁶, затем позже были получены доклады от ИКАО и от МБРР (последний прислал их в два приема), а также от БИРПИ, от Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, от Европейского совета и от ОАГ¹⁰⁷.

В соответствии с пунктом 6 постановляющей части резолюции 2166 (XXI), в котором содержится просьба к специализированным учреждениям и заинтересованным межправительственным организациям послать на конференцию наблюдателей, прения в Конференции дали также возможность заслушать, кроме представителей правительств, наблюдателей международных организаций и, в частности, наблюдателей от МОТ и МБРР¹⁰⁸. Как известно, главным в прениях, касающихся вопросов, затрагивающих этот доклад, было окончательное определение сферы применения статей, представленных на рассмотрение Конференции. Постановив, что обсуждаемая конвенция будет применяться к договорам, которые являются учредительным актом международных организаций, и к их договорам, принятым в рамках одной организации, но только «без ущерба для соответствующих правил данной организации» (статья 5 Венской конвенции о праве международных договоров¹⁰⁹), Конференция приняла важное решение не только потому, что оно выражает самые глубокие опасения международных организаций, которыми частично объясняется наибольшая часть их замечаний, но и потому, что оно является серьезным обязательством на будущее в том, что касается соглашений, заключаемых самими международными организациями. Фактически, как уже отмечалось (и это положение следует еще раз подчеркнуть), вряд ли можно представить, что в отношении соглашений, заключаемых самими международными организациями, будет установлен менее либеральный режим, чем режим, который применяется к договорам, являющимся учредительными актами организаций, или к договорам, принятым в рамках организаций. Кроме того, положения Конвенции 1969 года в том, что касается договоров, которые лежат в основе создания международных организаций, или договоров, принятых в рамках международных ор-

¹⁰⁶ Там же, пункт 86 повестки дня, документ A/6827 и Add.1 и 2.

¹⁰⁷ См. A/CONF.39/7 и Add.1 и Add.1/Corr.1 и Add.2.

¹⁰⁸ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.68.V.7) страницы англ. текста: 33, 6-е заседание Комитета полного состава, пункт 24 (МБРР); 36, 7-е заседание, пункт 2 (МОТ); 42, 8-е заседание, пункт 1 (ФАО); 47, 9-е заседание, пункт 11 (Европейский совет); 48, 9-е заседание, пункт 22 (Лига арабских государств и пункт 25 (БИРПИ).

¹⁰⁹ Конвенция далее именуется «Конвенция 1969 года» *ibid.*, *First and second sessions, Documents of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 290].

ганизаций, относятся также к деталям принципиальных вопросов, которые действительны и в отношении договоров, заключаемых этими организациями.

47. В том, что касается этих последних соглашений, то основу прений составляли различные поправки, в которых содержались предложения не следовать последним предложениям Комитета и включить эти соглашения в сферу регулирования будущей конвенции, изменив ее текст и добавив туда специальные необходимые положения¹¹⁰. Хотя эти поправки, в конечном счете, были отвергнуты, но тем не менее результат был двойным: они дали возможность по-новому изложить эту проблему и привели затем к тому, что Конференция в качестве компромисса приняла резолюцию, в которой она

...рекомендует Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, чтобы она поручила Комиссии международного права изучение, в консультации с основными международными организациями, проблемы договоров, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями¹¹¹.

На этой основе Шестой комитет Генеральной Ассамблеи в ходе двадцать четвертой сессии рассмотрел вышеупомянутую резолюцию¹¹² и принял в том же духе проект резолюции, который Генеральная Ассамблея приняла в качестве резолюции 2501 (XXIV)¹¹³. В свете этой резолюции Комиссия международного права на своей двадцать второй сессии включила этот вопрос в свою общую программу работы и учредила Подкомитет, поручив ему рассмотрение проблем, которые возникают в предварительном порядке по этому вопросу. Рассмотрев и приняв на своей двадцать второй сессии предварительный доклад этого Подкомитета¹¹⁴, Комиссия приняла к сведению на своей двадцать третьей сессии рабочий документ, который Генеральный секретарь подготовил по просьбе Комиссии и который содержит в себе краткую библиографию, историю вопроса и предварительный список соответствующих договоров, опубликованных в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций¹¹⁵. В ходе этой же сессии Подкомитет дважды собирался на заседания и представил Комитету доклад, который содержит в себе общее изложение мнений, выраженных членами Подкомитета в ответ на вопросник, предложенный председателем Подкомитета, и в котором в виде приложения вос-

производится вопросник и полный текст отдельных ответов¹¹⁶. Этот доклад был рассмотрен и принят без изменений Комиссией международного права¹¹⁷. По некоторым важным вопросам проявились общие тенденции, которые являются действительными и в настоящее время; они определяют направление работы Комиссии и ее Специального докладчика. Шестой комитет одобрил также работу Комиссии международного права по этому вопросу. В проекте резолюции, принятом Комитетом, он, в частности, предложил Ассамблее рекомендовать Комиссии международного права

продолжать рассмотрение вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

Генеральная Ассамблея приняла рекомендацию¹¹⁸.

48. Эти положения являются историческим обзором фактов, предшествовавших настоящему докладу. Однако представляется, что ко всем только что названным фактам следует еще добавить и результаты работы, которая проводилась по выработке проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. Речь идет о первом проекте, разработанном Комиссией международного права, в котором ставилось под сомнение, в первую очередь, право международных организаций. В этом случае Комиссия по мере необходимости определяла свое отношение к некоторым весьма общим вопросам, таким как сфера применения проекта, понятие международной организации и соотношение между нормами проекта и собственными нормами каждой заинтересованной организации; такие вопросы неизбежно возникают в отношении возможного проекта соглашений, заключаемых международными организациями. Но прежде всего был поставлен и обсужден вопрос об определении формы, при помощи которой статьи проекта о представительстве государств могли бы связать организации, которые их касаются; и именно этот вопрос является вопросом, тесно связанным с вопросом о соглашениях, заключаемых международными организациями. Так что по окончании работы по этой последней теме будет необходимо позднее учитывать некоторые указания, собранные по этому поводу.

2. МНЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

49. Уже в 1966 году и позднее в 1967 году представители правительств разделились на две груп-

¹¹⁰ *Ibid.*, стр. 110 англ. текста, документ A/CONF.39/14, пункт 24 b, d и e.

¹¹¹ *Ibid.*, стр. 285 англ. текста, документ A/CONF.39/26; приложение, резолюция, касающаяся статьи I Венской конвенции о праве международных договоров.

¹¹² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Шестой комитет*, 1103—1111 и 1119-е заседания, и там же, *Приложения*, пункты 86 и 94 b повестки дня, документ A/7746, пункты 109—115.

¹¹³ Там же, пункт 118.

¹¹⁴ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 362, документ A/8010/Rev.1, пункт 89.

¹¹⁵ A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2.

¹¹⁶ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 221, документ A/CN.4/250.

¹¹⁷ Там же, том I, стр. 340, 1129-е заседание, пункт 52.

¹¹⁸ Резолюция 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи. См. также *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет*, 1255—1265 и 1280-е заседания, и там же, *Приложения*, пункт 88 повестки дня, документ A/8537.

пы, причем каждая из них придерживалась комплекса противоречивых мнений, но все они были единодушны в отношении важности, которую они придавали тому и другому комплексу: с одной стороны, было разумным ограничить Конвенцию договорами между государствами и, с другой стороны, достойно сожаления то, что в сфере применения будущей конвенции не вошли международные соглашения, важность и число которых увеличивается; развивающиеся страны считали важными эти соглашения в сфере оказания помощи; Соединенные Штаты Америки были обеспокоены соглашениями, заключаемыми МАГАТЭ с целью контроля в отношении расщепляющихся веществ¹¹⁹.

50. Эта проблема возникла в последний раз в 1968 году в Комитете полного состава Конференции по праву договоров в связи с поправками Соединенных Штатов Америки и Вьетнама о применении Конвенции к комплексу соглашений, заключенных между двумя или несколькими государствами или другими субъектами международного права; все это конкретно касается соглашений международных организаций¹²⁰. До отклонения этих поправок они стали объектом длительных дискуссий в Комитете полного состава¹²¹. В связи с этим были представлены многочисленные соображения различными правительствами¹²². Наиболее интересные из поставленных вопросов касаются следующего положения: касается ли приспособления текста проекта статей к соглашениям, заключенным международными организациями, относительно простых вопросов редакционного характера, или оно ставит под сомнение более щекотливые и серьезные вопросы, требующие глубокого рассмотрения? Для ответа на этот вопрос Соединенные Штаты предложили включить в состав рабочей группы, кроме делегатов, представителей некоторых международных организаций, которые вместе работали в тех же рамках, что и Конференция. Соединенные Штаты, как и поддерживающие их предложение государства, считали, что этот вопрос носит прежде всего редакционный характер. Те, кто выступали против расширения сферы применения проекта статей, придавали особое значение и, среди прочего, некоторым определенным соображениям, которые представляются интересным здесь привести. Некоторые представители решительно выступали за то, что вопрос о соглашениях между международными организациями еще не созрел для кодификации¹²³.

¹¹⁹ См. A/CONF.39/5 (vol. I) и A/CONF.39/5 (vol. II). Вряд ли соглашения организаций приводились в замечаниях и поправках, касающихся окончательного текста проекта статей о праве договоров, представленных в 1968 году до Конференции (A/CONF.39/6 и Add.1 и 2).

¹²⁰ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First and second sessions; Documents of the Conference (op. cit.)*, стр. 110 англ. текста, документ E/CONF.39/14, пункт 24 b и d.

¹²¹ *Ibid.*, First Session (op. cit.), стр. 11 англ. текста и далее, 2-е и 3-е заседания Комитета полного состава.

¹²² См. A/CN.4/L.161/Add.1, пункты 29—59.

Для других соглашения международных организаций представляли собой весьма многочисленные особенности¹²⁴: не только их процедура разработки была различной, но они также имели различный характер¹²⁵; еще одна трудность заключалась в глубоких различиях, которые можно отметить между отдельными организациями¹²⁶; более того, изменение практики организаций привело даже к изменению традиционных норм, применяемых к отношениям между государствами¹²⁷. При более глубоком рассмотрении технических проблем некоторые представители были вынуждены признать, что под сомнение был поставлен даже вопрос о лице международных организаций; их компетенция и их способность заключать международные соглашения всегда ограничивались и суживались в зависимости от их функций и целей, которые излагались в их учредительных актах¹²⁸. Кроме того, большие трудности вызвало решение вопроса об установлении процедур, при помощи которых нормы, касающиеся международных организаций, могли бы быть применены так, чтобы стать обязательными для этих международных организаций¹²⁹. Опять возник вопрос, который уже ставился на рассмотрении Комиссии международного права и который должен быть положен в основу изменений проекта статей (о чем будет сказано позже), и этот вопрос касается так называемых «трехсторонних» соглашений, поскольку они заключаются между двумя государствами А и В и организацией С.

51. Но эти замечания, сделанные международными организациями, являются наиболее ценными и заслуживают того, чтобы их рассмотреть подробнее. Международные организации приняли во внимание два противоречивых соображения: с одной стороны, твердое желание добиться применения одного и того же правового режима к договорам между государствами и к соглашениям международных организаций и, с другой стороны, забота о том, чтобы не ограничивать творческую свободу международных организаций нормами, не полностью соответствующими их потребностям, которые постепенно становятся все более явными по мере расширения их деятель-

¹²³ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), страницы англ. текста: 12, 2-е заседание Комитета полного состава, пункт 16 (Цейлон); 15, 3-е заседание, пункт 12 (Уругвай); 19, пункт 62 (Япония).

¹²⁴ *Ibid.*, страницы англ. текста: 11, 2-е заседание, пункт 7 (Индия); 12, пункт 17 (Цейлон); 13, пункт 26 (СССР); 16, 3-е заседание, пункт 18 (Чехословакия); 18, пункт 38 (Финляндия).

¹²⁵ *Ibid.*, стр. 17 англ. текста, 3-е заседание, пункт 29 (Афганистан).

¹²⁶ *Ibid.*, страницы англ. текста: 16—17, 3-е заседание, пункт 22 (Гана); 18, пункт 43 (Швейцария).

¹²⁷ *Ibid.*, стр. 12 англ. текста, 2-е заседание, пункты 15 и 18 (Цейлон).

¹²⁸ *Ibid.*, страницы англ. текста: 17, 3-е заседание, пункт 30 (Польша); 18, пункт 43 (Швейцария).

¹²⁹ *Ibid.*, страницы англ. текста: 13, 2-е заседание, пункт 22 (Ямайка); 15, 3-е заседание, пункт 12 (Уругвай).

ности. По первому пункту все оправдания пали: слишком различные нормы из-за большого числа теряют свою силу, и во многих случаях трудно отделить их соответствующие сферы применения; таково положение, например, в случаях, когда речь идет об определении режима, применимого к договорам между несколькими государствами и международной организацией¹³⁰. Но преобладающим было опасение того, что у организаций в будущем будет наблюдаться значительный перерыв в развитии. Эта последняя забота проявилась с особой силой в отношении вопроса, который Конференция решила, постановив применять обсуждаемый проект к учредительным договорам международной организации и к договорам, принятым в ее рамках. Как известно, нормы, разработанные Комиссией международного права и утвержденные Конференцией, будут применяться лишь к тем договорам, которые заключаются «без ущерба для соответствующих правил данной организации».

Представители международных организаций выразили серьезную озабоченность в связи с этим вопросом. Они пытались расширить смысл этой формулы¹³¹, затем отметили, что они толкуют ее очень широко¹³², и заявили, что эту оговорку очень трудно применять¹³³. Их усилия были в первую очередь направлены на то, что считается надлежащими нормами организации: для них речь идет не только о существующих нормах, но также и о нормах, которые могут быть приняты в будущем¹³⁴. Для некоторых лиц появилась трудность в отношении того, что было «практикой» международных организаций; входит ли понятие «практика» в понятие «надлежащая норма организации»? Ответ не вызывал никакого сомнения в отношении «установившейся практики», то-есть в отношении «практики», основанной на норме-обычае, которая поэтому превратилась

в «надлежащую норму организации»¹³⁵. Но не вызывает никакого сомнения то, что представители организаций хотели также сохранить за собой право на разработку новых практических методов, то есть использовать некоторые обычные методы, которые в течение всего обычно предшествующего консолидации периода не были «установившимися нормами», но привели к тому, что организация расширила проектированные статьи¹³⁶. Непризнание за организациями этой последней свободы привело бы к нежелательным результатам, заключающимся в разрешении устаревать нормы Конвенции 1969 года не обычным способом, а посредством официального правового акта в письменной форме, равноценного «надлежащей норме организации». Может быть именно исходя из этого последнего соображения, международные организации в отношении проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями предъявили гораздо более жесткие и точные требования, чем в отношении Конвенции 1969 года¹³⁷.

52. Мы вернемся к этой проблеме несколько позднее, но эти краткие замечания показывают, что все международные организации, которые представили свои замечания в связи с проектом статей о праве договоров, прекрасно представляют себе их объем, цель и трудности, которые поднимают много принципиальных вопросов, из которых один из наиболее важных заключается в том, чтобы установить, каким образом разработанные в процессе кодификации нормы могут

¹³⁰ По этому пункту см. позицию ФАО (A/CONF.39/5, vol. I, p. 62) и особенно позицию МБРР (A/CONF.39/7/Add.1 и Corr.1, para. 3, и A/CONF.39/7/Add.2, para. 3).

¹³¹ С самого начала Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций предлагал заменить в статье 4 проекта (статья 5 Конвенции 1969 года) слова «принятому в рамках какой-либо международной организации» словами «заключенному под эгидой какой-либо международной организации или сданному ей на хранение» (A/CONF.39/5, том I, стр. 91—92, и *Official Records of the Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), стр. 56 англ. текста, Комитет полного состава, 10-е заседание, пункт 32; см. также комментарии ФАО (A/CONF.39/5, vol. I, p. 97).

¹³² См. МОТ (A/CONF.39/5, vol. I, p. 89) и *Official Records of the Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), стр. 37 англ. текста, Комитет полного состава, 7-е заседание, пункт 17: «каждая организация имеет lex specialis, который, в случае необходимости, нарушает общее правило». МБРР (A/CONF.39/7/Add.1, para. 2) высказался за оговорку о том, что договоры заключены под эгидой соответствующей организации.

¹³³ См. Европейский совет (A/CONF.39/7, p. 15).

¹³⁴ См. ФАО (A/CONF.39/5, vol. I, p. 88); Европейский совет (A/CONF.39/7, p. 17); МОТ [*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session* (стр. 37 англ. текста), Комитет полного состава, 7-е заседание, пункт 17].

¹³⁵ См. сэр Х. Уолдок: «Что касается установившейся практики международных организаций, то Комиссия международного права пришла к выводу, что выражение „любая надлежащая норма“ касается также этого аспекта данного вопроса. Это выражение направлено на то, чтобы сразу объединить различные нормы в учредительном акте и вырабатываемые в практике организаций нормы, имеющие обязательный характер». [*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), стр. 57 англ. текста, Комитет полного состава, 10-е заседание, пункт 40]; см. также заявление председателя Редакционного комитета: «...статья 4 не применяется к просто обычаям, которые еще не превратились в обязательные юридические нормы». (*Ibid.*, стр. 147 англ. текста, 28-е заседание, пункт 15.)

¹³⁶ Европейский совет (A/CONF.39/7, p. 17, para. 2 b); ФАО предложила свести понятие надлежащих норм к «практическим методам, применяемым организацией» [*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), стр. 43 англ. текста, Комитет полного состава, 8-е заседание, пункт 8].

¹³⁷ В отношении «надлежащих норм организации» ВПС настоятельно требует уважать его «свободное развитие», «положение де-юре и де-факто» [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II* (часть первая), стр. 501, документ A/8410/Rev.1, приложение I, С, раздел 9] и ссылается «на пункт 20 в конце доклада Шестого комитета Генеральной Ассамблеи» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Приложения, пункт 84 повестки дня, документ A/8147*); см. также замечания МОТ [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II* (часть первая), стр. 496, документ A/8410/Rev. 1, приложение I, С, раздел 4].

стать обязательными для организаций¹³⁸. Кроме того, можно с определенностью сказать, что в ходе Конференции по праву договоров и в отношении возможного распространения проекта статей на соглашения, заключенные международными организациями, наибольшее число оговорок вызвали именно нормы, касающиеся формы заключения договоров; и наоборот, в общем нормы, касающиеся регулирования существа договоров, не привлекали такого же внимания. Однако международные организации проявили по этому вопросу чрезвычайную осторожность, о чем свидетельствует следующее заявление, поступившее от одной из организаций, которая наиболее тесно связана с этой проблемой:

Должное внимание следует уделить — в дополнение к рассмотрению этих «процедурных» вопросов — применимости многих даже более важных «непроцедурных» постановлений «Проекта статей» к соглашениям, в которых участвуют международные организации. Хотя в конце концов и может быть решено, что потребуются лишь приспособление текста касающихся государств статей, такого рода решение не может быть принято до проведения тщательного изучения характера и объектов соглашений, в которых участвуют международные организации¹³⁹.

3. ИЗУЧЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ПРОБЛЕМ

53. По некоторым конкретным аспектам соглашений международных организаций было представлено всего лишь несколько технических замечаний, поскольку большее число таких замечаний сразу бы вызвало неоправданную обязанность их авторов глубоко заняться данным вопросом. Однако необходимо остановиться на нескольких вопросах, поскольку они представляют собой расширение или исправление некоторых анализов, представленных в рамках Комиссии международного права; это изучение показывает, что наиболее заинтересованные международные организации уже располагали важными соображениями относительно проблем, которые Комиссия должна решать в настоящее время. Будут рассмотрены три вопроса: формы заключения договоров, взятие организацией на себя функций, предусмотренных в конвенции, заключенной между государствами, и режим так называемых «трехсторонних» соглашений.

а) Формы заключения договоров

54. Когда речь идет о том, чтобы привести примеры сфер, в которых соглашения международных организаций значительно отличаются от договоров между государствами, или, по меньшей мере, от режима, который был установлен в отношении их в проекте статей по праву договоров,

¹³⁸ MOT [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session..., (op. cit.), стр. 36 англ. текста, Комитет полного состава, 7-е заседание, пункт 2] хотела бы, в частности, чтобы был урегулирован вопрос о том, «каким образом кодификация норм, регулирующих эти соглашения, может стать обязательной для соответствующих международных организаций».

¹³⁹ IBRD, A/CONF.39/7/Add.1, para. 4 in fine.

то один из этих примеров легко можно найти в случае

Вступления в силу соглашения, происходящего непосредственно в результате независимых действий законодательных органов заинтересованных организаций, без обмена какими-либо подписями или ратификационными грамотами¹⁴⁰.

55. Это замечание, представленное Конференции, было весьма справедливым в тот момент, когда о нем было сообщено. Но как известно, на основании поправки, представленной Польшей и Соединенными Штатами Америки (которая стала статьей 11), Конференция приняла новую статью, в которой говорится следующее:

Согласие государства на обязательность для него договора может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились¹⁴¹.

56. Для того чтобы избежать рассмотрения здесь происхождения всех аспектов текста, в котором они приводятся в кратком виде или, при необходимости, отсутствуют и который оказал радикальное влияние на ряд других статей, сохраненных в этой Конвенции, следует принять во внимание тот факт, что данная статья 11 закрепляет в договорном порядке отсутствие какого-либо условия в отношении формы и значения простого соглашения на основе принципов договорного права: согласие обязует независимо от какой-либо формы или, если угодно, взаимное согласие имеет такую силу, что оно способно свободно выбирать свои формы выражения. Если читать этот текст, заменяя термин «государство» выражением «международная организация», то можно получить норму, в рамках которой уже сейчас может быть признана законность любой существующей и будущей практики организаций; организации могут так связать себя этим согласием, как они захотят этого.

Отсюда следует довольно важный вывод: все проблемы, которые, как вполне законно считали международные организации, обнаружили в

¹⁴⁰ IBRD, A/CONF.39/7/Add.1, para. 4 a. МБПП приводит в качестве известных примеров соглашения, которые обычно заключаются организациями для регулирования их взаимоотношений (ср. ST/SG.14).

¹⁴¹ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.), стр. 124 англ. текста, документ A/CONF.38/14, пункты 103, 104 и 105—108; *ibid.*, First Session... (op. cit.), страницы 83—84 англ. текста, Комитет полного состава, 15-е заседание, пункты 42—56, 344, 59-е заседание, пункты 67—71; *ibid.*, Second Session, Summary records of plenary meetings and of the Committee of the Whole (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.6), стр. 23—24 англ. текста, 9-е заседание, пункты 55, 57 и 60—74; и стр. 159 англ. текста, 29-е заседание, пункт 7. Эта поправка, объясняется замечаниями, представленными до Конференции Польшей (A/CONF.39/6/Add.1, p. 14), и объяснениями, представленными представителем Польши в Комитете полного состава [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session... (op. cit.), стр. 84 англ. текста, Комитет полного состава, 15-е заседание, пункты 44—48].

проекте статей по праву договоров, принятых Комиссией международного права в 1966 году, в большей своей части полностью исчезли из текста Конвенции 1969 года; в такой же степени была значительно облегчена работа Специального докладчика и Комиссии.

57. Однако по-прежнему дело обстоит с другими проблемами, которые также связаны с *заключением* договоров, но которые касаются *представительства* или *юридического лица*. Эти проблемы уже вставали перед Комиссией международного права¹⁴², которая оставила их в стороне даже в том, что касается области договоров между государствами. Но в ходе Конференции по праву договоров одна международная организация вполне оправданно напомнила, что в настоящее время международные организации практикуют передачу одна другой непосредственно или подразумеваемо полномочий подписывать соглашения от своего имени¹⁴³. Поэтому возникает проблема, которая, по меньшей мере, по своему объему была бы подходящей для международных организаций. Безусловно, ничто не мешает таким видам представительства в отношении договоров между государствами, и в настоящее время эта практика является довольно распространенной, когда речь идет лишь о том, чтобы предоставить полномочия для заключения *отдельного* договора представителю другого государства. Может быть, в отношении международных организаций эта проблема имеет особые аспекты, которые требуют отдельного рассмотрения в каждом конкретном случае.

Но, став на путь проведения таких исследований, нелегко остановиться на этом, а изучая аспекты представительства международных организаций, обязательно придется столкнуться с проблемами, которые в отношении исполнительных организаций связаны с вопросами о международном лице. Так, некоторые организации учредили вспомогательные органы, которые для выполнения поставленных перед ними оперативных задач заключают большое число международных соглашений; по-видимому, эти соглашения заключаются в рамках той большой автономии, которая предоставляется вспомогательному органу, и они связывают только этот орган¹⁴⁴. Можно было задать вопрос о том, возлагают ли такие соглашения обязательства на организацию, которая их создает своим односторонним решением, особенно в том случае, если каким-либо иным односторонним решением создавшая их органи-

зация в какое-то время их ликвидирует. Хотя эти предположения и имеют глубокие отличия от положения, существующего в рамках конфедерации и федерации государств, они имеют с ними некоторую аналогию. Комиссия международного права учитывает большие трудности, которые имеются в отношении представления предложений, касающихся межгосударственного федерализма, и того, чтобы убедить международную конференцию принять их¹⁴⁵. Поэтому Комиссия лишь с большой осторожностью и со значительными оговорками попытается изучить некоторые аспекты административного и финансового федерализма международных организаций.

б) *Взятие организацией на себя функций, предусмотренных межгосударственным договором*

58. Упоминание об этой проблеме связано со статьей 31 (впоследствии ставшей статьей 35 Конвенции 1969 года) проекта статей, которые регулируют вопрос о последствиях договоров в отношении третьих сторон¹⁴⁶. Поэтому эта проблема, а именно последствия для международных организаций некоторых договоров, участниками которых они не являются, представляет собой одну из наиболее серьезных и наиболее сложных проблем, которые здесь затрагиваются. Практика организаций в том, что касается функций, возложенных на них каким-либо договором, заключенным между государствами, участником которого они не считаются, является очень распространенной, но несколько неясной. Так, принципиальная проблема, заключающаяся в том, какой практики придерживается организация, вызывает несколько соображений, которые следует в дальнейшем изучить.

К решению этой принципиальной проблемы можно приступить, поставив несколько наивный, но представляющий удобной отправной точкой для анализа вопрос: является ли международная организация третьим лицом по отношению к договору, которым она создана? Все права и все основные обязательства организации основываются на тексте ее учредительного акта; эта организация не только может ссылаться на свой учредительный акт, но она должна основывать на этом тексте все свои акции, принимаемые в про-

¹⁴⁵ См. пункт 2 статьи 5 проекта статей о праве договоров [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.), стр. 116—118 англ. текста, документ A/CONF.39/14, пункты 58—66], отклоненный на пленарном заседании [ibid., Second Session... (op. cit.), стр. 15 англ. текста, 8-е заседание, пункт 50].

¹⁴⁶ МБРР в этом отношении ссылается на «обычай, по которому международные организации часто принимают на себя в порядке молчаливого согласия (а не явно выраженного согласия, как это предусмотрено в статье 31 «Проекта») обязательства или функции в отношении договоров, участниками которых они не являются (но которые, возможно, были заключены под их эгидой)», (A/CONF.39/7/Add.1, para. 4 b).

¹⁴² См. выше, пункт 41.

¹⁴³ Речь идет о МБРР, который приводит в качестве примера статутное представительство, предоставленное МБРР уставами МФК (статья IV, раздел 7) и МАР (статья VI, раздел 7), а также подразумеваемое представительство, которое в настоящее время используется между организациями, которые принимают участие в ПРООН (A/CONF.39/7/Add.1, para. 4 c).

¹⁴⁴ К. Karunatilike, *Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance* (Paris, Pédone, 1967), p. 145.

цессе своей деятельности: поэтому она не является третьим лицом по отношению к своему учредительному акту; в отношении этого можно было бы сказать, что это само собой разумеется. Но, став на этот путь, можно столкнуться с некоторыми трудностями в отношении учредительных актов. Фактически имеются и другие договоры, касающиеся этих актов, по отношению к которым они являются своего рода исполнительными актами, как коллективные соглашения, касающиеся привилегий и иммунитетов организаций. Может быть несколько позднее следовало бы рассмотреть вопрос о том, нужно ли обобщать эту формулу в отношении таких договоров и необходимо ли считать, что по отношению к ним организация не является третьим лицом.

59. Предположение, на котором основаны приведенные только что соображения, вполне определенно относится к договорам, подпадающим под действие Конвенции 1969 года. Но следует пойти несколько дальше и предусмотреть теперь случай уже с созданной организацией, на которую новый договор между государствами возложил новую функцию, которая не была предусмотрена ее учредительным актом; впрочем, формы деятельности могут быть самыми разнообразными; круг государств — участников этой новой конвенции может отличаться от круга государств — членов данной организации; новая конвенция может наделить новой компетенцией один из уже существующих органов организации или же она может создать совершенно новый орган, который она поместит в рамки прежде существовавшей организации. Само собой разумеется, что можно было бы изложить многие юридические трудности, которые могут возникнуть в этих случаях. Насколько известно Специальному докладчику, имеются лишь очень немногие и краткие исследования, которые касались бы таких ситуаций¹⁴⁷.

Рассуждая в духе статей Конвенции 1969 года, можно прийти к следующему выводу: для обеспечения нормального исполнения этих новых конвенций необходимо изменить в соответ-

¹⁴⁷ В своих замечаниях по проекту статей о представителях государств при международных организациях (принятому в 1968, 1969 и 1970 годах) МОТ подняла такую проблему: «Действительно, некоторые международные конвенции, например уставы международных организаций, предусматривают обязательства в отношении этих организаций. Однако в таких случаях речь идет о положении, отличающемся от того, с которым мы сталкиваемся в настоящем случае, поскольку там речь идет о задачах и целях организаций, которые определены этими уставами, в то время как в данном случае обязательства, возлагаемые на организацию, не являются частью ее уставных задач» [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 496, документ A/8410/Rev.1, приложение I, С, раздел 4]. Всемирный почтовый союз еще более энергично заявляет, что «для международной организации, в отношении которой не установлено никакой связи с договором (согласно ее уставным правилам), положения этого последнего являются *res inter alios acta*», (там же, стр. 501, документ A/8410/Rev.1, приложение I, С, раздел 9).

ствии с обычной процедурой учредительный акт организации: новая конвенция фактически не оказывает влияния на организацию, которая в отношении этой новой конвенции является третьим лицом. Но путь изменения учредительного акта соответствующей организации является чрезвычайно сложным; очевидно, он никогда не применялся. Другой метод, формально менее правильный, но более практичный, заключается в том, чтобы не приступать к этим нововведениям без согласия заинтересованных сторон; в том случае, когда на уже существующий орган возлагается какая-либо новая функция, то у этого органа должно быть истребовано согласие; в том случае, когда какой-либо новый орган связывается с существовавшей ранее организацией, она также должна дать свое согласие.

60. В международной практике, безусловно, были случаи, когда предоставлялись официальные консультации для получения согласия этого органа или заинтересованной международной организации¹⁴⁸. Но в общем обычно так не бывает. Фактически новая конвенция всегда готовится и заключается под эгидой какой-либо организации; именно органы этой организации стараются изменить свою компетенцию и именно эта организация в своих соответствующих рамках утверждает новый орган. Поэтому не прибегают ни к каким официальным консультациям, считая, безусловно, что эти изменения подразумеваются сами собой. Можно ли сказать, что орган или организация в зависимости от случая, молчаливо соглашаются с функциями, которые ей передаются? Или, если так, то необходимо ли в данном случае принимать дополнительный договорный акт, при помощи которого организация становилась бы участником не нового договора между государствами, а скорее это было бы соглашением, заключенным между данной организацией, с одной стороны, и государствами-членами, являющимися участниками новой конвенции, с другой стороны?

Эти трудности имеют не только теоретические аспекты; они могут возникнуть во время обсуждения административных или финансовых вопросов. Они возникли в связи с обычной деятельностью некоторых международных организаций. Так, некоторые из них играют определяющую роль в подготовке некоторых конвенций между государствами и *ставят свои подписи* на разработанных таким образом договорах, не считая себя на основании этого факта сторонами в данном договоре. Может ли такая подпись ставиться лишь с целью удостоверения текста договора или же она рассматривается как со-

¹⁴⁸ В 1953 году созданный в соответствии с Конвенцией 1925 года Постоянный центральный совет по опию, как орган, «связанный» с Организацией Объединенных Наций, был запрошен о том, согласится ли он осуществлять функции, которые предполагалось возложить на него в соответствии с новым договором; впоследствии эта практика не соблюдалась.

гласие организации с правами и обязанностями, предусмотренными в данном тексте? И в этом последнем случае толкуется ли эта процедура как односторонний акт или как согласие принять дополнительное соглашение, которое объединит организацию и государство, которые в будущем станут сторонами этой конвенции? Из этих вопросов, естественно, вытекают замечания, представленные международными организациями в связи с Конференцией по праву договоров¹⁴⁹. Наконец, речь идет о том, чтобы на самой широкой основе исследовать вопрос, состоящий в том, *какие позиции может занять, какая-либо организация в отношении конвенции, в которой она не является участником, каким может быть государство.*

Необходимо получить обширную информацию по этому вопросу, но внешние границы обширного поля исследований уже можно проследить в полученных замечаниях.

с) *Соглашения, именуемые «трехсторонними»*

61. Как уже говорилось¹⁵⁰, характерным для таких договоров является не тот факт, что имеются три какие-либо стороны, а тот факт, что сторонами такого договора являются два государства (или более) и одна международная организация (или более), причем три стороны или группы сторон не находятся в одинаковом положении в отношении договора. Классическим примером этого являются соглашения, заключенные для предоставления расщепляющихся материалов между двумя государствами (с одной стороны, государством, которое предостав-

ляет, и, с другой стороны, государством, получающим такие материалы) и МАГАТЭ (осуществляющим контроль); эти соглашения уже сыграли определенную роль в решении Соединенных Штатов Америки, направленном на изыскание путей расширения сферы применения проектов статей о праве договоров, с тем чтобы включить в нее соглашения международных организаций. Эти соглашения ставят довольно серьезную проблему в отношении применения Конвенции 1969 года о праве договоров в ее окончательной редакции.

В принципе такие соглашения являются соглашениями, заключаемыми международными организациями.

Эта проблема рассматривалась также и Комиссией международного права, и было предложено подчинить эти трехсторонние соглашения нормам, содержащимся в проекте статей¹⁵¹. Но Комиссия склонилась к более общей формуле, которая ограничивается тем, что резервирует возможность применения к соглашениям между международными организациями «любых из правил, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они будут подпадать независимо от этих статей»¹⁵². Но после того, как этот вопрос вновь был поставлен Соединенными Штатами Америки¹⁵³, ФАО¹⁵⁴, Австралией, Канадой и Швецией¹⁵⁵, эксперт-консультант Конференции по праву договоров заявил, что эти соглашения не входят в сферу применения проекта статей¹⁵⁶. Поэтому в результате спонтанно проявившейся инициативы, но, «для того чтобы добиться точности, которая, как ему представляется, соответствует желанию некоторых делегаций»¹⁵⁷, Редакционный комитет добавил к тексту статьи 3 проекта Конвенции положение, гласящее:

[Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права

¹⁴⁹ МБРР заявил следующее:

«Иногда организация, под эгидой которой заключается договор, берет на себя эти функции в явной форме путем подписания договора (однако не становясь участником его), как это сделал Банк, например, в отношении трех соглашений, упомянутых в списке 2 [Статьи соглашения МФК, Статьи соглашения МАР, Конвенция об урегулировании связанных с инвестициями споров между государствами и гражданами других государств]: более часто это не делается; например, МАГАТЭ взяло на себя ряд функций в соответствии или в связи с Венской конвенцией о гражданской ответственности за ядерный ущерб, не подписав ни ее, ни Заключительного акта Конференции, в которых она была сформулирована (см. IAEA Legal Series No. 2)».

(A/CONF.39/7/Add.1, foot-note 5, также приводится в документе (A/CN.4/L.161/Add.1, p. 12, foot-note 22). Ниже будет отмечено, что практика организации ставить свои подписи с целью удостоверения принятого текста в рамках этой организации является обычной (см., например, Конвенция от 14 ноября 1970 года о незаконном обращении культурных ценностей (UNESCO document 16 C/17). Что касается практики принятия какой-либо организацией на себя ответственности, связанной с новой компетенцией без прямо выраженного согласия какого-либо органа, компетентного в этом отношении, то она обобщается на все более высоком уровне [см. например, Конвенцию о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении от 28 сентября 1971 года, передающую Совету Безопасности полномочия на принятие решения] [см. резолюцию 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, приложение].

¹⁵⁰ См. выше, пункт 50.

¹⁵¹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год*, том I, стр. 12 англ. текста, 777-е заседание, пункт 24 (г-н Рейтер).

¹⁵² *Там же, 1966 год*, том II, стр. 190 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, статья 3.

¹⁵³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Приложения*, пункт 86 повестки дня, документ A/6827/Add.2; A/CONF.39/5, том I, стр. 66; *United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session... (op. cit.)*, стр. 11 англ. текста, Комитет полного состава, 2-е заседание, пункт 2.

¹⁵⁴ «По нашему мнению, было бы целесообразно избежать ситуаций, в которых два различных свода правил будут применяться по отношению к одному и тому же международному документу в зависимости от того, относится ли проблема, возникающая в связи с документом, к области отношений между государствами или к области отношений между государствами и международными организациями» (A/CONF.39/5, vol. I, p. 67).

¹⁵⁵ *United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session... (op. cit.)*, стр. 14 англ. текста, Комитет полного состава, 2-е заседание, пункт 31; и стр. 15 и 20 англ. текста, 3-е заседание, пункты 4 и 66.

¹⁵⁶ *Ibid.*, стр. 20 англ. текста, 3-е заседание, пункт 78.

¹⁵⁷ *Ibid.*, стр. 147 англ. текста, 28-е заседание, пункт 7.

или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает:]

...
с) применение настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных организаций, участниками которых являются также другие субъекты международного права¹⁵⁸.

Хотя один из представителей сформулировал некоторые оговорки к добавлению, которое выходит за рамки редакционных изменений¹⁵⁹, статья в целом была одобрена на пленарном заседании Конференции 102 голосами, причем никто не голосовал против¹⁶⁰.

62. Можно, однако, задать вопрос, насколько важно такое положение. Его применение обуславливается характером того или иного договора. Лишь в определенных условиях *возможно* и *целесообразно* дифференцировать сугубо межгосударственные отношения и группу других отношений. Для того чтобы это стало *возможно*, необходимо, чтобы не все правовые отношения были взаимозависимы по смыслу права договоров; важно, чтобы эта дифференциация не противоречила ни предмету, ни цели договора. Для того чтобы такое подразделение было *целесообразным*, необходимо, чтобы организации являлись участниками договора как обычные участники, то есть так же, как государство. Действительно, это последнее условие не всегда выполнимо, так как организации редко находятся в одинаковом положении с государствами-членами. В большинстве случаев они выполняют специальные функции; так, в частности, обстоит дело, когда на них возлагается *контроль* сделки или когда они играют роль посредника при оказании помощи или поддержки. В этом случае можно довольно легко рассмотреть в отдельности связи, вытекающие из трехстороннего соглашения, и сгруппировать их в два соглашения: договор между государствами и договор между государствами и международной организацией; в этом втором соглашении организация соглашается играть роль, предусмотренную для нее в соглашении между государствами. В действительности, это приближает нас к ранее рассмотренной гипотезе о договоре между государствами, возлагающими на международную организацию новые функции. Различие между двумя механизмами основывается главным образом на соображениях практического характера. Когда речь идет о многостороннем договоре, открытом для большого числа участников (для всех членов организации и иногда для государств, не являющихся членами), организация осуществляет функции, предусмотренные этим договором, причем в большинстве случаев с ее стороны не требуется специального засвидетельствования ее

согласия; это практическое решение обусловлено ролью организации в подготовке такого рода соглашений и широкой перегруппировкой двух затрагиваемых категорий государств: государств — членов организации и государств, желающих стать участниками договора. Напротив, в том случае, если организация имеет дело с весьма ограниченным кругом государств — в принципе с двумя государствами или немногим более — и если ее роль четко определена в этом конкретном случае, с ее стороны требуется специальной согласие, причем наиболее прямой и простой способ добиться этого согласия заключается в ее присоединении к данному договору, который, таким образом, становится «трехсторонним» договором, то есть именно таким, как он был определен выше. Но можно также прибегнуть и к другому способу решения проблемы: заключить межгосударственный договор, а затем — дополнительный (коллатериальный) договор между государствами — участниками первого договора, с одной стороны, и организацией — с другой стороны; но это решение более сложное.

63. Какой бы вывод ни напрашивался в результате юридического анализа «трехстороннего» соглашения, случайное положение, включенное с запозданием в статью 3 с Конвенции 1969 года, не устраняет все трудности. Вследствие этого представляется целесообразным привести нормы, касающиеся соглашений, заключаемых международными организациями, в соответствие с нормами, содержащимися в Конвенции 1969 года, о договорах между государствами. С другой стороны, замечания в отношении трехсторонних договоров свидетельствуют о необходимости изучить в более широком плане те ситуации, в которых может оказаться международная организация по отношению к договору, участниками которого являются главным образом государства.

4. УЧАСТИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЯХ

64. Как об этом уже неоднократно говорилось и повторялось¹⁶¹, одна из важных проблем права соглашений международных организаций заключается в том, чтобы определить, в каких условиях международная организация может стать участником договора, открытого для широкого круга государств, с тем чтобы быть приравненной в отношении этого договора к какому-либо участнику, то есть к государству.

Когда Комиссия международного права приступила в 1962 году к разработке проекта статей о праве договоров, проблема была уже известна; однако на этот счет имелись лишь некоторые замечания теоретического характера, и практика в этой области была весьма ограниченной. Поскольку Комиссия уделила немного времени вопросам, поднятым соглашениями ме-

¹⁵⁸ *Ibid.*, стр. 146 англ. текста, 28-е заседание, пункт 4.

¹⁵⁹ *Ibid.*, стр. 147 англ. текста, 28-е заседание, пункт 8.

¹⁶⁰ *Ibid.*, *Second Session...* (*op. cit.*), стр. 4 англ. текста, 7-е пленарное заседание.

¹⁶¹ См. выше, пункты 3, 12, 42 и 58.

ждународных организаций, и ввиду того, что она решила в конечном счете исключить, насколько возможно, эту тему из своего проекта статей о праве договоров, эта проблема была рассмотрена не в ее исследованиях, а в замечаниях к ее проекту. Намечаемая конвенция могла не затрагивать этот вопрос, но сам факт существования конвенции выдвигал эту проблему. Действительно, некоторые статьи конвенции могли быть действительными для международных организаций. Каким же образом эти статьи могли быть действительными для международных организаций, которые не были бы участниками намечаемой конвенции? Как только встал этот вопрос, он неизбежно должен был принять более широкий смысл: каким образом а fortiori любая конвенция, касающаяся соглашений международных организаций, могла бы охватить другие заинтересованные международные организации, если эти последние не могли стать ее участниками? Каким образом в еще более широком плане какая-либо конвенция, касающаяся того или иного элемента права международных организаций, могла бы охватить международные организации, которые не имели бы возможности стать ее участниками?

Проблема, которую Конвенция 1969 года не хотела затрагивать с точки зрения общих принципов, возникла, таким образом, в виде специфического случая в связи с самой Конвенцией, а также в связи с последующими конвенциями.

65. Действительно, косвенно некоторые положения Конвенции 1969 года касались вопросов из области права международных организаций, в отношении которых, казалось, требовалось специальное согласие международных организаций; нетрудно привести примеры на этот счет.

Конвенция применяется «без ущерба для соответствующих правил данной организации» к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, «принятому в рамках международной организации» (статья 5). Та же оговорка о «соответствующих правилах данной организации» не применима к договорам, заключенным «под эгидой организаций»; но каким образом могла бы она охватить с этой точки зрения организации, которые руководствуются нормами иными, чем те, которые предусмотрены Конвенцией для международных договоров, заключенных под их эгидой? Представители международных организаций и особенно представитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций решительно поддержали это возражение¹⁶², хотя все правительства в целом не отнесли к нему с должным вниманием¹⁶³.

¹⁶² См. A/CONF.39/5, vol. I, и *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session...* (op. cit.), стр. 56 англ. текста, Комитет полного состава, 10-е заседание, пункт 32; см. также выше, пункт 51.

¹⁶³ Из ответа США явствует, что они проводят различие

66. Следует также остановиться на пункте 3 статьи 20 Конвенции 1969 года (пункт 3 статьи 17 проекта статей), который гласит:

В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации и если в нем не предусматривается иное, оговорка требует принятия ее компетентным органом этой организации.

Из пояснений, данных Специальным докладчиком, явствует, что в основе этого положения лежит замечание Генерального секретаря относительно практики Организации Объединенных Наций. В документе ST/LEG/7, на который ссылается Специальный докладчик, говорится:

...сама организация должна давать толкование своему учредительному акту и определять применимость к нему оговорки¹⁶⁴.

Принятие пункта 3 статьи 20 не вызвало никаких дебатов ни в Комиссии, ни на Конференции; тем не менее оно создает некоторые трудности с точки зрения *условий договора*. В самом деле, под каким бы углом зрения его ни рассматривали, его трудно применить в конвенционном плане. Если не принимать во внимание правосубъектность международной организации и основываться лишь на праве международных договоров, то для того, чтобы эта статья стала применимой, потребовалось бы, чтобы все государства — члены заинтересованной организации ратифицировали Конвенцию 1969 года. Если же, напротив, учитывать тот факт, что организация является субъектом права, иного, чем право государств-членов, которые входят в нее, пункт 3 статьи 20 не может как конвенционный акт иметь последствия в отношении международной организации, не являющейся участником Конвенции. Таким образом, норма, содержащаяся в пункте 3 статьи 20, не может иметь никакого прямого конвенционного действия. В этом случае можно утверждать, что это положение не имеет никакого другого значения, кроме признания обычной нормы¹⁶⁵. Это был бы хороший

главным образом между внутренними делами организации (например, в отношении процедуры разработки соглашений), к которым должны применяться собственные правила организации, и договорными отношениями между государствами, которые затрагивают, в частности, принципы, касающиеся недействительности договоров, и к которым международные организации не могут применять свои собственные правила (*Ibid.*, стр. 43 англ. текста, Комитет полного состава, 8-е заседание, пункт 20). Представитель Швеции согласился с весьма вольной трактовкой понятия свободы организации в деле развития отдельных видов практики (*Ibid.*, стр. 45 англ. текста, пункт 35). В ответ на возражения Генерального секретаря эксперт-консультант заявил, что «проблемы, затронутые на этот счет, имеют другое юридическое объяснение и не должны обсуждаться в связи со статьей 4» (*Ibid.*, стр. 57 англ. текста, 10-е заседание, пункт 39).

¹⁶⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 66 англ. текста, документ A/CN.4/144, пункт 12 комментария к статьям 17, 18 и 19.

¹⁶⁵ Некоторые правительства дали понять — в рамках или вне Конференции, — что положениям Конвенции 1969 года в любом случае суждено в будущем играть роль обычных норм.

пример расширения договорной нормы в результате возникновения обычая — элемента, предусмотренного статьей 38 Конвенции, но который в данном случае имеет отличительные особенности: первоначальное признание исходит от государств, которые используют возможность, предоставляемую конвенцией, но сама норма возникнет лишь на основе признания со стороны международных организаций.

67. Можно было бы найти другие примеры аналогичных проблем в тексте статей, принятых Конференцией, и международные организации в своих замечаниях подняли принципиальный вопрос¹⁶⁶. Но эти проблемы встают с еще большей остротой в связи с проектом статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, окончательный текст которого должен был быть выработан Комиссией на ее двадцать третьей сессии в 1971 году. Многие международные организации в своих замечаниях ставили прямо вопрос о том, каким образом предлагаемые нормы могут стать обязательными для них. Можно ограничиться цитатой, взятой из замечаний, сделанных МБРР¹⁶⁷:

Еще более важным вопросом, чем любые мероприятия по эффективному участию международных организаций в составлении предлагаемого договора, является разработка процедуры, с помощью которой каждая организация (то есть ее государства-члены) сможет решить, надлежит ли ей присоединиться к договору и каким образом, принимая во внимание, что договор в том виде, в каком он сейчас сформулирован, наложит некоторые прямые обязательства на подписавшие его организации (см., например, проекты статей 22—24). Хотя в этом отношении могут быть предложены различные средства, соответствующие положениям Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений представляют собой наиболее полезный образец, который с небольшими изменениями можно было

¹⁶⁶ См. выше, сноска 137. Несколько положений Конвенции 1969 года в отношении депозитариев непосредственно затрагивают международные организации, когда эти последние выполняют функции депозитария (статьи 77 и 80, пункт 2). Когда депозитарием является международная организация, то каким образом текст может стать применимым к этой последней? Любопытно отметить, что некоторые правительственные делегаты рассуждают так, как если бы организации не имели правосубъектности; так, представитель США заявил, что «Секретариат ООН высказывается в пользу регистрации договоров депозитариями, но что в ряде случаев эта процедура затрудняется по техническим причинам. Например, многие договоры, депонированные в Организации американских государств (ОАГ), не содержат ни одного положения относительно регистрации; для того чтобы зарегистрировать их в ООН, ОАГ должна добиться прежде всего согласия всех сторон». [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session... (op. cit.), стр. 470 англ. текста, Комитет полного состава, 79-е заседание, пункт 4]. Каким образом предлагаемая норма может касаться ОАГ, которая не является участником Конвенции 1969 года, а может считаться им лишь в результате возникновения обычая?

¹⁶⁷ Вопрос ставился также представителями МОТ и ВПС. Упомянутые замечания были опубликованы в докладе Комиссии международного права о работе ее 23-й сессии [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 498, документ A/8410/Rev.1, приложение I, С, раздел 5].

бы включить в предлагаемый договор, а также в последующие договоры, имеющие такую же сферу действия...

68. Эта проблема была по этому же поводу рассмотрена в Шестом комитете. Последний, как и МБРР, разграничил разработку и принятие текстов. Что касается разработки, то за организациями признается право высказываться¹⁶⁸; а что касается вступления в силу текстов, то было решено руководствоваться Конвенцией о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений¹⁶⁹ 1947 года таким образом, чтобы организации имели возможность участвовать в подготовительных работах и чтобы каждая из них могла брать обязательство в отношении государств — участников конвенции на основе процедуры, предусмотренной статьей X Конвенции 1947 года¹⁷⁰.

69. Таким образом, вопрос о том, может ли международная организация присоединиться к многостороннему договору между государствами, ставится (в отношении договоров, кодифицирующих право международных организаций) более прямо, чем прежде¹⁷¹. До сих пор указывалось лишь, что некоторые международные организации допускались к участию в некоторых договорах, в частности в отношении управляемых ими территорий; обсуждался вопрос, хотя и безуспешно, о том, не следовало ли бы разрешать некоторым организациям становиться участниками некоторых договоров, когда речь идет, как и в случае с государством, о защите определенных интересов; так, например, в отношении патримониальных прав (авторские права) или моральных прав (применение Женевских и других конвенций к действиям контингентов, находящихся под ответственностью Организации Объединенных Наций)¹⁷², а также экономических прав¹⁷³.

¹⁶⁸ Израиль: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет, 1256-е заседание, пункт 15.

¹⁶⁹ Нидерланды: там же, 1256-е заседание, пункт 31; Индия: там же, 1261-е заседание, пункт 33. Текст Конвенции см. United Nations, Treaty Series, vol. 33, p. 261.

¹⁷⁰ Цейлон: там же, 1257-е заседание, пункт 26.

¹⁷¹ См. выше, пункт 12.

¹⁷² Международный комитет Красного Креста неоднократно предпринимал усилия (последний раз в 1972 году), с тем чтобы позиция ООН в отношении Женевских конвенций была усилена путем присоединения к конвенциям [P. de Visscher, «Les conditions d'application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies», *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1971 (Basle), vol. 54, t. 1].

¹⁷³ Вопрос об оказании технической помощи какой-либо организации в рамках программы ООН рассматривается в меморандуме Управления по правовым вопросам ООН от 25 августа 1969 года, опубликованном в *United Nations Juridical Yearbook, 1969* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.71.V.4). Проблемы, связанные с участием какой-либо организации в конференциях и в соглашениях о сырье, вызвали многочисленные дискуссии и продолжают эволюционировать: см. замечания Управления по правовым вопросам ООН по этой проблеме [*ibid.*, 1968 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.2), p. 201], ссылки в хронике экономики (продолжение на след. стр.)

70. Основа, на которой зиждется применяемые ныне принципы, проста: до настоящего времени ни одна норма общего международного права не определяет, какие субъекты права могут стать участниками многостороннего договора между государствами, и каждый договор определяет, какие субъекты права могут присоединиться к нему¹⁷⁴. Поскольку почти ни один договор не предоставляет этого права никаким международным организациям, эти последние не являются участниками этих договоров. Однако представим, с технической точки зрения, что договор дает это право некоторым организациям. Если следовать по этому пути, то встанет вопрос о том, возникнут ли какие-либо специфические трудности. В ходе прений на Конференции по праву договоров упоминалось о таких трудностях, не уточняя их¹⁷⁵. Если ограничиваться соображениями только юридического порядка, можно было бы подчеркнуть значение следующего замечания. Если бы была полностью определена правосубъектность организаций и если бы была точно определена их компетенция, независимо от компетенции государств, не было бы больших препятствий; но эти условия фактически не существуют. Государства склонны чаще всего рассматривать организации в качестве рамок для коллективного действия, а не как государственные образования, имеющие правосубъектность, независимо от государств-членов; чаще всего грань между компетенцией организаций и компетенцией государств является неопределенной и даже меняющейся, и именно государства играют основную роль в деле достижения целей, преследуемых организацией, и в отношении выполнения ее решений. Возможно, именно этими соображениями объясняется тот факт, что государства не решаются допустить возможность того, чтобы организация стала участником договора между государствами, тогда как сами они отказываются брать на себя обязательства. Некоторые государства намерены также пользоваться своим правом не признавать те или иные организации и, чтобы возможно лучше закрепить за собой это право, отказываются открывать слишком широкий доступ к договорам. Наконец, организации не всегда имеют возможность на деле осуществлять ответственность, которая может возникнуть в результате их деятельности. По-видимому, именно в силу этого государства устанавливают строгие рамки для присоединения к многосторонним договорам, разработку которых и внесение по-

правок к которым они намерены осуществлять сами, пользуясь той монополией, которую предоставляют им их суверенные права. Комиссия международного права констатирует лишь, что эта ситуация может меняться.

71. До тех пор пока будет сохраняться такое положение дел и пока будет ощущаться острая необходимость в распространении на международные организации некоторых норм, выдвинутых многосторонними договорами между государствами, придется использовать косвенные пути, для того чтобы достигнуть этого результата. Каковы же эти пути? Некоторые из них уже косвенно упоминались, однако нет уверенности в том, что сейчас уже имеется широкая информация на этот счет и что методы использования новых путей достаточно разработаны, чтобы позволить вывести обоснованные юридические заключения. Однако представляется возможным сделать на этот счет предварительные замечания, по которым члены Комиссии выскажут свои соображения и рассмотрят их в дальнейшем в ходе работы Комиссии.

72. Требуется особое рассмотрение случая, имеющий отношение к примеру¹⁷⁶, в котором норма, содержащаяся в договоре между государствами, приобретает в дальнейшем характер обычая, в связи с чем она становится применимой к международной организации. Это — механизм обычного права; он обладает, наряду с прочими, тем недостатком, что является иногда процессом неопределенным и медленным.

73. Другие механизмы, на которых следует кратко остановиться, имеют общую черту: они предусматривают для заинтересованной организации такое положение, которое отличается, но при этом более или менее радикально, от положения «участника» договора в том смысле, в каком это понятие обычно определяется в праве договоров между государствами. Согласно Конвенции 1969 года (статья 2, пункт 1 g):

«участник» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе».

Недостаточно, однако, принимать во внимание лишь определение; необходимо, кроме того, учитывать комплекс прав и обязательств, которые все статьи Конвенции 1969 года придают понятию «участник». Именно благодаря тому, что государство пользуется всеми этими правами и обязательствами, оно обладает качеством «участника договора». Можно предположить, что в отношении некоторых государств некоторые права и некоторые обязательства могут быть ослаблены; хотя государство остается «участником» в полном смысле этого слова, его связи с режимом, учреждаемым договором, ослабевают. Часто ли имеет место такое положение? На первый взгляд, казалось, можно было

(продолжение сноски 173)

ческого права, опубликованные в *Annuaire français de droit international*, 1969 (Paris), vol. XV, 1970, pp. 617—619, and *ibid.*, 1970 (Paris), vol. XVI, 1971, p. 695, а также в исследовании R. Kovar, «La mise en place d'une politique commerciale et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de relations internationales et de conclusion des traités» (*ibid.*, p. 783).

¹⁷⁴ См. выше, сноска 70.

¹⁷⁵ См. выше, пункт 66.

¹⁷⁶ Там же.

бы ответить отрицательно, ибо такое положение противоречит суверенному равенству государств и оно напоминает исчезнувшие сегодня ситуации, типичные для колониальной системы. Но, как указывается в замечательном исследовании, в котором дается описание иных ситуаций, нежели те, которые связаны с колонизацией, и, в частности, федеративные структуры, многочисленные случаи, когда понятие «участник договора» имеет менее жесткие рамки, чем обычно¹⁷⁷. Каким бы ни было положение в отношении договоров между государствами, представляется, что в отношении международных организаций особое значение придается технической стороне дела. Видоизменив более или менее права и обязательства, определяющие статус «участника договора», можно определить в отношении организации такой статус, который позволит ей в какой-то степени «участвовать» в договоре, не будучи при этом приравненной к государству—полноправному участнику. Именно благодаря этому методу оказалось возможным предоставить место международным организациям в некоторых общих договорах¹⁷⁸. Нужно ли говорить тогда, что организация является еще «участником» договора, или более осторожно—что она «ассоциируется» или что она

¹⁷⁷ O. J. Lissitzyn, «Territorial entities other than independent States in the law of treaties», *Recueil des cours... 1968-III* (Leyden, Sijthoff, 1970), vol. 125, pp. 83 and 84: «Само понятие „участник“ требует более глубокого анализа. В конечном счете это лишь выражение, удобное для того, чтобы описать ряд различных правовых ситуаций. Эти ситуации не всегда четко разграничены. Можно сказать, что не исключено, что какое-либо образование может являться „участником“ с одной точки зрения и что оно не может им быть с другой точки зрения. Опасно думать, что, присвоив какому-либо образованию статус „участника“, можно избежать необходимости анализировать различные специфические юридические последствия, имеющие нечто общее с его видимым участием в конвенционных отношениях».

¹⁷⁸ Нетрудно, конечно, привести примеры договоров, в которых положение организации определяется, как кажется, в результате некоторого уменьшения прав полноправного участника; таково, например, положение ООН в МСЭ (статья 1, пункт 3 с, 21 и 29 Международной конвенции по электросвязи (Монтре, 1965) [United Nations, *Juridical Yearbook, 1965* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 67.V.3), p. 173], которая является учредительным актом МСЭ, и статья XVI соглашения между ООН и МСЭ, одобренного Конференцией полномочных представителей МСЭ 4 сентября 1947 года и Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 1947 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 30, p. 315 англ. текста). Можно также найти примеры в соглашениях о сырье, упоминаемых выше, в сноске 173: так, в статье 50 Четвертого международного соглашения по олову 1971 года говорится:

Межправительственная организация, имеющая известные полномочия в области заключения международных соглашений, может участвовать в Международном соглашении по олову. Такая организация сама не будет располагать правом голоса. Тем не менее, поскольку это касается вопросов, входящих в ее компетенцию, право голоса ее государств-членов может осуществляться коллективно. [Конференция Организации Объединенных Наций по олову 1970 года: документы Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.70.II.D.10), стр. 25].

«участвует» в договоре? Нет необходимости заниматься поисками решения вопроса, относящегося к терминологии; основное заключается в том, чтобы найти такую формулировку, которая была бы максимально четкой; так или иначе, организация находится на особом положении.

74. Но это замечание, которое по крайней мере в интеллектуальном плане приближает путем сравнения и дифференциации статус организации в отношении договора к статусу участника договора, не является, однако, исчерпывающим. Имеют место случаи, когда, для того чтобы предоставить организации некоторые права и некоторые обязательства участников договора, прибегают к совершенно иному методу, цель которого состоит в том, чтобы организация совершенно определенно оставалась вне договора. Так обстоит дело, когда при помощи *соглашения, дополняющего* договор между государствами, государства—участники договора и организация заключают соглашение, в силу которого на эту последнюю распространяются преимущественно и обязательства основных норм, содержащихся в договоре. Если исключить наличие более углубленного исследования, представляется, что именно к этому решению прибегают некоторые недавно заключенные конвенции, касающиеся космического права¹⁷⁹. Речь, видимо, идет в этих случаях о методе, аналогичном тому, который предусматривается статьями 35 и 36 Конвенции 1969 года в отношении третьих государств¹⁸⁰.

75. Можно задать вопрос, закрепит ли и уточнит ли практика формулировки, подобные тем, о которых только что говорилось выше. Можно также, видимо, утверждать, что речь идет о временных решениях¹⁸¹. Так или иначе, перед

¹⁷⁹ См. выше, пункты 3 и 42.

¹⁸⁰ В соглашении от 19 декабря 1967 года говорится (статья 6), что организация может заявить «о принятии ею прав и обязанностей, предусмотренных в настоящем соглашении». Конвенция от 29 ноября 1971 года придерживается той же формулировки (статья XXII), уточняя, что организации принимают лишь основные нормы и остаются совершенно в стороне от законодательных актов (заключительные статьи), предназначенных для государств-участников.

¹⁸¹ Если обратиться к столь специфическому методу Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений от 21 ноября 1947 года (см. выше, сноску 168), можно обнаружить, что этот метод не уменьшил намного права международных организаций как «участников». Несомненно, организации не называются участниками самой Конвенции, и они, следовательно, не смогут участвовать наравне с государствами в пересмотре этой Конвенции (статья XI, раздел 48). Но Конвенция является своего рода рамкой; ее положения становятся действительными для организации лишь в том случае, если она их принимает, внося по мере надобности изменения в них, а государства, со своей стороны, принимают ее, в случае необходимости, вместе с оговорками в отношении определенных организаций, так что заключается целый ряд двусторонних соглашений между каждым государством и каждой организацией и международные организации являются полноправными участниками этих двусторонних соглашений. Этот вывод подтверждается решением, принятым позднее (продолжение на след. стр.)

Комиссией может встать вопрос, целесообразно ли продолжать исследования в этой области (если это практически будет возможно), с тем чтобы уточнить, в каких различных ситуациях может оказаться международная организация по отношению к многостороннему договору между государствами, нормы которого распространяются и на нее в случае выражения ею своего на то желанья, хотя она и не будет находиться на положении участника в обычном и полном смысле этого слова. В общих чертах только что было установлено, что речь идет о практическом вопросе, который обуславливает фактически всю дальнейшую кодификацию права международных организаций и все более и более касается общих многосторонних договоров.

Выводы

76. На основании исследований и дискуссий, проходивших в рамках Организации Объединенных Наций, и в частности в Комиссии международного права, можно сделать ценные выводы и даже выявить некоторые общие тенденции в отношении режима договоров международных организаций.

Хотя в настоящее время этот вопрос поднят в связи с многочисленными исследованиями законодательного характера, тем не менее основу его по-прежнему составляют исследования, проводимые Комиссией международного права в области права международных договоров, а также прения Конференции по праву договоров, которыми завершились эти исследования. В практическом и историческом планах исследования в области права договоров международных организаций являются своего рода дополнением и продолжением Конвенции 1969 года. Эта последняя послужила основой и отправным пунктом для исследований. Из этого, естественно, вытекает важный вывод, который надо учесть в первую очередь, а именно: необходимо воздерживаться следовать той ориентации, которая не соответствовала бы этой Конвенции и которая не составила бы с ней единого, гармоничного целого. Поскольку соглашения международных организаций требуют специфических положений или внесения изменений в статьи Конвенции 1969 года, желательно, чтобы эти положения и изменения были немногочисленными, возможно более простыми и не создавали новых проблем. В частности, необходимо, чтобы область применения новых статей была строго разграничена; при этом следует воздерживаться

от создания излишне большого числа особых режимов договоров.

Обзор, который был сделан в настоящем докладе, подтверждает в этом отношении выводы Подкомитета, созданного ранее Комиссией международного права¹⁸².

77. Возможно, конкретные последствия этой общей позиции проявляются теперь, в том или ином отношении, более четко. Сразу же можно привести пример (он касается области применения будущего проекта статей, посвященных данной проблеме): каких международных организаций будут касаться предложения Комиссии? В настоящий момент, конечно, невозможно сказать, будут ли они касаться всех межправительственных организаций или какой-то одной ограниченной группы этих последних. Но два момента выявляются достаточно четко. Во-первых, желательно, чтобы предложения были применимы ко всем международным организациям, с тем чтобы избежать в области права международных договоров создания трех различных режимов: режима Конвенции 1969 года, режима, вытекающего из новых предложений, и режима спонтанной разработки обычных норм, не говоря о нормах, необходимых для урегулирования противоречий, которые могут возникнуть между тремя режимами. Если будет принята эта точка зрения, то, следовательно, необходимо будет исключить проблемы, которые могут быть разрешимы лишь для определенной группы организаций, а все предложения в целом должны сохранять весьма общий характер. Во-вторых, потребуется дать ответ на вопрос о том, следует ли изыскивать более четкое определение понятия «международная организация», нежели то, которое содержится в статье 2, пункт 1 *i*, Конвенции 1969 года и которое ограничивается указанием на их межправительственный характер. Совершенно ясно, что выработка нового определения отнюдь не желательна, если это не вызывается необходимостью по другим соображениям. Действительно, до сих пор Комиссия считала, что ей удалось в различных проектах статей, которые ею выработаны, избежать этого определения, и она продолжает считать обоснованными свои доводы; напротив, крайне важно сохранить ту же терминологию, что и в самой Конвенции 1969 года, с тем чтобы не умножать число режимов, так как в противном случае это лишило бы кодификацию ее основного достоинства.

78. Если исходить из этих предварительных соображений, то предстоящую работу в этой области можно разделить на две части. Во-первых, следует рассмотреть постатейно все положения

(продолжение сноски 181)

МАГАТЭ 12 февраля 1959 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 374, p. 147). В соглашении, в основе которого лежит Конвенция 1947 года, больше нет неясности; соглашение вступило в силу между МАГАТЭ и тем государством, которое приняло соглашение (статья XII, раздел 39); пересмотр соглашения осуществляется Советом управляющих МАГАТЭ и принимается или не принимается, с оговорками или без оговорок, каждым государством (раздел 40).

¹⁸² Эти выводы воспроизводятся в докладе Комиссии международного права о работе ее двадцать третьей сессии [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV приложение].

Конвенции 1969 года, с тем чтобы выделить те из них, которые требуют редакционных изменений, для того чтобы быть применимыми к соглашениям международных организаций. Во-вторых, необходимо определить, на какую основу следует опираться в деле преодоления тех серьезных трудностей, которые характерны для режима соглашений международных организаций. Настоящий доклад не содержит систематического перечня редакционных изменений, которые необходимо внести для того, чтобы привести Конвенцию 1969 года в соответствие с ее новой целью; речь идет о работе кропотливой и сложной, но не связанной ни с трудностями информационного порядка, ни с основными трудностями принципиального характера. Кроме того, эта работа будет, несомненно, облегчена недавними исследованиями в этой области¹⁸³; именно поэтому эта работа была перенесена на более поздний период. Напротив, цель данного доклада — осуществить предварительный анализ *основных* проблем, опираясь на исследования, которые были уже проведены ООН и особенно Комиссией. Избежали ли основной трудности те, кто уже долгие годы работал в этой области? Нельзя решительно отбросить это предположение; однако есть основания считать, что составленный перечень — достаточно полный и может служить серьезным отправным пунктом для будущей работы Комиссии.

79. Для того чтобы с этой точки зрения подвести краткий итог данного доклада, следовало бы, по-видимому, исходя из вышесказанного, остановиться на следующих пунктах: способы выражения согласия, правоспособность организаций, представительство, действие договоров, собственное право каждой организации. Каждый из этих вопросов будет рассмотрен последовательно

Способы выражения согласия

80. Прежде всего следует отметить, что исследование, проведенное Специальным докладчиком, не затрагивает ни одно из заключений, сделанных ранее Подкомитетом и одобренных Комиссией международного права, по смыслу которых следовало бы ограничиться соглашениями международных организаций в письменной форме и оставить в стороне устные или молчаливые соглашения¹⁸⁴; к уже указанным мотивировкам можно добавить довод в пользу максимального сохранения параллелизма с положениями Конвенции 1969 года. Правда, эта Конвенция не дает строгого определения поня-

тия «в письменной форме»¹⁸⁵. Представляется несвоевременным начинать сейчас в отношении договоров международных организаций прения по вопросу, который Комиссия международного права не считает относящимся к договорам между государствами; с другой стороны, определение способов выражения согласия, предложенное Комиссией, отличается меньшей гибкостью, чем данная Конференцией по праву договоров формулировка статьи II, которая, как известно, имеет весьма широкое толкование. Хотя нет необходимости в толковании соответствующих статей Конвенции 1969 года (это не входит в компетенцию Комиссии), последняя может допустить, что статья II в нынешней ее редакции предполагает для договоров между государствами любой способ выражения согласия. Норма, которую устанавливает эта статья, предоставляет полную свободу международным организациям, а именно это, как кажется, соответствует их стремлению. Если исключить соображения, которые эти организации могли бы представить по этому пункту, проблема, касающаяся способов выражения согласия при заключении договоров, потеряла бы, следовательно, всю свою остроту: многочисленные препятствия, которые могли бы встать на пути ассимиляции соглашений международных организаций с договорами между государствами, если бы первоначальная редакция Комиссии была сохранена на Конференции по праву договоров, теперь совершенно исчезли.

81. Но это соображение по своему значению превосходит значение вопроса *о способах выражения согласия*. Действительно, Конвенция 1969 года, которая воплотила в себе международную практику, основана таким образом на общем основном принципе: значении истинного согласия. Взятый в столь общем плане, этот принцип теряет в этих условиях черты, которые характеризуют конкретного субъекта права; он применим как к организациям, так и к государствам. Но тогда нет достаточного основания отрицать а priori, что определения и уточнения, которые Конвенция 1969 года внесла в этот принцип, в частности в отношении действительности согласия, теоретически должны быть в равной степени действительны как для международных организаций, так и для государств. Трудно представить себе а priori, учитывая содержание и обоснование этих положений, какие препятствия могли бы помешать, в частности, применению

¹⁸³ Например, К. Земанек, «Соглашения, заключенные международными организациями, и Венская конвенция о праве международных договоров», *University of Toledo, Law Review* (Toledo, Oh.), 1971, Nos. 1 and 2, p. 145.

¹⁸⁴ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение, пункт 7.

¹⁸⁵ Проблема проведения различия между договором «в письменной форме» и договором, просто «оформленным» в письменной форме, неоднократно упоминалась специальными докладчиками, в частности сэром Джеральдом Финчморсом и сэром Хэмфри Уолдоком; на Конференции по праву договоров эта проблема затрагивалась представителем СССР [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session... (op. cit.), p. 41, Committee of the Whole, 7th meeting, para 69].

статей 42—65 Конвенции 1969 года к соглашениям международных организаций¹⁸⁶.

Правоспособность международных организаций

82. Трудности по этому вопросу, с которыми ранее сталкивалась Комиссия международного права, обязывают проявлять осторожность. Насколько было легко провозгласить правоспособность государств заключать договоры (Конвенция 1969 года, статья 6), потому что эта правоспособность является лишь выражением «суверенного равенства» государств, настолько трудно рассмотреть этот вопрос применительно к международным организациям, для которых характерно глубокое неравенство одних по отношению к другим. Если бы было решено ограничиться крупными международными организациями в рамках учреждений системы Организации Объединенных Наций, было бы относительно просто выработать несколько общих принципов, которые признали бы в общих чертах их правоспособность заключать некоторые договоры. Но если имеются в виду все организации в целом на основе того определения, которое дается им в Уставе Организации Объединенных Наций, а затем в Конвенции 1969 года, то встает вопрос, можно ли вообще выработать такие положения, которые предоставляли бы права, аналогичные правам ООН, организациям, которым ни намерения их основательниц, ни даже их потребности на сегодняшний день не дают оснований для получения таких льгот. К тому же, в этом случае возникла бы проблема определений и пришлось бы отказаться причислять к международным организациям все те образования, которые неправомочно заключать договоры. Но на деле международная практика проявляет в этом отношении большую гибкость, что дает огромные преимущества; в частности, в международной практике крайне свободно пользуются термином «международная организация»; это позволяет некоторым образованиям значительно легче добиваться предоставления им некоторых прав международных организаций, но в то же время не дает им права заключать договоры. Это позволяет надеяться на расширение практики, которая будет признавать эту правоспособность заключать договоры в случае необходимости, когда статус международной организации в отношении данного образования не поставлен под сомнение.

Эти соображения, хотя и не позволяют определить окончательную позицию, тем не менее говорят в пользу следующего положения: международное право отсылает к собственным нормам каждой организации не только в случае распределения полномочий между ее различными органами, но также тогда, когда речь идет о характере и объеме этих полномочий. Так же как Кон-

венция 1969 года не посягает на свободу какого бы то ни было государственного образования, равно не следует ущемлять ни свободу государств, которые создают организации, ни свободу установившейся практики, которая регулирует их статус с согласия государств-членов в соответствии с возникающими потребностями. Почему, если нет возможности признать суверенитет организаций, отказывать им в свободе, являющейся врагом единообразия? Эти соображения, если бы они были высказаны Комиссией, позволили бы избежать трактовки вопроса о правомочности международных организаций посредством общих формул, трудно применимых к разнообразным и изменяющимся ситуациям.

Представительство

83. Можно рассматривать вопрос о представительстве с двух различных точек зрения. Прежде всего можно задать вопрос: каким образом устанавливается и подтверждается в отношении договаривающихся сторон правомочность физического лица вести переговоры от имени организации? В Конвенции 1969 года статьи 2, пункт 1 с, 7, 8 и 47 регулируют этот вопрос в отношении представительства государств. Маловероятно, чтобы можно было при помощи простых редакционных изменений сформулировать аналогичные тексты в отношении международных организаций; только углубленный анализ существующей практики может дать на это ответ. Однако с другой точки зрения существует еще один вид представительства, менее распространенный, но более сложный: речь идет о том, может ли организация как таковая представлять другую организацию или государство или может ли государство представлять организацию. Комиссия международного права пыталась, но безуспешно, рассмотреть этот вопрос в ходе подготовки проекта статей о праве международных договоров. Нужно ли возвращаться к этому вопросу в отношении соглашений международных организаций? На это нельзя дать категорический ответ. Если бы в данной области существовала богатая практика, то она показала бы одновременно, что потребности в ней велики и что имеется возможность выработки некоторых положений, которые бы ее упрочили. Хотя имеются некоторые весьма известные факты, ввиду отсутствия достаточно широкой практики было бы предпочтительнее в настоящий момент не задерживаться на этом аспекте данного вопроса, несмотря на интерес, который он представляет с теоретической точки зрения.

Действие договоров

84. Соглашения международных организаций имеют последствия, причем некоторые из них довольно специфичны и заслуживают особого внимания. Среди них были выделены два, которые затрагивают понятия «участник» и «третье государство» по отношению к договору. Существует

¹⁸⁶ Очевидно, надо исключить статью 63, касающуюся разрыва дипломатических и консульских сношений, и дополнить, возможно, некоторыми особыми соображениями статьи 46 и 47.

много примеров таких договоров, в которых призвана «участвовать» международная организация, не являющаяся, однако, их «участником»: организация оказывается связанной некоторыми нормами договора и в этом плане пользуется некоторыми правами и несет некоторые обязательства, но она не обладает всеми правами государств, являющихся «участниками» договора; в большинстве случаев основные нормы, установленные договором, распространяются на эту организацию, но она не участвует в процессах, регулирующих вступление в силу и пересмотр договоров. В международной практике использовались различные технические приемы, для того чтобы облегчить «участие» организаций; правовые проблемы, которые выдвигают эти технические приемы в целом, не явились предметом исследований, опубликованных позднее. Вопрос, который встает перед Комиссией, заключается в том, чтобы решить, собрав возможно большее количество информации, можно ли и своевременно ли уточнить правовой режим ряда технических приемов.

85. Возникла другая проблема: нет причин для изъятия в отношении соглашений международных организаций основной нормы, содержащейся в статье 34 Конвенции 1969 года:

Договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия.

Тем не менее определение понятия «третье» государство или сторона в отношении договора нередко вызывает дискуссию, в частности в случае рассматриваемых в данный момент проблем. Являются или нет государства — члены международной организации «третьими государствами» в отношении договоров, участником которых является организация? Возможно, существует мнение, что государства — члены организации могут быть «более или менее» третьими государствами в отношении договоров, заключенных организациями, подобно тому как существуют, как было указано выше, договоры, в отношении которых можно сказать, что организации являются «более или менее» их участниками. Иначе говоря, необходимо придать большую гибкость понятию «третье государство», равно как и понятию «участник». Эти проблемы довольно остро стоят в международной практике, поскольку приходится использовать различные технические приемы для их решения¹⁸⁷.

Вопрос о действии соглашений международных организаций в целом является одним из вопросов, которому Специальный докладчик и Комиссия международного права должны уделить долж-

¹⁸⁷ К числу только что упомянутых технических приемов следовало бы добавить прием, который заключается в том, чтобы считать, что международная организация и государства-члены являются одновременно участниками («смешанные соглашения» некоторых региональных организаций) по отношению к другой договаривающейся стороне.

жное внимание, с тем чтобы выработать по меньшей мере некоторые общие директивы.

Собственное право организаций

86. Комиссия международного права и Конференция по праву договоров длительное время изучали и обсуждали вопрос о собственном праве международной организации. Этот вопрос является кардинальным, поскольку в конечном итоге он затрагивает самую возможность выработки общих норм в отношении права международных организаций. В интересах сохранения специфики каждой организации, исходя при этом из ее собственных потребностей, была принята формулировка Конвенции 1969 года, предусматривающая применение «соответствующих правил данной организации» в отношении некоторых категорий договоров, которые, несмотря на то что они заключены между государствами, особо затрагивают некоторые международные организации: договоры, учреждающие организацию, и договоры, заключенные в рамках самой организации. Очевидно, что в отношении договоров, участниками которых являются одна или несколько международных организаций, необходимо *по меньшей мере* сделать такую же оговорку, поскольку эти договоры затрагивают организацию более непосредственно, чем договоры между государствами, заключенные в рамках одного из ее органов. Возможно, однако, что придется пойти еще дальше или по меньшей мере уточнить смысл формулировки «соответствующие правила данной организации».

87. Этот вопрос рассматривался и обсуждался как в Комиссии международного права, так и на Конференции по праву договоров. Он вновь рассматривался в связи с выработкой Комиссией статьи 3 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями¹⁸⁸. Все эти работы содержат некоторые указания не только в отношении смысла, который надлежало бы придать аналогичной формулировке, включенной в проект статей о праве договоров международных организаций, но также и в отношении объема обсуждаемой проблемы. Несомненно, однако, что объем изменяется в зависимости от предмета конвенции: когда в Конвенции 1969 года была сделана оговорка в отношении некоторых договоров о «соответствующих правилах данной организации», то речь шла в основном о правилах процедурного характера, касающихся заключения договоров; что же касается проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, значение оговорки имеет значительно более широкий смысл: действительно, для каждой организации могут существовать специ-

¹⁸⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 344, документ A/8410/Rev.1, глава II, D, статья 3 и комментарий, и особенно пункт 5 этого комментария; см. также выше, пункт 48.

фические положения в отношении всех положений в целом проекта статей. Так обстоит дело особенно ввиду того, что эти положения могут содержаться не только в «соответствующих правилах данной организации», но также в «других действующих международных соглашениях между государствами или между государствами и международными организациями», как гласит об этом также оговорка статьи 4 проекта¹⁸⁹. Таким образом, необходимо прежде всего определить возможную область применения такого рода оговорки. Затем в свете предыдущих прений следует уточнить смысл понятия «соответствующие правила данной организации» и, в частности, с точки зрения «практики организаций».

88. Возможно, что «соответствующие правила» каждой организации будут относиться исключительно к правилам процедуры, касающимся заключения договоров; это соображение облегчит решение проблемы, тем более что нормы Конвенции 1969 года, касающиеся заключения договоров, необычайно гибки и применимы ко всем договорам без исключения благодаря, в частности, статье 11¹⁹⁰. Однако нет абсолютной уверенности в том, что не будут затронуты иные вопросы, помимо тех, которые касаются заключения договоров; так может случиться, когда собственное право международной организации представляет собой единое целое, достаточно систематизированное для того, чтобы составить то, что — справедливо или несправедливо — было принято иногда называть «внутренним правом организации». В этих условиях могут, возможно, возникнуть вопросы, аналогичные тем, которые являются предметом статьи 30 Конвенции 1969 года, в том случае, если некоторые договоры между организацией и ее государствами-членами (или даже между этими государствами-членами) будут рассматриваться как часть «внутреннего права» организации и представлять собой лишь меры по выполнению других договоров. Специальный докладчик должен, следовательно, учесть такую вероятность, но стремиться, песомненно, устранить ее, если это будет носить слишком теоретический характер и будет касаться лишь некоторых совершенно особых случаев¹⁹¹.

¹⁸⁹ Там же, стр. 344, документ A/8410/Rev.I, глава II, D, статья 4.

¹⁹⁰ См. выше, пункт 79.

¹⁹¹ Речь в данном случае идет совсем не о том, чтобы пачать здесь научные споры, что было бы неуместно и преждевременно: но специальные докладчики Комиссии международного права неоднократно пользовались термином «внутреннее право организации», и имеются все основания задать себе вопрос о возможных последствиях такого определения, тем более что сейчас разрабатывается норма, которая будет распространяться одновременно и на организацию и на государство, в отношении которого выражение «внутреннее право» имеет точный смысл (Конвенция 1969 года, статья 2, пункт 2; статья 27), и что некоторые государства сделали заявления, которые сформулированы следующим образом в докладе Шестого комитета, представленном 24-й сессии Генеральной Ассамблеи, касающемся резолюции в отношении статьи 1 Венской конвенции о

89. Другая более важная проблема касается смысла понятия «соответствующие правила» организации. Оно включает в себя, несомненно, учредительный устав организации и различные односторонние регламентации, которые выработает организация, если она имеет на то полномочия¹⁹². Что касается «практики организации», Комиссия международного права на своих предыдущих заседаниях пришла к выводу, что только «установившаяся практика» является составной частью «соответствующих правил организации». Представляется, что это уточнение указывает на то, что установившаяся таким образом «практика» должна быть предметом особой нормы, либо что следует считать, что норма является в данном случае предметом молчаливого соглашения¹⁹³, или что практика установилась как обычная норма. Но если это так, то следует учесть, что имеет место также «практика», которая еще недостаточно «установилась» для того, чтобы представлять собой «соответствующие правила организации». Если в той или иной форме будут выработаны общие нормы, которые будут действительны для соглашения организаций, с единственной оговоркой в отношении «соответствующих правил организации», то эти общие нормы будут превалять над «неустановившейся практикой». Это означает, что организация лишится возможности добиваться путем применения новой практики внесения изменений в право, которое применимо к ней, когда дело касается правил процедурного характера; что касается норм, которые будут включать проект статей о праве соглашений международных организаций, — организация потеряет право вносить в них изменения обычным путем, но может, однако, изменить их по своему усмотрению, используя писаное право. Желательно исключить такого рода

праве международных договоров: «...следует признать с самого начала, что существуют коренные различия между договорами в том смысле, в каком они имеются в виду в Венской конвенции, и соглашениями, участниками которых являются международные организации. Эта проблема касается как международного, так и внутригосударственного права, и в обоих «контекстах она затрагивает чрезвычайно трудные и деликатные вопросы». (См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Приложения, пункты 86 и 94 в повестки дня*, документ A/7746, пункты 109—115.)

¹⁹² Можно допустить также, что все соглашения и договоры, заключенные организацией или государствами-членами по вопросам, интересующим организацию, являются частью «соответствующих правил организации», за исключением того случая, когда во избежание двусмысленности предпочтительно сделать указание на этот счет помимо указания, содержащегося в «соответствующих правилах», как это имело место в отношении проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями (см. выше, пункт 86). Само собой разумеется, если рассматривать только «внутригосударственный» аспект собственного права каждой организации, то можно ограничиться, как это уже говорилось, лишь некоторыми категориями договоров.

¹⁹³ Следует напомнить, что заключение молчаливого соглашения путем «практики» специально предусмотрено в статье 31, пункт 3 *б*, Конвенции 1969 года.

последствие и решить — как это просили некоторые организации, — чтобы практика, которая должна входить в понятие «соответствующее правило организации», включала любую практику, даже еще «не установившуюся»¹⁹⁴. Возможно, существует мнение, что целесообразнее сохранить во всех ее проявлениях созидательную инициативу международных организаций в отношении правовых норм, которые их касаются. Однако следует взвесить все возможные последствия этого: это означало бы, что, будучи даже дополняющими, эти положения будущего проекта статей не будут иметь обязательную силу в отношении международных организаций; тогда в предполагаемом проекте речь будет идти лишь о директивах, призванных служить только руководством для организаций или в лучшем случае играть роль принципов столь общего характера, что их сдерживающее воздействие оказалось бы практически чрезвычайно ограниченным. Но проект статей даже в таком разрезе был бы очень полезным, потому что он, хотя и весьма тонко, способствовал бы внесению большей ясности и, возможно, порядка в область, где и то и другое почти отсутствуют. Сегодня необходимо твердо осознать эту альтернативу; эти два элемента в одинаковой степени заслуживают того, чтобы их приняли во внимание; они к тому же действительно для всего права международных организаций в целом, и для того, чтобы определить, какому из них следует отдать предпочтение, нужно основываться на конкретных соображениях; это будет зависеть от того, какая область

явится предметом проекта статей. Так, что касается представительства государств в их отношениях с международными организациями (область, которая в предложениях Комиссии международного права является предметом четких и подробных положений), то исключается возможность ее дальнейшего развития путем простой практики, причем оговаривается не только уже установившаяся практика, но также возможность дальнейших изменений с помощью писаного права (специальные конвенции, другие соответствующие правила международной организации). По существу это означает, что после работы по кодификации, завершающим этапом которой является упомянутый проект статей, можно считать, что экспериментальная фаза зондирования почвы и спонтанного творчества путем «практики» закончена. Нельзя утверждать, что необходимо следовать по этому пути и в отношении проекта статей о соглашениях международных организаций. Если считать, что применительно к соглашениям международных организаций необходимо продлить существующий срок и сохранить полную свободу инициативы международных организаций, даже если это породило бы некоторую неопределенность и неясность, то следовало бы упорядочить работу Комиссии. Сохраняя конечную цель проекта статей и все черты, присущие работе законодательного порядка, следовало бы в то же время признать, что этот проект должен играть роль руководства в плане дальнейшего развития. Такова перспектива, которую на данном этапе работы Комиссии Специальный докладчик не может охарактеризовать ни как возможную, ни, менее того, как неизбежную; однако необходимо, чтобы уже с сегодняшнего дня члены Комиссии приняли ее во внимание наравне с другими перспективами.

¹⁹⁴ См. очень интересную дискуссию, которая имела место в Комиссии международного права 15 июня 1971 года (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том I, стр. 251 и далее, 1118-е заседание).

ВОПРОС О ЗАЩИТЕ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ АГЕНТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ [ПУНКТ 2 РАЗДЕЛА III РЕЗОЛЮЦИИ 2780 (XXVI) ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ]

[Пункт 5 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/L.182

Проект статей, касающихся преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом

Рабочий документ, подготовленный г-ном Ричардом Д. Кирнеем

[Подлинный текст на английском языке]
[28 февраля 1972 года]

СТАТЬЯ 1

1. Международным преступлением считается:

a) убийство, похищение или нанесение тяжелого телесного повреждения лицу, имеющему право на специальную защиту в соответствии с международным правом; или

b) вымогательство или нанесение ущерба правительственным действиям или решениям в любом государстве посредством совершения любого из действий, изложенных в подпункте *a*; или

c) попытка совершить любое из действий, изложенных в подпунктах *a* и *b*; или

d) участие в любых действиях, изложенных в подпунктах *a*, *b* и *c*, в качестве соучастника или сообщника.

2. Любое действие, изложенное в пункте 1 этой статьи, не составляет преступление, согласно настоящим статьям, в случае, если:

a) лицо, против которого совершено это действие, предпринята попытка его совершения или которое подвергалось угрозе совершения такого действия, является гражданином или постоянным жителем государства, на территории которого совершено это действие, сделана попытка его совершения или имела место угроза совершения такого действия; или

b) как лица, совершившие действие, так и лицо, против которого было совершено это действие, сделана попытка его совершения или которое подверглось угрозе совершения такого действия, являются гражданами одного и того же государства или лицами, имеющими право на

специальную защиту в соответствии с международным правом.

СТАТЬЯ 2

Международное преступление, описанное в статье 1, не рассматривается в качестве политического правонарушения или в качестве действия, связанного с подобным правонарушением.

СТАТЬЯ 3

1. Для целей настоящих статей фраза «лицо, имеющее право на специальную защиту в соответствии с международным правом» означает:

a) главу государства;

b) главу правительства;

c) любое другое государственное должностное лицо, которое имеет, по крайней мере, ранг члена кабинета или эквивалентную должность;

когда должностное лицо, а также члены его семьи, которые его сопровождают, находятся в иностранном государстве.

2. Эта фраза также означает любое лицо:

a) имеющее право на личную неприкосновенность согласно статьям 29 или 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях¹;

b) имеющее право на защиту, согласно статье 40 Венской конвенции о консульских сношениях², а также члены семьи любого такого лица, живущие вместе с ним;

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

² *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

с) имеющее право на личную неприкосновенность в соответствии со статьями 29, 36 или 39 Конвенции о специальных миссиях³;

d) имеющее право на личную неприкосновенность в соответствии со статьями ... Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями⁴;

e) личность которого как официального лица была доведена до сведения членов Организации Объединенных Наций или членов какого-либо специализированного учреждения Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей V Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций⁵ или со статьей VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений⁶, а также члены семьи такого любого лица, проживающие вместе с ним;

f) личность которого как эксперта, выполняющего поручение Организации Объединенных Наций, доведена до сведения членов Организации Объединенных Наций, а также члены семьи любого такого лица, которые сопровождают это лицо во время его командировки;

g) находящееся на территории какого-либо государства с целью выполнения официальных функций от имени другого государства или международной организации и которому предоставлена по соглашению или иным путем личная неприкосновенность или защита, подобные той, которая описана в статье 40 Венской конвенции о консульских сношениях, и члены его семьи, которым предоставлена подобная личная неприкосновенность или защита; при условии, что это лицо находится на территории принимающего государства или государства пребывания или же совершает проезд или находится на территории третьего государства, которое выдало ему визу, если есть необходимость таковой, когда такое лицо направляется для выполнения или возобновления своих функций или возвращается в свою собственную страну.

3. Для целей настоящих статей фраза «обвиняемое лицо» означает лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что это лицо совершило какое-либо международное преступление, описанное в статье 1.

4. Настоящие статьи применяются любой стороной, независимо от того, является ли она участником какой-либо из конвенций, которые упомянуты в пункте 2 данной статьи.

³ Резолюция 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁴ Проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II* (часть первая), стр. 344, документ A/CN.4/8410/Rev.1, глава II, раздел D.

⁵ United Nations, Treaty Series, vol. I, p. 15.

⁶ *Ibid.*, vol. 33, y. 261.

СТАТЬЯ 4

1. Любое государство, в котором может быть обнаружено обвиняемое лицо, обладает юрисдикцией для привлечения его к судебной ответственности за международные преступления, описанные в статье 1.

2. Любая сторона принимает такое законодательство, которое может быть необходимо для проведения судебного разбирательства в отношении лиц, подпадающих под ее юрисдикцию в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи.

СТАТЬЯ 5

Нет ограничений во времени, в пределах которого судебное преследование может быть возбуждено за международные преступления, описанные в статье 1.

СТАТЬЯ 6

С целью дальнейшего предупреждения международных преступлений, описанных в статье 1 настоящих статей, стороны:

a) предпринимают меры в рамках своих территорий для предотвращения подготовки с целью совершения преступлений, описанных в статье 1, независимо от того, будут ли они совершены на их собственных территориях или на территории другого государства;

b) обмениваются информацией и координируют осуществление эффективных административных мер для предотвращения подобных преступлений.

СТАТЬЯ 7

Каждая сторона обязуется принять меры к тому, чтобы международные преступления, описанные в статье 1, влекли за собой суровые наказания.

СТАТЬЯ 8

Каждая сторона разыскивает обвиняемое лицо, которое, согласно ее предположениям, находится в пределах ее территории.

СТАТЬЯ 9

1. Любая сторона, на чьей территории обвиняемое лицо может быть обнаружено, если это диктуется обстоятельствами, либо берет это лицо под стражу, либо предпринимает любые такие меры, которые могут быть необходимы для того, чтобы обеспечить присутствие этого лица для судебного разбирательства или выдачи. Это государство немедленно информирует об этом соответствующие власти того государства, на территории которого произошло правонарушение, государства, гражданином которого было лицо, находившееся под защитой, и государства, гражданином которого является обвиняемое лицо.

2. Любому обвиняемому лицу, которое взято под стражу согласно пункту 1 настоящей статьи,

разрешается немедленно связаться с ближайшим представителем государства, гражданином которого оно является, и принять представителя этого государства.

СТАТЬЯ 10

Сторона, на чьей территории обнаружено обвиняемое лицо, незамедлительно привлекает его к суду в соответствии с процедурой, которая применяется в случае серьезного правонарушения, согласно закону этого государства. В случае если государство, где обнаружено обвиняемое лицо, не является государством, где было совершено предполагаемое международное преступление, то обязательство первого государства относительно предания суду обвиняемого прекращается, если это лицо должным образом выдано государству, где было совершено правонарушение, государству, чье лицо, находившееся под защитой, было объектом совершения международного преступления, либо любой другой стороне.

СТАТЬЯ 11

1. В соответствии с запросом, сторона, на чьей территории обнаружено обвиняемое лицо, выдает его государству, на чьей территории было совершено предполагаемое правонарушение, государству, гражданином которого является лицо, находившееся под защитой, которое было объектом совершения международного преступления, или любой другой стороне, если не применяется пункт 2 данной статьи.

2. Сторона, на чьей территории обнаружено обвиняемое лицо, может отклонить просьбу о его выдаче, если она незамедлительно передает его своему собственному суду.

3. Настоящие статьи составляют правовую основу для выдачи в тех государствах, где выдача обусловлена существующим договором.

4. Процедура выдачи осуществляется в соответствии с любым договором о выдаче, действующим между стороной, на чьей территории обнаружено обвиняемое лицо, и запрашивающим государством, либо, в случае отсутствия такого договора, согласно законодательству, касающемуся выдачи и действующему в государстве, на чьей территории обнаружено обвиняемое лицо.

5. Запрос о выдаче со стороны государства, в котором совершено международное преступление, пользуется преимуществом в случае, если он сделан в течение трехмесячного срока с момента получения уведомления о месте пребывания предполагаемого правонарушителя. По истечении этого периода пользуется преимуществом запрос о выдаче, полученный в первую очередь государством, на чьей территории было задержано обвиняемое лицо.

СТАТЬЯ 12

Государство, которому выдано обвиняемое лицо, незамедлительно передает его своему суду за международное преступление или преступления, которые инкриминируются этому лицу в соответствии с процедурой, применяемой в случае серьезного правонарушения, согласно закону этого государства.

СТАТЬЯ 13

Обвиняемому лицу на всех этапах судебного разбирательства, осуществляемого в отношении международного преступления в соответствии с настоящими статьями, гарантируется справедливое и беспристрастное отправление правосудия.

СТАТЬЯ 14

Результаты судебного разбирательства, касающегося международного преступления, описанного в статье 1, и вытекающих отсюда любых апелляций, сообщаются государством, на чьей территории осуществляется это судебное разбирательство, Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который передает информацию другим сторонам.

СТАТЬЯ 15

Обязательства сторон в соответствии со статьями 9, 10 и 11 прекращаются, после того как обвиняемое лицо было подвергнуто суду за международное преступление или преступления, которые ему инкриминировались, и было либо оправдано, либо осуждено.

СТАТЬЯ 16

Стороны обязуются в возможно кратчайший срок рассматривать запросы о выдаче, касающиеся правонарушений, определенных в статье 1.

СТАТЬЯ 17

Стороны оказывают друг другу максимальную по возможности помощь в связи с уголовными разбирательствами, проводимыми в отношении правонарушений, определенных в статье 1.

СТАТЬЯ 18

1. Любой спор, возникающий между сторонами в результате применения или толкования настоящей статьи, который не урегулирован путем консультаций, может быть передан любым государством — участником спора в Примирительную комиссию, которая создается в соответствии с положениями настоящей статьи путем направления письменного уведомления другому государству или государствам — участникам спора и Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Примирительная комиссия учреждается в составе трех членов. Один из членов назначается каждой из сторон, участвующих в споре. Если одна из сторон в споре имеет более одного участника, они совместно назначают члена Примирительной комиссии. Два указанных назначения должны быть произведены в течение двух месяцев с момента направления уведомления, упомянутого в пункте 1. Третий член комиссии, Председатель, избирается двумя другими членами.

3. Если какая-либо из сторон не назначила своего члена в течение срока, указанного в пункте 2, Генеральный секретарь назначает такого члена в течение следующего срока в два месяца. Если не было достигнуто соглашение относительно избрания Председателя в течение пяти месяцев после направления письменного уведомления, упомянутого в пункте 1, Генеральный секретарь назначает в качестве Председателя квалифицированного юриста в течение следующего срока в один месяц, который не является гражданином любого из государств — участников спора.

4. Любая вакансия заполняется в том же порядке, как при первоначальном назначении.

5. Комиссия устанавливает свои собственные правила процедуры и принимает решения и рекомендации большинством голосов. Она правомочна просить любой орган, который уполномочен в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций или согласно ему запрашивать консультативное заключение Международного Суда, произвести подобный запрос относительно толкования или применения настоящей Конвенции.

6. Если Комиссия не в состоянии достичь соглашения между сторонами об урегулировании спора в течение шести месяцев с момента своего первого заседания, она подготавливает в возможно короткий срок доклад о своей работе и направляет его сторонам и Генеральному секретарю. Доклад содержит заключения Комиссии относительно фактов и вопросов права, а также рекомендации, которые она представила сторонам в целях содействия урегулированию спора. Шестимесячный срок может быть продлен по решению Комиссии.

7. Настоящая статья не наносит ущерба положениям относительно урегулирования споров, содержащимся в действующих международных соглашениях между государствами.

ОБЗОР ДОЛГОСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ КОМИССИИ: «ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА», ПОДГОТОВЛЕННЫЙ ГЕНЕРАЛЬНЫМ СЕКРЕТАРЕМ (A/CN.4/245)

[Пункт 6 а повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/254

Замечания членов Комиссии международного права по долгосрочной программе работы Комиссии

[Подлинный текст на английском и французском языках]
[3 апреля 1972 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Сокращения	249
1. Замечания г-на Рейтера	249
2. Замечания г-на Кирнея	252

СОКРАЩЕНИЯ

ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМКО	Межправительственная морская консультативная организация
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

ЗАПИСКА СЕКРЕТАРЯ КОМИССИИ

1. Как видно из пункта 128 доклада Комиссии о работе ее двадцать третьей сессии¹, Комиссия международного права решила:

a) включить в предварительную повестку дня своей двадцать четвертой сессии пункт, озаглавленный «Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245)»;

b) предложить членам Комиссии представить в письменной форме свои мнения по обзору долгосрочной программы работы Комиссии для их распространения в начале двадцать четвертой сессии Комиссии.

2. В записке от 23 декабря 1971 года Секретарь Комиссии обратил внимание членов Комиссии на это решение и попросил их представить ему до 1 марта 1972 года замечания, о которых говорилось в пункте 128 *b* доклада, цитированном вы-

ше. Замечания, представленные Секретарю до 1 апреля 1972 года, приводятся ниже. Замечания, которые могут быть получены позднее этой даты, будут воспроизведены в добавлении к настоящему документу.

3. Замечания расположены в том порядке, в каком они были получены Секретариатом, причем дата получения указана в квадратных скобках под указанием языка оригинала.

1. Замечания г-на Рейтера

[Подлинный текст на французском языке]
[28 февраля 1972 года]

1. Документ Генерального секретаря, озаглавленный «Обзор международного права»², является документом, примечательным со всех точек

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 422, документ A/8410/Rev.1.

² Там же, том II (часть вторая), стр. 1, документ A/CN.4/245.

зрения не только вследствие очень точной и полной информации, которую он содержит о деятельности в области международного права, проведенной под эгидой Организации Объединенных Наций, но также и вследствие четкости, ясности и разумности предложений, которые представляются в нем членам Комиссии.

2. Он заслуживает не только внимательного прочтения, но и тщательного изучения. Мы не можем представить здесь ни все замечания, ни даже все те замечания, которые сейчас приходят нам на ум, мы можем лишь руководствоваться этой работой, чтобы ответить на некоторые вопросы, которые Комиссия должна будет рассмотреть в ходе своей следующей сессии.

3. Наиболее важным вопросом, который лежит в основе проблемы и на который ориентирован «Обзор международного права», является выяснение того, должна ли Комиссия разрабатывать общий план своей работы на срок, аналогичный сроку, прошедшему с момента ее создания, то есть в общей сложности более двадцати лет. На этот вопрос я, несколько не колеблясь, отвечаю утвердительно.

4. Разумеется, речь идет не об авторитетном и централизованном планировании, а просто о предварительных пометках, которые должны постоянно приспосабливаться к многочисленным факторам. Не менее очевидно, что последнее слово в этом вопросе принадлежит Генеральной Ассамблее, помощниками которой мы являемся и которая по мотивам, нам в основном неизвестным, может принять решение о других формулах, нежели те, которые примем мы, или отменить положения, принятые ранее.

5. Тем не менее, в наши обязанности входит представление рациональных предложений, основанных на возможно более полном анализе опыта последних 20 лет.

6. Среди различных видов деятельности, которые были предприняты Комиссией или могли бы быть предприняты, очевидно, что видом деятельности, который имел наибольшее значение и пользу, на котором более чем на любом другом было сосредоточено внимание Комиссии, является разработка проектов статей, которые могли бы составить основу международной конвенции. Комиссия станет совершенно иной, если в будущем она не проявит такой же активности, как та, что привела к появлению конвенций по *морскому праву, по дипломатическим и консульским сношениям, специальным миссиям, праву договоров*.

7. В этом перечислении полностью упускается из виду вопрос о том, должна ли Комиссия работать в других направлениях, иными методами и над другими проблемами, нежели проблемы, которые могут обычно привести к заключению общих конвенций, имеющих масштабы конвенций,

которые только что были перечислены. Позднее мы вернемся к этому вопросу, который важен, но по значению уступает только что изложенным основным соображениям.

8. Если задать вопрос, сколько времени проходит обычно с момента, когда Комиссия назначает Специального докладчика, до того момента, когда разработка конвенции подходит к завершению, то ответом будет 7—9 лет. Даже предпологая, что методы работы Комиссии могут улучшиться за счет определенного прогресса, по причинам, слишком хорошо известным, чтобы напоминать о них, маловероятно, что эти сроки могли бы быть существенно сокращены. В действительности необходимо дать докладчикам время выполнить их исследования, правительствам время необходимо, для того чтобы представить замечания, и, наконец, Комиссии время необходимо для коллективной критики и размышления, которые составляют ценность этой работы.

9. Если дело обстоит действительно так, тогда становится ясным, насколько скромные цели преследует программирование на двадцатилетний период. Исходя из того, что состав Комиссии обновляется каждые пять лет и что работа Комиссии над данной проблемой должна продолжаться (что касается коллективной фазы разработки проекта статей) около пяти лет, проблема сводится к тому, чтобы выбрать четыре или пять общих вопросов, о которых обычно можно сказать, что они через пять лет работы приведут к заключению общей конвенции. Эти четыре или пять вопросов должны составлять основу программы работы.

10. Выбор этих тем связан с трудными проблемами. Он влечет за собой одновременно техническую оценку масштабов проблемы, практическую оценку интереса, который может представлять эта проблема для всех правительств, и политическую оценку в отношении возможности достижения широкого согласия по существенным вопросам. Разумеется, члены Комиссии обладают полномочиями в отношении первого вопроса, но они могут лишь попытаться осторожно выразить свое мнение в отношении двух других вопросов.

11. Что касается меня, то я, несколько не колеблясь, заявляю, что вопрос о *международной ответственности* должен в первую очередь явиться предметом конвенции по истечении ближайших пяти лет. Не только уже осуществленная деятельность позволяет выиграть время, но и очень обширная проблема позволяет выполнить другую работу, связанную с осуществленными исследованиями; вопросы об *ответственности за законные действия, о международной уголовной ответственности и частных случаях* могут составить обширную область исследований.

12. Выходя за рамки этого вопроса, я должен сказать, однако, что я испытываю сомнения и что я хотел бы выразить оговорку, так как воз-

можно, что, ознакомившись с замечаниями моих коллег, я исправлю некоторые из своих оценок.

13. С такой оговоркой я должен с самого начала сказать, что вопрос о *правопреемстве государств*, очевидно, выиграл бы от той же привилегии, что и вопрос о *международной ответственности*. Однако я испытываю серьезные сомнения в отношении того, что через пять лет или даже позднее можно будет в упомянутых выше условиях добиться заключения международной конвенции по этому вопросу. В действительности проект статей по вопросу о *правопреемстве государств в отношении договоров* относится скорее к вопросу о *праве договоров*, нежели к вопросу о *правопреемстве государств*; и вопрос о *правопреемстве в отношении имущества* рассматривался фактически до тех пор в рамках частной проблемы деколонизации в исторически и географически ограниченном смысле, в котором это выражение принято в Организации Объединенных Наций. Ведь деколонизация практически закончилась, и ее последние проявления могут быть ликвидированы в совершенно особых условиях. Впрочем, именно под углом зрения, отличным от того, под которым рассматривается проблема деколонизации, представляются происшедшие изменения, будь то вследствие отделения (особенно в Азии) или вследствие смены правительства (также в Азии), или вследствие образования федерации (в различных районах мира), и у меня имеются некоторые сомнения в отношении возможности заключения в этих условиях конвенции о *правопреемстве государств*.

14. Я считаю, что, несмотря на ее важность, работа, проводимая в отношении *оговорки о режиме наибольшего благоприятствования и соглашения между международными организациями*, не может даже вместе с вопросом о *правопреемстве государств в отношении договоров* составить единое целое, которое явилось бы продолжением Конвенции 1969 года в области права договоров.

15. Итак, мы подошли к выявлению основных вопросов среди тех, которые Комиссия до сих пор еще не рассматривала.

16. Для того чтобы перейти к исключению некоторых вопросов, можно сначала сделать важное замечание о работе Комиссии. Когда вследствие современной технологии появляется новая область, которая требует установления норм международного права, Генеральная Ассамблея обращается не к Комиссии международного права, а к межправительственным комиссиям или правительственным экспертам. Так было в отношении вопросов, касающихся использования ядерной энергии, космического пространства и дна морей. Впрочем, когда в каком-либо вопросе преобладают аспекты, связанные с техническими проблемами, Комиссия также не занимается их рассмотрением или она отказывается взять на

себя эту задачу. Так, кодификация в Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года вопросов, касающихся наркотических средств, совершенно чужда Комиссии, и она заявила о своей некомпетентности в области права международной торговли.

17. Это один из мотивов, по которым мы считаем, что *нормы права, касающиеся развития*, не входят в компетенцию Комиссии международного права. Напротив, есть три новые важные проблемы, которые могут привлечь внимание Комиссии: *иммунитет иностранных государств и юридических лиц, режим водных путей*, используемых в других целях, кроме навигации, и *территориальная компетенция государств*.

18. Из всех этих вопросов наиболее «рентабельным», по-видимому, является вопрос об *иммунитете иностранных государств и юридических лиц*, и мы можем лишь сослаться по этому вопросу на столь справедливые и столь продуманные замечания Секретариата. Другие два вопроса позволили бы сгруппировать вокруг одной темы определенное число довольно разнообразных вопросов. Что касается *территориальной компетенции государств*, то речь может идти не только о вопросах, указанных в «Обзоре» в пунктах 38—54, но также и о вопросах, рассмотренных в пунктах 81—95 и, возможно, в пунктах 96—99; возможно также, что в «Обзоре» рассмотрены некоторые аспекты окружающей среды или ответственности. Что касается вопроса о режиме водных путей, то мы считаем, что в соответствии с позицией, уже занятой на Генеральной Ассамблее, и за исключением вопросов, связанных непосредственно с навигацией, имеется материал для целого ряда проектов, касающихся одновременно промышленного использования и загрязнения.

19. Разумеется, некоторые из вопросов, упомянутых в исследовании Генерального секретаря, могли бы быть также изучены. Однако мы не решаемся продолжать исследования по вопросу о *международных организациях* с целью разработки общей конвенции: в действительности, режим международных организаций характеризуется очень большими различиями, и разработка текстов, применимых только для системы Организации Объединенных Наций, по-видимому, не сможет выйти за рамки уже разработанных или установленных *привилегий и иммунитетов и международных соглашений*. Вопрос о *праве, касающемся вооруженных конфликтов*, поручен Красному Кресту, а вопрос о *праве, касающемся отдельных лиц*, в настоящий момент передан механизмам защиты прав человека или борьбы против дискриминации.

20. Но если предположить, что будут выбраны четыре или пять основных вопросов для кодификации, которые составили бы основу плана на двадцать лет, то это не будет означать, что программа Комиссии полная.

21. Действительно, опыт показал, что при осуществлении большинства основных задач больших масштабов Комиссия могла бы уделять внимание более ограниченному, но исключительно важным вопросам. Помимо этого, для того чтобы организовать сессию в подходящих условиях, необходимо, чтобы на ее повестке дня имелось одновременно несколько проектов. Как показал опыт, Комиссия не может одновременно рассматривать два больших проекта одинаковой важности (договоры и морское право, международная ответственность и договоры), поэтому было бы хорошо, чтобы одновременно велась работа над другими более ограниченными проектами.

22. Этот вопрос должен быть увязан с другим вопросом, о котором здесь можно лишь упомянуть, то есть с вопросом о методах работы Комиссии. По-видимому, было бы возможно обеспечить лучшую производительность деятельности Комиссии посредством некоторых реформ, из которых наиболее простой было бы обратиться с просьбой к ее членам представлять заранее по вопросам, стоящим на повестке дня, или по представленным им текстам письменные замечания (как это сделано в настоящее время в отношении «Обзора»).

23. В соответствии с этим замечанием необходимо будет, чтобы Комиссия приняла определенное число менее важных вопросов для их последовательного изучения в будущие годы.

24. Прежде всего может случиться так, что Генеральная Ассамблея пожелает передать ей относительно легкий вопрос, но представляющий некоторую срочность; такие задачи должны были бы иметь абсолютный приоритет и рассматриваться в соответствии с ускоренными методами; но по определению, невозможно включить их заранее в рамки конкретного планирования.

25. Было бы также необходимо, чтобы Комиссия предусматривала другие формы деятельности, нежели формы, на которых она с полным правом сконцентрировала свои основные усилия. Хотя можно понять, почему она в течение более десяти лет не использовала формулу «руководство» или «кодекс», ничто не говорит за то, что такая формула не является полностью подходящей для некоторых видов вопросов. В «Обзоре» правильно предлагается рассмотреть проблему *односторонних действий* путем разработки ряда определений. Это является очень хорошим примером.

26. Комиссия может также следовать по пути, уже открытому Организацией Объединенных Наций (и в свое время Лигой Наций), и разработать « типовые договоры » по арбитражным и налоговым вопросам, в частности в отношении проблем, которые, в конечном итоге, будут касаться двусторонних договоров.

27. Наконец, начиная с того момента, когда пройдет двадцать лет после заключения договора о

кодификации, его обновление станет необходимым в свете международной практики. Было бы правильно, если бы Комиссия систематически предпринимала пересмотр конвенций, подготовленных ею. Если с ней даже не консультировались по вопросу морского права, это означает, что проблемы, которые стояли на повестке дня конференции 1973 года, касаются совершенно новых аспектов этого права, но было бы правильно принять меры к тому, чтобы через один или два года, в свете предусмотренной конференции, был проведен пересмотр конвенций 1958 года с целью их дополнения или изменения.

28. Среди вопросов, которые были рассмотрены Генеральным секретарем и которые должны будут явиться объектом деятельности в форме, которую необходимо обсудить, можно отметить некоторые второстепенные вопросы, такие как вопрос об *исторических водах*, сходство которого с вопросом территориальной юрисдикции очевидно и который заслуживает рассмотрения. Особенно мы хотели бы, чтобы были рассмотрены *соглашения не в письменной форме*. В самом деле, трудно допустить, чтобы после стольких усилий в области права договоров и дополнительных аспектов этого права (соглашения международных организаций, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, правопреемство государств в отношении договоров) такой вопрос был оставлен без внимания; тем не менее возможно, что обычное рассмотрение не приведет к выработке проекта статей, который мог бы стать конвенцией.

29. Можно было бы также подумать о рассмотрении действительного состояния вопроса о *выдаче преступников*, который связан с вопросом *международной уголовной ответственности*.

30. Все эти вопросы должны быть сгруппированы в соответствии с их подготовленностью и их срочностью и распределены на срок в 20 лет.

2. Замечания г-на Курнея

[Подлинный текст на английском языке]
[20 марта 1972 года]

1. Нынешняя программа работы Комиссии международного права производит внушительное впечатление. Вопросы ответственности государств, правопреемства государств в отношении договоров, правопреемства государств в отношении других вопросов помимо договоров и права международных договоров в отношении международных организаций достаточно сложны, для того чтобы находиться в центре внимания Комиссии в течение ближайших шести — восьми лет. С полным основанием можно задать вопрос о том, есть ли какой-либо смысл в попытке определить дополнительные сферы работы, если эта работа не может быть начата в течение ряда лет или не может быть

завершена, по всей вероятности, в ближайшие десять — пятнадцать лет.

2. Ответить на подобный вопрос было бы трудно, если бы цель обзора работы Комиссии заключалась лишь в том, чтобы определить круг вопросов для рассмотрения в будущем. Единственным результатом этого была бы какая-то гарантия того, что Комиссия не окажется в один прекрасный момент в таком положении, когда в ее повестке дня не останется тем, которыми она могла бы заняться.

3. Однако основной целью при рассмотрении будущей программы работы должно быть определение того, каковы потребности международного сообщества в отношении кодификации и прогрессивного развития международного права на ближайшие пятнадцать — двадцать лет. Как только эти потребности будут установлены в виде программы работы, которую Комиссия должна будет проделать в течение такого периода, можно будет рассмотреть новый и в равной степени важный вопрос о средствах, с помощью которых такая программа работы может быть выполнена. Это означает обзор тех методов работы, которые были найдены Комиссией, а также характер и объем ресурсов, которыми Комиссия располагает в настоящее время и в будущем для выполнения своей работы. Если эти методы работы и эти ресурсы не позволят Комиссии удовлетворить разумные потребности международного сообщества, тогда необходимо будет изучить вопрос о том, какие могут потребоваться изменения практики и методов работы Комиссии и какие дополнительные ресурсы следует изыскать.

4. Рассмотрение программы работы является, таким образом, первым шагом в более широком процессе. «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем очень подходит к предложенному выше способу обзора, поскольку в нем затронут широкий круг вопросов. Хотя в «Обзоре», по всей вероятности, не отражены все существующие и будущие темы из области международного права, в нем тем не менее достигается в значительной степени универсальный охват. Поэтому эти замечания построены по той же схеме, которая дается в оглавлении к этому «Обзору».

I. ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

1. Суверенность, независимость и равенство государств

5. Все усилия, направленные на кодификацию принципов суверенности, независимости и равенства государств, будут неизбежно связаны с толкованием Устава Организации Объединенных Наций. Комиссия не должна брать на себя роль толкователя Устава. Кроме того, ее усилия будут в значительной мере дублировать усилия,

связанные с подготовкой Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций³.

2. *Добросовестное выполнение согласно международному праву обязательств, принятых государствами*

6. По-видимому, единственным результатом кодификации в этой области может быть лишь какая-нибудь форма призыва.

3. Государственная территория

7. Кодификация этого вопроса наталкивается на значительные трудности. В вопросе приобретения территории кодификация, чтобы иметь действительную ценность, должна быть направлена на отбор норм в целях урегулирования существующих территориальных споров. Принятие таких норм может привести к отказу от значительного числа имеющихся долгу историю досадных споров между государствами. Однако, если эти нормы будут разработаны с достаточной точностью, для того чтобы покончить со спорами, вряд ли они будут приняты на достаточно широкой основе и окажут какое-то действительное влияние на существующие разногласия. Например, с точки зрения регулирования споров очень эффективным было бы принятие положения о введении установленного срока давности в отношении территориальных претензий. Сторона, владеющая территорией, будет окончательно рассматриваться в качестве суверена этой территории по истечении установленного периода времени. Можно ли будет добиться когда-либо общего международного соглашения о продолжительности времени, которое следует считать контрольным? Или относительно лежащего в основе предположения о том, что способ приобретения не имеет значения? Вопрос, без сомнения, заслуживает рассмотрения для включения его в перспективную программу работы Комиссии, но препятствия, стоящие на пути выработки приемлемого для всех комплекса норм, по-видимому, столь велики, что они склоняют чашу весов не в пользу решения о включении его в программу работы.

8. Что касается конкретных ограничений, налагаемых на осуществление территориального суверенитета, заключение, содержащееся в «Обзоре», о том, что большая часть проблем этой области относится к отрасли права договоров, включая правопреемство в отношении договоров, подкрепляет вывод о том, что в отношении его нет необходимости принимать какие-либо меры.

4. Признание государств и правительств

9. Основная проблема, как указывается в пункте 65 «Обзора», заключается в том, следует ли

³ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

рассматривать признание в качестве политического решения или нужно поставить условием, что признание должно осуществляться в том случае, если удовлетворяются определенные требования. На современном этапе развития международных отношений не представляется возможным прийти к согласию относительно последнего требования и критериев, которыми надлежит руководствоваться. С учетом данного положения, по-видимому, нет никакого смысла пытаться определить юридические последствия акта признания и непризнания. Если признание остается в сущности политическим решением, было бы желательным разрешить государствам проявлять терпимость в отношении выбора действий, которые могут быть предприняты в отношении государств, не получивших признания, отказавшись от попытки определить конкретные правовые последствия, вытекающие из таких действий. Отсутствие договорных норм в этой области будет способствовать смягчению последствий непризнания, независимо от их характера, и, таким образом, способствовать смягчению международной напряженности, а не ее усилению.

5. Иммунитет иностранных государств, их органов, учреждений и имущества от юрисдикции

10. В пункте 68 «Обзора», в котором указывается, что содержание и применение этого принципа далеко не ясно, недостаточно четко определяются существующие противоречия в толковании понятия иммунитета государств. На практике наблюдается несоответствие между тем, что может сделать одно государство, и тем, что может сделать другое в одних и тех же обстоятельствах, и даже иногда несоответствие между действиями одного и того же государства в двух случаях, связанных в сущности с одинаковыми фактами.

11. Существующие неясности в отношении сферы действия и применения учения о государственном иммунитете являются причиной трений между государствами, которые, даже если их нельзя устранить полностью, можно уменьшить посредством кодификации права в этой области. Данная проблема в своей основе имеет правовой характер, когда она касается претензий, которые в обычных условиях подлежат юридическому решению. Вопрос должен быть включен в будущую программу работы Комиссии.

12. Однако при обсуждении этого вопроса не должен затрагиваться вопрос об иммунитетах, предоставляемых в отношении вооруженных сил одного государства, размещенных на территории другого государства, который рассматривается в пункте 77 и следующих пунктах «Обзора». Как указывается в «Обзоре», подобные проблемы, как правило, регулируются договорными соглашениями.

6. Вопросы экстерриториальности, связанные с осуществлением юрисдикции государствами

13. В пункте 90 «Обзора» затрагивается вопрос о том, в какой мере кодифицирующий документ может помочь в рассмотрении вопросов, включающих экстерриториальный элемент, который, как правило, признается международным сообществом в качестве основы для осуществления юрисдикции, например, военных преступлений, торговли наркотиками и т. п. Вопрос можно было бы сформулировать более точно следующим образом: не будет ли более эффективным рассматривать эти вопросы на специальной основе. Все усилия по разработке подобного комплекса норм связаны с попыткой предусмотреть международные потребности в предупреждении преступной деятельности на значительный период времени в будущем. Десять лет назад было бы трудно предсказать драматический рост преступлений, связанных с похищением воздушных судов или с продиктованными политическими мотивами нападениями на дипломатов, ставших в настоящее время источником серьезной озабоченности для международного сообщества. Помимо проблемы, связанной с прогнозированием будущего, имеются также преимущества в определенных защитных мерах для рассматриваемых конкретных видов международных преступлений. Таким образом, вопрос о неприменимости срока давности или принципа предоставления убежища может иметь разные оттенки в зависимости от вида преступления. Следовательно, не представляется желательным на данной стадии приступить к созданию единого кодифицирующего документа, предлагаемого в пункте 90.

14. Доводы, приведенные в пункте 95, против того, чтобы Комиссия рассматривала такие вопросы, как экстерриториальные воздействия налогового и «антитрестовского» законодательства, подкрепляют вывод о том, что не следует приступать к их рассмотрению. Двусторонние или многосторонние соглашения с ограниченным числом участников, по-видимому, скорее дадут эффективные результаты, чем стремление разработать общий кодифицирующий документ.

15. Деятельность различных международных организаций, таких как Гаагская конференция по международному частному праву в области оказания судебной помощи и в особенности Гаагская конвенция об исполнении за границей судебных и внесудебных документов в гражданских и коммерческих делах (1964 год) и Гаагская конвенция о снятии за границей свидетельских показаний в гражданских и коммерческих делах (1968 год), показывают, что Комиссии вовсе нет необходимости распространять свою деятельность на эту область. Это подтверждается интересом, проявленным региональными организациями к достижению широкого признания конвенций на этой основе.

II. ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

1. Положения Устава и принятие Декларации об укреплении международной безопасности и принципах, касающихся дружественных отношений

16. Этот вопрос связан с рассмотрением вопроса о желательности толкования Устава Комиссией и дублированием той работы, которая проведена в других органах. Возражение против того, чтобы Комиссия занималась такой деятельностью, выдвинутое в отношении раздела I.1, полностью сохраняет свою силу и в данном случае.

2. Запрещение угрозы силой или ее применения

17. Что касается попытки заняться вопросом угрозы силой или ее применения, история усилий, предпринятых в целях определения понятия агрессии в Организации Объединенных Наций, подтверждает, насколько разумно было бы оставить эту задачу Специальному комитету, которому поручено в настоящее время заниматься рассмотрением этой проблемы.

3. Нормы права, касающиеся мирного разрешения споров

18. Совершенно очевидно, что пункт 3, затрагивающий нормы права, касающиеся мирного разрешения споров, обладает значительным правовым содержанием и имеет первостепенное значение. Речь, однако, идет не о том, должна ли Комиссия принять меры, содействующие мирному урегулированию споров, а о том, каким образом она должна сделать это.

19. Перечень предложений Комиссии в отношении арбитражного процесса, изложенный в пункте 134 «Обзора», а также тупик, в котором находится Генеральная Ассамблея в отношении пункта «Рассмотрение вопроса о роли Международного Суда»⁴, подчеркивает трудности, связанные с попытками рассматривать этот вопрос в качестве изолированной проблемы. Острые разногласия в мнениях о масштабах применения процедуры разрешения споров с помощью услуг третьей стороны при разрешении международных споров, говорит о том, что Комиссии не следует рассматривать этот вопрос в отрыве от других.

20. Тем не менее Комиссия должна содействовать мирному разрешению споров. Исходя из этого, Комиссия должна в обычном порядке затрагивать в каждом проекте конвенции, который она разрабатывает, вопрос о том, какие методы разрешения споров будут наиболее приемлемы в том конкретном случае, который регулируется

⁴ См. доклад Шестого комитета по этому пункту (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Приложения, пункт 90 повестки дня, документ A/8568).

конвенцией. Комиссия должна тогда включить такие положения в проект конвенции.

21. Чтобы процедура разрешения споров, предусмотренная в конвенции, предназначенной для принятия ее всеми странами, была эффективной, она должна отражать согласованное в значительной мере мнение. Примирительная процедура, аналогичная той, которая предусмотрена проектом статей Комиссии по вопросу о представительстве государств в их отношениях с международными организациями⁵, является примером того, каким образом процедура, призванная содействовать разрешению споров, может быть определена в соответствии с потребностями, связанными с определенным кругом проблем. Было бы желательно, чтобы Комиссия сохранила гибкий подход к вопросу процедуры, которая может быть предложена в отношении какого-либо конкретного вопроса. В этой связи компромиссное решение об ограниченном использовании Международного Суда, наряду с общеприменимыми примирительными процедурами, предусмотренными статьей 66 Венской конвенции о праве международных договоров и приложением к ней⁶, является прецедентом, имеющим значительную ценность.

III. НОРМЫ ПРАВА, КАСАЮЩИЕСЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

22. Как указывается в «Обзоре» Генерального секретаря, этот вопрос не затрагивался в «Обзоре», подготовленном г-ном Лаутерпахтом в 1948 году⁷. Обсуждение в «Обзоре» 1971 года указывает на растущее внимание, которое уделяется нормам права, касающимся экономического развития, и желательность всестороннего рассмотрения этой области в качестве основы для его включения. Вместе с тем «Обзор» показывает, что основная ответственность в этой области передается ряду других международных учреждений и органов Организации Объединенных Наций, включая ЮНКТАД, ЮНИДО, ЮНСИТРАЛ, МБРР и ассоциированные с ним учреждения — МВФ и ГАТТ. Помимо этих организаций, есть, естественно, региональные экономические организации и другие специализированные международные организации, такие как ИМКО и Международный институт унификации частного права, ведущие активную работу в различных областях того, что может быть названо международным экономическим правом. Следовательно, нет

⁵ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 400, документ A/8410/Rev.1, глава II, D, статья 82.

⁶ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 298.

⁷ *Survey of international law in relation to the work of codification of the International Law Commission: memorandum submitted by the Secretary-General* [издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1948.V.1 (I)].

настоятельной необходимости в том, чтобы Комиссия распространила свою работу на ту отрасль, в которой до нее начали действовать другие организации, в особенности тогда, когда в области, которая традиционно считается ее собственной, остается столько неудовлетворенных пожеланий.

IV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

23. Комиссия активно занимается изучением правовых норм, касающихся ответственности государств, и, согласно решению, принятому ею в 1963 году⁸, определяет общие нормы, регулирующие международную ответственность государств. При рассмотрении долгосрочной программы работы основное соображение, которое следует не упускать из виду, заключается в том, что разработка конвенции об общих принципах, устанавливающих ответственность, станет лишь основанием для работы Комиссии в этой области. На этом основании необходимо будет разработать более конкретные нормы, связанные с ответственностью государств в конкретных областях. Именно на этой стадии Комиссия может счесть необходимым рассмотреть те аспекты вопросов, таких как ограничение права на осуществление территориального суверенитета и запрещение угрозы силой или ее применения, которые непосредственно связаны с ответственностью. Было бы преждевременно пытаться составить на данном этапе перечень таких областей при рассмотрении общих принципов ответственности, но как часть своей долгосрочной программы работы Комиссия должна планировать дальнейшую деятельность в области ответственности государств по мере того, как кодификация общих принципов достигнет высокой стадии.

V. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ И ПРАВИТЕЛЬСТВ

24. В дополнение к осуществляемой в настоящее время работе, касающейся правопреемства государств в отношении договоров и в отношении других вопросов помимо договоров, в «Обзоре» Генерального секретаря предлагается в будущем начать разработку вопроса о правопреемстве в отношении договоров, заключенных между государствами и другими субъектами международного права. Разумеется, вопрос должен быть включен в долгосрочную программу работы Комиссии. Основной вопрос заключается в том, чтобы определить, насколько целесообразно рассматривать этот вопрос в связи с существующим проектом конвенции о праве договоров в отношении международных организаций или в качестве отдельного вопроса. Было бы уместно принять решение по этому вопросу после получения замечаний от государств по проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/5509, пункт 52.

25. Что касается других аспектов правопреемства, предложение, содержащееся в пункте 218 «Обзора», о том, чтобы сохранить тему «Правопреемство государств и правительств» в перспективной программе работы, является разумным предложением, позволяющим рассмотреть позднее необходимость в случае, если таковая возникает, заняться темой «Правопреемство правительств».

VI. ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

26. За исключением особого вопроса, касающегося проекта конвенции о преступлениях, совершаемых против лиц, пользующихся особой защитой в международном праве, работа Комиссии в области дипломатического и консульского права в основном завершена. Однако постоянный обзор Конвенции о дипломатических сношениях 1961 года⁹ и Конвенции о консульских сношениях 1963 года¹⁰ в ходе работы Комиссии над вопросом о специальных миссиях и представительстве государств в их сношениях с международными организациями вскрыл наличие значительного числа более мелких проблем, связанных с формулировкой этих конвенций, и вероятность наличия крупных недостатков или упущений. Тем не менее, поскольку значительных трудностей, связанных с применением конвенций, не возникает, нет недостаточных оснований для включения вопроса о предполагаемом пересмотре этих конвенций в перспективную программу работы.

27. С другой стороны, темпы изменений в области международных отношений таковы, что они устраняют всякую возможность того, что нормы, содержащиеся в Конвенциях 1961 и 1963 годов, смогут обладать хотя бы частью той неизменности, которой пользовался регламент о рангах дипломатических представителей — «Венский регламент» 1815 года. Те же самые факторы, естественно, отразятся на любой другой конвенции, которую Комиссия разработала, в меньшей или большей степени. Представляется целесообразным рассмотреть в качестве элемента перспективной программы работы Комиссии создание системы пересмотра конвенций на постоянной основе, с тем чтобы можно было определить, есть ли необходимость в исследовании и возможном пересмотре.

28. Одним из способов осуществления этого пересмотра было бы возложение на Секретариат Организации Объединенных Наций обязанности осуществлять через установленные промежутки времени обзор, призванный определить, возникла ли необходимость в каких-то действиях со стороны Комиссии. Таким образом, Секретариат сможет после того, как договор находился в силе, допустим, в течение десяти лет, разослать всем его участникам вопросник, с тем чтобы оп-

⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

¹⁰ *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

ределит, возникли ли какие-либо проблемы в его толковании или применении. Впоследствии такие вопросы можно было бы рассылать один раз в пять или десять лет. Результаты вопросов должны естественно дополняться исследованием, осуществляемым Секретариатом по конкретной конвенции. Комиссия могла бы тогда в качестве части своей регулярной повестки дня рассматривать доклады Секретариата и прийти к заключению о том, требуются ли какие-либо действия корректирующего характера.

VII. ПРАВО ДОГОВОРОВ

29. Поскольку вопрос о договорах, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, и оговорка о наиболее благоприятствуемой нации стоят в повестке дня работы Комиссии, единственный вопрос, поднятый в «Обзоре», который требует комментария, это вопрос об участии в договоре. Этот вопрос, как показали события на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, прежде всего имеет скорее политический, нежели правовой характер. Поскольку этот вопрос стоит в повестке дня Генеральной Ассамблеи, можно надеяться, что он будет разрешен с учетом этих обстоятельств.

VIII. ОДНОСТОРОННИЕ АКТЫ

30. Решение о рассмотрении темы односторонних актов потребует рассмотрения вопроса об источниках международного права во всей его широте. Это объясняется тем, что потребуются определить связь односторонних актов с признанными источниками международного права, перечисляемыми в пункте 1 статьи 38 Статута Международного Суда. Можно ожидать, что возникнут трудности в определении связи односторонних актов не только с «международным обычаем как доказательством всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы», но и с «общими принципами права...».

31. В 1949 году Комиссия постановила, что вопрос об источниках международного права не следует вносить в список тем, в отношении которых кодификация представляется желательной¹¹. Это решение, по-видимому, в той же мере сохраняет свою силу, как и в 1949 году.

32. В пункте 282 «Обзора» затрагивается более конкретный вопрос о том, должна ли Комиссия рассмотреть вопрос об односторонних актах в контексте «односторонних актов, имеющих определенные юридические последствия, связанных с одним и тем же вопросом международного права, основными примерами которых являются признание, протесты, лишение права возражения, заяв-

ления или декларации, частичный или полный отказ от прав...». Далее, в пункте 283 «Обзора» высказывается предположение о том, что результатом работы Комиссии могли бы быть не проекты статей, а практическое правовое исследование, и указывается, что в настоящий момент не существует какого-либо такого исследования, на которое легко можно было бы сделать ссылку. Признавая значение этого вопроса, Комиссия считает, что окончательное решение о включении в долгосрочную программу связано с тем, может ли такое исследование провести какая-либо другая организация, помимо Комиссии, например, Ассоциация международного права или Институт международного права. Тогда можно было бы определить, есть ли надобность в дополнительной работе Комиссии в этой области.

IX. ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

33. Вопрос о «праве, касающемся несудоходных видов использования международных водных путей», был передан Комиссии Генеральной Ассамблеей, и может, следовательно, рассматриваться как часть программы работы Комиссии¹². Однако формулировка резолюции Генеральной Ассамблеи ставит значительные проблемы практического характера.

34. Исключение из рассмотрения вопроса о судоходном использовании рек мешает Комиссии осуществить всестороннее изучение этого вопроса. Например, если расположенное ниже по течению реки государство примет решение об использовании судоходной реки для производства электроэнергии, строительство плотины приведет к свертыванию судоходства для государств, расположенных выше по течению, если только сооружение ее не будет сопровождаться строительством шлюзов с тем, чтобы суда могли обходить плотину. И наоборот, если государство, расположенное в верхнем течении реки, примет решение об использовании вод реки для орошения, это может вызвать сокращение объема стока реки в такой мере, что помешает установившемуся судоходному использованию ее государствами, расположенными ниже по течению.

35. Помимо упомянутой выше проблемы практического характера, встает серьезный вопрос, связанный с тем, удастся ли подготовить проект ряда положений, касающихся использования международных водных путей, не такого общего характера, чтобы применение его было чрезвычайно ограниченным. Различия между отдельными речными бассейнами достаточно значительны, чтобы сделать то, что будет разумным сводом норм для контроля над использованием одного водного бассейна и неразумным для другого. В качестве примера можно сослаться на разли-

¹¹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1949 год*, стр. 281 англ. текста, документ A/925, пункт 16.

¹² Резолюция 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, раздел I, пункт 5.

чие между бассейном реки Рейн и бассейном Тигра и Евфрата.

36. Это может служить объяснением очень общего характера положений Хельсинкских норм¹³ о равноправном использовании вод международных водосборных бассейнов. Два ключевых правила содержатся в статье VI, где говорится об отсутствии предпочтения какому-либо виду использования или категории видов использования, и в статье VIII, где говорится, что существующее разумное использование может продолжаться, если только расчеты не говорят о том, что его следует видоизменить или прекратить, чтобы признать соперничающие, несовместимые виды использования. Эти принципы не могут оказать значительной помощи в разрешении споров между государствами, расположенными в верхнем и нижнем течении рек.

37. В трех областях Хельсинкские нормы дают достаточно детализованные и эффективные положения: в главе 3 (загрязнение рек), в главе 4 (судоходство) и в главе 5 (сплав леса). Более высокая степень точности определения объясняется, без сомнения, тем, что различия между водными бассейнами не оказывают значительного влияния на нормы, которые необходимы для установления разумного режима с тем, чтобы предотвратить загрязнение рек и контролировать судоходство и сплав леса.

38. Поскольку Генеральная Ассамблея выразила пожелание о том, чтобы Комиссия не затрагивала вопрос о судоходных видах использования рек на первом этапе своего исследования, касающегося международных водных путей, и поскольку было бы бесполезно рассматривать вопрос о сплаве в отрыве от вопроса о судоходном использовании рек, область, в которой Комиссия может сделать какую-то полезную работу, касается вопроса об уменьшении загрязнения вод международных водных путей. Постоянно растущая озабоченность, проявляемая к проблемам окружающей среды, подчеркивает в целом общее значение вопроса об уменьшении загрязнения вод рек. Предпринимаются интенсивные международные региональные и национальные усилия для решения этого вопроса. Комиссия международного права, будучи органом, в состав которого входят независимые эксперты, является великолепным форумом, где можно стремиться разработать правовые принципы, применимые к проблеме уменьшения загрязнения международных водных путей.

39. Задача является трудной, поскольку проблемы, связанные с загрязнением, сложны сами по себе, а их решение еще более сложно. Экономические, финансовые и научные исследования представляют собой чрезвычайно важное допол-

нение для разработки реальных правовых норм в этой области. Однако можно предвидеть, что как следствие Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды, ООН будут предприняты исследования в этих областях, которые дадут необходимую техническую информацию для рассмотрения Комиссией вопроса об уменьшении загрязнения рек. Может возникнуть необходимость в том, чтобы Комиссия осуществила рабочие мероприятия совместно с другими органами Организации Объединенных Наций для обеспечения надлежащей технической помощи и консультаций. Однако, несмотря на все сложности, которые могут возникнуть при рассмотрении этого вопроса, Комиссия должна включать его в долгосрочную программу работы и считать его одним из первоочередных вопросов в ней.

X. МОРСКОЕ ПРАВО

40. Поскольку морское право в настоящее время входит в компетенцию соответствующего специального комитета, Комиссии нет необходимости принимать какие-либо решения в отношении данной темы в настоящее время.

XI. ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

41. ИКАО установила свою юрисдикцию в отношении воздушного права, и Комиссии было бы неуместно заниматься вопросами, рассматриваемыми обычно этим органом.

XII. КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

42. Правовой подкомитет Комитета по использованию космического пространства в мирных целях проводит полезную работу в отношении космического права в целом и, по-видимому, в настоящее время нет необходимости вносить какие-либо изменения в процедуру рассмотрения этого вопроса.

XIII. ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

43. Один аспект проблемы окружающей среды был уже затронут в ходе обсуждения, касавшегося уменьшения загрязнения международных водных путей¹⁴. Если подходить к вопросу с более широкой точки зрения, усилия, направленные на сохранение разумных условий жизни, связанных с окружающей средой, требуют участия в этой работе всех компетентных международных учреждений. Независимо от того, обоснована или нет боязнь всеобщей катастрофы, выраженная некоторыми учеными-экологами, нет сомнения в том, что потребуются принятие серьезных мер международного характера, дабы предотвратить возможность катастрофы. Комиссия должна принять участие в этой работе. Рассмотрение проб-

¹³ International Law Association, *Helsinki Rules on the Uses of Waters of International Rivers* (London, 1967).

¹⁴ См. выше, пункт 38.

лемы уменьшения загрязнения рек будет значительным первым шагом. Участие в развитии международного права, касающегося окружающей среды, должно быть включено в долгосрочную программу работы Комиссии.

XIV. ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

44. Этот вопрос имеет особое значение для Комиссии, если учесть ее характер. Осуществляемая в настоящее время работа, связанная с применением права договоров в отношении международных организаций, должна служить основой для рассмотрения в будущем других краеугольных правовых проблем в этой области. Вероятно, тема, рассматриваемая в разделе 2 главы XIV «Обзора» (Привилегии и иммунитеты международных организаций и привилегии и иммунитеты юридических и должностных лиц, работающих под их руководством), должна быть взята в качестве следующей темы в этой области, когда работа по договорам будет завершена; вслед за рассмотрением этой темы, вероятно, должно последовать рассмотрение вопроса об ответственности таких организаций. Этот аспект можно было бы расширить, включив в него определенные проблемы, затронутые в разделе I этой темы (правовой статус международных организаций и различные типы организаций), такие как правоспособность заключать договоры, предъявлять иски в суде и тому подобное.

XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ

45. В «Обзоре» предлагается сгруппировать вопросы, относящиеся к этой теме, под четырьмя заголовками. Что касается первого, норм права, касающихся гражданства, вряд ли можно ожидать, что в этой области удастся добиться значительного прогресса, если вспомнить историю этого вопроса, изложенную в «Обзоре».

46. Что касается раздела 2 (выдача преступников) главы XV, то в «Обзоре» высказано предположение, что, может быть, будет возможно добиться согласия по многосторонним договорным положениям о выдаче преступников для определенных видов правонарушений. Действительно, в контексте конкретных конвенций, касающихся конкретных видов правонарушений, вызывающих общее беспокойство международного сообщества, удалось добиться включения положений о выдаче преступников. Однако представляется сомнительным, что этот факт служит подтверждением вывода о том, что как следствие можно будет заключить общее соглашение о выдаче преступников. Значительные препятствия, стоящие на пути заключения такого договора, которые заставили Комиссию отказаться от включения этого

вопроса в ее повестку дня в 1949 году, не исчезли. Комиссии не следует посвящать свое ограниченное время и возможности рассмотрению этого вопроса до тех пор, пока не появятся более благоприятные перспективы.

47. Третий вопрос — право убежища — представляется чересчур противоречивым, чтобы можно было приступить к его рассмотрению в настоящее время. Трудности подразумеваются уже в пункте 2 статьи 14 Всеобщей декларации прав человека¹⁵, в котором говорится, что право убежища не может быть использовано в случае преследования, основанного на совершении политических преступлений или деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций. Эта формулировка оставляет любому государству значительную свободу в решении вопроса о том, предоставлять или не предоставлять убежище, как оно сочтет нужным, и вряд ли какое бы то ни было конкретное определение, которое может быть предложено Комиссией, получит широкую поддержку.

48. Раздел 4 главы XV «Обзора», касающийся общей темы прав человека, в основном находится в компетенции Комиссии по правам человека. Нет никакой настоятельной необходимости в том, чтобы Комиссия международного права вторгалась в эту область.

XVI. ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ВСОРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

49. Как указывается в «Обзоре», Комиссия рассмотрела вопрос о том, следует ли включить право войны в ее первоначальную программу работы, и решила не заниматься этой темой. Хотя причина, послужившая основанием для принятия такого решения, состоящая в том, что такое решение могло бы продемонстрировать отсутствие веры в способность Организации Объединенных Наций поддерживать мир, может показаться в настоящее время не совсем убедительной, имеются веские основания для того, чтобы отказаться от пересмотра этого решения. Одним из главных оснований является то, что Международный комитет Красного Креста в настоящее время занимается рассмотрением наиболее важных аспектов этой темы, и можно ожидать, что на основе подготовительной работы, проведенной Международным комитетом, будет созвана крупная международная дипломатическая конференция. Что касается тех вопросов, которые не затрагиваются в данном контексте, то другие крупные вопросы обсуждаются на Совещании Комитета по разоружению. Имеются более мелкие вопросы, такие как те, что всплыли в ходе рассмотре-

¹⁵ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

ния в Комиссии права договоров и Конвенции о дипломатических сношениях 1961 года. То, что они не нашли решения в таких конвенциях, говорит о том, что они не являются достаточно срочными для того, чтобы включить их в долгосрочную программу работы Комиссии.

XVII. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО
50. Рассмотрение этой темы в «Обзоре» приводит к выводу о том, что вопросы в этой области лучше решаются в каждом отдельном конкретном случае по мере возникновения необходимости в этом.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ

[Пункт 8 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/262

Доклад о работе тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, подготовленный наблюдателем от Комиссии г-ном Сэндзином Цуруока¹

[Подлинный текст на английском языке]
[17 мая 1972 года]

СОКРАЩЕНИЯ

ОАЕ	Организация африканского единства
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

1. В соответствии с решением, принятым Комиссией международного права на двадцать третьей сессии², я имел честь присутствовать в качестве наблюдателя от Комиссии на тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, которая проходила в Лагосе (Нигерия) с 19 по 25 января 1972 года.

2. На сессии присутствовали делегации следующих государств-членов: Ганы, Египта, Индии, Индонезии, Ирака, Ирана, Кении, Малайзии, Непала, Нигерии, Пакистана, Сирийской Арабской Республики, Таиланда, Филиппин, Цейлона и Японии. На сессии присутствовала также делегация Корейской Республики, ассоциированного государства-члена. Пятнадцать азиатских и африканских государств-нечленов были представлены наблюдателями. Наблюдателями были представлены также следующие страны: Австралия, Австрия, Бразилия, Исландия, Канада, Норвегия, Перу, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Союз Советских Социалистических Республик. Кроме того, представители Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНСИТРАЛ, секретариата Содружества наций,

¹ Г-н Цуруока приложил к своему докладу: 1) полный список делегатов и наблюдателей, которые присутствовали на тринадцатой сессии Комитета; и 2) проект типового договора и доклад Подкомитета по праву международной купли-продажи товаров, о которых говорится ниже, в пункте 19. Эти документы хранятся в архиве секретариата Комиссии международного права.

² Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 423, документ A/8410/Rev.1, пункт 141.

Лиги арабских государств, ОАЕ и Международного института унификации частного права присутствовали в качестве наблюдателей.

3. На первом заседании 20 января 1972 года Комитет утвердил следующую повестку дня:

I. Административные и организационные вопросы:

1. Утверждение повестки дня.
2. Выборы Председателя, заместителя председателя и генерального секретаря.
3. Допуск наблюдателей на сессию.
4. Рассмотрение доклада генерального секретаря о политических и административных вопросах и программы работы Комитета.
5. Дата и место проведения четырнадцатой сессии Комитета.

II. Вопросы, переданные Комитету правительствами стран-участников согласно статье 3 *b* Устава:

1. Морское право, включая вопросы, относящиеся к дну морей и океанов (вопрос, предложенный для рассмотрения правительством Индонезии).
2. Право международных рек (вопрос, предложенный для рассмотрения правительствами Ирака и Пакистана).

III. Вопросы, принятые Комитетом к рассмотрению согласно статье 3 *c* Устава:

Международная купля-продажа товаров (вопрос, принятый к рассмотрению по предложению правительств Ганы и Индии)

4. На том же заседании генеральный атторней Нигерии г-н Т. О. Элиас и г-н Мустафа Камиль Ясин (Ирак) были избраны соответственно председателем и заместителем председателя сессии. Теперешний секретарь Комитета г-н Б. Сен был

перенесен на новый трехлетний срок. После допущения наблюдателей председатель предложил мне сделать заявление о работе Комиссии международного права на ее двадцать третьей сессии, текст которого прилагается к настоящему докладу.

5. Комитет приступил к обсуждению вопроса о морском праве на первом рабочем заседании, состоявшемся 20 января 1972 года. Во время всей сессии, так же, как и на предыдущей сессии, особое значение придавалось морскому праву.

Морское право

6. На двенадцатой сессии, проходившей в Коломбо, Цейлон, в январе 1971 года, Комитет приступил к рассмотрению вопроса о морском праве. На этой сессии проходило довольно обширное обсуждение общего характера по нескольким основным темам. Таким образом, сессия Комитета в Лагосе явилась вторым случаем, когда Комитет рассматривал вопрос о морском праве с целью более полного его изучения, что находилось в соответствии с последними важными изменениями, происшедшими в этой области в Организации Объединенных Наций и в других организациях. Комитет Организации Объединенных Наций по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции, который в соответствии с решением, принятым Генеральной Ассамблеей на ее двадцать шестой сессии³, состоит в настоящее время из девяти одного государства-члена, осуществляет сейчас необходимую подготовку к проведению конференции в целях всестороннего рассмотрения вопросов по морскому праву, созыв которой предварительно намечен на 1973 год в резолюции 2750 С (XXV) Генеральной Ассамблеи. Поэтому работа Афро-Азиатского консультативно-правового комитета в области морского права имеет важное значение для работы, выполняемой в Комитете Организации Объединенных Наций. Проводились также совещания представителей государств по морскому праву на региональной основе в Африке, Латинской Америке и других районах, как, например, совещание, которое проходило недавно в рамках ОАЕ и отчет о котором был представлен Комитету наблюдателем от этой организации.

7. Следует упомянуть о широком участии наблюдателей, которых насчитывалось 38, от стран-членов как из Азии и Африки, так и из других континентов, что говорит, по-видимому, об остром интересе к этому вопросу со стороны сообщества наций вообще и развивающихся стран в частности. Это имеет важное значение ввиду того, что Комитет Организации Объединенных Наций по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции в настоящее время готовится вступить

в более важную фазу своей работы по подготовке предстоящей конференции по морскому праву.

8. Темы, обсужденные на тринадцатой сессии Комитета, включали почти все важные вопросы, которые будут, по-видимому, рассматриваться на предстоящей конференции по морскому праву, а именно: *a)* международный режим для морского дна, *b)* особая экономическая зона, *c)* территориальные воды и проливы, *d)* региональные соглашения, *e)* архипелаги и *f)* положение стран, не имеющих выхода к морю.

9. Во второй половине дня 20 января на пленарном заседании Комитет начал обсуждение вопросов, касающихся морского права, заслушав краткие заявления членов Рабочей группы по некоторым темам, по которым они составили рабочие документы. Эта Рабочая группа, которая состоит из 7 членов, была создана первоначально на двенадцатой сессии, и ее основной задачей является, в частности, подготовка одного или нескольких рабочих документов по конкретным вопросам морского права. На тринадцатой сессии были представлены следующие рабочие документы: 1) «Предварительный проект и схема конвенции о дне морей и океанов и его недрах за пределами действия национальной юрисдикции», составленный докладчиком Подкомитета по морскому праву г-ном К. В. Пинто (Цейлон) и представленный ввиду его отсутствия представителем Индии; 2) «Предлагаемый режим рыболовства в открытом море», составленный Японией; 3) «Концепция особой экономической зоны», составленный Кенией. В распоряжении участников сессии были также рабочие документы о «конвенции архипелага» и о «международных проливах», которые были представлены ранее Индонезией и Малайзией, соответственно, в качестве членов Рабочей группы.

10. 21 и 22 января Комитет заслушал на трех пленарных заседаниях общие заявления государств — членов Комитета, наблюдателей и представителей международных организаций, включая ФАО и ОАЕ. Наблюдатели от крупных морских держав, таких, как Соединенные Штаты Америки, СССР и Соединенное Королевство, также приняли участие в общих прениях, в ходе которых они изложили позиции своих правительств. Затем Комитет продолжил обсуждение вопроса в Подкомитете по морскому праву, являющемся органом полного состава, на основе различных рабочих документов, о которых я только что упоминал.

11. Из различных тем и вопросов вопрос рыболовства и концепция особой экономической зоны были, несомненно, двумя основными проблемами, на которых главным образом концентрировалось обсуждение. Несколько делегатов и наблюдателей от развивающихся стран решительно подчеркнули необходимость отойти от традиционной концепции морского права и найти новые пути для решения существующего конфликта ин-

³ Резолюция 2881 (XXVI).

тересов, с тем чтобы установить беспристрастную и справедливую основу для использования моря и эксплуатации его ресурсов. Представленный Японией рабочий документ о рыболовстве, в котором делается попытка подробно изложить концепцию преференциальных прав на рыболовство прибрежных государств с уделением особого внимания развивающимся прибрежным государствам, был признан многими участниками неудовлетворительным ввиду того, что содержащееся в нем предложение недостаточно полно защищает их интересы. В общем было высказано мнение о том, что, хотя и отмечается растущее единодушие в отношении предоставления прибрежным государствам увеличивающейся доли рыболовства в районах, прилегающих к их территориальным водам, в соответствии с концепциями экономических, особых или преференциальных зон, главным вопросом является вопрос юрисдикции. В этой связи было высказано также мнение относительно того, что концепция особой зоны рыболовства отличается от концепции юрисдикции над территориальными водами и что поэтому в обоих случаях внешние пределы должны быть определены отдельно.

12. В отношении экономической зоны значительное большинство развивающихся стран, как государств-членов, так и государств, представленных наблюдателями, высказалось в пользу этой концепции. Однако было отмечено, что существует необходимость более четкого определения аспектов юрисдикции этой концепции в таких вопросах, как контроль над ресурсами, предотвращение и борьба с загрязнением моря, научно-исследовательская работа и национальная безопасность. Сторонники этой концепции подчеркнули, что интересы стран, не имеющих выхода к морю, могут быть защищены региональными соглашениями, предусматривающими национальный режим для стран, не имеющих выхода к морю, в соответствующем районе.

13. Концепция архипелага была убедительно изложена двумя наиболее крупными странами-архипелагами, Филиппинами и Индонезией, и был поднят ряд вопросов, на которые были даны ответы, в связи с такими смежными проблемами, как критерии исходных линий и статус вод в рамках архипелага в отношении прав прохода иностранных судов.

14. Что касается международного режима дна морей за пределами действия национальной юрисдикции, то было отмечено, что, если пределы действия национальной юрисдикции определить слишком широко, например на расстоянии 200 миль от побережья, что предлагалось некоторыми латиноамериканскими странами, международная зона, предоставленная для эксплуатации на благо всего международного сообщества, будет иметь лишь незначительные ресурсы, и, соответственно, международный аппарат, который будет создан для управления этой зоной и

ее ресурсами, не будет иметь большого экономического значения, поскольку практически все ценные ресурсы будут поставлены под исключительный контроль отдельных прибрежных государств. В опровержение этой точки зрения было высказано мнение о том, что минеральные ресурсы, имеющие коммерческое значение, были обнаружены на дне океана на больших глубинах и что технология эксплуатации морского дна разработана до такой степени, что имеется возможность осуществлять добычу этих ресурсов. На основе таких фактов утверждалось, что установление соответствующего международного аппарата с широкими полномочиями и функциями является необходимым, поскольку отсутствие его приведет к созданию такого положения, при котором лишь развитые в техническом отношении государства будут иметь возможность добывать данные ресурсы.

15. В заключение следует отметить, что сформулированные соображения были убедительными, обсуждение оживленным и энергичным; оно характеризовалось высоким уровнем технических знаний и компетентности. Ожидается, что вопрос о морском праве будет по-прежнему первоочередным пунктом повестки дня (четыренадцатой) сессии Комитета в 1973 году.

Право международных рек

16. Вопрос о «праве международных рек» был передан Комитету на его девятой сессии правительствами Ирака и Пакистана. Правительства этих стран, по-видимому, заинтересованы главным образом в использовании вод международных рек. На одиннадцатой сессии Комитета представители Ирака и Пакистана внесли совместный проект статей в качестве желательной, по их мнению, основы дискуссии Комитета. Представитель Индии внес также предложение о том, чтобы Хельсинкские нормы⁴, принятые Ассоциацией международного права в 1966 году, послужили основой изучения Комитетом данного вопроса и чтобы для начала были рассмотрены первые восемь статей Хельсинкских норм. На одиннадцатой сессии обсуждение этой проблемы не привело к положительным результатам, поскольку дискуссия концентрировалась на процедурных вопросах.

17. На двенадцатой сессии Подкомитет по данному вопросу обратился к своему докладчику с просьбой составить проект статей, объединяющий, по возможности, предложения, содержащиеся в двух проектах, представленных на одиннадцатой сессии. Докладчик представил свой рабочий документ, содержащий десять проектов предложений, которые были приняты Подкомитетом в качестве основы для обсуждения. Однако за недостатком времени Подкомитет смог рассмотреть лишь проекты I—V предложений во

⁴ International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, held at Helsinki, 1966* (London, International Law Association, 1967), pp. 484—532.

время сессии, а остальные предложения были рассмотрены на межсессионном совещании, проходившем в Коломбо в сентябре 1971 года.

18. На тринадцатой сессии один из членов напомнил Подкомитету в начале его работы, что проект предложений, составленный Докладчиком на двенадцатой сессии, не охватывает всех аспектов права международных рек и что в нем не упоминается, в частности, о нормах, касающихся использования таких рек в целях судоходства. Подкомитет, соответственно, решил рассмотреть другие аспекты этого вопроса, включая проблемы судоходства, загрязнения, сплава леса и т. д. на будущих сессиях. Подкомитет решил также, что Комитет должен поручить секретариату составить исследование по вопросу о праве доступа к морю стран, не имеющих выхода к морю, через международные реки. Далее было решено, что новый проект предложений с соответствующими комментариями по каждому предложению будет составлен докладчиком Подкомитета и направлен секретариатом членам Подкомитета до начала четырнадцатой сессии.

Международная купля-продажа товаров

19. 24 января 1972 года Подкомитет по праву международной купли-продажи товаров приступил к обсуждению только проекта типового договора купли-продажи потребительских товаров, составленного содокладчиком Подкомитета по предложению генерального секретаря Комитета. Помощник секретаря ЮНСИТРАЛ и генеральный секретарь Международного института унификации частного права присутствовали на заседании Подкомитета. После некоторого обсуждения Подкомитет утвердил доклад, в котором рекомендуется внесение некоторых поправок в проект типового договора. Проект типового договора и копия доклада Подкомитета прилагаются к настоящему докладу⁵.

20. Ранее, на пленарном заседании, Комитет заслушал заявление, сделанное помощником секретаря ЮНСИТРАЛ о работе этого органа в течение 1971 года.

21. В заключение я хотел бы выразить глубокую признательность за теплый прием, оказанный мне Председателем Комитета г-ном Т. О. Элиасом, генеральным атторнеем Нигерии, и за сердечный прием и доброжелательность, проявленную секретарем Комитета и должностными лицами правительства Нигерии.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Заявление, сделанное Председателем Комиссии международного права Сэндзином Цуруока на тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета

1. Для меня большая честь и радость присутствовать на тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-пра-

вового комитета от имени Комиссии международного права. Я убежден, что под умелым руководством Председателя Комитет сможет успешно выполнить свою работу. Я хотел бы также попросить Председателя передать правительству Нигерии мою глубокую благодарность за теплый прием, который был мне оказан.

Теперь я хотел бы дать Комитету общее представление о работе Комиссии международного права во время двадцать третьей сессии в 1971 году.

2. Основными вопросами, которые были включены в повестку дня двадцать третьей сессии Комиссии, были следующие:

Отношения между государствами и международными организациями.

Правореество государств.

Ответственность государств.

Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования.

Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

Я хочу рассмотреть в первую очередь тему отношений между государствами и международными организациями.

Согласно рекомендации, принятой Генеральной Ассамблеей в 1970 году^а, Комиссия международного права на своей двадцать третьей сессии закончила составление проекта, озаглавленного «Проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями». Проект статей, который представляет четвертое достижение в работе Комиссии в области дипломатического права, предусматривает как кодификацию, так и прогрессивное развитие международного права.

3. Окончательный проект содержит 82 статьи и разделен на четыре части и приложение. Часть I, озаглавленная «Введение», содержит положения, относящиеся к проекту статей в целом. Статья 2 предусматривает, чтобы проект статей относился к представительству государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, то есть с межправительственными организациями, членский состав и ответственность которых имеют всемирный масштаб. Он относится также к представительству государств на конференциях, созванных такими организациями или под их руководством. Представительство юридических лиц, кроме государств, в их отношениях с международными организациями не входит в сферу действия проекта статей.

Хотя проект статей и направлен на обеспечение единообразного режима, он не наносит ущерба различным нормам, изложенным в соглашениях о центральных учреждениях или других действующих конвенциях. Он не препятствует также заключению будущих соглашений, в которых могут содержаться положения, отличающиеся некоторым образом от норм, изложенных в проекте статей.

4. В части II содержатся положения, касающиеся, в частности, учреждения постоянных представительств и постоянных представительств наблюдателя, их функций, назначения их сотрудников, их численности и состава, а также привилегий и иммунитетов представительств и их сотрудников.

5. В части III рассматривается конкретно вопрос о делегациях в органах международных организаций универсального характера и делегациях на конференциях, созванных такими организациями или под их руководством. В ней содержатся положения, касающиеся, в частности, привилегий и иммунитетов, а также направления, полномочий, численности и состава персонала делегаций.

6. В части IV содержатся положения, которые относятся вообще к представительству при международных организациях и к делегациям в органах и на конференциях и касаются таких вопросов, как гражданство сотрудников

⁵ См. выше, сноска 1.

^а Резолюция 2634 (XXV), пункт 4 а.

представительств и членов делегаций, уважение законов и постановлений государства пребывания, въезд и выезд из государства пребывания. Особое внимание должно уделяться статьям 81 и 82. В статье 81 предусматриваются консультации между посылающим государством, государством пребывания и организацией, направленные на разрешение любого спора, возникающего между ними. В статье 82 предусматривается использование любой процедуры урегулирования, которая может быть установлена в Организации, и, при отсутствии такой процедуры, передача спора для примирения.

7. Наконец, Комиссия международного права представила ряд положений о делегациях наблюдателей в органах и на конференциях в виде приложения.

8. Комиссия рекомендовала, чтобы Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций созвала международную конференцию полномочных представителей для изучения проекта Комиссии по этому вопросу. Генеральная Ассамблея на двадцать шестой сессии, на которой я присутствовал в качестве представителя Комиссии международного права, предложила государствам-членам и Швейцарии представить свои письменные комментарии и замечания относительно проекта статей и подлежащей принятию процедуры разработки и заключения конвенции по этому вопросу^b.

9. Что касается других тем, находящихся в стадии изучения, то, к сожалению, Комиссия не смогла рассмотреть их ввиду того, что она почти целиком посвятила свое время завершению проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями.

^b Резолюция 2780 (XXVI), раздел II, пункт 2.

10. В отношении других постановлений и выводов, Комиссия международного права на своей двадцать третьей сессии решила включить вопрос, озаглавленный: «Несудоходные виды использования международных водных путей» в свою общую программу работы. Однако Комиссия предоставила решить вопрос об очередности его изучения Комиссии в ее новом составе.

11. В связи с организацией работы Комиссии на двадцать четвертой сессии (1972 год) Комиссия обратилась к Генеральной Ассамблее с просьбой указать очередность рассмотрения проблемы защиты и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на особую защиту в соответствии с международным правом. Генеральная Ассамблея на двадцать шестой сессии предложила Комиссии как можно быстрее изучить этот вопрос, с тем чтобы подготовить проект статей для его представления Генеральной Ассамблее в ближайшее подходящее, по мнению Комиссии, время^c.

12. Прежде чем закончить свое заявление, я хотел бы сообщить Комитету, что Комиссия международного права была очень рада присутствию на двадцать третьей сессии г-на Фернандо и г-на Сена в качестве наблюдателей. Я хотел бы также сообщить Комитету, что во время дискуссии по докладу Комиссии международного права в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи несколько представителей одобрили предложение сотрудничества между этим Комитетом и Комиссией международного права. Я надеюсь, что эта тесная связь между Афро-Азиатским консультативно-правовым комитетом и Комиссией международного права будет укрепляться и в будущем.

^c Там же, раздел III, пункт 2.

ДОКЛАД КОМИССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕ

ДОКУМЕНТ A/8710/REV.1

Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии,
2 мая — 7 июля 1972 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
<i>Сокращения</i>	268
Пояснительное примечание	269
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>
I. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ	1—13 269
А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии	2—3 269
В. Должностные лица	4 270
С. Редакционный комитет	5 270
D. Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом	6 270
Е. Секретариат	7 270
F. Повестка дня	8—9 270
G. Выступление Генерального секретаря	10—13 271
II. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ	14—53 271
A. Введение	14—52 271
1. Краткий отчет о работе Комиссии	14—24 271
2. Практика государств	25—27 274
3. Понятие «правопреемство государств», вытекающее из изучения вопроса	28—30 274
4. Связь между правопреемством в отношении договоров и общим правом договоров	31—34 275
5. Принцип самоопределения и право, касающееся правопреемства в отношении договоров	35—38 275
6. Общие особенности проекта статей	39—52 277
a) форма проекта	39—41 277
b) сфера действия проекта	42—44 277
c) схема проекта	45—52 278
B. Резолюция, принятая Комиссией	53 279
C. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров	279
Часть I. Общие положения	279
Часть II. Передача территорий	303
Часть III. Новые независимые государства	305
Раздел 1. Общая норма	305
Раздел 2. Многосторонние договоры	310
Раздел 3. Двусторонние договоры	333
Раздел 4. Временное применение	343
Раздел 5. Государства, образованные из двух или более территорий	346
Часть IV. Объединение, распад и отделение государств	351

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Часть V. Режимы границы или другие территориальные режимы, установленные договором		367
Часть VI. Прочие положения		380
III. ВОПРОС О ЗАЩИТЕ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ АГЕНТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ	54—69	381
A. Введение	54—69	381
1. Краткий отчет о работе Комиссии	54—64	381
2. Сфера действия, цель и структура проекта статей	65—69	383
B. Проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом		385
IV. ПРОДЕЛАННАЯ РАБОТА ПО ДРУГИМ ВОПРОСАМ	70—76	399
A. Правопреемство государств: правопреемство в других областях, помимо договоров	71	399
B. Ответственность государств	72—73	399
C. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования	74—75	399
D. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями	76	400
V. ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ	77—116	400
A. Право несудоходных видов использования международных водных путей	77	400
B. Организация будущей работы	78—79	400
C. Сотрудничество с другими органами	80—106	401
1. Афро-Азиатский консультативно-правовой комитет	80—88	401
2. Европейский комитет по правовому сотрудничеству	89—97	402
3. Межамериканский юридический комитет	98—106	403
D. Время и место проведения двадцать пятой сессии	107	404
E. Представительство на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи	108	404
F. Лекция памяти Жилберту Амаду	109—111	404
G. Семинар по международному праву	112—116	405

ПРИЛОЖЕНИЕ *

Замечания государств-членов по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, переданные Комиссии международного права в соответствии с разделом III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи	407
--	-----

СОКРАЩЕНИЯ

Бенплюкс	Таможенный и экономический союз между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом
БИРПИ	Международные объединенные бюро по охране интеллектуальной собственности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле (а также Договаривающиеся стороны и Секретариат)
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕВРАТОМ	Европейское сообщество по атомной энергии
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество

* Замечания, содержащиеся в этом приложении, были первоначально распространены в качестве документов A/8710/Add.1 и A/8710/Add.2.

ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМКО	Межправительственная морская консультативная организация
ЛАСТ	Латиноамериканская ассоциация свободной торговли
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОАГ	Организация американских государств
ОАЕ	Организация африканского единства
ОАР	Объединенная Арабская Республика
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

* * *

ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ: УПОТРЕБЛЕНИЕ КУРСИВА В ЦИТАТАХ

Звездочка в той или иной цитате означает, что текст, непосредственно предшествующий звездочке, выделен курсивом Специальным докладчиком.

Глава I

ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ

1. Комиссия международного права, созданная во исполнение резолюции 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года, провела в соответствии с приложенным к этой резолюции Положением о данной Комиссии, с внесенными в него впоследствии изменениями, двадцать четвертую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве со 2 мая по 7 июля 1972 года. В настоящем докладе излагается работа Комиссии на этой сессии. В главе II доклада, посвященной правопреемству государств в отношении договоров, содержатся описание работы Комиссии по этому вопросу и проект 31 статьи и комментарии к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией. В главе III, посвященной вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, излагается работа Комиссии по этому вопросу, приводится проект 12 статей и комментарии к ним, принятые Комиссией. В главе IV излагается ход работы Комиссии по следующим пунктам повестки дня: 1) правопреемство государств в других областях, помимо договоров; 2) ответственность государств; 3) оговорка о режиме наибольшего благоприятствования; 4) вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Глава V посвящена организации дальнейшей работы Комиссии и ряду административных и прочих вопросов.

А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии

2. Членами Комиссии являются:

г-н Роберто АГО (Италия),
 г-н Гонсало АЛЬСИВАР (Эквадор),
 г-н Милан БАРТОШ (Югославия),
 г-н Мохаммед БЕДЖАУИ (Алжир),
 г-н Суат БИЛЬГЕ (Турция),
 г-н Хорхе КАСТАНЬЕДА (Мексика),
 г-н Роберт КВЕНТИН-БАКСТЕР (Новая Зеландия),
 г-н Ричард Д. КИРНЕЙ (Соединенные Штаты Америки),
 г-н НАДЖЕНДРА СИНГХ (Индия),
 г-н Альфред РАМАНГАСОАВИНА (Мадагаскар),
 г-н Поль РЕЙТЕР (Франция),
 г-н Зенон РОССИДЕС (Кипр),
 г-н Хосе Марня РУДА (Аргентина),
 г-н Жозе СЕТТЕ КАМАРА (Бразилия),
 г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан),
 г-н Арнольд И. П. ТАММЕС (Нидерланды),
 г-н Дуду ТИАМ (Сенегал),
 сэр Хэмфри УОЛДОК (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии),
 г-н Николай УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик),
 г-н Эндре УШТОР (Венгрия),
 г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония),
 г-н Эдвард ХАМБРО (Норвегия),
 г-н Таслим О. ЭЛИАС (Нигерия),

г-н Абдулла ЭЛЬ-ЭРИАН (Египет),
г-н Мустафа Камиль ЯСИН (Ирак).

3. На заседаниях двадцать четвертой сессии присутствовали все члены Комиссии.

В. Должностные лица

4. На 1149-м заседании 2 мая 1972 года Комиссия избрала следующих должностных лиц:

Председатель: г-н Ричард Д. Кирней,

Первый заместитель председателя: г-н Эндре Уштор,

Второй заместитель председателя: г-н Альфред Рамангасоавина,

Докладчик: г-н Гонсало Альсивар.

С. Редакционный комитет

5. На 1158-м заседании 15 мая 1972 года Комиссия назначила Редакционный комитет в следующем составе:

Председатель: г-н Эндре Уштор,

Члены: г-н Роберто Аго, г-н Хорхе Кастаньеда, г-н Роберт Квентин-Бакстер, г-н Наджендра Сингх, г-н Поль Рейтер, г-н Арнольд И. П. Таммес, сэр Хэмфри Уолдок, г-н Николай Ушаков, г-н Таслим О. Элиас и г-н Мустафа Камиль Ясин.

Г-н Гонсало Альсивар принимал участие в работе Комиссии в качестве Докладчика Комиссии.

Д. Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом

6. На своем 1150-м заседании 3 мая 1972 года Комиссия создала Рабочую группу по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, в следующем составе:

Председатель: г-н Сэндзин Цуруока.

Члены: г-н Роберто Аго, г-н Жозе Сетте Камара, г-н Дуду Тиам, г-н Николай Ушаков и г-н Эдвард Хамбро.

Было также решено, что Председатель Комиссии г-н Ричард Д. Кирней будет присутствовать на заседаниях Рабочей группы по мере необходимости.

Е. Секретариат

7. Юрисконсульт г-н Константин А. Ставропулос присутствовал на 1177—1179-м заседаниях, проходивших с 12 по 14 июня 1972 года, и представ-

лял на этих заседаниях Генерального секретаря. Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам г-н Юрий М. Рыбаков представлял Генерального секретаря на других заседаниях сессии и выполнял функции секретаря Комиссии. Г-н Николай Тесленко выполнял функции заместителя секретаря Комиссии, а г-н Сантьяго Торрес-Бернардес выполнял функции старшего помощника секретаря. Г-жа Жаклин Доши и г-н Эдуардо Валенсия-Оспина выполняли функции помощников секретаря.

Ф. Повестка дня

8. Комиссия приняла повестку дня двадцать четвертой сессии, включающую следующие пункты:

1. Правопреемство государств:

a) правопреемство в отношении договоров;

b) правопреемство в других областях, помимо договоров.

2. Ответственность государств.

3. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования.

4. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

5. Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом [пункт 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи].

6. a) Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245)¹;

b) Степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей [пункт 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи].

7. Организация дальнейшей работы.

8. Сотрудничество с другими органами.

9. Время и место проведения двадцать пятой сессии.

10. Прочие вопросы.

9. В ходе сессии Комиссия провела 51 открытое заседание (1149—1199-е заседания). Кроме того, Редакционный комитет провел 10 заседаний, а Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, также провела 10 заседаний. Комиссия сосредоточила свое внимание на пунктах 1 (Правопреемство государств: a) правопреемство в отношении договоров) и 5 (Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом); по каждому из этих пунктов Комиссия приняла полную серию проектов статей. В связи с огромными трудностями завершения двух серий проектов статей в течение десятидневной сессии

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 1.

Комиссия не рассматривала других вопросов своей повестки дня. Однако, учитывая, что на этой сессии по некоторым из этих вопросов специальные докладчики представили последующие доклады, Комиссия решила включить в главу IV настоящего доклада отчет о ходе работы по этим вопросам, связанной с представленными докладами.

Г. Выступление Генерального секретаря

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выступил на 1194-м заседании Комиссии 4 июля 1972 года.

11. Председатель Комиссии высоко оценил деятельность Генерального секретаря, который после вступления в эту должность активно стремился разрешить сложные проблемы, используя средства, основанные на уважении правовых принципов. Генеральный секретарь является не только компетентным юристом, который в качестве Председателя Комитета по использованию космического пространства в мирных целях внес вклад в разработку космического права, но также представителем страны, давшей миру ряд известных юристов и тесно связанной с развитием международного права, о чем свидетельствуют сами названия нескольких важных кодификационных конвенций, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций.

12. Генеральный секретарь подчеркнул важность международного права и его роль в современном мире. Он отметил, что без строгого соблюдения норм международного права и основных принципов Устава Организации Объединенных Наций невозможно сохранить мир и способствовать повышению благосостояния всех стран. В рамках международного права не существует какой-либо долгосрочной альтернативы политике мирного сосуществования, и различия между идеологиями и социальными системами не должны препятствовать нормальному междуна-

рым связям, основанным на тех принципах, которые были торжественно провозглашены Генеральной Ассамблеей в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение]. Подчеркнув важность и высокое качество работы, проделанной Комиссией, Генеральный секретарь отметил, что в результате изменений в политической, экономической и социальной жизни, а также в результате научно-технической революции для достижения и поддержания международного порядка необходимо срочно использовать все созданные человечеством средства, и особенно международное право. В связи с этим Генеральный секретарь выразил надежду, что в ходе рассмотрения своей долгосрочной программы работы Комиссия воспользуется возможностью повысить роль международного права в системе Организации Объединенных Наций. В дальнейшем важно продолжать кодификацию и прогрессивное развитие международного права даже более энергичным образом, чем в прошлом. В заключение Генеральный секретарь подчеркнул практическую и теоретическую важность вопросов, обсужденных на двадцать четвертой сессии, и выразил уверенность, что своим докладом Генеральной Ассамблее Комиссия вновь оправдает большие надежды, возлагаемые на ее работу.

13. В свою очередь, Председатель отметил, что Комиссии необходимо быстрее продвигаться в осуществлении своей важной задачи. Он подчеркнул, что в повестку дня включено столько требующих первоочередного внимания вопросов, что их невозможно рассмотреть все сразу при существующих средствах и используемых методах. Поэтому он выразил надежду на то, что, если Комиссия выскажет в этой связи предложения, Генеральный секретарь рассмотрит их в благожелательном духе.

Глава II

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

А. Введение

1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

14. На девятнадцатой сессии, проходившей в 1967 году, Комиссия международного права приняла новые меры по рассмотрению вопроса о «правопреемстве государств и правительств»².

² Подробное изложение истории вопроса в целом см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 213 англ. текста и далее, документ A/7209/Rev.1, пункты 29—42, и там же, *1969 год*, том II, стр. 245 и далее, документ A/7610/Rev.1, пункты 20—34.

Она решила разделить его между несколькими специальными докладчиками, исходя из трех основных заголовков общего плана исследования вопроса, содержащегося в докладе, представленном в 1963 году Подкомитетом по правопреемству государств и правительств³, и одобренного Комиссией в том же году, а именно: а) правопреемство в отношении договоров, б) правопреемство в других областях, помимо

³ Там же, *1963 год*, том II, стр. 260 англ. текста, документ A/5509, приложение II.

договоров⁴ и с) правопреемство в отношении членства в международных организациях.

15. В 1967 году Комиссия назначила также Специальным докладчиком по вопросу правопреемства в отношении договоров сэра Хэмфри Уолдока, а Специальным докладчиком по вопросу правопреемства в других областях, помимо договоров, г-на Мохаммеда Беджауи. Комиссия решила временно отложить рассмотрение третьего раздела, а именно правопреемства в отношении членства в международных организациях⁵.

16. Упомянутые выше решения Комиссии получили поддержку в Шестом комитете на двадцать второй сессии Генеральной Ассамблеи. В резолюции 2272 (XXII) от 1 декабря 1967 года Генеральная Ассамблея, повторяя положения резолюции 2167 (XXI), рекомендовала Комиссии продолжать работу по вопросу правопреемства государств и правительств «с учетом мнений и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи». Впоследствии Генеральная Ассамблея сформулировала такую же рекомендацию в резолюции 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года и в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года.

17. С 1968 по 1972 год сэр Хэмфри Уолдок, Специальный докладчик по вопросу о правопреемстве в отношении договоров, представил пять докладов по этому вопросу. Первый доклад⁶, который носил предварительный характер, был рассмотрен на двадцатой сессии Комиссии в 1968 году. После обсуждения доклада Комиссия пришла к выводу, что она не должна принимать какое-либо официальное решение⁷. Комиссия отметила толкование Специальным докладчиком его задачи как строго ограниченной вопросом правопреемства в отношении договоров, то есть вопросом о том, в какой степени договоры, заключенные ранее и применяемые в отношении данной территории, могут применяться после изменения суверенитета над этой территорией; она отметила также его предложение исходить из того, что данная проблема касается в основном лишь вопроса о правопреемстве в отношении договора как такового⁸. В докладе Комиссии о работе этой сессии в порядке информации было включено краткое изложение высказанных мнений⁹. Было решено также, что

Специальному докладчику надлежит учесть аспекты общих прений по правопреемству в других областях, помимо договоров, проведенных на той же сессии Комиссии¹⁰, в той мере, в какой они могут также касаться правопреемства в отношении договоров.

18. На двадцать второй сессии Комиссия в предварительном порядке рассмотрела одновременно проекты статей, содержащиеся во втором¹¹ и третьем¹² докладах, представленных Специальным докладчиком в 1969 и 1970 годах. Проекты четырех статей второго доклада касаются употребления некоторых терминов, района территории, переходящего от одного государства к другому (принцип «подвижности договорных границ»), соглашений о передаче договорных прав и обязательств в связи с правопреемством и односторонних заявлений государств-преемников. Третий доклад содержит дополнительные положения о применении терминов, проекты восьми статей, касающихся договоров, которые предусматривают участие «новых государств», общие нормы, регулирующие положение «новых государств» в отношении многосторонних договоров, и записку по вопросу об установлении предельного срока осуществления права извещения о правопреемстве.

19. Принимая во внимание характер обсуждения, Комиссия ограничилась одобрением общего подхода Специального докладчика к данному вопросу и не приняла какого-либо официального решения по существу рассмотренных проектов статей. Однако она включила в свой доклад Генеральной Ассамблеи за 1970 год пространственный отчет о предложениях Специального докладчика и мнениях, высказанных членами Комиссии, принимавшими участие в обсуждении¹³. В резолюции 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжать работу с целью завершения первого чтения проекта статей по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров.

20. На двадцать третьей сессии Комиссии, проходившей в 1971 году, Специальный докладчик представил четвертый доклад¹⁴, содержащий дополнительное положение об употреблении терминов, и проекты еще пяти статей, касающихся общих норм, регулирующих положение «новых государств» в отношении двусторонних договоров. Стремясь завершить проект о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, Комиссия за недостатком времени не рассмотрела вопроса о право-

⁴ Первоначально этот вопрос назывался «Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров». См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 216 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 46.

⁵ *Там же, 1967 год*, том II, стр. 368 англ. текста, документ A/6709/Rev.1, пункты 38—41.

⁶ *Там же, 1968 год*, том II, стр. 87 англ. текста, документ A/CN.4/202.

⁷ *Там же*, том II, стр. 221 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 80 и 81.

⁸ *Там же*, пункт 82.

⁹ *Там же*, стр. 221 и далее англ. текста, пункты 83—91.

¹⁰ *Там же*, стр. 216 и далее англ. текста, пункты 45—79.

¹¹ *Там же, 1969 год*, том II, стр. 47, документ A/CN.4/214 и Add.1—2.

¹² *Там же, 1970 год*, том II, стр. 29, документ A/CN.4/224 и Add.1.

¹³ *Там же*, стр. 351 и далее, документ A/8010/Rev.1, пункты 37—63.

¹⁴ *Там же, 1971 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/249.

преемстве государств в отношении договоров. Однако она решила включить в главу III своего доклада о работе сессии составленный Специальным докладчиком раздел, содержащий отчет о ходе работы по этому вопросу¹⁵.

21. На настоящей сессии Специальный докладчик представил пятый доклад (A/CN.4/256 и Add.1—4)¹⁶, завершающий серию проектов статей, содержащихся в его втором, третьем и четвертом докладах. Этот доклад посвящен нормам, применяемым к конкретным категориям правопреемства и к «диспозитивным», «локализованным» или «территориальным» договорам. В нем содержатся проекты еще семи статей. Часть, посвященная конкретным категориям правопреемства, касается государств-протекторов, мандатных и подопечных территорий, колоний и ассоциированных государств, образования нефедеративных и федеративных союзов государств, распада союза государств и других случаев расчленения государства на два или более государств. Она включает также определение «союза государств», равно как и экскурс в отношении государств, не являющихся союзами государств, образованных из двух или более территорий.

22. Комиссия рассмотрела второй, третий, четвертый и пятый доклады, представленные Специальным докладчиком на 1154—1181, 1187, 1190 и 1192—1195-м заседаниях, и передала содержащиеся в них проекты статей Редакционному комитету. На 1176, 1177, 1181, 1187, 1196-м и 1197-м заседаниях Комиссия рассмотрела доклады Редакционного комитета, на который была также возложена задача подготовки текста некоторых общих положений. На 1197-м заседании Комиссия утвердила предварительный проект по вопросу правопреемства государств в отношении договоров, как это рекомендовано в резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года. Ниже, в разделе C настоящей главы, воспроизводятся принятые Комиссией тексты проектов статей и комментариев к ним.

23. В соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия решила передать предварительный проект статей через посредство Генерального секретаря правительствам государств-членов на отзыв.

24. С 1962 года Секретариат составил и распространил в соответствии с просьбами Комиссии следующие документы и публикации, касающиеся этого вопроса: а) меморандум о «правопреемстве государств в отношении членства в Организации Объединенных Наций»¹⁷; б) меморандум о «правопреемстве государств в отноше-

нии общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь»¹⁸; с) исследование, озаглавленное «Сборник решений международных судов по вопросу о правопреемстве государств»¹⁹, и дополнение к нему²⁰; d) исследование, озаглавленное «Краткий сборник решений национальных судов, касающихся правопреемства государств и правительств»²¹; e) семь исследований в серии «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров», озаглавленных соответственно: «Международный союз по охране авторских прав на литературные и художественные произведения: Бернская конвенция 1886 года и последующие акты о пересмотре» (исследование I), «Постоянная палата третейского суда и Гаагские конвенции 1889 и 1907 годов» (исследование II), «Женевские конвенции о гуманном обращении и Международный Красный Крест» (исследование III), «Международный союз по охране промышленной собственности: Парижская конвенция 1883 года и последующие акты о ее пересмотре и специальные соглашения» (исследование IV), «Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и его дополнительные документы» (исследование V)²², «Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций: Устав и многосторонние конвенции и соглашения, заключенные в рамках Организации и сданные на хранение ее Генеральному директору» (исследование VI)²³, и «Международный союз электросвязи: международные конвенции электросвязи, подписанные в Мадриде в 1932 году и в Атлантик-Сити в 1947 году, и последующие пересмотренные конвенции и телеграфный, телефонный регламенты, регламент радиосвязи и дополнительный регламент радиосвязи» (исследование VII)²⁴; f) три исследования в серии «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров», озаглавленные соответственно: «Договоры о выдаче преступников» (исследование I)²⁵, «Соглашения в области воздушного транспорта» (исследование II) и «Торговые соглашения» (исследование III)²⁶; g) том издания «Законодательная серия Организации Объединенных Наций», озаглавленный «Материалы о правопреемстве государств»²⁷ и содержащий информацию, представленную или указанную правительствами государств-членов в ответ на просьбу Гене-

¹⁸ Там же, стр. 106 англ. текста, документ A/CN.4/150.

¹⁹ Там же, стр. 131 англ. текста, документ A/CN.4/151.

²⁰ Там же, 1970 год, том II, стр. 200, документ A/CN.4/232.

²¹ Там же, 1963 год, том II, стр. 95 англ. текста, документ A/CN.4/157.

²² Там же, 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2.

²³ Там же, 1969 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/210.

²⁴ Там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.

²⁵ Там же, стр. 120, документ A/CN.4/229.

²⁶ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 131, документы A/CN.4/243 и A/CN.4/243/Add.1.

²⁷ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5.

¹⁵ Там же, документ A/8410/Rev.1, пункты 62—70.

¹⁶ См. выше, стр. 1.

¹⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1.

рального секретаря. Дополнение к этому тому было распространено на настоящей сессии Комиссии под условным обозначением A/CN.4/263.

2. ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВ

25. Генеральная Ассамблея в резолюциях 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года рекомендовала Комиссии продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств «с должным учетом мнений государств, достигших независимости после второй мировой войны». Правопреемство этих новых государств, большинство которых образовалось из бывших зависимых территорий, является наиболее распространенной формой, которую принимала проблема правопреемства за последние 25 лет, и упор, сделанный на этой проблеме в рекомендациях Генеральной Ассамблеи, не нуждается в настоящий момент ни в оправдании, ни в объяснении. Поэтому на протяжении всего исследования данного вопроса Комиссия уделяла особое внимание практике новых независимых государств, о которых говорится в упомянутых выше резолюциях Генеральной Ассамблеи, не упуская, однако, из виду соответствующей практики старых государств. С появлением нового независимого государства проблемы правопреемства, возникающие в отношении *договоров*, неизбежно представляют собой проблемы, которые по самому своему характеру предполагают наличие консенсуальных отношений с другими существующими государствами, и, если речь идет о некоторых многосторонних договорах, — с весьма большим числом других государств. Кроме того, в настоящее время при возникновении нового государства проблемы правопреемства затрагивают как недавно появившиеся новые государства, так и старые государства.

26. Вполне закономерно, что должно уделяться больше внимания более новой практике как свидетелю юридической мысли современности, в частности когда — как в случае правопреемства государств в отношении договоров — современная практика в силу своей интенсивности и широты имеет тенденцию превалировать над более ранними прецедентами. Однако было бы нецелесообразно проводить четкое различие между ценностью более ранних и более поздних прецедентов, поскольку основные элементы ситуаций, из которых возникали вопросы правопреемства в отношении договоров в более ранних прецедентах, были во многом такими же, как и в современной практике. Кроме того, если новейшая практика чрезвычайно богата в отношении проблем, касающихся новых государств, образующихся из зависимой территории, то этого нельзя сказать в других случаях, таких, например, как отделение, расчленение существующего государства, создание союзов государств и распад союза государств. Комиссия не может не при-

знать, что эра деколонизации близится к концу и что именно в связи с этими другими случаями в будущем, по-видимому, возникнут проблемы, связанные с правопреемством. Поэтому Комиссия по мере необходимости учитывала ранние прецеденты, которые освещают эти случаи. При рассмотрении различных прецедентов Комиссия пыталась с достаточной ясностью установить, в какой степени практика государств является просто выражением политики и в какой степени и в каком отношении — выражением юридических прав или обязанностей.

27. Кроме того, Комиссия учитывала то обстоятельство, что начали проявляться новые факторы, затрагивающие контекст, в котором осуществляется в настоящее время практика государств в отношении правопреемства. Особую важность имеют гораздо более значительная взаимозависимость государств, которая в некоторой степени отражается на политике государств-преемников в том, что касается продолжения договорных отношений территории, на которую распространилось правопреемство, а также тот факт, что современные прецеденты отражают практику государств, развивающих свои отношения в соответствии с режимом принципов Устава Организации Объединенных Наций. Большое значение имеют также чрезвычайный рост международных организаций и вклад, который они вносят в развитие практики депозитариев и в сбор и распространение информации о договорных отношениях государств-преемников.

3. ПОНЯТИЕ «ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ», ВЫТЕКАЮЩЕЕ ИЗ ИЗУЧЕНИЯ ВОПРОСА

28. В трудах юристов, а в отдельных случаях и в практике государств зачастую проводится аналогия с понятиями правопреемства внутригосударственного права. Среди авторов и в практике государств проявляется также естественная тенденция использовать слово «правопреемство» как подходящий термин для описания процесса принятия государством прав и обязательств, применявшихся ранее в отношении территории, перешедшей под его суверенитет, без учета того, является ли этот процесс действительно правопреемством в соответствии с правом или простым добровольным мероприятием соответствующих государств. Однако аналогия с внутригосударственным правом, какой бы показательной и ценной в некоторых отношениях она ни была, должна применяться с осторожностью в международном праве, поскольку приравнивание государств к отдельным лицам в качестве юридических лиц не учитывает основополагающих различий и может привести к неоправданным выводам, вытекающим из внутригосударственного права.

29. Подход к проблеме правопреемства, принятый Комиссией после изучения вопроса право-

преемства в отношении *договоров*, основан на проведении четкого различия между, с одной стороны, фактом смены одного государства другим в несении ответственности за внешние сношения территории и, с другой стороны, передачей договорных прав и обязательств от государства-предшественника государству-преемнику. Еще один элемент этого понятия состоит в том, что согласие быть связанным договором, данное государством-предшественником в отношении территории до правопреемства государств, создает правовую связь между этой территорией и договором, а также в том, что этой связи присущи некоторые побочные правовые последствия.

30. Для установления четкого различия между фактом смены одного государства другим и передачей прав и обязательств Комиссия включила в статью 2 положение, определяющее значение выражения «правопреемство государств» для целей проекта. Согласно этому положению, выражение «правопреемство государств» используется во всех статьях лишь для обозначения изменения ответственности за внешние сношения территории; при этом оставляются в стороне все вопросы прав и обязательств, являющихся побочными правовыми последствиями этого изменения. Права и обязательства в отношении договоров, вытекающие из «правопреемства государств», определенного в проекте, устанавливаются конкретными положениями самих статей.

4. СВЯЗЬ МЕЖДУ ПРАВОПРЕЕМСТВОМ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ И ОБЩИМ ПРАВОМ ДОГОВОРОВ

31. Внимательное изучение практики государств не дало каких-либо убедительных доказательств наличия общей доктрины, на основе которой можно было бы надлежащим образом решать различные проблемы правопреемства в отношении договоров. Различие принимаемых решений затрудняет объяснение этой практики, исходя из какого-либо основополагающего принципа «правопреемства», определяющего принятие конкретных решений в каждой ситуации. Этот вопрос усложняется также тем, что в трудах юристов встречается ряд различных теорий правопреемства. В случае принятия какой-либо конкретной теории будет почти наверняка установлено, что она не может охватывать фактическую практику государств организаций и депозитариев, не искажая практику или теорию. Однако если рассматривать вопрос правопреемства в отношении договоров, исходя в большей мере из права договоров, то в практике можно выявить некоторые общие правила.

32. Задача кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, в свете практики государств представляется задачей, сводящейся к определению в рамках права договоров последствий «правопреемства госу-

дарств», а не наоборот. Отсюда следует, что при рассмотрении вопросов правопреемства государств в отношении договоров необходимо постоянно учитывать влияние общего права договоров. Поскольку в настоящее время наиболее авторитетным изложением общего права договоров является Венская конвенция 1969 года о праве международных договоров²⁸, Комиссия считала, что она обязана использовать положения этой Конвенции в качестве основы права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров.

33. Действительно, вопрос режима правопреемства государств возник в ходе кодификации права договоров, и комментарии Комиссии к ее проекту статей о праве договоров содержат ряд ссылок по этому вопросу. Именно по причинам удобства, связанным в основном с необходимостью избежать дальнейшей отсрочки завершения кодификации общего права договоров, Комиссия в конечном счете решила включить в свой проект общую оговорку относительно проблем, возникающих в связи с правопреемством государств, аналогичную той, которая в настоящее время содержится в статье 73 Венской конвенции и касается в целом права договоров.

34. Таким образом, представленный в настоящее время проект статей предполагает наличие положений, формулировок и терминологии Венской конвенции о праве международных договоров. Ряд вступительных положений настоящего проекта, таких, например, как положения, касающиеся сферы действия, употребления терминов, случаев, не входящих в сферу действия проекта, договоров, учреждающих международные организации или принятых в рамках международных организаций, и обязательств, имеющих силу на основании международного права независимо от договора (статьи 1—5), весьма близко следует формулировкам соответствующих положений Венской конвенции. В одном случае — статья 15 (оговорки) — делается прямая ссылка на соответствующие статьи Венской конвенции; в других случаях, как, например, в статье 17 (извещение о правопреемстве), некоторые положения Венской конвенции воспроизводятся с изменениями, необходимыми для увязки их с контекстом настоящего вопроса.

5. ПРИНЦИП САМООПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ПРАВОПРЕЕМСТВА В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

35. Комиссия приняла во внимание влияние принципов Устава Организации Объединенных Наций, в частности принципа самоопределения, на современное право, касающееся правопреемства в отношении договоров. По этой причине она не смогла согласиться с выдвинутым некото-

²⁸ Текст Конвенции см. A/CONF.39/27/Rev.1.

рыми юристами тезисом²⁹ о том, что современное право исходит или должно исходить из презумпции, что «новое независимое государство» соглашается быть связанным любыми договорами, действовавшими ранее в международном плане в отношении его территории, если в течение разумного срока оно не заявляет об обратном намерении. Те, кто выступает за принятие этой презумпции, находясь, несомненно, под влиянием все возрастающей взаимозависимости государств, связанных с нею выгод поощрения непрерывности договорных отношений в случае правопреемства и значительной степени, в которой в эпоху деколонизации новые независимые государства соглашаются на продолжение договоров государств-предшественников. Однако эта презумпция затрагивает основной принципиальный вопрос, влияющий на общий подход к формулированию права о правопреемстве нового независимого государства.

36. После изучения практики государств Комиссия пришла к выводу, что одно дело допустить в плане проводимой политики общую желательность определенной непрерывности договорных отношений в случае правопреемства, а другое дело — превратить эту политику в правовую презумпцию. Традиционный принцип, согласно которому новое государство начинает свои договорные отношения, избавившись от всех старых обязательств, если его должным образом уяснить и ограничить, больше соответствует, по мнению Комиссии, принципу самоопределения. В то же время этот принцип соответствует положению новых независимых государств, образующихся из бывших зависимых территорий. Таким образом, Комиссия считала, что по существу принцип самоопределения в праве, касающемся правопреемства в отношении договоров, приводит именно к подтверждению в качестве основополагающей нормы для новых независимых государств традиционного принципа *tabula rasa*, который вытекает из договорной практики, касающейся случаев отделения.

37. Комиссия хотела бы подчеркнуть, что метафора *tabula rasa* представляет собой лишь удобный и краткий способ указания на общую свободу нового независимого государства от обязательств в отношении договора его предшественника. Однако эта метафора может ввести в заблуждение, если не учитывать других принципов, затрагивающих позицию нового независимого государства в отношении договоров его предшественника. Впервые, как это ясно следует из комментариев к статьям 12 и 13, в современной договорной практике признается, что новое независимое государство при определенных условиях имеет право становиться участником любого многостороннего до-

²⁹ См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. xiii—xv (Resolutions) and 596—632 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors).

говора (за исключением договора ограниченного характера), в отношении которого государство-предшественник являлось «участником» или «договаривающимся государством» на дату получения независимости. Другими словами, то обстоятельство, что до получения независимости государство-предшественник дало свое согласие быть связанным многосторонним договором и его согласие относилось к территории, находящейся в настоящее время под суверенитетом государства-преемника, создает правовую связь между этой территорией и договором, в силу которой государство-преемник имеет право, если оно этого желает, стать участником договора от своего собственного имени в качестве самостоятельного участника или договаривающегося государства. В отношении многосторонних договоров ограниченного характера и двусторонних договоров государство-преемник может сослаться на аналогичную правовую связь между его территорией и договором как на основу обеспечения непрерывности действия договора с согласия другого или других заинтересованных государств. Таким образом, так называемый принцип *tabula rasa* в том виде, в каком он действует в современном праве, касающемся правопреемства государств, как правило, весьма далек от того, чтобы приводить к полному разрыву в договорных отношениях какой-либо территории, которая становится новым независимым государством. Современное право, которое в соответствии с принципом *tabula rasa* предоставляет новому независимому государству свободу определять свои договорные отношения, одновременно предоставляет ему средства обеспечения максимальной непрерывности в этих отношениях, совместимой с его интересами и интересами других государств — участников договоров его предшественника. Кроме того, принцип *tabula rasa* в любом случае не освобождает новое независимое государство от обязательства соблюдать установленные договором положения о пограничном урегулировании и о некоторых других ситуациях территориального характера.

38. Главным новым фактором, появившимся в практике в отношении правопреемства государств за время существования Организации Объединенных Наций, было использование соглашений, известных как «соглашения о передаче» или «наследственные» соглашения, которые заключаются между государством-предшественником и государством-преемником и предусматривают непрерывность договорных прав и обязательств, или «односторонних заявлений» государства-преемника с целью регулирования его договорных отношений после правопреемства государств. Что касается соглашений о передаче, то, если оставить в стороне все вопросы, которые могут возникнуть в отношении их юридической силы по общему праву договоров, ясно, что само по себе соглашение о передаче не может изменить положение государства-преемника по от-

ношению к другим государствам — участникам договоров государства-предшественника. Это относится а fortiori также к чисто односторонним заявлениям. Одним словом, какими бы полезными ни были такие документы, как соглашения о передаче и односторонние заявления, для обеспечения непрерывности договорных отношений, тем не менее следствия правопреемства государств регулируются в основном общим правом, касающимся правопреемства в отношении договоров.

6. ОБЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТА СТАТЕЙ

а) Форма проекта

39. Окончательная форма кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, и его точное соотношение с Венской конвенцией о праве международных договоров являются, несомненно, вопросами, которые должны быть решены на последующем этапе, когда Комиссия завершит второе чтение проекта статей с учетом комментариев и замечаний правительств. В это же время в соответствии со своим Положением Комиссия сформулирует рекомендации по тем вопросам, которые она сочтет подлежащими.

40. Не предопределяя этих рекомендаций, Комиссия построила свое исследование о правопреемстве государств в отношении договоров в форме группы проектов статей, как это было рекомендовано Генеральной Ассамблеей. Проект статей был составлен в форме, которая позволяет ему служить основой для заключения конвенции, если будет решено это сделать. В любом случае Комиссия считала, что подготовка проекта статей является наиболее подходящим и эффективным методом изучения и установления норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров.

41. В связи с этим Комиссия считала целесообразным вкратце остановиться на временном элементе в любой кодификации права, касающегося правопреемства государств. В силу общего права договоров конвенция не носит обязательного характера для какого-либо государства до тех пор, пока оно не станет участником этой конвенции. Кроме того, на основании общей нормы, кодифицированной в настоящее время в статье 28 Венской конвенции о праве международных договоров, положения договора, при отсутствии иного намерения, «не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта [. . .] до даты вступления договора в силу для указанного участника». Поскольку правопреемство государств в большинстве случаев приводит к созданию нового государства, конвенция о праве правопреемства государств не будет ex hypothesi обязательной для государства-правопреемника до тех пор, пока оно не примет меры к тому, чтобы стать участником этой конвенции; и даже

в этом случае конвенция не будет носить обязательного характера в отношении любого действия или факта, который имел место до даты присоединения государства к этой конвенции. Другие государства также не будут связаны обязательствами этой конвенции по отношению к новому государству до тех пор, пока это последнее не присоединится к ней. Поэтому может возникнуть вопрос о значении кодификации права правопреемства государств в форме конвенции. По мнению Комиссии, упомянутое соображение не умаляет значения кодифицирующей конвенции как документа по консолидации правового мнения в отношении общепризнанных норм международного права, касающихся правопреемства государств. Подобная конвенция имеет важное значение для достижения общей договоренности в отношении содержания кодифицируемого ею права, которое тем самым принимает характер обычного права, признаваемого в данной области. Новое государство, хотя и не являясь формально связанным этой конвенцией, пойдет в ее положениях нормы, которыми оно будет руководствоваться при рассмотрении вопросов, вытекающих из правопреемства государств.

б) Сфера действия проекта

42. Проект статей, как об этом говорит название настоящей главы, ограничен правопреемством государств в отношении договоров. Вопрос о правопреемстве в программе Комиссии был озаглавлен «Правопреемство государств и правительств». Однако в 1963 году Комиссия решила, что первоочередное внимание необходимо уделить правопреемству государств и что правопреемство правительств следует рассмотреть «лишь постольку, поскольку это необходимо для восполнения изучения вопроса о правопреемстве государств»³⁰. После одобрения этого решения Генеральной Ассамблеей Комиссия ограничила свой проект о правопреемстве в отношении договоров вопросами, возникающими в связи с правопреемством государств. Отсюда также следует, что настоящий проект не касается вопросов правопреемства иных субъектов международного права, помимо государств, в частности международных организаций.

43. Ограничение проекта статей правопреемством в отношении договоров является следствием принятого в 1967 году решения Комиссии³¹ рассмотреть вопросы правопреемства в отношении договоров как самостоятельную часть вопроса о правопреемстве государств. Сфера действия проекта статей сужена также значением, которое было придано термину «договор» в подпункте 1 а статьи 2 и которое ограничивает договоры, охватываемые настоящим проектом, договорами, «заключенными между государствами» и «в пись-

³⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/5509, пункт 57.

³¹ См. пункты 14—15, выше.

менной форме». Это положение исключает из сферы действия проекта правопреемство государств в отношении: *a)* договоров, заключенных между государствами и другими субъектами международного права; *b)* договоров, заключенных между этими другими субъектами международного права; *c)* международных соглашений не в письменной форме. Комиссия решила ограничить сферу действия настоящего проекта по ряду причин. Во-первых, соображения, которые побудили Комиссию и Конференцию Организации Объединенных Наций по праву договоров исключить эти три категории международных соглашений из сферы кодификации общего права договоров в Венской конвенции, по-видимому, в равной степени относятся к кодификации настоящей темы. Во-вторых, поскольку настоящие статьи имеют целью дополнить Венскую конвенцию путем кодификации общего права, регулирующего правопреемство в отношении договоров, представляется желательным в интересах единообразия кодификации, чтобы они охватывали тот же круг договоров, что и Конвенция. В-третьих, что касается договоров, участниками которых являются иные субъекты международного права, помимо государств, то Комиссия отметила, что ее исследование вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, все еще находится на начальной стадии³².

44. Конвенция о праве международных договоров в статье 73 определенно исключила из своей сферы любые вопросы, «которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств, из международной ответственности государства или из начала военных действий между государствами»³³. Вполне очевидно, что в настоящем проекте речь не может идти об исключении вопросов правопреемства государств. Однако это не относится к исключению вопросов, касающихся ответственности государств и начала военных действий. Поэтому Комиссия считала, что, как и в отношении общего права договоров и по тем же причинам³⁴, в проект статей необходимо включить положение, содержащее общую оговорку в связи с этими вопросами. Кроме того, Комиссия считала, что она должна сделать аналогичную оговорку, исключающую из сферы дей-

ствия настоящего проекта любые вопросы, которые могут возникнуть в отношении договора в связи с *военной оккупацией*. Хотя военная оккупация может не являться «правопреемством государств» в значении, данном этому термину в статье 2 настоящего проекта, она может вызвать аналогичные проблемы³⁵.

с) Схема проекта

45. Вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров по традиции рассматривался с точки зрения влияния на договоры, заключенные государством-предшественником, событий различных категорий, а именно: аннексии территории государства-предшественника другим государством; добровольной передачи территории другому государству; образования нового государства в результате отделения части территории государства; образования союза государств; распада союза; включения в протекторат другого государства и прекращения такой протекции; расширения или утраты территории. В дополнение к изучению традиционных категорий правопреемства государств Комиссия приняла во внимание режим зависимых территорий в Уставе Организации Объединенных Наций. Комиссия сделала вывод о том, что в целях кодификации современного права правопреемства государств в отношении договоров было бы достаточно расположить случаи правопреемства государств по трем основным категориям: *a)* передачи территории; *b)* новые независимые государства; *c)* объединение государств, распад государства и отделение части государства.

46. При рассмотрении различных случаев правопреемства государств Комиссия в ряде случаев считала необходимым провести разграничение между тремя категориями договоров: *a)* общих многосторонних договоров; *b)* ограниченных многосторонних договоров и *c)* двусторонних договоров. Разграничение между общими многосторонними договорами и ограниченными многосторонними договорами также было сделано в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров в связи с принятым оговоркой. В настоящих статьях Комиссия сочла необходимым включить в ряде мест отдельное положение об ограниченных многосторонних договорах; при этом она использовала терминологию, сходную с терминологией, использовавшейся в вышеупомянутом положении Венской конвенции.

47. Кроме того, Комиссия сочла необходимым выделить определенную категорию договоров путем ссылки на конкретное содержание и влияние их положений или, говоря точнее, выделить режимы, установленные такими договорами в качестве особых случаев для целей права правопреемства государств. Эти особые случаи касаются

³² Комиссия приступила к рассмотрению этого вопроса в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, содержащейся в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, принятой на основании резолюции Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, озаглавленной «Резолюция, касающаяся статьи 1 Венской конвенции о праве международных договоров» [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 285].

³³ Ibid., p. 229.

³⁴ См. введение к проекту статей о праве договоров, принятому Комиссией: Ежегодник Комиссии международного права, 1966 год, том II, стр. 176—177 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, пункты 29—31.

³⁵ См. ниже, статью 31 (Случаи военной оккупации, ответственности государства и начала военных действий) и комментарии к ней.

установленных в соответствии с договором границ и режимов территориального характера и рассматриваются в части V проекта статей.

48. В части VI содержится статья типа статей о «прочих положениях», в которой делается общая оговорка, касающаяся любого вопроса, который может возникнуть в отношении договора в результате военной оккупации территории, международной ответственности государства или начала военных действий.

49. Принимая во внимание отмеченные выше моменты, Комиссия в предварительном плане расположила проекты статей в следующей последовательности:

Часть I: Общие положения (статьи 1—9);

Часть II: Передача территории (статья 10);

Часть III: Новые независимые государства (статьи 11—25);

Часть IV: Объединение, распад и отделение государств (статьи 26—28);

Часть V: Режимы границы или другие территориальные режимы, установленные договором (статьи 29—30);

Часть VI: Прочие положения (статья 31).

50. Некоторые члены Комиссии подчеркнули важность рассмотрения в должное время вопроса о возможной потребности в положениях, касающихся урегулирования споров, возникающих вследствие толкования и применения настоящего проекта статей. Комиссия считала преждевременным рассматривать данный вопрос на настоящей сессии.

51. В ходе проведения своего исследования по вопросу о новых независимых государствах Комиссия рассмотрела вопрос о необходимости установления предельного срока для осуществления права представления уведомления о правопреемстве в отношении многостороннего договора. Комиссия считала, что есть соображения за и против установления такого предельного срока и что она будет в состоянии принять решение по этому вопросу после получения замечаний по проекту статей от правительств. Соответственно на данной стадии своей работы она не включила в проект никаких положений по этому вопросу.

52. В заключение Комиссия отмечает, что сформулированные в настоящем докладе статьи о правопреемстве государств в отношении договоров содержат элементы прогрессивного развития, а также кодификации права.

В. Резолюция, принятая Комиссией

53. На своем 1199-м заседании 7 июля 1972 года после принятия на основе предложений Специального докладчика текста проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров

и комментариев Комиссия путем аккламации приняла следующую резолюцию:

Комиссия международного права,

утвердив предварительно проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров,

хочет выразить свою глубокую признательность и чувство благодарности Специальному докладчику сэру Хэмфри Уолдоку. Проект статей по теме и комментарии к ним являются доказательством бесценного вклада ума, знаний и преданности, который сэр Хемфри Уолдок внес в развитие права договоров.

С. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров

ЧАСТЬ I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении договоров между государствами.

Комментарий

1) Эта статья соответствует статье 1 Венской конвенции о праве международных договоров³⁶, и ее цель заключается в ограничении сферы действия настоящих статей в двух важных отношениях.

2) Во-первых, она придает силу решению Комиссии о том, что сфера действия настоящих статей, как и самой Венской конвенции, должна ограничиваться вопросами, относящимися к договорам, заключенным между государствами³⁷. В связи с этим в ней подчеркивается, что последующие положения предназначены для применения только к «последствиям правопреемства государств в отношении договоров *между государствами*»*. Это ограничение находит также свое выражение в подпункте 1 а статьи 2, в котором термину «договор» придается то же значение, что и в Венской конвенции, то есть значение, которое конкретно ограничивает его «международным соглашением, заключенным между государствами».

3) Отсюда следует, что настоящие статьи не были составлены таким образом, чтобы охватывать правопреемство государств в отношении договоров, сторонами которых являются другие субъекты международного права, в частности международные организации. В то же время Комиссия признала, что принципы, которые они содержат, могут в некоторой степени применяться также в отношении договоров, сторонами которых явля-

³⁶ Все ссылки на Венскую конвенцию о праве международных договоров см. A/CONF.39/27/Rev.1.

³⁷ См. выше, раздел А, пункт 43.

ются другие субъекты международного права. В связи с этим в статье 3 была сделана общая оговорка по этому вопросу, аналогичная той, которая содержится в статье 3 Венской конвенции.

4) Во-вторых, статья 1 придает силу решению Комиссии о том, что настоящие статьи должны ограничиваться правопреемством *государств* в отношении договоров³⁸. Вследствие использования слов «последствия правопреемства *государств*»* статья имеет целью исключить как «правопреемство правительств», так и «правопреемство других субъектов международного права», особенно международных организаций, из сферы действия настоящих статей. Это ограничение сферы их действия находит свое дальнейшее выражение в подпункте 1 *b* статьи 2, в котором предусматривается, что термин «правопреемство государств» означает для целей настоящего проекта «смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории»*.

Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

a) «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

b) «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории;

c) «государство-предшественник» означает государство, которое было сменено другим государством в связи с правопреемством государств;

d) «государство-преемник» означает государство, которое сменило другое государство в связи с правопреемством государств;

e) «дата правопреемства государств» означает дату, на которую государство-преемник сменило государство-предшественника в несении ответственности за внешние сношения территории, на которую распространяется правопреемство государств;

f) «новое независимое государство» означает государство, территория которого непосредственно до даты правопреемства государств была зависимой территорией, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным;

g) «уведомление о правопреемстве» означает в связи с многосторонним договором любое изве-

щение в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государствам или депозитарию и выражающее его согласие считаться связанным этим договором;

h) «полномочия» означают, в отношении уведомления о правопреемстве, документ, который исходит от компетентной власти государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются для представления этого государства в целях уведомления;

i) «ратификация», «принятие» и «утверждение» означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора;

j) «оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, или при уведомлении о правопреемстве в отношении договора, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству;

k) «договаривающееся государство» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

l) «участник» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе;

m) «другое государство-участник» означает по отношению к государству-преемнику любого участника договора, помимо государства-предшественника, имеющего силу на дату правопреемства государств в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств;

n) «международная организация» означает межправительственную организацию.

2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящих статьях, не затрагивают употребления этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства.

Комментарий

1) Данная статья, как показывают ее название и вводная часть статьи 1, предназначена только для определения значений терминов, используемых в проекте статей.

2) В подпункте 1 *a* воспроизводится определение термина «договор», приведенное в подпункте 1 *a* статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Оно вытекает из общих выво-

³⁸ Там же, пункт 42.

дов, сделанных Комиссией относительно сферы действия настоящего проекта статей и его взаимосвязи с Венской конвенцией³⁹. В соответствии с этим термин «договор» повсеместно используется в настоящем проекте статей, так же как и в Венской конвенции, в качестве общего термина, применимого ко всем формам международных соглашений, заключенных между государствами в письменной форме и регулируемых международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

3) В *подпункте 1 b* определяется тот смысл, в котором «правопреемство государств» употребляется в проекте статей и который имеет решающее значение для всей структуры проекта. Данное определение соответствует концепции «правопреемства государств», которая возникла вследствие исследования данного вопроса Комиссией. В соответствии с этим данный термин используется для исключительной ссылки на *факт смены* одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, оставляя в стороне какую-либо ссылку на наследование прав или обязательств в результате этого события. Права и обязательства, вытекающие из «правопреемства государств», конкретно предусматриваются в настоящем проекте статей⁴⁰.

4) Комиссия считала, что выражение «в несении ответственности за международные отношения территорий» предпочтительнее других выражений, таких как «в суверенитете над территорией» или «в обладании компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо территории», поскольку именно эта формула обычно используется в практике государств и в большей степени подходит для нейтрального применения к какому-либо конкретному случаю, независимо от конкретного статуса данной территории (национальная, подопечная, мандатная территория, протекторат, зависимая территория и т. д.). Термин «ответственность» следует рассматривать в связи с выражением «за внешние сношения территории»; этот термин не должен придавать какого-либо значения «ответственности государства», вопроса, в настоящее время рассматриваемого Комиссией, в отношении которого в статью 31 настоящего проекта статей была включена общая оговорка.

5) Смысл, придаваемый в *подпунктах 1 c, 1 d и 1 e* терминам «государство-предшественник», «государство-преемник» и «дата правопреемства государств», лишь соответствует смыслу, придаваемому термину «правопреемство государств» в *подпункте 1 b*, и, по-видимому, не требует каких-либо комментариев.

6) Выражение «новое независимое государство», определяемое в *подпункте 1 f*, означает государство, которое возникло вследствие правопреемства государств на территории, которая непосредственно до даты правопреемства государств *была зависимой территорией, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным*. После исследования различных исторических типов зависимых государств (колонии, подопечные территории, мандатные территории, протектораты и т. д.) Комиссия пришла к выводу о том, что в настоящее время их особенности не оправдывают различий в режиме с точки зрения общих правовых норм, регулирующих правопреемство государств в отношении договоров⁴¹. Соответственно это определение включает в себя любые случаи достижения независимости какой бы то ни было бывшей зависимой территорией. С другой стороны, из определения исключаются случаи, касающиеся возникновения нового государства в результате отделения части существующего государства, объединения двух или более существующих государств или распада существующего государства. Термин «новое независимое государство» был выбран вместо более краткого термина «новое государство» для проведения четкого отличия этих случаев от случая достижения независимости бывшей зависимой территорией.

7) В *подпункте 1 g* определяется термин «уведомление о правопреемстве». Этот термин предполагает акт, в соответствии с которым государство-преемник устанавливает в международном плане свое согласие быть связанным многосторонним договором на основе правовых отношений, установленных до даты правопреемства государств между договором и территорией, к которой относится правопреемство. Термин «уведомление о правопреемстве», по-видимому, наиболее широко используется в практике государств и депозитариев для обозначения *любого уведомления* о согласии государства-преемника быть связанным условиями договора. Именно по этой причине Комиссия сохранила это выражение вместо использования других, таких как нотификация или декларация о правопреемстве, которые

⁴¹ Комиссия признала, что в традиционном праве правопреемства государств проводились определенные различия между *государствами-протекторатами* и другими зависимыми территориями какого-либо государства. Например, договоры государства-протектората, заключенные до получения им статуса протектората, считались остающимися в силе, а договоры, заключенные государством-протектором от имени государства-протектората, считались остающимися в силе для последнего после прекращения протектората. Однако Комиссия не считала, что в настоящее время в кодификации права правопреемства государств необходимо предусматривать случаи «государств-протекторатов». Комиссия также обсудила вопрос о необходимости включения в проект специального положения, касающегося возможных в будущем случаев правопреемства государств, относящихся к «ассоциированным государствам». Она считала, однако, что соглашения о таких ассоциациях являются весьма разнообразными и что применимые нормы будут зависеть от конкретных обстоятельств каждой ассоциации.

³⁹ Там же, пункт 43.

⁴⁰ Там же, пункты 28—30.

также встречаются в существующей практике. Чтобы избежать неправильных толкований при использовании какого-либо конкретного термина после слов «любое извещение» было вставлено выражение «в любой формулировке и под любым наименованием». В отличие от ратификации, присоединения, принятия или утверждения, уведомление о правопреемстве не требует сдачи на хранение официального документа. Процедура уведомления о правопреемстве рассматривается далее в статье 17, однако в общем достаточно любого извещения, содержащего требуемое заявление о воле государства-преемника. Уведомление о правопреемстве государства-преемника должно направляться сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государствам или депозитарию.

8) Определение термина «полномочия» в отношении уведомления о правопреемстве (*подпункт 1 h*) соответствует формулировке, используемой в определении этого термина в подпункте 1 с статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Термины и выражения «ратификация», «принятие» и «утверждение» (*подпункт 1 i*), «оговорка» (*подпункт 1 j*), «договаривающееся государство» (*подпункт 1 k*), «участник» (*подпункт 1 l*) и «международная организация» (*подпункт 1 n*) воспроизводят формулировку соответствующих терминов и выражений Венской конвенции и используются в смысле, приданном им в этой Конвенции.

9) При составлении проекта правовых норм, касающихся правопреемства в отношении договоров, в частности в отношении двусторонних договоров, возникает потребность в удобном выражении для обозначения других участников договоров, заключенных государством-предшественником, в отношении которых возникает проблема правопреемства. Выражение «третье государство» не может быть использовано, поскольку оно уже превратилось в технический термин Венской конвенции, обозначающий «государство, не являющееся* участником договора» (статья 2, *подпункт 1 h*). Простое выражение «другой участник договора» не является полностью удовлетворительным, поскольку вопрос о правопреемстве касается *трехсторонней* позиции государства-предшественника, государства-преемника и другого государства, которое заключило договор с государством-предшественником. Кроме того, выражение «другой участник» использовалось слишком часто — и слишком часто используется в Венской конвенции — в своем обычном общем смысле, поэтому не представляется возможным использовать в настоящих статьях этот профессиональный термин в особом толковании. Таким образом, по-видимому, необходимо найти какое-либо другое выражение для использования в качестве профессионального термина, обозначающего других участников договоров, заключенных государством-предшественником. Комиссия считала, что выражение «другое государство-участник»

может быть использовано для этой цели, и включила его с соответствующим определением в *подпункт 1 m* статьи 2.

10) И наконец, *пункт 2* соответствует пункту 2 статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Данное положение имеет целью гарантировать в вопросах терминологии позицию государств в отношении их внутреннего права и обычая.

Статья 3. Случаи, не входящие в сферу действия настоящих статей

Тот факт, что настоящие статьи не применяются к последствиям правопреемства государств в отношении международных соглашений, заключенных между государствами и другими субъектами международного права, или в отношении международных соглашений не в письменной форме, не затрагивает:

a) применения к таким случаям любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

b) применения между государствами настоящих статей к последствиям правопреемства государств в отношении международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права.

Комментарий

1) Эта статья соответствует статье 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Ее цель заключается лишь в недопущении любого недоразумения, которое может явиться результатом четко выраженного ограничения сферы действия проекта статей правопреемством государств в отношении договоров, заключенных между государствами и в письменной форме.

2) Оговоркой в *подпункте a* признается, что некоторые положения проекта могут иметь общее применение и относиться также к случаям, исключенным из сферы применения настоящих статей. В ней, таким образом, сохраняется возможность «применения к таким случаям любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей».

3) Оговорка в *подпункте b* основана на положении, добавленном Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров к проекту статей Комиссии о праве договоров. Она гарантирует применение норм, изложенных в проекте статей, к отношениям между государствами в случаях правопреемства государств в отношении международного соглашения, сторонами которого являются не только государства, но также и другие субъекты международного права. Оговорка подчеркивает общий характер кодификации права о правопреемстве государств, изложенного в настоящем проекте статей, в том что

касается отношений между государствами, несмотря на формальное ограничение сферы применения проекта статей правопреемством государств в отношении договоров между государствами.

4) Однако кроме необходимых редакционных изменений, эта статья в некоторых отношениях отличается от статьи 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Во-первых, слова «или между такими другими субъектами международного права» во вступительной фразе были опущены, поскольку правопреемство между субъектами международного права, помимо государств, не является «правопреемством государств». Во-вторых, в статье не содержится положение, соответствующее подпункту *a* статьи 3 Венской конвенции, поскольку такое положение не относится к настоящему проекту статей. Наконец, формулировка *подпункта b* настоящей статьи, в частности употребление слов «между государствами», является приспособлением формулировки подпункта *c* статьи 3 Венской конвенции к редакционным требованиям настоящего текста.

Статья 4. Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении:

a) любого договора, представляющего собой учредительный акт международной организации, без ущерба для норм, касающихся принятия в члены, и без ущерба для соответствующих правил данной организации;

b) любого договора, принятого в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

Комментарий

1) Эта статья аналогична статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров. Как и в общем праве договоров, представляется необходимым подчинить применение настоящих статей к договорам, являющимся учредительными актами международной организации, соответствующим правилам организации. Это тем более необходимо, что правопреемство в отношении учредительных актов обязательно затрагивает вопрос о приеме в члены, на которых во многих организациях распространяются особые условия, и тем самым затрагивается право международных организаций. Именно это и явилось одной из причин, почему Комиссия в 1967 году решила отложить на время вопрос о правопреемстве в отношении членства в международных организациях ⁴².

⁴² Ежегодник Комиссии международного права, 1967 год, том II, стр. 368 англ. текста, документ A/6709/Rev.1, пункт 41.

2) Международные организации принимают различные формы и применяют весьма различные режимы приема в члены. Во многих организациях, кроме как для первоначальных членов, предусмотрен формальный процесс приема. В таких организациях в настоящее время в результате практики установился, по-видимому, принцип, согласно которому новое государство не имеет права автоматически стать стороной учредительного договора и членом организации в качестве государства-преемника лишь по той причине, что на дату правопреемства договор распространялся на его территорию и что она находилась в сфере деятельности организации. Основным прецедентом в развитии этого принципа было принятие Пакистана в члены Организации Объединенных Наций в 1947 году. В то время Секретариат известил Совет Безопасности о том, что Пакистан следует рассматривать в качестве нового государства, образованного в результате отделения от Индии. Исходя из этого, Совет Безопасности решил, что Индия продолжает быть членом, но рекомендовал Пакистан для *принятия* в качестве нового члена, и после дискуссии Генеральная Ассамблея одобрила это решение. Впоследствии общий вопрос был передан Шестому комитету, который сообщил, в частности:

2. Когда создается новое государство, то независимо от его территории и населения и от того, были они или нет частью государства — члена Организации Объединенных Наций, оно не может согласно Уставу претендовать на статус члена Организации Объединенных Наций, если оно не было официально принято в качестве такового в соответствии с положениями Устава ⁴³.

В связи с этим новые государства рассматривались как государства, имеющие право стать членами Организации Объединенных Наций только путем приема в члены, а не в результате правопреемства. Той же практики придерживались в отношении членства в специализированных учреждениях и многочисленных других организациях ⁴⁴.

3) Практика, исключая правопреемство, является наиболее четко выраженной в случаях, когда членство в организации зависит от *формального процесса приема*, но она не ограничивается ими. Она, видимо, распространяется на случаи, когда присоединение к учредительному договору или принятие его достаточны для вступления, но членство в организации является материальным

⁴³ Там же, 1962 год, том II, стр. 103 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 15—16.

⁴⁴ Там же, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 145. См. также International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties: A Handbook* (London, Stevens, 1965), chapter 12, для общего обзора вопроса о правопреемстве в отношении членства в международных организациях; однако классификации, принятые в этой главе, основаны, видимо, на предположении, что «правопреемство» является обязательно процессом, который происходит автоматически.

элементом действия договора. Так, любой член Организации Объединенных Наций может стать членом ВОЗ лишь путем принятия Конвенции ВОЗ, но «уведомления о правопреемстве» не допускаются в практике ВОЗ от новых государств, даже если Конвенция распространялась на них до получения независимости и в настоящее время они являются членами Организации Объединенных Наций⁴⁵. Положение аналогично в отношении ИМКО, и Генеральный секретарь этой организации объяснил его Нигерии следующим образом:

В соответствии с положениями статьи 9 Конвенции Федерация Нигерии была принята в качестве ассоциированного члена ИМКО 19 января 1960 года. С тех пор Нигерия получила независимость и была принята в качестве члена Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь [ИМКО], указав на то обстоятельство, что в Конвенции не содержится положение, согласно которому ассоциированный член автоматически становится полноправным членом, сообщил Нигерии о процедуре, которой следует придерживаться и которая изложена в статьях 6 и 57 Конвенции, если она желает стать полноправным членом Организации. Действие Генерального секретаря было одобрено Советом на четвертой сессии⁴⁶.

Другими словами, когда речь идет о приеме в члены Организации, новое государство не может лишь уведомить депозитария о правопреемстве путем направления извещения, например, в соответствии со статьей 17 настоящего проекта статей. Оно должно руководствоваться процедурой, предусмотренной для вступления в члены учредительным договором, то есть депонировать документ о принятии⁴⁷.

4) С другой стороны, когда многосторонний договор создает более слабую ассоциацию сторон и отсутствует формальный процесс приема в члены, то, видимо, превалирует общее правило, и новое государство может стать стороной и членом ассоциации путем передачи уведомления о правопреемстве депозитарию. Так, правительство Швейцарии, являющееся депозитарием, приняло уведомления о правопреемстве от новых государств в отношении Бернской конвенции (1886 год) и последующих актов о ее пересмотре, которые образуют Международный союз по охране авторских прав на литературные и художественные произведения⁴⁸; оно поступило так же в отношении Парижской конвенции (1883 год) и последующих актов о ее пересмотре и специальных соглашений, которые образуют Международный союз по охране прав на промышленную собственность⁴⁹. Эта практика пашла, по-видимому, одобрение других сторон этих документов.

⁴⁵ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 124* англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 145.

⁴⁶ *Там же*, стр. 118 англ. текста, пункт 98, а также *там же*, стр. 124 англ. текста, пункты 145—146.

⁴⁷ Примерами других организаций, в которых применяется тот же принцип, являются ИКАО и МСЭ.

⁴⁸ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 12—26* англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 20—98.

⁴⁹ *Там же*, стр. 57—72 англ. текста, пункты 246—314.

5) В некоторых учредительных договорах четко предусматривается право правопреемства в отношении членства, особенно для государств, территория которых была «представлена» на конференции, на которой разрабатывался договор. Эти договоры подпадают под действие положений статьи 9 настоящего проекта статей, и о них говорится в комментарии к этой статье. В таких случаях правопреемство в отношении членства открыто, разумеется, для обладающего должными полномочиями нового государства, но право нового государства является скорее правом, предоставленным договором, а не истинным правом правопреемства. Это, возможно, является объяснением практики в отношении членства в Постоянной палате третейского суда⁵⁰. В Гаагских конвенциях 1889 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров предусматривалось, что а) государства, представленные на мирных конференциях или приглашенные на них, могут либо ратифицировать конвенции, либо присоединиться к ним; б) присоединение других государств должно быть объектом «последующего соглашения между договаривающимися сторонами»⁵¹. В решениях, принятых в 1955, 1957 и 1959 годах, Административный совет Палаты поручил правительству Нидерландов в качестве депозитария запросить новые государства, считают ли они себя стороной любой из конвенций. Со всеми договаривающимися сторонами конвенций были проведены консультации до направления приглашения, и, таким образом, это было, возможно, случаем последующего соглашения о создании права правопреемства. Или же это, видимо, относится к случаям, упомянутым выше в пункте 4 настоящего комментария, когда элемент членства не является достаточно существенным для замены общих принципов правопреемства государств в отношении многосторонних договоров.

6) В отношении некоторых организаций решение вопроса о правопреемстве может быть осложнено тем обстоятельством, что учредительный договор допускает возможность раздельного или ассоциированного членства для зависимых территорий. Примерами таких организаций являются МСЭ, ЮНЕСКО, ВПС и ВОЗ. Практика в отношении такого раздельного или ассоциированного членства не была полностью единообразной. Оба «союза» (МСЭ и ВПС), видимо, в общем допускали правопреемство в отношении членства в случаях, когда новое государство уже определилось в период его существования в качестве зависимой территории, имеющей статус члена, но настаивали на «приеме» или «присоединении», когда оно являлось лишь частью коллективного «зависимого» члена, то есть, например, одной из зависимых территорий, объединенных в качестве одного члена⁵². В связи с этим членство в этих двух союзах большинства новых государств было формально

⁵⁰ *Там же*, стр. 28—32 англ. текста, пункты 109—127.

⁵¹ *Там же*, стр. 27 англ. текста, пункт 104.

⁵² *Там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.*

приостановлено в период между датой получения независимости и их приемом или вступлением в члены. С другой стороны, в течение этого периода к ним применялся, по-видимому, режим де-факто, как будто они продолжали оставаться в рамках союза. Что касается двух других учреждений, то ни ЮНЕСКО, ни ВОЗ не признают какого-либо процесса правопреемства, превращающего ассоциированного члена в полноправного члена по получению независимости⁵³. Обе организации требуют от новых государств выполнения нормальных процедур приема, применяемых к членам Организации Объединенных Наций или, в зависимости от случая, к другим государствам. Однако обе организации в то же время приняли принцип о том, что бывший ассоциированный член, который после получения независимости выражает пожелание стать членом, продолжает иметь обязанности и права ассоциированного члена, пока он не станет полноправным членом.

7) Что касается договоров, принятых в рамках международной организации, то членство опять-таки может явиться фактором, который необходимо учитывать в плане участия нового государства в этих договорах. Это является обязательным, когда участие в договоре неразрывно связано с членством в организации. В других случаях, когда нет фактической несовместимости с объектом и целью договора, прием в члены может быть предварительным условием для уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров, принятых в рамках организации, но необходимость в приеме не исключает возможности того, что новое государство станет стороной путем «правопреемства», а не путем «присоединения». Так, хотя Международное соглашение о воздушных транзитных перевозках (1944 год) открыто для принятия только членами ИКАО⁵⁴, несколько получивших независимость государств после их приема в организацию заявили о своем праве считать, что они продолжают быть сторонами Соглашения, и это заявление не оспаривалось ни депозитарием, то есть Соединенными Штатами Америки, ни другими сторонами Соглашения⁵⁵. Аналогичным образом, хотя членство в ЮНЕСКО или в Организации Объединенных Наций необходимо для участия в Соглашении о ввозе материалов в области образования, науки и культуры (1950 год)⁵⁶, это не помешало ряду

новых независимых государств по вступлении в члены уведомить о правопреемстве в отношении этого Соглашения⁵⁷. Около 17 новых независимых государств передали уведомления о правопреемстве в отношении Конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций⁵⁸, которая, согласно положениям заключительной статьи (раздел 31), открыта для присоединения только членом Организации.

8) Что касается международных конвенций по вопросам труда, в которых также предполагается, что их договаривающиеся стороны являются членами МОТ, членство использовалось организацией как одно из средств осуществления правопреемства в отношении конвенций по вопросам труда. Начиная с Пакистана, в 1947 году стала применяться практика, согласно которой при приеме в члены каждое независимое государство выступает с декларацией, в которой оно признает, что оно продолжает быть связанным обязательствами, взятыми в отношении его территории государством-предшественником. В этой практике, которая начала осуществляться с помощью секретариата МОТ на первоначальном этапе существования этой организации, наблюдалось одно или два исключения⁵⁹, но она стала настолько устойчивой, что сейчас считается невыполнимым, чтобы новое государство в будущем стало членом, не признавая, что оно связано конвенциями по вопросам труда, применявшимися в отношении его территории на дату получения независимости. Кроме того, хотя эти декларации делаются в связи с приемом в члены и, следовательно, спустя некоторое время после даты получения независимости, они считаются эквивалентом уведомлений о правопреемстве, и данные конвенции по вопросам труда рассматриваются как обязательные для нового государства с даты получения независимости.

9) Кроме того, некоторые многосторонние договоры могут быть приняты в рамках органа международной организации, но в других отношениях не отличаться от договора, принятого на дипломатической конференции. Примерами являются Конвенция 1953 года о политических правах жен-

⁵³ См. International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), pp. 256—258, 327—330 and 334—339.

⁵⁴ Статья VI. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 84, p. 396.

⁵⁵ Пакистан (1948 год), Цейлон (1957 год), Малайская Федерация (1959 год), Мадагаскар (1962 год) и Дагомей (1963 год) см. United Nations, *Materials on Succession of States* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5), pp. 224—226.

⁵⁶ Статья IX. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 131, p. 32. Согласно положениям этой статьи, другие государства могут быть приглашены стать сторонами, но таких приглашений, видимо, не было направлено.

⁵⁷ Гана (1958 год), Малайзия (1959 год), Нигерия (1961 год), Заир (1962 год), Сьерра Леоне (1962 год), Кипр (1963 год), Руанда (1964 год), Тринидад и Тобаго (1966 год), Мальта (1968 год) и Маврикий (1969 год). См. United Nations, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions: List of signatures, ratifications, accessions, etc., as at 31 December 1971* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.72.V.7), pp. 318—319.

⁵⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. I, p. 15.

⁵⁹ Цейлон (1948 год), Вьетнам (1950 год) и Ливия (1952 год) предпочли заявить, что они вскоре рассмотрят вопрос об официальной ратификации конвенций. Индонезия (1950 год) сначала сделала аналогичное заявление, но затем решила занять позицию, в соответствии с которой она рассматривала себя связанной по-прежнему ратификациями своего предшественника.

щин и Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины, которые были приняты в силу резолюции Генеральной Ассамблеи. Правда, эти конвенции открыты для любого члена Организации Объединенных Наций, но они открыты также для любого члена специализированного учреждения или участника Статута Международного Суда и любого государства, приглашенного Генеральной Ассамблей; и членство в Организации имеет небольшое значение по отношению к конвенциям. Следовательно, а fortiori тот факт, что договор был принят в рамках организации, не мешает новому независимому государству стать стороной путем «правопреемства», а не «присоединения»⁶⁰.

10) В свете вышесказанного можно даже задать вопрос о том, распространяются ли вообще правовые нормы о правопреемстве на учредительные акты международных организаций. Например, право участия нового независимого государства в действующих многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве не может обычно распространяться на учредительные акты международной организации, поскольку участие в этих актах обычно регулируется, как указывается в предыдущих пунктах, правилами данной организации в отношении приема в члены. С другой стороны, существуют международные организации, как, например, некоторые союзы, собственно говоря, не имеющие конкретных правил для приема в члены. В этих организациях правовые нормы о правопреемстве в отношении договоров иногда применялись и могут применяться к участию нового независимого государства в их соответствующих учредительных актах. Кроме того, были случаи распада союза государств, когда вопрос об участии в организации отделившихся государств рассматривался с точки зрения права, касающегося правопреемства в отношении договоров. Помимо этого, правопреемство в отношении учредительного акта не обязательно связано с вопросами, касающимися членства. Например, правило «подвижности договорных границ» распространяется на договоры, учреждающие международную организацию. Другими словами, в то время как нормы о правопреемстве государств зачастую не применяются к учредительному акту международной организации, было бы неправильным сказать, что они вообще не распространяются на эту категорию договоров. В принципе соответствующие правила организации имеют основное значение, но они не исключают полностью применения общих норм о правопреемстве государств в отношении договоров в случаях, когда договор является учредительным актом международной организации.

⁶⁰ Пять государств передали уведомления о правопреемстве Генеральному секретарю в отношении Конвенции о политических правах женщины и семь государств — в отношении Конвенции о гражданстве замужней женщины [см. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 329, 330 and 335].

11) Что касается «договоров, принятых в рамках международной организации», то, безусловно, существует возможность, что организации разработают собственные правила для решения вопросов о правопреемстве. Например, как уже упоминалось, МОТ разработал устойчивую практику, касающуюся принятия на себя членами — «преемниками» организации обязательств конвенций МОТ, ранее применявшихся в рамках соответствующей территории. Не занимая какой-либо позиции в отношении того, имеет ли эта конкретная практика статус обычая или внутреннего правила этой организации, Комиссия считает, что общая оговорка относительно соответствующих правил организаций является необходимой для учета такой практики в отношении договоров, принятых в рамках международной организации.

12) Следовательно, для обеих категорий договоров, рассматриваемых в статье, действует тот же основной принцип, то есть нормы о правопреемстве государств в отношении договоров распространяются на них «без ущерба» для соответствующих правил данной организации. Однако, принимая во внимание большое значение норм, касающихся приема в члены в связи с правопреемством государств в отношении учредительных актов, Комиссия сочла целесообразным особо упомянуть о нормах, касающихся приема в члены в случаях, затрагивающих учредительные акты. Следовательно, поскольку этот вопрос возникает только в связи с учредительными актами, Комиссия разделила статью на два подпункта и в первом подпункте конкретно указала как на «нормы, касающиеся принятия в члены», так и на «соответствующие правила данной организации».

13) Что касается значения термина «правила» в статье 4, то, вероятно, целесообразно напомнить о заявлении Председателя Редакционного комитета Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, согласно которому термин «правила» в параллельной статье Конвенции о праве международных договоров применяется как к писанным правилам, так и к неписанным обычаям организации, но не к процедурам, которые не достигли стадии обязательных правовых норм⁶¹.

14) Включив в настоящую статью эти общие положения, касающиеся применения норм, предусмотренных проектом, к учредительным документам международных организаций и к договорам, принятым в рамках международных организаций, Комиссия не сделала специальных оговорок в этом отношении в последующих статьях.

⁶¹ *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.68.V.7), p. 147, 28th meeting of the Committee of the Whole, para. 15.

Статья 5. Обязательства, имеющие силу на основании международного права, независимо от договора

Тот факт, что договор не остается в силе в отношении государства-преемника в результате применения настоящих статей, ни в коей мере не затрагивает обязанности государства выполнять любое записанное в договоре обязательство, которое имеет силу для него в соответствии с международным правом, независимо от договора.

Комментарий

Статья 5 составлена по образцу статьи 43 Венской конвенции о праве международных договоров, которая воспроизводит почти дословно статью 40 проекта статей Комиссии о праве договоров. Статья 43 является одним из общих положений части V Венской конвенции, касающейся недействительности, прекращения или приостановления действия договоров. В комментарии Комиссии к этой статье было дано следующее объяснение причины включения статьи:

«Комиссия сочла, что, хотя этот вопрос можно рассматривать в качестве аксиомы, желательно подчеркнуть, что прекращение договора не будет освобождать участников от заключенных в договоре обязательств, которые также распространяются на них согласно любой другой норме международного права»⁶².

По этой же причине Комиссия сочла желательным включить общее положение в часть I настоящего проекта, уточняющее, что прекращение действия договора при правопреемстве государств в результате применения проекта никоим образом не освобождает государство-преемника от предусмотренных договором обязательств, которые являются также обязательствами, распространяющимися на него в соответствии с международным правом, независимо от договора.

Статья 6. Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей

Настоящие статьи распространяются только на следствия правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом, и в частности с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Комментарий

1) При подготовке проекта статей по кодификации норм общего международного права Комиссия обычно предполагает, что эти статьи должны применяться в отношении происходящих фактов и установленных ситуаций, находящихся в соответствии с международным правом. Поэтому она,

⁶² *Ibid.*, *Documents of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 57.

как правило, не оговаривает, что применение этих статей ограничено таким образом. Только в тех случаях, когда вопросы, не соответствующие международному праву, требуют конкретного режима или упоминания, она рассматривает факты или ситуации, не соответствующие международному праву. Так, в свой проект статей о праве договоров Комиссия включила, в частности, конкретные положения о договорах, заключенных путем принуждения, и о договорах, которые противоречат нормам *jus cogens*, а также некоторые оговорки в отношении особых субъектов ответственности государства, начала военных действий и случаев агрессии. Однако Комиссия — и Конференция по праву договоров — в остальных случаях предполагали, что положения Конвенции о праве международных договоров будут применяться в отношении происходящих фактов и установленных ситуаций, находящихся в соответствии с международным правом.

2) Некоторые члены Комиссии считали, что достаточно будет положиться на ту же самую общую презумпцию при подготовке проекта настоящих статей и что не обязательно указывать, что статьи будут применяться только в отношении следствий правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом. Однако другие члены Комиссии придерживались того мнения, что, в частности, в отношении передачи территории было бы желательно подчеркнуть, что только передача, осуществляемая в соответствии с международным правом, будет отвечать концепции «правопреемства государств» в контексте настоящих статей. Поскольку определение элемента соответствия международному праву путем ссылки на одну категорию правопреемства государств может привести к неправильному пониманию позиции в отношении этого элемента в других категориях правопреемства государств, Комиссия решила включить в число общих статей положение, гарантирующее законность правопреемства государств, которое рассматривается в настоящих статьях. Соответствующим образом статья 6 предусматривает, что настоящие статьи относятся только к следствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом.

Статья 7. Соглашения о передаче договорных обязательств или прав от государства-предшественника государству-преемнику

1. Обязательства или права государства-предшественника в соответствии с договорами, действующими в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника по отношению к другим государствам — участникам таких договоров вследствие только того факта, что государство-предшественник и государство-преемник заключили соглашение, предусматривающее, что такие обязательства или права будут переданы государству-преемнику.

2. Несмотря на заключение такого соглашения, влияние последствий правопреемства на договоры, которые до правопреемства государств находились в силе в отношении данной территории, регулируется положениями настоящих статей.

Комментарий

1) Статья 7 касается правовых последствий соглашений, посредством которых при правопреемстве государств государство-предшественник и государство-преемник стремились обеспечить передачу государству-преемнику обязательств и прав государства-предшественника по договорам, которые ранее находились в силе в отношении данной территории. Эти соглашения, обычно именуемые «соглашениями о передаче», заключались очень часто, особенно, хотя и не исключительно, в случаях превращения зависимой территории в суверенное государство в послевоенном процессе деколонизации.

2) Некоторые новые независимые государства, не заключившие соглашений о передаче, не приняли официальных мер для выражения своей общей позиции относительно правопреемства в отношении договоров; таково, например, положение с государствами, которые образовались из бывших французских африканских территорий. Однако ряд новых независимых государств сделали в разной форме односторонние заявления общего характера, в силу которых они заняли определенную позицию, отрицательную или положительную, по вопросу о передаче прав и обязательств договоров, заключенных государством-предшественником в отношении их территории. Эти декларации, хотя они и имеют сходство с соглашениями о передаче, представляют собой явно правовые акты иного рода и поэтому рассматриваются отдельно в статье 8 проекта. Настоящая статья касается лишь соглашений между государством-предшественником и государством-преемником, имеющих целью предусмотреть передачу прав и обязательств, содержащихся в договорах.

3) Заключение «соглашений о передаче» объясняется, по-видимому, прежде всего тем, что Соединенное Королевство установило практику предложения соглашений о передаче своим заморским территориям в момент их превращения в независимые государства, а также тем фактом, что многие из этих территорий заключили подобные соглашения. Новая Зеландия также заключила соглашение о передаче прав и обязательств с Западным Самоа⁶³, аналогичное соглашениям Соединенного Королевства с его заморскими территориями, и подобным же образом поступила Малайзия с Сингапуром при отделении по-

следнего от Малайзии⁶⁴. Аналогичные соглашения были заключены между Италией и Сомали⁶⁵ и между Нидерландами и Индонезией⁶⁶. Что касается Франции, то она заключила соглашения о передаче прав и обязательств в полном объеме соответственно с Лаосом и Вьетнамом⁶⁷ и соглашение на более конкретных условиях с Марокко⁶⁸, но соглашения о передаче прав и обязательств, видимо, не заключались обычно между Францией и ее бывшими африканскими территориями⁶⁹. Условия этих соглашений отличаются в некоторой степени, в частности в тех случаях, когда в соглашении рассматривается особая ситуация, как во франко-марокканском и итало-сомалийском соглашениях. Однако, за исключением указа 1947 года⁷⁰ о независимости Индии (Международные соглашения), предусматривающего особые положения в отношении Индии и Пакистана, эти соглашения имеют форму договоров; и за некоторым исключением, в частности за исключением французских соглашений, они были зарегистрированы в качестве таковых в Секретариате Организации Объединенных Наций.

4) Соглашения о передаче представляют интерес по двум отдельным аспектам. Первым является степень, в которой они обеспечивают, если вообще обеспечивают, правопреемство в отношении договоров, заключенных государством-предшественником, или продолжение действия этих договоров; второй аспект заключается в том, что они могут отражать мнения государств относительно обычного права, регулирующего правопреемство государств в отношении договоров. Второй аспект рассматривается в комментарии к статье 11. Таким образом, настоящая статья относится только к правовым последствиям согла-

⁶⁴ Соглашение между Малайзией и Сингапуром, касающееся отделения Сингапура от Малайзии в качестве независимого и суверенного государства, подписанное в Куала-Лумпуре 7 августа 1965 года. См. документ A/CN.4/263 [дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States* (op. cit.)]. Singapore, Treaties.

⁶⁵ Договор о дружбе (с обменом нотами), заключенный между Италией и Сомали, Могадишо, 1 июля 1960 года. Подлинный текст на итальянском языке приводится в *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, pp. 440—442. Текст на английском языке, представленный правительством Соединенного Королевства, приводится в *United Nations, Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 169—170.

⁶⁶ Проект соглашения о переходных мерах, включенный в Соглашение Конференции за круглым столом между правительством Королевства Нидерландов и правительством Республики Индонезии от 27 декабря 1949 года (см. *United Nations, Treaty Series*, vol. 69, p. 266).

⁶⁷ *Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française* (22 October 1953), article 1, in *United Nations, Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 72, и Договор о независимости, подписанный 4 июля 1954 года между Вьетнамом и Французской Республикой, статья 2 [*British and Foreign States Papers, 1954* (London, H. M. Stationery Office, 1963), vol. 161, p. 649].

⁶⁸ *Convention diplomatique franco-marocaine* (20 May 1956), [см. *Annuaire français de droit international, 1956* (Paris, 1957), vol. II, p. 133].

⁶⁹ Одно подобное соглашение было, по-видимому, заключено между Францией и Бергом Слоновой Кости.

⁷⁰ *British and Foreign State Papers, 1947* (London, H. M. Stationery Office, 1953), Part I, vol. 147, pp. 158—176.

⁶³ Обмен письмами от 30 ноября 1962 года (см. *United Nations, Treaty Series*, vol. 476, pp. 4 and 6).

шения о передаче в качестве инструмента, имеющего целью установить положения, касающиеся договорных обязательств и прав нового независимого государства. Общая особенность соглашений о передаче заключается в том, что они предусматривают передачу от государства-предшественника государству-преемнику обязательств и прав государства-предшественника в отношении территории по договорам, заключенным государством-предшественником и относящимся к данной территории. Типичным примером соглашения о передаче является, например, соглашение, заключенное в 1957 году между Малайской Федерацией и Соединенным Королевством посредством обмена письмами⁷¹. Постановляющие положения этого соглашения, содержащиеся в письме Соединенного Королевства, являются следующими:

Имею честь сослаться на Акт о предоставлении независимости Малайской Федерации 1957 года, в соответствии с которым Малайя приобрела независимый статус в рамках Британского содружества наций, и указать, что, как это представляется правительству Соединенного Королевства, правительство Малайской Федерации согласно со следующими положениями:

i) Правительство Малайской Федерации принимает на себя с 31 августа 1957 года все обязательства и ответственность правительства Соединенного Королевства, которые вытекают из любого действующего международного документа, в той мере, в какой можно считать, что эти документы имеют применение к Малайской Федерации или в отношении ее.

ii) Права и выгоды, которыми пользовалось до сих пор правительство Соединенного Королевства, вследствие применения любого такого международного документа к Малайской Федерации или в отношении ее предоставляются с 31 августа 1957 года правительству Малайской Федерации.

Я был бы Вам признателен за подтверждение того, что правительство Малайской Федерации согласно с выше-приведенными положениями и что настоящее письмо и Ваш ответ будут представлять собой соглашение между обоими правительствами⁷².

5) Вопрос о правовых последствиях подобного соглашения в отношении между его участниками, а именно между бывшим сувереном и государством-преемником, не может быть отделен от вопроса о последствиях такого соглашения для третьих государств, поскольку третьи государства имеют права и обязательства по договорам, к которым относится соглашение о передаче. В соответствии с этим важно, по-видимому, рассмотреть вопрос о том, как общие нормы международного права, касающиеся договоров и третьих государств, а именно статьи 34—36 Венской конвенции о праве международных договоров, применяются к соглашениям о передаче, что, таким образом, предполагает выяснение намерений участников этих соглашений. Одного взгляда на типичное соглашение о передаче, подобно соглашению, приведенному в предыдущем пункте, достаточно для того, чтобы понять, что намерение участников данных соглашений заключается в определении положений, *регулирующих между ними их собственные обязательства и права по*

соответствующим договорам, а не положений, регулирующих обязательства или права третьих государств по смыслу статей 35 и 36 Венской конвенции. Возможно, что на практике действительная полезность соглашения о передаче заключается в облегчении сохранения договорных связей между новой независимой территорией и другими государствами. Однако язык соглашений о передаче обычно не позволяет интерпретировать их как соглашения, являющиеся средством установления обязательств или прав в отношении третьих государств. В соответствии с содержащимися в них положениями они касаются лишь передачи договорных обязательств и прав государства-предшественника государству-преемнику.

6) Таким образом, соглашение о передаче следует рассматривать в соответствии с очевидным намерением его участников в качестве намеренной передачи государством-предшественником государству-преемнику обязательств и прав первого по договорам, применявшимся ранее к данной территории. Однако вопрос о том, меняет ли подобная намеренная передача *сама по себе* правовое положение любого заинтересованного государства, представляется чрезвычайно сомнительным. Венская конвенция о праве международных договоров не содержит каких-либо положений в отношении передачи как договорных прав, так и договорных обязательств. Причина этого заключается в том, что существующий в некоторых национальных правовых системах институт «передачи», в соответствии с которым при некоторых условиях права по контрактам могут быть переданы без согласия другой стороны контракта, не является институтом, признанным в международном праве. В международном праве существует вполне определенная норма в отношении того, что согласие одного из участников договора передать свои обязательства или права по договору не может связывать другого участника договора без его согласия. Следовательно, соглашение о передаче в принципе само по себе является неэффективным для передачи договорных обязательств или договорных прав государства-предшественника государству-преемнику. Оно является юридическим актом, который *в качестве договора* может иметь обязательную силу только между государством-предшественником и государством-преемником и прямые правовые последствия которого распространяются обязательно только на эти государства.

7) Переходя к непосредственным правовым последствиям, которые соглашения о передаче могут иметь в отношениях между государством-предшественником и государством-преемником, и рассматривая в первую очередь передачу обязательств, можно считать очевидным, что начиная с даты получения независимости договорные обязательства государства-предшественника автоматически перестают его связывать в отношении территории, ставшей независимой. Это сле-

⁷¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 279, p. 287.

⁷² *Ibid.*, p. 288.

дует из принципа подвижности договорных границ, который применяется в отношении государства-предшественника в случае получения независимости в той же степени, что и в случае простой передачи территории другому существующему государству, рассматриваемом в статье 10, поскольку территория нового независимого государства перестала быть частью общей территории государства-предшественника. И наоборот, с момента правопреемства территория переходит в договорный режим нового независимого государства; и, поскольку соглашение о передаче прав и обязательств недостаточно само по себе для осуществления передачи договорных обязательств государства-предшественника государству-преемнику без согласия других государств-участников, это соглашение *само по себе* не устанавливает каких-либо договорных связей между государством-преемником и другими государствами — участниками договоров, заключенных государством-предшественником.

8) Что касается передачи прав, то совершенно ясно, что соглашения о передаче не могут иметь обязательной силы для других государств — участников договоров, заключенных государством-предшественником (которые являются «третьими государствами» по отношению к соглашению о передаче), и, таким образом, не могут сами по себе выполнять функции по передаче государству-преемнику каких-либо прав по отношению к другим государствам-участникам. Следовательно, независимо от того, насколько широкими могут являться положения соглашения о передаче, и независимо от того, каково может быть намерение государства-предшественника и государства-преемника, соглашение о передаче не может само по себе передавать государству-преемнику какие-либо договорные права государства-предшественника, которые не перешли бы к нему в любом случае независимо от этого соглашения.

9) Очевидно также, что в значительном большинстве случаев договоры, заключенные государством-предшественником, будут касаться как обязательств, так и прав в отношении данной территории. Таким образом, в большинстве случаев переход обязательств и переход прав к государству-преемнику по договору являются вопросами, которые не могут быть полностью отделены друг от друга.

10) Итак, следует сделать вывод о том, что соглашения о передаче прав и обязательств сами по себе существенно не изменяют для какого-либо заинтересованного государства (государства-преемника, государства-предшественника, других государств-участников) положения, в котором они находились бы без этого соглашения. Значение подобного соглашения прежде всего заключается в указании намерений нового независимого государства в отношении договоров государства-предшественника, а также в официальном и публичном заявлении о передаче ответственности

по договорным отношениям данной территории. Это соответствует общим принципам права договоров и, по-видимому, подтверждается практикой государств. В то же время соглашения о передаче могут сыграть известную роль, способствуя непрерывности действия договорных отношений после получения независимости⁷³.

11) Практика государств, по-видимому, подтверждает, что главное значение соглашений о передаче прав и обязательств заключается в простом выражении государством-преемником *готовности* сохранить в силе договоры, заключенные его предшественником. Представляется ясным, что соглашения о передаче при условии их действительности во всяком случае означают общее выражение готовности государства-преемника сохранить в силе договоры, заключенные государством-предшественником в отношении данной территории. Решающий вопрос заключается в том, означает ли соглашение о передаче еще что-либо другое, а именно *предложение* о сохранении в силе договоров, заключенных государством-предшественником, которое третье государство, являющееся участником одного из этих договоров, может принять и одним этим принятием обязать государство-преемника сохранить в силе эти договоры. В пункте 5 настоящего комментария отмечалось, что соглашение о передаче прав и обязательств не может в соответствии с его положениями рассматриваться в качестве документа, который должен служить средством установления прав третьих государств. Даже учитывая это положение, следует ли рассматривать соглашение о передаче в качестве заявления о согласии государства-преемника на сохранение в силе договоров, которое третье государство может посредством своего простого согласия, определенно выраженного или молчаливого, превратить в соглашение о сохранении в силе договоров, заключенных государством-предшественником? Или, в случае с многосторонними договорами, представляют ли собой заключение и регистрация соглашения о передаче прав и обязательств уведомление о правопреемстве, в соответствии с которым государство-преемник должно с этого момента рассматриваться другими государствами-участниками и депозитарием в качестве участника договора?

12) Собственная практика Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров, по-видимому, началась с придания соглашениям о передаче прав и обязательств главным образом автоматических последствий⁷⁴, однако впо-

⁷³ По вопросу о значении соглашений о передаче прав и обязательств см. International Law Association, *The Effect...* (*op. cit.*), chapter 9.

⁷⁴ См. «Summary of the practice of the Secretary-General as Depositary of multilateral treaties» (ST/LEG/7), paras. 108—134; и юридическое заключение для Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, приведенное в United Nations, *Juridical Yearbook, 1963* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), pp. 181—182.

следствии они стали рассматриваться скорее как общее выражение намерения. В своей настоящей практике Генеральный секретарь, по-видимому, исходит из того мнения, что, несмотря на заключение соглашения о передаче, новое независимое государство не должно включаться в число участников многостороннего договора, пока не получено предварительное подтверждение того, что это соответствует его намерению. Так, например, в меморандуме Секретариата от 1962 года по вопросу о «правопреемстве государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь» объясняется, что, когда соглашение о передаче зарегистрировано или о нем стало известно Генеральному секретарю иным образом, новому государству направляется письмо, касающееся соглашения о передаче прав и обязательств, и далее в меморандуме говорится следующее:

Генеральный секретарь, основываясь на положениях упомянутого соглашения, считает, что правительство Вашей страны, начиная с [дата независимости], признает себя связанным всеми международными документами, применявшимися к [новому государству] [его предшественником] и в отношении которых Генеральный секретарь выступает в качестве депозитария. Генеральный секретарь был бы весьма признателен, если бы Вы подтвердили это мнение, с тем чтобы при выполнении своих функций депозитария он мог соответствующим образом уведомить все заинтересованные государства * 75.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о том, считать ли новое государство участником для цели подсчета числа сторон, необходимого для введения конвенции в силу, в качестве соответствующего источника Генеральный секретарь использует именно конкретное уведомление нового государства о своем намерении в отношении этой конвенции, а не соглашение о передаче прав и обязательств.

13) Генеральный секретарь получает соглашение о передаче прав и обязательств не в качестве депозитария многосторонних договоров, а в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций в качестве регистратора и издателя договоров. Поэтому регистрация соглашения о передаче прав и обязательств, даже после его опубликования в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций, не может приравниваться к уведомлению, направленному новым независимым государством Генеральному секретарю как депозитарию, в котором сообщается о его намерении стать самостоятельным участником конкретного многостороннего договора. Для окончательного определения позиции нового независимого государства как участника договора, действующего от своего собственного имени, необходимо дополнительное проявление воли со стороны нового независимого государства в отношении конкретного договора.

⁷⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 133.

14) Практика других депозитариев многосторонних договоров также, видимо, не подтверждает мнения о том, что соглашение о передаче прав и обязательств как таковое определяет осуществление или завершение правопреемства в отношении многостороннего договора без какого-либо конкретного уведомления о намерении данного государства в отношении данного договора. В отдельных случаях соглашения о передаче прав и обязательств, по-видимому, в той или иной степени учитываются как фактор установления участия государства в многостороннем договоре. Так, например, в отношении правительства Нидерландов правительство Швейцарии рассматривало соглашение между Нидерландами и Индонезией о передаче прав и обязательств как достаточную основу, для того чтобы считать Индонезию самостоятельным участником Бернской конвенции об охране авторских прав на литературные и художественные произведения⁷⁶. Однако в своей общей практике депозитария этой и других конвенций, в том числе Женевских конвенций о гуманном обращении, правительство Швейцарии, по-видимому, не рассматривало соглашение о передаче прав и обязательств как достаточную основу для того, чтобы считать государство-преемника участником конвенции, а принимало к сведению лишь заявление или уведомление данного государства⁷⁷. В другой связи Индонезия также дала ясно понять, что она не толкует свое соглашение о передаче прав и обязательств как связывающее ее в отношении конкретных договоров. Кроме того, из практики Соединенных Штатов, изложенной в документе «Материалы о правопреемстве государств»⁷⁸, следует, что Соединенные Штаты также принимают во внимание лишь декларацию или уведомление государства-преемника, а не факт заключения им договора о передаче прав и обязательств при определении того, следует ли рассматривать данное государство участником многостороннего договора, депозитарием которого являются Соединенные Штаты.

15) Практика отдельных государств, являющихся государствами-«преемниками» или заинтересованными «третьими» государствами, может быть менее четко определенной, но она также, по-видимому, подтверждает ограниченное значение соглашений о передаче прав и обязательств. Соединенное Королевство в отдельных случаях высказывало мнение, что соглашение о передаче прав и обязательств может быть достаточным, для того чтобы считать государство-преемник участником договоров, которые Соединенное Королевство ранее применяло к данной территории. Так, например, в 1961 году Соединенное Королевство уведомило Федерацию Нигерии о том,

⁷⁶ Там же, 1968 год, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 26—29.

⁷⁷ Там же, стр. 16 и далее англ. текста, пункты 35—85, и стр. 39 и далее англ. текста, пункты 158—224.

⁷⁸ *Op. cit.*, pp. 224—228.

что ее соглашение о передаче прав и обязательств будет достаточным для признания Нигерии в качестве самостоятельного участника Варшавской конвенции 1929 года, и Нигерия в этом случае в конечном счете, по-видимому, согласилась с этим мнением⁷⁹. С другой стороны, Нигерия отказалась рассматривать свое соглашение о передаче прав и обязательств как обязывающее ее принять на себя обязательства Соединенного Королевства по некоторым договорам о выдаче преступников⁸⁰. Во всяком случае, ранее Соединенное Королевство, по-видимому, информировало правительство Бирмы иначе в отношении той же Варшавской конвенции⁸¹. Кроме того, рассматривая этот вопрос в качестве «третьего государства», Соединенное Королевство отказывается считать, что соглашение о передаче прав и обязательств влечет за собой автоматические последствия. Так, например, когда Лаос сообщил Соединенному Королевству о том, что он рассматривает англо-французскую Конвенцию 1922 года о гражданской процедуре как продолжающую действовать в отношениях между Лаосом и Соединенным Королевством в силу соглашения о передаче прав и обязательств, Соединенное Королевство заявило о своей готовности согласиться с этим, однако добавило, что Соединенное Королевство:

хотело бы отметить, что Конвенция продолжает действовать не в силу франко-лаосского договора о дружбе 1953 года, а ввиду того что правительство Ее Величества и правительство Лаоса согласились о том, что англо-французская Конвенция 1922 года о гражданской процедуре должна оставаться в силе между Соединенным Королевством и Лаосом⁸².

Правительство Лаоса, по-видимому, молчаливо согласилось с этим мнением. Аналогичным образом, в случае храма Преа Виhear⁸³, Таиланд в ходе рассмотрения его предварительных возражений в Международном Суде занял позицию, в соответствии с которой соглашения о передаче прав и обязательств в отношении «третьих государств» представляют собой *res inter alios acta* и ни в коем случае не являются для них обязательными.

16) Соединенные Штаты рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как «признание в общих выражениях непрерывности действия соглашений», подтверждающие его соответствующее включение в серию «Действующих

договоров»⁸⁴. Однако Соединенные Штаты, по-видимому, не рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как окончательно определяющее позицию нового независимого государства в отношении конкретных договоров, а свое включение конкретного договора против названия нового государства в серию «Действующие договоры» они рассматривают не более как указание на презумпцию или возможность непрерывности действия договора в отношении этого государства. По-видимому, практика Соединенных Штатов скорее всего сводится к стремлению уточнить намерения нового независимого государства и к достижению с ним взаимопонимания в отношении продолжения действия конкретных договоров⁸⁵.

17) Многие новые независимые государства, которые заключили соглашения о передаче прав и обязательств, признавали себя связанными по крайней мере некоторыми многосторонними конвенциями, депозитарием которых является Генеральный секретарь и которые ранее применялись в отношении их территории. С другой стороны, некоторые из этих государств не делали этого⁸⁶. В отношении других общих многосторонних договоров государства в целом занимают, по-видимому, такую же позицию⁸⁷. В случае двусторонних договоров новые независимые государства, по-видимому, не рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как обязывающее их перед третьими государствами признавать непрерывность действия каждого договора, а оставляют за собой право сообщать о своем намерении в отношении каждого конкретного договора. Так, например, правительство Индонезии весьма четко заняло эту позицию в ноте от 18 октября 1963 года, адресованной посольству Федеративной Республики Германии⁸⁸. Ни эта нота, ни преды-

⁸⁴ United States, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office). Практика Соединенных Штатов описана помощником юрисконсульта государственного департамента в письме на имя главного редактора журнала *American Journal of International Law* [напечатано в *International Law Association, The Effect... (op. cit.)*, pp. 382—386].

⁸⁵ См. обмен нотами между Соединенными Штатами и Ганой, Тринидадом и Тобаго и Ямаикой в документе United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 211—213 and 220—223.

⁸⁶ Например, Индонезия и Сомали (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 110 и 111 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 21 и 31—33; и там же, стр. 119 англ. текста, пункт 106).

⁸⁷ Там же, 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2. Случай международных конвенций о труде является особым ввиду того, что в соответствии с практикой МОТ новые государства должны признавать продолжение действия конвенций о труде при вступлении в организацию.

⁸⁸ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 37. По делу о Вестерлинге Индонезия ссылаясь на Англо-Нидерландский договор 1898 года о выдаче преступников, а правительство Соединенного Королевства информировало Суд о том, что оно признает преемство Индонезией прав и обязательств Нидерландов в соответствии с договором (*ibid.*, pp. 196—197).

⁷⁹ *Ibid.*, p. 181.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 193—194.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 180—181.

⁸² *Ibid.*, p. 188. Еще более определенным является комментарий Соединенного Королевства относительно этого случая (*ibid.*, pp. 188—189). См. также мнение Соединенного Королевства, высказанное Пакистану, о том, что указ о независимости Индии (Международные соглашения) 1947 года должен иметь силу лишь в отношениях между Индией и Пакистаном и не может регулировать отношения между Пакистаном и Таиландом (Снамом) (*ibid.*, pp. 190—191).

⁸³ См. I. C. J. *Pleadings, Temple of Preah Vihear*, vol. II, p. 33. Сам суд не высказался по вопросу о правопреемстве, поскольку он считал, что в его юрисдикцию входило рассмотрение этого дела на других основаниях.

душая нота, адресованная в январе 1961 года правительством Индонезии Соединенному Королевству и составленная в аналогичных выражениях⁸⁹, по-видимому, не встретила каких-либо возражений со стороны другого государства. Хотя Гапа ссылалась на свое соглашение о передаче прав и обязательств как на свидетельство ее желания сохранить в силе после получения независимости некоторые договоры, заключенные между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами, в своей переписке с Соединенными Штатами она сохранила за собой определенную свободу ведения переговоров в отношении продолжения действия конкретного положения или положений существующих договоров⁹⁰. В переписке с Соединенным Королевством относительно договоров о выдаче преступников, равно как в переписке с Соединенными Штатами⁹¹, Нигерия также, по-видимому, считала, что она обладает широкой свободой действий в отношении продолжения применения этой категории договоров⁹². Даже в том случае, когда государство-преемник в соответствии со своим соглашением о передаче прав и обязательств в общем склонно признать непрерывность действия договоров своего предшественника, оно зачастую считает необходимым или желательным заключить соглашение с третьим государством, предусматривающее, в частности, непрерывность действия конкретного договора⁹³.

18) Поэтому практика государств не подтверждает вывода о том, что соглашение о передаче прав и обязательств следует рассматривать как создающее само по себе юридическую связь между государством-преемником и третьими государствами-участниками в отношении договоров, применявшихся к территории государства-преемника до получения им независимости. Некоторые государства-преемники и некоторые третьи государства — участники одного из этих договоров, несомненно, стремились рассматривать соглашение о передаче прав и обязательств как создающее определенную презумпцию непрерывности действия некоторых видов договоров. Однако, как общее правило, ни государства-преемники, ни третьи государства, ни депозитарии

не считали, что соглашения о передаче прав и обязательств влекут за собой автоматические последствия. В соответствии с этим практика государства, а также соответствующие принципы права договоров, по-видимому, свидетельствуют о том, что соглашения о передаче прав и обязательств, какими бы важными они ни были как общее выражение позиции государства-преемника в отношении договоров своих предшественников, должны рассматриваться как *res inter alios acta* для целей их отношений с третьими государствами⁹⁴.

19) В свете вышесказанного *пункт 1* настоящей статьи устанавливает, что обязательства и права государства-предшественника по договорам, действующим в отношении данной территории на дату правопреемства государства, не становятся обязательствами и правами государства-преемника по отношению к другим государствам-участникам вследствие *только* того факта, что государство-предшественник и государство-преемник заключили соглашение о передаче прав и обязательств. С тем чтобы устранить возможное сомнение по этому вопросу, в этом пункте излагается норма, вытекающая из общих принципов и практики государств, о том, что соглашение о передаче прав и обязательств само по себе не создает какой-либо юридической связи между государством-преемником и другими государствами-участниками.

20) В *пункте 2* этой статьи предусматривается, что, если даже соглашение о передаче прав и обязательств было заключено, «последствия правопреемства государств» для договоров, которые на дату правопреемства действовали в отношении данной территории, регулируются положениями настоящих статей. Это не отрицает того, что соглашение о передаче прав и обязательств может служить в качестве общего выражения политики государства-преемника в отношении непрерывности действия договоров его предшественника и не отрицает его значения для обеспечения непрерывности действия договора. В этом пункте имеется в виду, что, несмотря на заключение соглашения о передаче прав и обязательств, последствия правопреемства государств регулируются нормами общего международного права о правопреемстве государств в отношении договоров, кодифицированного в настоящих статьях. В пункте подчеркивается, что соглашение о передаче прав и обязательств не может *само по себе* передать государству-преемнику каких-либо договорных прав или обязательств по отношению к другим государствам-участникам, если эти права и обязательства ни в коем случае не могут перейти к нему в соответствии с общим международным правом.

⁹⁴ Другое соображение, которое следует учитывать, состоит в трудности определения в отдельных случаях договоров, охватываемых соглашением о передаче прав и обязательств.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 186.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 211—213.

⁹¹ См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 630 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex E].

⁹² *Ibid.*, pp. 193—194.

⁹³ Например, соглашения между Индией и Бельгией (см. Belgium, *Moniteur belge* (Brussels), 26 February 1955, Year 1955, No. 57, p. 967); Пакистаном и Бельгией (United Nations, *Treaty Series*, vol. 133, pp. 200—202); Пакистаном и Швейцарией (Switzerland, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse* (Bern), 15 December 1955, Year 1955, No. 50, p. 1168); Пакистаном и Аргентиной [United Nations, *Materials on Succession of States* (*op. cit.*), pp. 6—7]; Соединенными Штатами и Тринидадом и Тобаго и Соединенными Штатами и Ямайкой (*ibid.*, pp. 220—224).

21) И наконец, по вопросу о подлинной действительности как договоров «соглашений о передаче прав и обязательств» некоторые члены Комиссии считали, что этот вопрос следует рассматривать с точки зрения «принуждения», и в частности политического или экономического принуждения. Они считали, что соглашения о передаче прав и обязательств могут быть ценой, уплачиваемой бывшему суверену за свободу, и что в этих случаях действительность соглашения о передаче прав и обязательств может быть оспорена. Другие члены Комиссии отмечали, что, хотя предыдущие соглашения о передаче прав и обязательств можно в некоторой степени рассматривать как часть цены за независимость, последующие соглашения, по-видимому, заключались скорее с целью избежать опасности общего отсутствия договорных отношений у новых независимых государств и в то же время зафиксировать отказ бывшего суверена от какой-либо будущей ответственности по его договорам в отношении соответствующей территории. Учитывая тот факт, что вопрос о действительности соглашения о передаче прав и обязательств, несомненно, относится к общему праву договоров, которое было недавно кодифицировано в Венской конвенции о праве международных договоров, Комиссия пришла к выводу, что нет необходимости включать в настоящие статьи какое-либо специальное положение по этому вопросу. Она считала, что действительность соглашения о передаче прав и обязательств в каждом конкретном случае должна определяться соответствующими нормами общего права договоров, изложенными в Венской конвенции, в частности в статьях 42—43.

Статья 8. Одностороннее заявление государства-преемника в отношении договоров государства-предшественника

1. Обязательства или права государства-предшественника по договорам, сохраняющим юридическую силу в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров только потому, что государство-преемник сделало одностороннее заявление, в котором предусматривается сохранение юридической силы договоров в отношении территории данного государства.

2. В этом случае воздействие правопреемства государств на договоры, которые были в силе в отношении данной территории на дату правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

Комментарий

1) Как указывается в пункте 2 комментария к статье 7, ряд новых независимых государств выступили с односторонними заявлениями общего характера, в которых они изложили определенную позицию в отношении договоров, применяе-

мых к их соответствующим территориям до даты правопреемства государств. Настоящая статья касается правового последствия этих односторонних заявлений в отношениях между государствами, сделавшим такое заявление, и другими государствами — участниками данных договоров.

2) В марте 1961 года правительство Соединенного Королевства предложило правительству Танганьики по достижении независимости заключить соглашение о передаче прав и обязательств путем обмена письмами, как это было сделано другими британскими территориями, когда они становились независимыми государствами. Танганьика ответила, что в соответствии с полученной ею консультацией последствие такого соглашения может заключаться в том, что: а) оно позволит третьим государствам потребовать от Танганьики выполнения договорных обязательств, от которых она была бы в противном случае освобождена, обретя статус государства; но б) оно само по себе будет недостаточным для того, чтобы дать Танганьике право потребовать от третьих государств выполнять по отношению к Танганьике договоры, которые они заключили с Соединенным Королевством. В связи с этим она не заключила соглашения о передаче прав и обязательств, а вместо этого направила в декабре 1961 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций письмо, в котором заявила следующее:

Правительство Танганьики учитывает желательность подержания в наиболее полном объеме, совместимом с возникновением полностью независимого государства Танганьики, юридической преемственности между Танганьикой и несколькими государствами, с которыми в результате действий Соединенного Королевства территория Танганьика находилась в договорных отношениях до достижения ею независимости. В связи с этим правительство Танганьики пользуется настоящей возможностью для того, чтобы сделать следующее заявление:

Что касается двусторонних договоров, заключенных надлежащим образом Соединенным Королевством от имени территории Танганьики или надлежащим образом применяемом или распространяемом первым на территорию последней, правительство Танганьики готово продолжать применять в рамках своей территории на основе взаимности положения всех таких договоров в течение двух лет с даты достижения независимости (то есть до 8 декабря 1963 года), если они не будут отменены или изменены ранее этого срока по взаимному согласию. По истечении этого периода правительство Танганьики будет считать прекратившими свое существование те из этих договоров, которые в результате применения норм обычного международного права не могут рассматриваться как продолжающие действовать.

Правительство Танганьики искренне надеется, что в течение вышеуказанного двухлетнего периода обычный процесс дипломатических переговоров позволит ему достичь удовлетворительной договоренности с заинтересованными государствами о возможности продолжения действия или изменения таких договоров.

Правительство Танганьики сознает, что вышеуказанное заявление, применяемое к двусторонним договорам, не может быть равным образом применено к многосторонним договорам. Поэтому в отношении этих договоров правительство Танганьики намерено рассмотреть каждый из них отдельно и указать депозитарию в каждом случае те меры, которые оно желает принять по отношению к каждому

такому договору — подтвердить прекращение, либо подтвердить правопреемство или присоединение. Во время такого промежуточного периода пересмотра любая сторона многостороннего договора, который до достижения независимости применялся к Танганьике или распространялся на нее, может на основе взаимности руководствоваться положениями такого договора в отношении Танганьики⁹⁵.

По прямой просьбе Танганьики Генеральный секретарь разослал текст ее заявления всем членам Организации Объединенных Наций.

Соединенное Королевство, в свою очередь, направило Генеральному секретарю письмо с просьбой разослать всем членам Организации Объединенных Наций заявление, сформулированное следующим образом:

Имею честь [...] сослаться на ноту от 9 декабря 1961 года, адресованную Вашему Превосходительству тогдашним премьер-министром Танганьики, в которой излагается позиция его правительства в отношении международных договоров, заключенных Соединенным Королевством, положения которых применялись к Танганьике до получения ею независимости. Правительство Ее Величества в Соединенном Королевстве настоящим заявляет, что по получении Танганьикой независимости 9 декабря 1961 года оно отказывается от обязательств или прав, которые оно имело в прошлом как власть, ответственная за управление Танганьикой, в результате применения таких международных договоров к Танганьике⁹⁶.

Другими словами, по просьбе Соединенного Королевства всем членам Организации Объединенных Наций был разослан официальный отказ, в том что касается территории Танганьики, от любых обязательств или прав Соединенного Королевства согласно договорам, которые оно применяло к этой территории до достижения ею независимости.

3) Прецедент, созданный Танганьикой⁹⁷, нашел последователей у ряда других новых независимых государств, односторонние заявления которых, однако, имели различные формы⁹⁸.

4) Ботсвана в 1966 году и Лесото в 1967 году⁹⁹ выступили с заявлениями, аналогичными заявлению Танганьики. В 1969 году Лесото просило Генерального секретаря разослать всем членам Организации Объединенных Наций другое заявление, продлевающее двухлетний период пересмотра двусторонних договоров, указанных в ее заявлении 1967 года, еще на два года. Одновременно оно указало, что пересмотр его позиции по отношению к многосторонним договорам все еще продолжится и что, согласно условиям предыдущего заявления, нет необходимости в официальном продлении периода. Новое заявление заканчивалось следующим предостережением:

⁹⁵ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 177—178.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 178.

⁹⁷ Последующее заявление, сделанное Объединенной Республикой Танзанией, о союзе Танганьики и Занзибара см. пункт 10 настоящего комментария.

⁹⁸ Заявление Тонга см. в документе A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом, к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Тонга.

⁹⁹ Там же, Договоры, Ботсвана и Лесото.

Правительство Королевства Лесото хотело бы подчеркнуть, что в данном случае речь идет лишь о мерах переходного характера. Это ни в коей мере не означает, что настоящим заявлением Лесото либо присоединилось к какому-либо конкретному договору, либо указало на сохранение юридической силы какого-либо конкретного договора путем правопреемства¹⁰⁰.

5) В 1968 году Науру также выступило с заявлением, которое, при некоторых незначительных различиях в формулировке, точно следует заявлению Танганьики. Но заявление Науру отличается в одном вопросе по существу, на который обращается внимание в связи с возможным интересом к общему вопросу существования норм обычного права относительно правопреемства в вопросах договоров по отношению к двусторонним договорам. В заявлении Танганьики предусматривается, что по истечении предварительного периода пересмотра Танганьика будет считать прекратившими свое существование те из этих договоров, которые «в результате применения норм обычного международного права не могут рассматриваться как продолжающие действовать»¹⁰¹. В заявлении Науру, с другой стороны, предусматривается, что Науру будет рассматривать «каждый такой договор как утративший силу, если оно ранее не договорилось с другой договаривающейся стороной продолжать считать этот договор остающимся в силе»¹⁰² без какой-либо ссылки на обычное право. Кроме того, Науру просило разослать заявление членам специализированных учреждений, а также государствам — членам Организации Объединенных Наций¹⁰³.

6) Уганда в ноте Генеральному секретарю от 12 февраля 1963 года¹⁰⁴ сделала заявление, применив единую процедуру предварительного применения как к двусторонним, так и к многосторонним договорам. В заявлении указывалось, что в отношении всех договоров, заключенных должным образом Соединенным Королевством от имени протектората Уганды или распространяемых надлежащим образом на нее до 9 октября 1962 года (дата достижения независимости), Уганда будет продолжать применять их на основе взаимности до конца 1963 года, если они не будут прекращены или изменены на основе соглашения с другими заинтересованными сторонами. В заявлении далее говорилось о том, что в конце этого периода или любого последующего

¹⁰⁰ Там же, Договоры, Лесото.

¹⁰¹ См. пункт 2, выше.

¹⁰² United States of America, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972*, Dept. of State publication No. 8628 (Washington D. C., U. S. Government Printing Office), p. 169.

¹⁰³ Полный текст заявления в сообщении от 28 мая 1968 года, препровожденном Генеральным секретарем 2 июля 1968 года (LE 222 NAURU).

¹⁰⁴ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 179—180. См. также пояснительное заявление правительства Уганды в Sessional Paper No. 2 of 1963 in International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), p. 386.

продления его на основе аналогичного уведомления Уганда будет рассматривать договоры как прекратившие действие, за исключением таких, которые «должны путем применения норм обычного права рассматриваться как продолжающие действовать». В заявлении также выражалась надежда Уганды на то, что до конца установленного периода обычный процесс дипломатических переговоров позволит ей достичь удовлетворительной договоренности с соответствующими государствами о возможности продолжения действия или изменения договоров; а в случае многосторонних договоров она заявила о своем намерении в течение этого же периода уведомить депозитария о мерах, которые она желает принять в отношении каждого такого договора. Как и Танганьика, Уганда ясно заявила о том, что в течение периода пересмотра другие договаривающиеся стороны могут на основе взаимности руководствоваться положениями этих договоров в отношении Уганды¹⁰⁵.

Впоследствии Кения¹⁰⁶ и Малави¹⁰⁷ просили Генерального секретаря уведомить членов Организации Объединенных Наций о заявлениях, сделанных ими в той форме, что и Уганда. В заявлении Кении содержался дополнительный пункт, который представляет некоторый интерес в связи с так называемыми диспозитивными договорами и который гласит:

Ничто в настоящем заявлении не наносит ущерба или не может рассматриваться как наносящее ущерб существующим территориальным притязаниям государства Кения в отношении третьих сторон и правам диспозитивного характера, первоначально представленным государству Кения в соответствии с некоторыми международными договорами или административными положениями, представляющими собой соглашения.

7) В сентябре 1965 года Замбия направила Генеральному секретарю заявление, составленное в несколько иных выражениях:

Имею честь сообщить Вам, что правительство Замбии, сознавая желательность поддержания существующих правовых взаимоотношений и сознавая свою обязанность в соответствии с нормами международного права выполнять свои договорные обязательства, признает, что многие договорные права и обязательства правительства Соединенного Королевства в отношении Северной Родезии были унаследованы Замбией после получения независимости в силу обычного международного права.

Однако, поскольку вполне вероятно, что в силу обычного международного права действие некоторых договоров может прекратиться в момент получения независимости Замбией, представляется важным подвергнуть каждый договор правовому изучению. Предполагается, после того как та-

¹⁰⁵ В заявлении Уганды делается ссылка лишь на многосторонние договоры, но, безусловно, намерение Уганды заключается в том, что в любых договорах договаривающиеся стороны должны иметь возможность на основе взаимности руководствоваться положениями этих договоров в отношении Уганды в течение периода пересмотра.

¹⁰⁶ Текст заявления Кении см. в документе A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Кения.

¹⁰⁷ Текст заявления Малави см. там же, Договоры, Малави.

кое изучение будет завершено, указать, какой из договоров, действие которых может прекратиться в силу обычного международного права (если таковые имеются), правительство Замбии пожелает рассматривать как утративший силу.

Вопрос о правопреемстве Замбии в отношении договоров усложняется в силу возникновения правовых проблем, связанных с наделением бывшей Федерации Родезии и Ньясаленда полномочиями поддерживать внешние отношения. До тех пор пока эти проблемы не будут решены, будет не ясно, в какой степени Замбия будет затронута договорами, заключенными бывшей Федерацией.

Желательно предполагать, что каждый договор был на законном основании унаследован Замбией и что необходимо исходить именно из этого предположения, до тех пор пока не будет принято решение о том, что такой договор следует рассматривать как утративший силу. В случае если правительство Замбии будет считать, что оно на законном основании унаследовало какой-либо договор, и если оно пожелает прекратить действие такого договора, то оно в должное время известит о прекращении его действия.

Правительство Замбии хотело бы, чтобы настоящее письмо было распространено среди всех государств — членов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они руководствовались уведомлением о позиции этого правительства¹⁰⁸.

Впоследствии заявления в аналогичной форме были сделаны Гайаной, Барбадосом и Маврикием¹⁰⁹. В заявлениях Барбадоса и Маврикия не содержалось ничего, что было бы равносильно пункту 3 заявления Замбии. С другой стороны, в заявлении Гайаны содержался пункт, аналогичный пункту 3, с изложением особых обстоятельств Гайаны, который гласит:

Учитывая то, каким образом Британская Гвиана была приобретена Британской короной, и ее историю, предшествующую этой дате, необходимо будет рассмотреть вопрос о том, какой из договоров, заключенных до 1804 года, если таковые имеются, останется в силе в соответствии с обычным международным правом.

8) Во всех вышеуказанных случаях Соединенное Королевство просило Генерального секретаря разослать государствам — членам Организации Объединенных Наций официальный отказ от каких-либо остающихся в силе обязательств или прав Соединенного Королевства¹¹⁰, составленный в тех же выражениях, что и в случае с Танганьикой¹¹¹.

9) В 1968 году Свазиленд сформулировал свое заявление четко и полно:

Имею честь [...] заявить от имени правительства Королевства Свазиленд о том, что на двухлетний период начиная с 6 сентября 1968 года правительство Королевства Свазиленд соглашается принять на себя все права и обязательства по договорам, заключенным до получения Свазилендом независимости английским правительством от имени Королевства Свазиленд; за этот период будут рас-

¹⁰⁸ Там же, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Замбия.

¹⁰⁹ Там же, Договоры, Гайана, Барбадос и Маврикий.

¹¹⁰ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 178 and 180, и документ A/CN.4/263 (Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States*), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Кения, Малави, Замбия, Гайана, Ботсвана, Лесото, Барбадос, Маврикий.

¹¹¹ См. пункт 2, выше.

смотрены договоры и международные соглашения, из которых вытекают такие права и обязательства, с тем чтобы по истечении этого периода определить, какие из этих прав и обязательств будут приняты, какие прекращены и какие из них будут приняты с оговорками в отношении конкретных вопросов¹¹².

Заявление было направлено Генеральному секретарю с просьбой разослать его всем государствам — членам Организации Объединенных Наций и членам специализированных учреждений.

10) В 1964 году Республика Танганьика и Народная Республика Занзибар объединились в единое суверенное государство, которое впоследствии стало называться Объединенной Республикой Танзанией. Когда произошло объединение, Объединенная Республика направила Генеральному секретарю ноту, в которой она информировала его об этом событии и указала далее:

Генерального секретаря просят отметить, что Объединенная Республика Танганьика и Занзибар заявляют, что в настоящее время они являются единым членом Организации Объединенных Наций, связанным обязательствами Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьикой или Народной Республикой Занзибар и другими государствами или международными организациями остаются в силе в той степени, в какой их претворение в жизнь соответствует конституционной позиции, обусловленной Соглашением о союзе, в региональных рамках, определенных при их заключении и в соответствии с принципами международного права¹¹³.

Нота заканчивалась просьбой к Генеральному секретарю сообщить о ее содержании всем государствам — членам Организации Объединенных Наций, всем основным и вспомогательным органам Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям. Нота не оставляла в силе и никоим образом не ссылалась на предыдущее заявление, сделанное Танганьикой в 1961 году¹¹⁴. Но равным образом она не аннулировала предыдущее заявление, которое, видимо, должно было продолжать иметь юридические последствия в соответствии с его положениями для договоров, которые были раньше в силе в отношении территории Танганьики.

11) Два государства, которые прежде зависели от Бельгии, также сделали заявления, которые они разослали государствам — членам Организации Объединенных Наций. Заявление Руанды, сделанное в июле 1962 года, было сформулировано в очень общих выражениях:

Руандийская Республика обязуется выполнять международные договоры и соглашения, заключенные с Бельгией и применяемые к Руанде, которые Руандийская Республика не денонсирует или которые не вызывают каких-либо замечаний с ее стороны.

¹¹² См. документ A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Свазиленд.

¹¹³ См. International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, pp. 381—382; и United States, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1968), p. 200.

¹¹⁴ См. пункт 2, выше.

Правительство Республики примет решение о том, какие из этих международных договоров и соглашений должны, по его мнению, применяться к независимой Руанде, и при этом оно будет основываться на международной практике.

Эти договоры и соглашения были и будут продолжать оставаться предметом подробного и непрерывного исследования¹¹⁵.

12) С другой стороны, Бурунди в ноте от июня 1964 года сформулировало значительно более подробное заявление, которое было составлено в известной степени аналогично заявлению Танганьики. В нем говорилось:

Министерство иностранных дел и внешней торговли Королевства Бурунди свидетельствует свое уважение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций У Тану и имеет честь довести до его сведения следующее заявление с изложением позиции правительства Бурунди по отношению к международным соглашениям, заключенным Бельгией и распространенным на Королевство Бурунди до достижения им независимости.

I. Правительство Королевства Бурунди готово присоединиться к *двусторонним соглашениям* при следующих оговорках:

- 1) данные соглашения должны оставаться в силе в течение четырех лет с 1 июля 1962 года — даты достижения независимости Бурунди, то есть до 1 июля 1966 года;
- 2) данные соглашения должны применяться на основе взаимности;
- 3) данные соглашения должны возобновляться по договоренности между сторонами;
- 4) данные соглашения должны применяться эффективно;
- 5) на данные соглашения должны распространяться общие условия права государств в отношении модификации и прекращения действия международных актов;
- 6) данные соглашения не должны противоречить букве и духу конституции Королевства Бурунди.

По истечении этого периода* любое соглашение, которое не было возобновлено сторонами или прекратило свое действие согласно нормам обычного международного права, будет рассматриваться правительством Бурунди как утратившее силу.

Аналогичным образом, любое соглашение, которое не соответствует оговоркам, указанным выше, будет рассматриваться как не имеющее юридической силы.

Что касается двусторонних соглашений, заключенных независимым Бурунди, то правительство намеревается представить такие соглашения Генеральному секретарю для регистрации после того, как будут соблюдены внутренние конституционные процедуры.

II. Правительство Бурунди готово присоединиться к *многосторонним соглашениям* со следующими оговорками:

- 1) вопросы, рассматриваемые в этих соглашениях, по-прежнему представляют интерес;
- 2) эти соглашения, согласно статье 60 конституции Королевства Бурунди, не вовлекают государство в какие-либо расходы или не связаны с индивидуальными обязательствами Бурунди. Согласно условиям конституции, такие соглашения не могут вступить в силу, если они не были одобрены парламентом.

Что касается многосторонних соглашений, которые не отвечают условиям, указанным выше, то правительство

¹¹⁵ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 146. Это заявление было передано Генеральному секретарю правительством Бельгии в 1962 году.

* Продленный еще на два года нотой от декабря 1966 года.

Бурунди намерено ясно высказать свое мнение в каждом отдельном случае. Это также распространяется на соглашения, заключенные недавно, положения которых применяются Бурунди на основе молчаливого согласия, автоматически. Правительство Бурунди может подтвердить их действительность или сформулировать оговорки или де-нонсировать соглашения. В каждом случае оно информирует депозитария, намерено ли оно выполнять его согласно своему собственному праву присоединения или посредством правопреемства.

Что касается многосторонних соглашений, открытых для подписания, то правительство в скором времени назначит полномочных представителей, обладающих необходимой властью для выполнения официальных актов подобного рода.

III. Однако в текущем периоде правительство введет в силу следующие *переходные положения*:

1) любая сторона регионального многостороннего договора или многостороннего договора универсального характера, который эффективно применялся на основе взаимности, может продолжать руководствоваться положениями этого договора в отношении правительства Бурунди до последующего уведомления;

2) переходный период закончится 1 июля 1966 года;

3) ни одно положение данного заявления не может быть истолковано как наносящее ущерб территориальной целостности, независимости или нейтралитету Королевства Бурунди.

Министерство просит Генерального секретаря издать это заявление в качестве документа Организации Объединенных Наций для рассылки государствам-членам и пользуется этой возможностью, чтобы вновь выразить Генеральному секретарю свои заверения в высоком к нему уважении¹¹⁶.

Следует отметить, что в этом заявлении четко выраженное положение о том, что в период пересмотра другие договаривающиеся стороны могут продолжать руководствоваться положениями этого договора в отношении Бурунди, видимо, относится только к многосторонним договорам.

13) Данные заявления не подпадают точно ни под одну из установленных договорных процедур. Они не направляются Генеральному секретарю как регистратору и издателю договоров согласно статье 102 Устава. В сообщениях в той форме, в которой они были направлены Генеральному секретарю, не содержалась просьба об их регистрации или сдаче в архив и записи согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи. В связи с этим декларация не были зарегистрированы или сданы в архив и документированы; они также не были каким-либо образом опубликованы в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций. Равным образом заявления не направляются Генеральному секретарю как депозитарию многосторонних договоров. Значительное число многосторонних договоров, которые охватывают эти заявления, несомненно, могут быть договорами, депозитарием которых является Генеральный секретарь. Но заявления охватывают также

многочисленные двусторонние договоры, в отношении которых отсутствует депозитарий, а также многосторонние договоры, депозитарием которых не является Генеральный секретарь. Заявления, видимо, направляются Генеральному секретарю на более общей основе как международному органу, которому Организация Объединенных Наций конкретно поручила функции, касающиеся публикации актов, относящихся к договорам, или просто как соответствующему дипломатическому каналу для рассылки уведомлений о таких актах всем государствам — членам Организации Объединенных Наций и членам специализированных учреждений.

14) В отличие от соглашений о передаче прав и обязательств, заявления адресуются непосредственно другим заинтересованным государствам, то есть государствам — участникам договоров, действовавших в отношении нового независимого государства до получения независимости. В них в той или иной форме, видимо, содержится обязательство государства-заявителя продолжать на основе взаимности применение этих договоров после достижения независимости в предварительном порядке до определения его позиции по отношению к каждому отдельному договору. Таким образом, первой целью заявления, видимо, является создание в ином контексте договорного отношения, аналогичного тому, который подпадает под положение статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров относительно временного применения договора до его вступления в силу. Решение вопроса об окончательном участии нового независимого государства в договорах принимается индивидуально в отношении каждого отдельного договора в течение периода пересмотра, причем такая ситуация охватывается временным применением договора на основе взаимности.

15) Несмотря на некоторые отклонения в формулировке, положение заявлений, подобных заявлениям Танганьики, Уганды и Свазиленда, подтверждают сказанное в предыдущем пункте. Даже в заявлениях, подобных заявлению Замбии, которые носят более утвердительный характер в отношении правопреемства договоров государства-предшественника, четко признается, что в силу обычного права некоторые договоры могут прекратить действие на дату достижения независимости; в них не содержится указаний о том, что может служить для определения договоров, которые следует рассматривать как правопреемственные для государства-заявителя, либо договоров, которые следует рассматривать как, вероятно, утратившие силу согласно обычному праву; в них четко указывается, что совершенно необходимо, чтобы *каждый* договор был подвергнут правовому рассмотрению с целью определения, утратил он свою силу или нет.

¹¹⁶ См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 617—619 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Annex A, VI).

16) Хотя заявления адресованы большому числу государств, среди которых в большинстве случаев можно найти другие государства — участники договоров, применяемых к территории государства-заявителя до достижения им независимости, они являются *односторонними актами*, правовые последствия которых для других сторон договоров не могут зависеть только от воли государства-заявителя. Это может произойти лишь в том случае, если новое независимое государство можно рассматривать как обладающее согласно международному праву правом на временное применение договоров своего предшественника в течение некоторого периода после получения независимости. Но такое право, видимо, не имеет какой-либо основы в практике государств; действительно, во многих заявлениях четко предполагается, что другие стороны договоров свободны принимать и отвергать предложение государства-заявителя о применении в предварительном порядке договоров государства-предшественника. Аналогичным образом в самих договорах обычно не предусматривается возможность либо «временных сторон», либо «временного применения». Соответственно правовое воздействие заявлений, видимо, заключается в том, что они создают основу для *вспомогательного* соглашения в упрощенной форме между новым независимым государством и отдельными сторонами договоров предшественника о временном применении договоров после достижения независимости. Соглашение может быть явно выраженным, но может также возникнуть из поведения любого отдельного государства — стороны любого договора, охватываемого заявлением, в частности из актов, показывающих, что оно рассматривает договор, как по-прежнему имеющий силу по отношению к территории.

17) Безусловно, ничто не мешает новому независимому государству сделать одностороннее заявление, в котором оно определено заявляет о том, что оно считает себя или желает, чтобы его считали стороной всех или некоторых договоров своего предшественника, применявшихся к его территории до достижения независимости. Но даже в этом случае, поскольку заявление как таковое не будет обязательным для других государств, его правовое воздействие будет определяться лишь положениями настоящих статей, касающихся уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров и оставления в силе договоров по соглашению. Другими словами, по отношению к третьим государствам — сторонам договоров государства-предшественника правовое воздействие такого одностороннего заявления будет аналогично последствиям соглашения о передаче прав и обязательств.

18) В современной практике, описанной выше, основная роль односторонних заявлений государств-преемников заключалась в содействии временному применению договоров, прежде рас-

пространявшихся на данную территорию; эти заявления в большинстве случаев были сделаны новыми независимыми государствами. Тем не менее односторонние заявления подобного рода могут быть сформулированы в общих выражениях, не ограничивающих их временным применением, и они могут быть сделаны другими государствами-преемниками помимо новых независимых государств. В связи с этим Комиссия решила сформулировать в статье 8 норму, касающуюся правового воздействия односторонних заявлений, как одну из общих норм, и включить ее в число общих положений части I вместе со статьями, касающейся соглашений о передаче прав и обязательств (статья 7).

19) В то же время, поскольку основное значение временного применения договоров после правопреемства государств практически, видимо, относится к случаям новых независимых государств, Комиссия решила рассмотреть этот вопрос отдельно и включить положения, необходимые для этой цели, в специальный раздел (раздел 4) части III настоящего проекта статей.

20) Что касается настоящей статьи, то Комиссия решила сформулировать ее аналогично статье 7 (соглашения о передаче прав и обязательств), поскольку негативное правило, уточняющее отсутствие какого-либо прямого воздействия заявления государства-преемника на другие государства — стороны договоров государства-предшественника, применяется в обоих случаях, даже если правовые соображения, на которых основана эта норма, могут быть не совсем такими же в случае с заявлениями, как в случае с соглашениями о передаче прав и обязательств.

21) В связи с этим в *пункте 1* этой статьи говорится о том, что обязательства или права государства-предшественника по договорам, сохраняющим юридическую силу в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров *только* потому, что государство-преемник сделало одностороннее заявление, в котором предусматривается сохранение юридической силы договоров в отношении территории данного государства. В *пункте 2* предусматривается, что в этом случае «воздействие правопреемства государств» на договоры, которые были в силе в отношении данной территории на дату правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

Статья 9. Договоры, предусматривающие участие государства-преемника

1. Когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник имеет выбор в отношении участия в данном договоре, то оно может уведомлять о своем правопреемстве в отношении данного договора в

соответствии с положениями договора или, в случае отсутствия таковых, в соответствии с положениями настоящих статей.

2. Если договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник считается участником договора, то такое положение имеет силу, только если государство-преемник совершенно определено в письменной форме выражает свое согласие на это.

3. В случаях, подпадающих под действие пунктов 1 или 2, государство-преемник, которое заявляет о своем согласии быть участником договора, считается таковым с даты правопреемства, если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом.

Комментарий

1) Настоящая статья, как об этом свидетельствует ее название, касается случая участия государства-преемника в договоре в силу положения самого договора в отличие от случая, когда право участия вытекает из общего права правопреемства. Хотя положения подобного рода являются немногочисленными, существуют договоры, главным образом многосторонние, которые содержат положения, имеющие целью регулировать *заранее* применение договора в случае правопреемства государства. Эти положения могут касаться определенной категории государств или конкретного государства. Зачастую они включаются в договоры в том случае, когда процесс возникновения одного или более государств-преемников продвинулся достаточно далеко в момент переговоров о заключении первоначального договора, о внесении поправки или о пересмотре договора.

2) Так, например, в пункте 5 с статьи XXVI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года (с поправками, внесенными протоколом 1955 года) говорится:

Если какая-либо из таможенных территорий, в отношении которой договаривающаяся сторона приняла настоящее Соглашение, имеет или получает полную автономию в области своих внешнеторговых отношений и решения иных вопросов, предусмотренных в настоящем соглашении, *эта территория в соответствии с поручительством ответственной за нее договаривающейся стороны, заявленным в декларации, устанавливающей упомянутый выше факт, должна считаться договаривающейся стороной**¹¹⁷.

Это положение, которое было включено в первоначальный текст Генерального соглашения¹¹⁸, по-видимому, имело своей целью дать возмож-

ность некоторым самоуправляющимся *зависимым* территориям стать самостоятельными договаривающимися сторонами ГАТТ, а не представляло собой средство, обеспечивающее непрерывность участия в ГАТТ *новых независимых государств*¹¹⁹. Однако в действительности подавляющее большинство новых независимых государств, которые стали участниками ГАТТ, присоединились к ГАТТ в результате процедуры, установленной этим положением. Кроме того, договаривающиеся стороны с помощью ряда рекомендаций сочли желательным дополнить это положение еще одной процедурой «временного применения», названной «применением де-факто»¹²⁰.

3) Конечный результат состоял в том, что в соответствии с пунктом 5 с статьи XXVI ГАТТ пять новых независимых государств стали договаривающимися сторонами Генерального соглашения вследствие простого поручительства их государств-предшественников с последующей декларацией, сделанной существующими договаривающимися сторонами, а 24 других новых независимых государств стали договаривающимися сторонами в результате поручительства и декларации, сделанной после периода предварительного применения де-факто. Кроме того, 8 новых независимых государств применяют Генеральное соглашение де-факто в соответствии с рекомендациями до принятия ими окончательных решений относительно своего присоединения в качестве договаривающихся сторон¹²¹. Можно добавить, что государства, ставшие договаривающимися сторонами Генерального соглашения в соответствии с пунктом 5 с статьи XXVI, рассматриваются как согласившиеся тем самым стать участниками вспомогательных многосторонних договоров ГАТТ, применявшихся к их территориям до достижения ими независимости.

4) Другими примерами договоров, предусматривающих участие государства-преемника, могут служить различные товарные соглашения: второе¹²² и третье¹²³ Международные соглашения по олову 1960 и 1965 годов; Международное соглашение 1962 года по кофе¹²⁴ и Международное соглашение 1968 года по сахару¹²⁵. В пункте 6 статьи XXII второго Международного соглашения по олову говорится:

Страна или территория, самостоятельное участие которой установлено в соответствии со статьей III или пунктом 2 настоящей статьи любым договаривающимся правительством, должна, *когда она станет независимым государством,*

¹¹⁹ Соответствующими территориями были Бирма, Цейлон и Южная Родезия (*там же*, сноска 549).

¹²⁰ *Там же*, стр. 74 англ. текста, пункты 321—325, в которых изложены подробности этих рекомендаций.

¹²¹ *Там же*, стр. 76 и далее англ. текста, пункты 332—350.

¹²² United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, p. 3.

¹²³ *Ibid.*, vol. 616, p. 317.

¹²⁴ *Ibid.*, vol. 469, p. 169.

¹²⁵ *United Nations Sugar Conference, 1968: Summary of Proceedings* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.69.II.D.6), p. 56, annex III.

¹¹⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 278, p. 204.

¹¹⁸ Первоначально это положение входило в пункт 4 статьи XXVI Генерального соглашения, а впоследствии оно стало пунктом 4 с в соответствии с Протоколом о поправках от 13 августа 1949 года и затем — пунктом 5 с в соответствии с дополнительным протоколом 1955 года, который вступил в силу 7 октября 1957 года (См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 73 англ. текста, документ A/CN.4/200 п. Odd.1 и 2, сноска 548).

считаться договаривающимся правительством*, а положения настоящего Соглашения должны применяться к правительству этого государства так, как если бы оно было первоначальным договаривающимся правительством*, уже участвующим в настоящем Соглашении.

В буквальном смысле это положение, по-видимому, предусматривает автоматический переход нового независимого государства к статусу самостоятельной договаривающейся стороны. Однако депозитарий установил, что новые независимые государства, которые стали участниками второго Соглашения 1960 года по олову¹²⁶, не сделали этого в соответствии с пунктом 6 статьи XXII. Аналогичным образом, несмотря на то что в пункте 6 статьи XXV третьего Международного соглашения 1965 года по олову также содержится оговорка, которая четко предусматривает автоматическое участие, согласно депозитарию, не отмечалось случая, когда бы новое независимое государство стало участником в соответствии с этой оговоркой.

5) В этой связи определенный интерес представляет также пункт 1 статьи XXI второго Соглашения 1960 года по олову. В нем предусматривается, что Соглашение будет открыто для подписания до 31 декабря 1960 года «от имени правительств, представленных на сессии», причем в числе этих правительств были Заир и Нигерия, которые стали независимыми до истечения периода, установленного для подписания. Оба эти новых государства подписали это Соглашение в соответствии с пунктом 1 статьи XXI и впоследствии стали участниками, сдав на хранение ратификационные грамоты. Таким образом, они, по-видимому, предпочли выполнить эту процедуру, а не сослаться на положение об автоматическом участии, содержащееся в пункте 6 статьи XXII. Случай Руанда-Урунди также свидетельствует о том, что положение об автоматическом участии не предполагает буквального толкования. Бельгия подписала Соглашение от своего имени и от имени Руанда-Урунди, а затем четко ограничила свою ратификационную грамоту Бельгией, с тем чтобы дать возможность Руанде и Урунди принять собственное решение. Эти государства, по-видимому, не приняли никаких мер для обеспечения своего участия в Соглашении после получения независимости.

6) В Международном соглашении 1962 года по кофе также содержится положение, касающееся перехода какой-либо территории к статусу независимого государства, однако это положение излагается скорее в смысле передачи новому государству права стать участником Соглашения после получения независимости, если оно этого пожелает. Так, например, статья 67, в соответствии с пунктом 1 которой Соглашение распространяется на зависимые территории, в пункте 4 предусматривает следующее:

Правительство территории, на которую это Соглашение было распространено согласно пункту 1 настоящей статьи и которая стала впоследствии независимой, может, в течение 90 дней после приобретения независимости, заявить об уведомлении, на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, что оно принимает на себя права и обязательства договаривающейся стороны Соглашения. С даты такого уведомления она становится участником этого Соглашения¹²⁷.

Ни одна территория после получения независимости не осуществила свое право уведомить Генерального секретаря — который является депозитарием — о принятии статуса самостоятельной договаривающейся стороны. Из двух государств, которые могли бы сослаться на пункт 4, одно государство — Барбадос — признало, что оно обладает правом стать участником в соответствии с этим пунктом, уведомив Генерального секретаря и прямо сославшись на пункт 4 статьи 67 о том, что оно не желает принимать на себя права и обязанности договаривающейся стороны. Другое государство — Кения — не приняло никаких мер до истечения периода в 90 дней и стало участником лишь через три года после получения независимости путем сдачи на хранение документа о присоединении.

7) Подобно второму Соглашению 1960 года по олову Соглашение 1962 года по кофе устанавливает в своих заключительных положениях — статья 62, — что оно открыто для подписания правительством любого государства, которое до получения независимости было представлено на Конференции как зависимая территория. Одна из представленных таким образом территорий — Уганда — получила независимость до истечения периода, предусмотренного для подписания, и стала участником в установленном порядке, вначале подписав, а затем ратифицировав¹²⁸ это Соглашение.

8) Единственным другим многосторонним договором, содержащим аналогичное положение, является еще одно товарное соглашение: Международное соглашение по сахару 1968 года, пункт 2 статьи 66 которого составлен в формулировках¹²⁹, во многом сходных с формулировками пункта 4 статьи 67 Соглашения 1962 года по кофе. Предыдущее Соглашение 1958 года по сахару не содержало этого положения, и получение независимости зависимыми территориями, на которые было «распространено» Соглашение, поставило определенные проблемы. Однако новое Соглашение по сахару было подписано сравнительно недавно, и поэтому не имелось практи-

¹²⁶ Заир [Республика Конго (Леопольдвиль)] и Нигерия (United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, pp. 4, 115 and 116).

¹²⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 469, p. 238. Этот пункт воспроизведен в Соглашении 1968 года по кофе как пункт 4 статьи 65.

¹²⁸ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 357.

¹²⁹ См. *United Nations Sugar Conference, 1968: Summary of Proceedings* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.69.II.D.6), p. 73, annex III.

ческой возможности определить действительность положения, содержащегося в пункте 2 статьи 66.

9) Примером двустороннего соглашения, содержащего положение, в котором предусматривается будущее участие территории после получения независимости, является Соглашение по разрешению спора, касающегося границы между Венесуэлой и Британской Гвианой (Женева, 1966 год)¹³⁰, заключенное между Соединенным Королевством и Венесуэлой незадолго до достижения независимости Британской Гвианой. Соглашение, в преамбуле которого устанавливается, что оно было заключено Соединенным Королевством «в консультации с правительством Британской Гвианы» и что в нем учитывается предстоящее получение независимости последней, в статье VIII предусматривает, что:

После достижения независимости Британской Гвианой правительство Гайаны станет участником настоящего Соглашения, помимо правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительства Венесуэлы.

До получения независимости Соглашение было официально одобрено Палатой Ассамблеи государства, которое в то время еще называлось «Британская Гвиана». Кроме того, Венесуэла, уведомив Генерального секретаря о вступлении этого Соглашения в силу в отношениях между Венесуэлой и Соединенным Королевством, обратила особое внимание на положения статьи VIII, согласно которым правительство Гайаны может стать его участником после получения независимости. Гайана действительно получила независимость спустя несколько недель, после чего в своих отношениях Венесуэла и Гайана исходили из того, что последняя стала третьей и самостоятельной договаривающейся стороной Женевского соглашения.

10) Принимая во внимание практику государств, о которой говорилось в предыдущих пунктах, Комиссия сочла желательным сформулировать раздельно обе нормы, изложенные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи. Пункт 1 касается более частого случая, а именно случая, когда государство-преемник в соответствии с договором имеет право выбора в отношении участия в договоре. Эти случаи, по-видимому, охватываются нормой, содержащейся в статье 36 (договоры, предусматривающие права для третьих государств) Венской конвенции о праве международных договоров. Однако независимо от того, должно или не должно государство-преемник рассматриваться в качестве третьего государства по отношению к договору, очевидно, что оно может осуществить право стать участником, которое конкретно предусмотрено в самом договоре. В то же время осуществление этого права будет, несомненно, обусловлено положениями договора, касающимися процедуры или, при отсутствии таких положений, общими нормами о правопреемстве государств в отношении договоров, содержащихся в

настоящем проекте статей; об этом говорится в пункте 1.

11) Пункт 2 касается тех случаев, когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник считается участником договора. В этих случаях договор не просто предусматривает передачу государству-преемнику права выбора в отношении участия в договоре, но он, по-видимому, служит средством автоматического установления обязательства для государства-преемника считать себя участником. Другими словами, эти случаи, по-видимому, охватываются статьей 35 (договоры, предусматривающие обязательства для третьих государств) Венской конвенции о праве международных договоров. В соответствии с этой статьей обязательство, предусмотренное договором, возникает для третьего государства лишь в том случае, если третье государство совершенно определенно согласилось с этим в письменном виде. Таким образом, вопрос состоит в том, имеет ли какое-либо значение тот факт, что договор был ранее обязательным в отношении территории государства-преемника, когда эта территория находилась под суверенитетом его предшественника. Комиссия согласилась с тем, что это не должно иметь значения. В противном случае первоначальные участники могли бы навязывать права и обязательства по договору новому независимому государству, что противоречило бы общей норме, регулирующей правопреемство в отношении договоров для новых независимых государств, которая содержится в настоящих статьях. Поэтому в пункте 2 говорится, что положение договора о том, что государство-преемник считается участником договора, «имеет силу, только если государство-преемник совершенно определенно в письменной форме выражает свое согласие на это». Поэтому, согласно этому пункту, считается, что государство-преемник вообще не несет какого бы то ни было обязательства в отношении своего участия в силу самого положения договора. Положение договора, как бы оно ни было сформулировано, рассматривается как право выбора, а не обязательство государства-преемника становиться участником договора. Слова «считается участником договора» имеют целью охватить все соответствующие выражения, применяемые в договорах, как, например, «является участником» или «рассматривается как участник».

12) Комиссия считала, что целесообразнее потребовать, чтобы государство-преемник во всех случаях определенным образом подтверждало последующее принятие условий договора, несмотря на то что в отдельных случаях, в частности когда территория уже находилась на одной из последних стадий самоуправления в момент заключения договора, с представителями этой территории могли быть проведены консультации в отношении будущего участия в данном договоре после получения независимости.

¹³⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 561, p. 321.

13) Некоторые члены Комиссии подняли вопрос о непрерывности применения договора в течение периода между датой правопреемства и датой выражения государством-преемником своего согласия, и поэтому Комиссия решила добавить положение, содержащееся в пункте 3. Таким образом, пункт 3 имеет целью обеспечить непрерывность применения, предусматривая, что, как общее правило, государство-преемник, которое заявляет о своем согласии стать участником договора, в случаях, охватываемых пунктами 1 и 2 настоящей статьи, считается таковым с даты правопреемства государств. Это общее правило уточняется благодаря заключительному положению о том, что «если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом», которое гарантирует положение самого договора и свободу участников.

14) Хотя последние прецеденты, отмеченные в настоящем комментарии, касаются новых независимых государств и в основном многосторонних договоров, Комиссия, учитывая принципиальное значение затронутых вопросов, считает целесообразным сформулировать положения статьи 9 в общих выражениях, с тем чтобы они могли применяться ко всем случаям правопреемства государств и ко всем видам договоров. Исходя из этого, она включила эту статью в число общих положений настоящего проекта.

ЧАСТЬ II

ПЕРЕДАЧА ТЕРРИТОРИИ

Статья 10. Передача территории

Когда территория, находящаяся под суверенитетом или управлением государства, становится частью другого государства:

a) договоры государства-предшественника перестают находиться в силе в отношении этой территории начиная с даты правопреемства;

b) договоры государства-преемника действуют в отношении этой территории начиная с той же даты, если на основании какого-либо особого договора или каким-либо иным образом не устанавливается, что применение договора к этой территории будет несовместимо с целью и предметом этого договора.

Комментарий

1) Эта статья касается применения правила, на которое часто авторы ссылаются как на правило «подвижности договорных границ», когда территория, не являющаяся государством, претерпевает изменение суверенитета и государство-преемник является уже существующим государством. Таким образом, статья касается случаев, которые не включают союза государств или слияния одного государства с другим и аналогичным образом не включают появления нового независимого государства. Принцип подвижности до-

говорных границ действует также в различной степени в некоторых других контекстах. Но в этих других контекстах он применяется вместе с другими нормами, хотя в случаях, охватываемых настоящей статьей,— простое добавление части территории к существующему государству путем передачи — правило подвижности договорных границ выступает в чистой форме. Хотя в некотором смысле правило больше подчеркивает право правопреемства государств по отношению к договорам, настоящий случай представляет собой особую категорию правопреемства государств, которая, по мнению Комиссии, должна составлять отдельную часть. Учитывая его роль в других контекстах, Комиссия решила поместить его в часть II проекта, непосредственно после общих положений части I.

2) В сжатом виде правило подвижности договорных границ означает, что при изменении суверенитета территории она автоматически переходит из договорного режима суверенного государства-предшественника в договорный режим суверенного государства-преемника. Таким образом, оно имеет два аспекта: один положительный, а другой — негативный. Положительный аспект состоит в том, что договоры государства-преемника начинают автоматически применяться в отношении территории с даты правопреемства. Негативный аспект заключается в том, что договоры государства-предшественника, в свою очередь, прекращают автоматически применяться в отношении территории с этой даты.

3) Правило, поскольку оно предусматривает простую замену одного договорного режима другим, может показаться на первый взгляд не затрагивающим какого-либо правопреемства государств в отношении договоров. Тем не менее в случаях, охватываемых правилом, включают «правопреемство государств» в том смысле, в котором это понятие используется в настоящем проекте статей, а именно смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории. Кроме того, правило вполне устоялось в практике государств и обычно включается авторами в случаи правопреемства государств. Что касается логического обоснования правила, то достаточно сослаться на принцип, содержащийся в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которому, если иное намерение не явствует из договора, договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории. Это обычно означает, что в любое данное время договор обязателен для государства в отношении любой территории, суверенитетом над которой оно обладает, но аналогичным образом договор не обязателен в отношении территории, которая больше ему не принадлежит.

4) При образовании Югославии после первой мировой войны бывшие договоры Сербии рассматривались как применяемые ко всей террито-

рии Югославии. Если некоторые высказывали сомнение относительно того, правильно ли рассматривать Югославию как расширенную Сербию, а не как новое государство, то в практике государств положение трактовалось таким образом, что договоры Сербии рассматривались как применяемые *ipso facto* в отношении всей Югославии. Это, видимо, являлось претворением в жизнь статьи 12 Сен-Жерменского договора в том плане, в котором он касался всех договоров, заключенных между Сербией и несколькими главными союзными и объединившимися державами¹³¹. Впоследствии Соединенные Штаты Америки заняли позицию, согласно которой договоры Сербии с Соединенными Штатами Америки продолжали применяться и распространялись на всю Югославию¹³², в то время как ряд нейтральных держав, включая Данию, Нидерланды, Испанию, Швецию и Швейцарию, также признали продолжение применения договоров Сербии и их распространение на Югославию. Позиция Соединенных Штатов Америки была особенно четко выражена в меморандуме государственного департамента, направленного в качестве *amicus curiae* в деле *Иванкевича против Артуковича*¹³³.

5) В числе более недавних примеров применения этого правила можно упомянуть распространение договоров Канады на Ньюфаундленд, после того как последний стал частью Канады¹³⁴, распространение договоров Эфиопии на Эритрею в 1952 году, когда Эритрея стала автономной единицей, объединившейся на федеральных началах с Эфиопией¹³⁵, распространение договора Индии на бывшие французские¹³⁶ и португальские владения после их слияния с Индией и распространение договоров Индонезии на Западный Ириан после передачи этой территории Нидерландами Индонезии¹³⁷.

6) В статье 10 излагаются два аспекта упомянутого выше правила подвижности договорных границ. Эту статью, как и проект статей в целом, следует читать вместе со статьей 6, которая ог-

раничивает настоящие статьи правовыми ситуациями, и с исключительной оговоркой статьи 31 относительно случаев военной оккупации и т. д. Статья 10 ограничивается нормальными изменениями в суверенитете или управлении территории; в статье 31 четко указывается, что, несмотря на употребление слов «или управлением» в начальной фразе, статья не охватывает случаев военного оккупанта. Слова «или управления» были употреблены для охвата случаев, когда переданная территория находилась не под суверенитетом государства-предшественника, а лишь под управлением державы, ответственной за осуществление ее внешних сношений. Что касается статьи 6, то, хотя ограниченное ситуациями, соответствующими международному праву, применяется в проектах всех статей, некоторые члены Комиссии считали, что оно будет особенно важно в настоящем контексте.

7) В *подпункте а* статьи 10 говорится о негативном аспекте, а именно о том, что договоры государства-предшественника утрачивают силу с даты правопреемства государств в отношении территории, которая стала частью другого государства. С точки зрения права договоров этот аспект правила можно объяснить ссылкой на некоторые принципы, например, на принципы, определяющие территориальную сферу действия договоров, последующую невозможность выполнения или коренное изменение обстоятельств (статьи 29, 61 и 62 Венской конвенции о праве международных договоров). Таким образом, права и обязательства по договору утрачивают силу в отношении территории, которая больше не находится под суверенитетом или управлением соответствующего государства — участника договора.

8) В *подпункте а* не затрагиваются, безусловно, договоры государства-предшественника, кроме случая их применения к территории, которая выходит из-под его суверенитета или управления. Кроме сокращения территориальной сферы применения договоров, на эти договоры обычно не оказывает влияния утрата территории. Только если часть соответствующей территории являлась объектом, или в очень значительной степени объектом, конкретного договора, то продолжение действия договора по отношению к собственной остающейся территории государства-предшественника может быть поставлено под сомнение на основании невозможности выполнения или коренного изменения обстоятельств. В таких случаях вопрос должен быть решен в соответствии с общими нормами договорного права, кодифицированного Венской конвенцией о праве международных договоров, и, видимо, не требует какого-либо конкретного правила в контексте настоящего проекта статей. Однако в этой связи некоторые члены напомнили о том, что, согласно *подпункту b* пункта 2 статьи 62 (коренное изменение обстоятельств) Венской конвенции, на ко-

¹³¹ United Kingdom, *Treaty Series* (1919), No. 17 [Cmd. 461] (London, H. M. Stationery Office, 1919), p. 94.

¹³² См. G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1940—44), vol. V, pp. 374—375; *Foreign Relations of the United States* (1927) (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1942), vol. III, pp. 842—843.

¹³³ См. M. M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1963), vol. 2, pp. 940—945, особенно pp. 944—945.

¹³⁴ См., например, *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 158—161, документ A/CN.4/243, пункты 85—101, и документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 137.

¹³⁵ См. «Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements» (ST/LEG/7), p. 63; и *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 103—104, документ A/CN.4/225, пункты 102—103; *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 165, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 128.

¹³⁶ См., например, *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 110, документ A/CN.4/225, пункты 127 и 128.

¹³⁷ *Там же*, стр. 111, пункты 132—133.

ренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, «если такое коренное изменение... является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора».

9) В случае некоторых договоров или, говоря более конкретно, общих многосторонних договоров, сам договор может по-прежнему применяться к территории после правопреемства по той простой причине, что государство-преемник является участником договора. В таком случае, безусловно, не существует какого-либо правопреемства или продолжения договорных прав или обязательств государства-предшественника. Наоборот, даже в этих случаях договорный режим территории изменяется, и территория становится субъектом договора исключительно в силу самостоятельного участия государства-преемника в договоре. Например, любая оговорка, сделанная государством-предшественником в отношении договора, утратит силу, в то время как любая оговорка, сделанная государством-преемником, вступит в силу в отношении этой территории.

10) В *подпункте в* статьи 10 предусматривается положительный аспект правила подвижности договорных границ в его применении к случаям, когда территория добавляется к уже существующему государству. В нем указывается, что договоры государства-преемника *действуют в отношении* этой территории с даты правопреемства государств. Согласно этому подпункту, договоры государства-преемника считаются автоматически применимыми в отношении вновь приобретенной территории. Даже если в некоторых случаях можно сказать, что применение договорного режима государством-преемником к вновь приобретенной территории является результатом соглашения, молчаливого или обусловленного иным образом, между ним и другими соответствующими государствами — сторонами договоров, в большинстве случаев подвижность договорной границы является автоматическим процессом. Изменение в договорном режиме, применяемое к территории, скорее подразумевается как естественное последствие ее перехода под суверенитет или управление государства, отвечающего в настоящее время за ее внешние связи.

11) Однако следует сделать исключение в отношении некоторых договоров, например договоров, имеющих ограниченную территориальную сферу, которая не включает территорию, вновь приобретенную государством-преемником. Это объясняет добавление к подпункту *в* положения о том, что «если на основании какого-либо особого договора или каким-либо иным образом не устанавливается, что применение договора к этой территории будет несовместимо с целью и предметом этого договора».

12) Наконец, статья 10 должна применяться в связи с конкретными нормами, относящимися к пограничным режимам или другим территориальным режимам, созданным договором, и содержащимися в статьях 29 и 30 части V настоящего проекта статей.

ЧАСТЬ III

НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ НОРМА

Статья 11. Положение в отношении договоров государства-предшественника

С учетом положений настоящих статей новое независимое государство не обязано сохранять юридическую силу договора или становиться его участником лишь по причине того, что на дату правопреемства государств договор был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств.

Комментарий

1) В этой статье формулируется общая норма, касающаяся позиции нового независимого государства в отношении договоров, ранее применявшихся к его территории государством-предшественником.

2) Вопрос о наследовании новым независимым государством договоров своего предшественника имеет два аспекта: *а)* имеет ли это государство *обязательство* продолжать применение этих договоров к своей территории после правопреемства государств, и *б)* имеет ли оно *право* рассматривать себя в качестве участника договоров от своего собственного имени после правопреемства государств. Эти два аспекта правопреемства в вопросах договоров не могут, по мнению Комиссии, рассматриваться как одна и та же проблема. Для того чтобы новое независимое государство рассматривалось как автоматически связанное договорными обязательствами своего предшественника, принцип взаимности действительно требует также, чтобы оно было правомочно ссылаться на права, содержащиеся в договорах. Аналогичным образом, для того чтобы новое независимое государство обладало правом и притязало на право рассматриваться в качестве участника договоров своего предшественника, взаимность требует, чтобы оно в то же самое время являлось субъектом обязательств, содержащихся в них. Но принцип взаимности не требует, чтобы государство, *имеющее право* рассматривать себя в качестве участника договора, равным образом, было *обязано* это делать. Таким образом, государство, которое подписывает договор, подлежащий ратификации, имеет право стать участником, но не обязано делать это. Короче говоря, вопрос о том, распространяется

ли на новое независимое государство *обязательство* рассматривать себя в качестве участника договоров предшественника, является, с правовой точки зрения, совершенно отличным от вопроса, имеет ли оно *право* рассматривать себя или становиться участником этих договоров. Очевидно, что если новое независимое государство обладает правовым *обязательством* принять на себя договоры предшественника, то в таком случае становится неуместным вопрос о том, имеет ли оно право претендовать на статус участника договора. В связи с этим первый вопрос заключается в определении, существует ли такое правовое обязательство в общем международном праве, и именно эта цель преследуется в настоящей статье.

3) Большинство авторов придерживается мнения, подтверждаемого практикой государств, что новое независимое государство начинает свое существование, избавившись от старых обязательств, за исключением «местных» или «реальных» обязательств. Принцип *tabula rasa* обычно признается как «традиционный» взгляд на вопрос. Этот принцип применялся ранее в отношении новых независимых государств, которые возникли либо из бывших колоний (например, Соединенные Штаты Америки, испанские американские республики), либо в результате процесса отделения или расчленения (например, Бельгия, Панама, Ирландия, Польша, Чехословакия, Финляндия). Особенно четко об этом говорится в заявлении, сделанном Соединенным Королевством при определении своего отношения к позиции Финляндии по отношению к договорам России, применявшимся Финляндией до получения ею независимости:

...Мне было сказано, что в случае образования нового государства из части старого государства не происходит правопреемства нового государства по отношению к договорам старого государства, хотя обязательства старого государства в отношении таких вопросов, как навигация на реках, которые имеют характер сервитутов, обычно переходят к новому государству. Следовательно, не существует договоров между Финляндией и нашей страной¹³⁸.

4) Эта правовая точка зрения была выражена также в юридическом заключении, сделанном Секретариатом Организации Объединенных Наций в 1947 году относительно позиции Пакистана по отношению к Уставу Организации Объединенных Наций. Предполагая, что речь идет о ситуации, при которой часть существующего государства отделилась и стала новым государством¹³⁹, Секретариат сообщил:

Территория, которая отделяется, то есть Пакистан, будет новым государством; она не будет обладать договорными правами и обязательствами старого государства и, безусловно, не будет являться членом Организации Объединенных Наций.

¹³⁸ A. D. McNair, *The Law of Treaties*, rev. ed. (Oxford, Clarendon Press, 1961), p. 605. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 109.

¹³⁹ Это предположение оспаривалось Пакистаном.

Согласно международному праву, эта ситуация аналогична отделению свободного государства Ирландии от Великобритании и Бельгии от Нидерландов. В этих случаях отделившаяся часть рассматривалась в качестве нового государства; оставшаяся часть по-прежнему являлась существующим государством со всеми правами и обязательствами, которые она имела ранее¹⁴⁰.

В настоящее время практика государств и организаций, касающаяся участия новых независимых государств в многосторонних договорах, как она сложилась, может потребовать некоторого уточнения этого заявления и более четкого различия, которое необходимо провести между участием в многосторонних договорах вообще и участием в учредительных актах международных организаций. Даже в этом случае заключение Секретариата, данное в 1947 году о том, что Пакистан, как новое государство не будет иметь *никаких* договорных обязательств своего предшественника, безусловно, исходило из доктрины *tabula rasa* и является подтверждением того, что это было «традиционной» и общепризнанной точкой зрения в то время.

5) Примеры доктрины *tabula rasa* в связи с двусторонними договорами можно найти в исследовании Секретариата о «Правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров»¹⁴¹ и в публикации «Материалы о правопреемстве государств»¹⁴². Например, Афганистан прибегает к доктрине *tabula rasa* в связи с его спором с Пакистаном в отношении границы, установленной согласно Англо-афганскому договору 1921 года¹⁴³. Аналогичным образом Аргентина, видимо, исходила из принципа *tabula rasa* при оценке позиции Пакистана по отношению к Англо-аргентинскому договору 1889 года о выдаче преступников¹⁴⁴, хотя впоследствии она *согласилась* рассматривать договор остающимся в силе между ею и Пакистаном. Другим, возможно, особым проявлением доктрины *tabula rasa* является позиция, занятая Израилем по отношению к договорам, ранее применявшимся к Палестине¹⁴⁵.

6) Метафора *tabula rasa* является удобным способом выражения основного понятия, что новое государство начинает свою международную жизнь свободным от любого *обязательства* оставаться в силе договоры лишь по причине того, что они ранее применялись по отношению к его территории. Но даже в тех случаях, когда это основное понятие принимается в свете существующей практики государств, эта метафора

¹⁴⁰ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add. I, пункт 3.

¹⁴¹ См. выше, раздел A, пункт 24.

¹⁴² United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 6—7.

¹⁴⁵ *Ibid.*, pp. 41—42; см. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1950 год*, том II, стр. 206—218 англ. текста, документ A/CN.4/19.

представляется слишком широкой и в то же время слишком категоричной¹⁴⁶. Она является слишком широкой, поскольку она предполагает в том, что касается новых независимых государств, что предыдущие договоры полностью исключаются и не имеют никакого отношения к их территории. Сам факт, что предыдущие договоры зачастую продолжают оставаться в силе или возобновляются, свидетельствует о том, что метафора *tabula rasa* не выражает всей правоты. Метафора является слишком категоричной в том смысле, что она не уточняет, означает ли она лишь то, что новое независимое государство *не обязано* признавать какие-либо договоры своего предшественника как применимые к его отношениям с другими государствами, или она означает также, что новое независимое государство *не имеет права* заявлять о каком-либо праве быть или становиться участником каких-либо договоров своего предшественника. Как уже указывалось, новое независимое государство может иметь *tabula rasa* по отношению к любому *обязательству* продолжать оставаться связанным договорами своего предшественника, из чего не обязательно следует, что новое независимое государство не обладает каким-либо *правом* считать себя их участником.

7) Авторы, когда они ссылаются на так называемый принцип *tabula rasa*, видимо, в первую очередь имеют в виду отсутствие какого-либо *общего обязательства* государства-преемника рассматривать себя связанным договорами предшественника. Во всяком случае, как уже указывалось, практика государств подтверждает традиционную точку зрения о том, что новое независимое государство не связано каким-либо общим обязательством придерживаться договоров своего предшественника, ранее применявшихся к его территории. По мнению Комиссии, несмотря на противоположные мнения некоторых ученых по этому вопросу, нет различия в практике между двусторонними и многосторонними договорами, включая многосторонние акты нормативного характера.

8) Комиссия, как указывается в статье 12 настоящего проекта, придерживается мнения о том, что различие существует и его следует проводить между двусторонними договорами и некоторыми многосторонними договорами в отношении *права* нового независимого государства являться стороной договора, заключенного его предшественником. Но ей очень трудно поддерживать предложение о том, что новое независимое государство следует рассматривать как автоматически подпадающее под обязательства многосторонних договоров нормативного характера, заключенных предшественником, которые применяются по отношению к данной территории. Что касается вопроса принципа, то приравнивание нормативных договоров к обычаю трудно при-

знать даже в тех случаях, когда договор включает в себя нормы обычного права. Безусловно, нормы права, содержащиеся в договоре, поскольку они отражают обычаи, в силу своего характера окажут воздействие на новое независимое государство как общепринятые нормы обычного права. Однако совсем другое дело заявлять, что из-за того что многосторонний договор включает обычаи, новое независимое государство должно рассматриваться в качестве связанного *обязательством по договору как таковому*. Новое независимое государство может по праву спросить, почему оно должно и далее быть связано *обязательством по договору* по сравнению с другим существующим государством, которое решило не участвовать в договоре? Общій многосторонний договор, хотя и нормативного характера, может содержать чисто договорные положения, как, например, положение об обязательном рассмотрении споров. Короче говоря, быть связанным договором никоим образом не означает быть связанным общей нормой права, которая в нем содержится. А *fortiori* новое независимое государство может задать этот вопрос, когда фактическое содержание договора носит нормообразующий, а не нормоутверждающий характер.

9) Практика государств и практика депозитария подтверждают, что принцип *tabula rasa* применяется также к общим многосторонним договорам и многосторонним договорам нормативного характера. Генеральный секретарь как депозитарий нескольких общих многосторонних договоров в настоящее время не проводит различия в этом вопросе, даже когда новое независимое государство заключает «соглашение о передаче прав и обязательств» или делает «одностороннее заявление». Генеральный секретарь считает, что он не может автоматически включить новое независимое государство в число участников общих многосторонних договоров, депозитарием которых он является и которые применялись по отношению к территории нового независимого государства до достижения им независимости. Только после того, как он получит какое-либо указание о желании нового независимого государства, чтобы его рассматривали как участника конкретного договора, он регистрирует его в качестве стороны этого договора. А *fortiori* это является случаем, когда новое независимое государство не заключило соглашения о передаче прав и обязательств и не сделало одностороннего заявления общего характера¹⁴⁷.

10) Практика других депозитариев также, видимо, основана на гипотезе, что новое независимое государство, на территорию которого распространялся общій многосторонний договор до достижения им независимости, не связано *ipso jure* договором как государство-преемник и что вна-

¹⁴⁶ См. выше, раздел А, пункт 37.

¹⁴⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

чале необходимо некоторое проявление воли в отношении договора. Несмотря на гуманные цели Женевских конвенций Красного Креста и характер норм права, которые содержатся в них, как общих норм международного права, швейцарский Федеральный совет не считал новое независимое государство автоматически участником в силу ратификации документа о присоединении государства-предшественником. Он ожидал конкретного проявления воли со стороны государства по отношению к каждой конвенции либо в форме заявления о продолжении действия конвенции, либо в форме документа о присоединении¹⁴⁸. Что касается практики отдельных государств, то значительное число их уведомило о своем принятии Женевских конвенций в форме заявления о преемственности, а некоторые государства использовали формулировку, которая указывала на признание обязательства принять конвенции в качестве преемников ратификаций своих предшественников. С другой стороны, почти такое же число новых государств не признало какого-либо обязательства, исходящего от предшественников, и стали участниками путем сдачи на хранение документов о присоединении¹⁴⁹. В связи с этим, как правило, практика, относящаяся к Женевским конвенциям, не указывает, видимо, на существование какой-либо обычной нормы международного права, предусматривающей автоматическое принятие на себя новым государством обязательств своего предшественника в соответствии с конвенциями о гуманном обращении.

11) Практика швейцарского Федерального совета в отношении Бернской конвенции 1886 года об охране авторских прав на литературные и художественные произведения и последующих актов по ее пересмотру является аналогичной¹⁵⁰. Швейцарское правительство, являющееся депозитарием, не рассматривало новое независимое государство как обязанное оставаться участником Конвенции, ранее применявшейся к ее территории. Оно, видимо, никогда не рассматривало новое независимое государство в качестве связанного Конвенцией без какого-либо выражения его воли продолжать оставаться или становиться стороной Конвенции. В одном случае¹⁵¹ швейцарское правительство рассматривало заключение общего соглашения о передаче прав и обязательств в качестве достаточного проявления воли нового независимого государства. Но это, видимо, является единственным случаем, в котором оно действовало на основании только соглашения о передаче прав и обязательств, и в принципе это, видимо, предполагает необходимость в каком-либо проявлении воли со стороны нового независимого государства в отношении Бернских

конвенций. Это предположение, по-видимому, также было сделано швейцарским правительством при выполнении им функций депозитария Парижской конвенции 1883 года об охране промышленной собственности и дополнительных приглашений к ней¹⁵².

12) Примерно также действовали в случае с Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров, депозитарием которых является правительство Нидерландов¹⁵³. В 1955 году правительство Нидерландов предложило Административному совету Постоянной палаты третейского суда рассмотреть некоторые новые государства, которые ранее являлись частью одной из высоких договаривающихся сторон, в качестве участников конвенций. Административный совет обратился тогда к существующим сторонам с просьбой о признании новых государств в качестве участников конвенций. В связи с тем, что не было выдвинуто никаких возражений, Административный совет постановил признать сторонами те новые государства, *которые выразили желание стать таковыми*¹⁵⁴. В конечном итоге 12 новых государств выразили пожелание, чтобы их рассматривали в качестве сторон в силу участия их предшественников, в то время как 3 государства предпочли стать сторонами путем присоединения. Одно новое государство ясно заявило о том, что оно не считает себя связанным ни Конвенцией 1899 года, ни Конвенцией 1907 года, а многие другие государства еще не высказали своего намерения в отношении конвенций. Действительно, в случае Гаагских конвенций стать стороной означает также участвовать в Постоянной палате третейского суда. Но, видимо, практика расходится с существом обычного права, которое требует, чтобы новое государство приняло обязательства своего предшественника. В данном случае понятие правопреемства, видимо, проявилось в признании *права* нового государства стать участником конвенций без *обязательства* с его стороны сделать это.

13) Видимо, практика Соединенных Штатов Америки как депозитария многосторонних договоров, также основывалась на предположении, что новое независимое государство имеет право — но не обязательство — участвовать в многостороннем договоре, заключенном его предшественником¹⁵⁵.

14) Поэтому практика государств, безусловно, находится в противоречии с тезисами о том, что новое независимое государство обязано считать себя связанным общим нормативным договором, применявшимся по отношению к его территории

¹⁴⁸ Там же, 1968 год, том II, стр. 32 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 128—232.

¹⁴⁹ Там же, стр. 38 и далее англ. текста, пункты 152—184.

¹⁵⁰ Там же, стр. 7 и далее англ. текста, пункты 4—98.

¹⁵¹ См. выше, комментарий к статье 7, пункт 14.

¹⁵² Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 54 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 233—314.

¹⁵³ Там же, стр. 26 и далее англ. текста, пункты 99—127.

¹⁵⁴ Там же, стр. 29, пункт 113.

¹⁵⁵ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

до достижения им независимости. В таком случае если общие многосторонние договоры нормативного характера следует исключить как не являющиеся обязательными для государства-преемника *ipso jure*, то имеются ли какие-либо другие категории договоров, в отношении которых международное право возлагает обязательство на новое независимое государство считать себя связанным договорами своего предшественника?

15) Среди авторов и в практике государств значительную поддержку находит мнение о том, что общее международное право налагает на новое независимое государство обязательство преемственности в отношении некоторых категорий договоров предшественника. Действительно, это мнение находит отражение в соглашениях о передаче прав и обязательств, заключенных по инициативе Соединенного Королевства; сама цель заключения этих соглашений состоит в том, чтобы обезопасить себя от ответственности в отношении *договорных обязательств*, которые могут рассматриваться как продолжающиеся, *согласно общему международному праву, действовать в отношении территории после достижения независимости*. Оно также находит свое отражение, и более четкое, в некоторых односторонних заявлениях, сделанных государствами-преемниками. Почти во всех односторонних заявлениях, сделанных новыми государствами, возникшими из территорий, управлявшихся ранее Соединенным Королевством, содержатся фразы, видимо, основанные на предположении о том, что некоторые договоры предшественников останутся в силе после достижения независимости согласно нормам обычного международного права. В заявлениях, подобных заявлениям Танганьики и Уганды, когда речь идет о прекращении договоров предшественника (если они не остаются в силе или не изменяются соглашением) после истечения периода временного применения, четко исключаются договоры, которые в результате применения норм обычного международного права могли рассматриваться как остающиеся в силе. В заявлении типа заявления Замбии фактически «признается», что многие договоры предшественника (без уточнения какого рода) оставались в силе после достижения независимости согласно обычному международному праву. Различные заинтересованные государства, как уже отмечалось, не рассматривали себя автоматически сторонами или автоматически обязанными стать сторонами многосторонних договоров своих предшественников; в своей практике они также не исходили из того, что они вообще связаны двусторонними договорами. Отсюда следует, что эти государства, заключая соглашения о передаче прав и обязательств или делая односторонние заявления, предполагали, что существуют *особые* категории, по отношению к которым они могут унаследовать обязательства своего предшественника.

16) Ни в соглашениях о передаче прав и обязательств, ни в односторонних заявлениях никоим образом не определяются категории договоров, к которым относится это предположение, в то время как разнообразная практика заинтересованных государств также затрудняет их выявление с какой-либо определенностью. Возможным объяснением является то, что эти государства в первую очередь имели в виду договоры, которые наиболее часто упоминаются в работах юристов и в практике государств как унаследованные государством-преемником и на которые часто делаются ссылки как на договоры «территориального характера» или «диспозитивные», «реальные» или «локальные» договоры, либо как на договоры, создающие сервитуты.

17) Это, видимо, подтверждается заявлениями Соединенного Королевства, ссылками на правовые концепции которого во многих случаях руководствовались составители соглашений о передаче прав и обязательств и авторы односторонних заявлений. В «Записке по вопросу о преемстве в отношении договоров после достижения независимости территориями, в прошлом зависевшими в международном плане от Соединенного Королевства», переданной министерством по делам Содружества Международной ассоциации права, например, следующим образом объясняется оценка Соединенным Королевством правовой позиции:

Согласно обычному международному праву некоторые договорные права и обязательства существующего государства автоматически переходят к новому государству, ранее являвшемуся частью территорий, за внешние связи которых отвечало существующее государство. Такие права и обязательства обычно рассматриваются как права и обязательства, которые непосредственно относятся к территории в рамках нового государства (например, права и обязательства, относящиеся к границам и судоходству на реках); но международное право по этому вопросу недостаточно хорошо сформулировано и невозможно точно установить, какие права и обязательства перейдут автоматически, а какие нет¹⁵⁶.

18) В настоящей статье делается попытка лишь установить общую норму в отношении *обязательства* нового независимого государства унаследовать договоры. Общая норма, выводимая из практики государств, по мнению Комиссии, явно заключается в том, что новое независимое государство не обязано *ipso jure* унаследовать договоры своего предшественника, независимо от того, каковы могут быть практические преимущества непрерывности договорных отношений. Именно эта норма предусматривается в настоящей статье относительно позиции нового независимого государства в отношении договоров,

¹⁵⁶ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex B]. Сравни также данную Кипру консультацию в отношении интерпретации статьи 8 Договора о создании Республики Кипр [United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 182—183].

применявшихся к его территории государством-предшественником до даты правопреемства государств. Новое независимое государство «не обязано сохранять юридическую силу» договора государства-предшественника или «становиться его участником».

19) Эта общая норма не наносит ущерба правам и обязательствам соответствующих государств, изложенным в настоящем проекте, как об этом четко заявлено во вступительной оговорке «с учетом положений настоящих статей». Цель этой оговорки является двойкой. Во-первых, она предназначена для защиты позиции нового независимого государства в отношении его участия в многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве и для сохранения в силе двусторонних договоров по соглашению. Во-вторых, оговорка охраняет позицию любого заинтересованного государства по отношению к так называемым «локальным», «территориальным» или «диспозитивным» договорам, рассматриваемым в статьях 29 и 30 настоящего проекта.

20) Как указывалось, общая норма в статье 11 касается только случая новых независимых государств и применяется при условии вышеупомянутой оговорки к «любому договору». В связи с этим она охватывает как многосторонние, так и двусторонние договоры. Что касается многосторонних документов нормативного характера или общих многосторонних договоров, включающих принципы или обычные нормы международного права, то Комиссия признает желательным не создавать впечатления, что свобода нового независимого государства от обязательств принимать на себя договоры предшественника означает, что оно имеет *tabula rasa* также в отношении принципов общего одностороннего права, предусмотренного в этих договорах. Но она считала, что этот момент можно было бы лучше охватить, включив в проект общее положение, гарантирующее применение к государству-преемнику норм международного права, субъектом которого оно будет являться независимо от рассматриваемых договоров. Такое общее положение содержится в статье 5

РАЗДЕЛ 2. МНОГОСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 12. Участие в действующих договорах

1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве может определить свой статус участника любого многостороннего договора, действовавшего в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государств.

2. Пункт 1 не применяется, если объект и цели договора несовместимы с участием в этом договоре государства-преемника.

3. Если в связи с ограниченным числом договаривающихся государств или в связи с объектом и целями данного договора участие в договоре любого другого государства возможно только с согласия всех сторон, государство-преемник может определить свой статус в качестве участника договора только с такого согласия.

Комментарий

1) Эта статья и другие статьи этого раздела касаются участия нового независимого государства, на основе уведомления о правопреемстве, в многосторонних договорах, которые на дату правопреемства государств имели силу в отношении территории, ставшей территорией нового независимого государства. В разделе 3 рассматривается вопрос о позиции нового независимого государства в отношении двусторонних договоров его предшественника.

2) Вопрос о том, имеет ли новое государство право считать себя участником договоров, заключенных его предшественником, как уже отмечалось в комментарии к статье 11, с точки зрения права существенно отличается от вопроса о том, *обязано* ли оно быть участником. Помимо этого, хотя современная международная практика государств не подтверждает тезиса о том, что новое государство несет какое-либо общее обязательство рассматривать себя в качестве правопреемника в связи с договорами, ранее применявшимися в отношении его территории, по-видимому она подтверждает вывод о том, что новое государство обладает общим *правом выбора* быть участником определенных категорий многосторонних договоров ввиду своего характера государства-преемника. Однако в этой связи необходимо провести различие между многосторонними договорами общего характера и многосторонними договорами ограниченного характера, поскольку, по-видимому, лишь в отношении первых новое независимое государство действительно имеет право утвердить себя как участника, *независимо от согласия других государств-участников и совершенно не учитывая заключительные статьи этого договора*¹⁵⁷.

3) Что касается многосторонних договоров в целом, то право нового независимого государства стать их участником от своего имени, по-видимому, прочно утвердилось и фактически подразумевается в практике, уже рассмотренной в комментариях к статьям 7, 8 и 11 настоящего проекта статей. Как отмечается в этих комментариях, в том случае, если какая-либо бывшая зависимая территория участника многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, становится независимым государством, Генеральный секретарь направляет в ее адрес письмо с просьбой подтвердить, считает ли она себя связанной данными договорами. Это

¹⁵⁷ См. также пункт 12, ниже.

письмо направляется во всех случаях: то есть когда новое независимое государство заключило соглашение о передаче прав и обязательств, когда оно выступило с односторонним заявлением о временном применении и когда оно никак не выразило свою позицию в отношении договоров, заключенных его предшественником¹⁵⁸. Генеральный секретарь не консультируется с другими участниками договоров до того, как он направит письмо новому независимому государству, и не выясняет мнения других участников, а также не дожидается их реакции, когда он сообщает им о любом положительном ответе, полученном от нового независимого государства. Таким образом он действует, по-видимому, исходя из предположения, что новое независимое государство, если оно пожелает, обладает правом известить депозитария о продолжении своего участия в любом общем многостороннем договоре, который применялся в отношении его территории до его правопреемства. Далее, насколько известно, ни один из существующих участников какого-либо договора, никогда не ставил под сомнение правильность такого предположения, а сами новые независимые государства действовали исходя из того, что они действительно обладают таким правом участия.

4) Аналогичное положение, по-видимому, справедливо в целом для многосторонних договоров, депозитарием которых не является Генеральный секретарь. Так, например, практика правительства Швейцарии в качестве депозитария Конвенции об охране авторских прав на литературные и художественные произведения и последующих актов о ее пересмотре и заинтересованных государств, по-видимому, недвусмысленно признает, что государства-преемники, ставшие недавно независимыми, обладают правом самим считать себя участниками этих договоров в силу участия в них своих предшественников¹⁵⁹; это справедливо также и для Женевских конвенций о гуманном обращении, в отношении которых швейцарский Федеральный совет является депозитарием¹⁶⁰. Практика в отношении многосторонних конвенций, депозитарием которых являются Соединенные Штаты Америки, также основывается на признании права нового независимого государства провозглашать себя участником Конвенции от своего имени¹⁶¹.

5) Поэтому нынешняя договорная практика в случае правопреемства, по-видимому, вполне оправдывает формулирование Комиссией нормы, признающей право нового независимого государства устанавливать себя в качестве самостоя-

тельного участника какого-либо общего многостороннего договора путем нотификации о продолжении действия договора или о правопреемстве в отношении договора. За небольшим исключением, авторы, правда, не указывают или же не указывают прямо на *право* государства-преемника заявлять о своем участии в многосторонних договорах, применявшихся в отношении его территории до достижения независимости. Причина, по-видимому, заключается в том, что они уделяют внимание вопросу, может ли государство-правопреемник автоматически наследовать права и обязательства, связанные с договором, а не вопросу о том, может ли какое-либо государство в качестве правопреемника иметь право, если оно сочтет это целесообразным, стать участником договора от своего собственного имени. Ассоциация международного права в уже упоминавшейся резолюции, принятой на конференции в Буэнос-Айресе¹⁶², изложила эту норму, исходя из той предпосылки, что многосторонний договор продолжает оставаться в силе между новым независимым государством и существующими участниками в том случае, если такое государство в течение разумного периода времени после достижения им независимости не сделает заявления об обратном. Иными словами, этот орган рассматривал данный случай в качестве одного из тех, при которых новое государство будет иметь *право отказаться от договорных обязательств*, а не взять их на себя. Даже в этом случае признание права отказаться от договорных обязательств по многостороннему договору, по-видимому, ясно подразумевает а fortiori признание права брать на себя такие обязательства; и последнее право, по мнению Комиссии, более согласуется с современной практикой и с общим правом договоров.

6) В отношении основы права выбора нового независимого государства в Комиссии было согласовано, что договор должен быть договором, имеющим *международное применение* к моменту правопреемства государств в отношении территории, которую затрагивает правопреемство. Следовательно, критерий, одобренный Комиссией, заключается в том, что *своими актами государство-предшественник установило определенную степень правовой зависимости между данным договором и территорией*; иными словами, оно или ввело в действие этот договор, или выразило свое согласие взять на себя обязательство по нему, или же, по крайней мере, подписало этот договор. Настоящая статья рассматривает случай, когда правовая зависимость является полной, а именно, когда договор *действует* в отношении этой территории к моменту правопреемства государств. Два других случая, когда правовая зависимость между этим договором и территорией является менее полной, анализируются в комментариях к статье 13 (участие в договорах, еще не

¹⁵⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 133—134.

¹⁵⁹ Там же, 1968 год, том II, стр. 22 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 71—98.

¹⁶⁰ Там же, стр. 38 и далее англ. текста, пункты 152—180.

¹⁶¹ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

¹⁶² См. сноску 29, выше.

вступивших в силу) и к статье 14 (ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником).

7) При применении упомянутого выше критерия основной момент заключается не в том, вступил ли этот договор в силу *во внутреннем праве территории* до достижения независимости, а был ли этот договор в качестве такового в силе *в международном плане* в отношении данной территории¹⁶³. Это является лишь вопросом толкования договора и акта, посредством которого государство-предшественник выразило свое согласие быть связанным договором; руководящий принцип в этой связи выражен в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров. Действие этого принципа хорошо иллюстрируется краткой сводкой практики Генерального секретаря в качестве депозитария, приведенной в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь»:

При выяснении вопроса о применимости какого-либо договора к данной территории в первую очередь рассматриваются те положения договора, которые относятся к территориальной сфере его действия, если таковые имеются. В некоторых договорах имеются положения о территориальной сфере действия, в которых предусматривается процедура их распространения на зависимые территории, а поэтому легко можно выяснить, распространялся ли данный договор на рассматриваемую территорию. Другие договоры ограничены в своем географическом охвате, например, определенные договоры Лиги Наций по опии ограничены дальневосточными территориями участников, и Генеральный секретарь в ответе на запросы некоторых африканских государств сообщил им, что они не могут унаследовать эти договоры или присоединиться к ним. Некоторые договоры Организации Объединенных Наций также имеют региональную сферу применения; так, например, Конвенция об обмене и регистрации судов внутреннего плавания, совершенная в Бангкоке 22 июня 1956 года, открыта лишь для государств, входящих в географическую сферу действия Экономической комиссии для Азии и Дальнего Востока, а государства вне этого района не могут присоединиться к ней¹⁶⁴.

Если какой-либо договор не содержит положения о территориальной сфере действия, Генеральный секретарь исходит из того, что, как предусмотрено в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров, договор обязателен для государства-предшественника в отношении всей его территории и, таким образом, в отношении всех его зависимых территорий¹⁶⁵. Например, Венская конвенция о дипломатических сношениях и четыре Женевские конвенции по морскому праву не содержат положений, касающихся их территориальной сферы действия, и Генеральный секретарь исходил из того, что любая

¹⁶³ В этой связи важно провести различие между включением договора во внутреннее право территории и распространением договора на эту территорию в международном плане.

¹⁶⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122—123* англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 137.

¹⁶⁵ *Там же*, стр. 125 англ. текста, пункт 138.

ратификация этих конвенций государствами-предшественниками относится ко всем их территориям и дает право любым новым государствам, которые являлись их зависимыми территориями к моменту ратификации, сообщить о своем правопреемстве в отношении любой из этих конвенций.

8) В меморандуме Секретариата подчеркивается, что при определении видов договоров, в отношении которых новые государства могут послать уведомления о правопреемстве, следует обращать внимание на предыдущие правовые связи между территорией нового государства и данным договором, *а не на те условия, при которых новое государство может стать участником в соответствии с положениями этого договора*¹⁶⁶. Иными словами, право нового независимого государства на то, чтобы его рассматривали в качестве участника от своего имени, абсолютно не зависит от вопроса о том, является ли договор открытым для его участия благодаря положению о присоединении или аналогичным заключительным статьям. Во многих случаях, даже в большинстве случаев, государство-преемник имеет альтернативную возможность участия в договоре путем осуществления соответствующего права, специально предусмотренного в договоре,— обычно права на присоединение. Однако право государства-преемника известить о своем правопреемстве в отношении договора не требует какого-либо упоминания в заключительных статьях, и обычно такого упоминания не имеется¹⁶⁷. В соответствии с общим международным правом это вытекает из существовавшей к моменту правопреемства связи между договором, государством-предшественником и территорией, которая теперь перешла к государству-преемнику.

9) По мнению Комиссии, вопрос о том, следует ли рассматривать это право как вытекающее из принципа права договоров или из принципа «правопреемства», носит в основном отвлеченный характер. Более важно, по-видимому, определить с возможно большей точностью элементы этого принципа. Если заключения, выведенные Комиссией из современной практики, справедливы, то данный принцип предоставляет государству-преемнику просто *право выбора* заявить о себе как о самостоятельном участнике договора в силу правовых связей, установленных его предшественником между территорией, к которой относится правопреемство государств, и договором. Это — не право «наследовать» участие его предшественника в договоре в смысле права занять то же самое место, и только то же самое место, своего предшественника. Право государства-преемника заключается скорее в праве *уведомить о*

¹⁶⁶ *Там же*, пункт 139.

¹⁶⁷ В отношении некоторых случаев, когда в договоре имеется конкретное положение, касающееся участия государства-преемников в договоре, см. комментарий к статье 9.

своем согласии на то, чтобы его рассматривали как самостоятельного участника договора. Короле говоря, новое независимое государство, территория которого являлась объектом режима многостороннего договора к моменту его вступления, имеет право в силу этого факта заявить о том, что оно является самостоятельным участником договора.

10) Что касается применения этого принципа на практике, то он не лишен некоторых ограничений. Первое касается учредительных документов международных организаций и договоров, заключенных внутри какой-либо международной организации. В таких случаях применение общего принципа определяется «соответствующими нормами» данной организации, а в случае учредительных документов — нормами, касающимися приобретения права членства. Этот вопрос рассматривается в комментарии к статье 4 и не требует дальнейшего рассмотрения.

11) Во-вторых, участие государства-преемника в каком-либо многостороннем договоре может быть фактически несовместимым с объектом и целью этого договора. Эта несовместимость может вытекать из различных факторов или ряда факторов: когда участие в данном договоре неразрывно связано с членством в какой-либо международной организации, членом которой это государство не является; когда договор является региональным по охвату или когда участие в договоре требует выполнения других предварительных условий. Например, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предполагается, что все участвующие в ней договаривающиеся стороны являются государствами — членами Европейского совета. Таким образом, правопреемство в отношении этой Конвенции и нескольких относящихся к ней протоколов невозможно без членства в этой организации. Соответственно, когда в 1968 году Малави запросило информацию относительно статуса бывших зависимых территорий по отношению к этой конвенции, Генеральный секретарь Европейского совета указал на связь этой конвенции с членством в Европейском совете. Тогда Малави уведомило его как депозитария о том, что любая юридическая связь с этой Конвенцией, распространявшаяся на это государство в результате ратификации ее Соединенным Королевством, в настоящее время должна считаться прекращенной¹⁶⁸. Ясно, что в случаях, подобных этому, необходимость в том, чтобы та или иная сторона была членом международной организации, будет служить препятствием для правопреемства в отношении таких договоров со стороны государств, не имеющих права на членство в организации, по той причине, что правопреемство в отношении этого договора со стороны соответствующего но-

¹⁶⁸ См. М.-А. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968—1969* (London, Oxford University Press, 1970), vol. 43, pp. 190—192.

вого независимого государства в конкретных обстоятельствах действительно несовместимо с региональным объектом и целью этого договора.

12) В-третьих, как уже указывалось¹⁶⁹, необходимо в настоящем контексте провести важное различие — аналогично тому, как это сделано в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров — между договорами, составленными ограниченным числом государств, и другими многосторонними договорами. В связи с допустимостью оговорок Комиссия и Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров пришли к мнению, что ограниченное число участвовавших в переговорах государств может указывать на то, что применение положений договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого из них на обязательность для него этого договора. Они не думали, что это само по себе является решающим показателем наличия такого намерения, но считали, что ограниченное число участвовавших в переговорах государств в сочетании с объектом и целью конкретного договора будут достаточными для установления такого намерения. Ограниченное число участвовавших в переговорах государств в сочетании с объектом и целью этого договора может аналогичным образом указывать на намерение ограничить круг возможных участников этого договора государствами, участвовавшими в переговорах. В этом случае представляется логичным заключить, что условием участия государства-преемника в этом договоре должно быть согласие всех его участников. Иногда такие договоры могут являться учредительными документами организации с ограниченным членством или договорами, принятыми в рамках организации; тогда этот вопрос будет подпадать под общую оговорку статьи 4. Однако имеются другие случаи, когда эти факторы отсутствуют, и в этих случаях Комиссия считала, что следует сделать исключение относительно права выбора государства-правопреемника рассматривать себя в качестве участника многостороннего договора. Следовательно, соответствующая норма должна гласить, что государство-преемник может считать себя участником такого ограниченного многостороннего договора только с согласия всех участников этого договора.

13) С учетом различных соображений, изложенных в предыдущих пунктах, в пункте 1 настоящей статьи в качестве общей нормы для многосторонних договоров устанавливается, что новое независимое государство имеет право определить свой статус участника путем уведомления о правопреемстве в отношении любого многостороннего договора, который в момент правопреемства действовал в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств при соблюдении исключений, предусмотренных в пун-

¹⁶⁹ См. пункт 2, выше.

ктах 2 и 3 этой статьи. Далее, *пунктом 2* из общей нормы исключаются случаи, в которых допущение нового государства к участию в договоре было бы несовместимо с объектом и целью этого договора. *Пунктом 3* исключается из общей нормы любой договор, который по его собственным условиям или по причинам ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и в связи с объектом и целью этого договора должен рассматриваться как договор, требующий согласия всех сторон для участия в нем любого дополнительного государства. В таких случаях этот пункт предусматривает, что требуется согласие всех участников этого договора.

14) Поскольку применение этой статьи к учредительным документам международных организаций и договорам, заключенным в рамках какой-либо международной организации, определяется общим положением статьи 4, здесь нет необходимости еще раз рассматривать этот вопрос.

Статья 13. Участие в договорах, еще не вступивших в силу

1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве может определить свой статус договаривающегося государства любого многостороннего договора, не действовавшего в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государства, если до этой даты государство-предшественник стало договаривающимся государством.

2. Пункт 1 не применяется, если объект и цели договора несовместимы с участием в этом договоре государства-преемника.

3. Если в связи с ограниченным числом договаривающихся государств или в связи с объектом и целями данного договора участие в договоре любого другого государства возможно только с согласия всех договаривающихся государств, государство-преемник может определить свой статус договаривающегося государства договора только с такого согласия.

4. Когда в договоре предусматривается, что для вступления его в силу необходимо участие определенного числа сторон, новое независимое государство, которое определяет свой статус как договаривающееся государство договора, в соответствии с пунктом 1 должно рассматриваться как сторона, удовлетворяющая данному условию.

Комментарий

1) В настоящей статье, также как и в статье 12, рассматривается вопрос об участии нового независимого государства в каком-либо многостороннем договоре, еще не вступившем в силу к моменту правопреемства государств, но в отношении которого к этому моменту государство-пред-

шественник дало свое согласие на обязательность для него этого договора по отношению к данной территории. Иными словами, эта статья регулирует участие государства-преемника в каком-либо многостороннем договоре в случаях, когда к моменту правопреемства государство-предшественник, хотя и не фактический «участник» этого договора, было «договаривающимся государством»¹⁷⁰.

2) Зачастую проходит значительный срок между выражением со стороны государства своего согласия на обязательность для него договора и вступлением этого договора в силу. Это почти неизбежно, когда в договоре предусматривается, что он не вступит в силу до тех пор, пока определенное число государств не выразит своего согласия на его обязательность для них. В таких случаях к моменту правопреемства государств государство-предшественник могло уже выразить свое согласие на обязательность для него договора путем акта согласия, распространяемого на территорию, которая относится к этому правопреемству, хотя этот договор еще не вступил в силу.

3) Как уже было указано¹⁷¹, право выбора нового независимого государства участвовать согласно праву правопреемства от своего собственного имени в качестве самостоятельного участника в многостороннем договоре основывается на правовой связи, установленной ранее государством-предшественником между этим договором и территорией. В момент правопреемства государств этот договор должен иметь *международное применение* к территории, которая впоследствии становится территорией государства-преемника.

4) Иногда этот критерий выражается в условиях, которые могут, по-видимому, потребовать *фактического* предварительного применения этого договора в отношении территории, которая становится территорией государства-преемника. Действительно, в письме, адресованном Генеральным секретарем новому независимому государству, обращается внимание этого государства на договоры, депозитарием которых является Генеральный секретарь, и употребляется выражение «многосторонние договоры, примененные* к [этой] территории»¹⁷². В небольшом числе случа-

¹⁷⁰ Значение терминов «договаривающееся государство» и «участник» в настоящем проекте см. в подпунктах 1 k и 1 l статьи 2 данного проекта статей и в подпунктах 1 f и 1 g статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров.

¹⁷¹ См. выше, комментарий к статье 12, пункт 6.

¹⁷² *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134. Можно добавить, что Ассоциация международного права формулирует этот критерий следующим образом: договор, который «в международном плане имел силу по отношению к этой государственной единице или территории до независимости...» (International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 596 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors]).

ев новые независимые государства отвечали также, что они не считают себя связанными конкретным договором по той причине, что он не применялся к их территории до независимости¹⁷³. Однако эти государства, видимо, больше заинтересованы в объяснении своих причин непризнания этого договора, чем в постановке вопроса о своем *праве* принятия его, если бы они имели на то желание.

5) Также, вероятно, ясно, что в своем письме Генеральный секретарь этими словами имел в виду указать на договоры, имеющие *международное применение*, а не фактически применяемые в отношении территории государства-преемника. Действительно, в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь» практика, установившаяся по данному вопросу к 1962 году, была подытожена следующим образом:

Списки договоров, направляемые новым государствам с 1958 года, включали не только договоры, которые вступили в силу, но также договоры, которые *еще не вступили в силу**, в отношении которых государство-предшественник предприняло окончательные действия для того, чтобы они стали для него обязательными и чтобы распространить действие договора на территорию, которая впоследствии стала независимой. Франция в 1954 году ратифицировала Протокол об опнуме 1953 года, а Бельгия в 1958 году присоединилась к нему; этот Протокол еще не вступил в силу; обе страны также уведомили Генерального секретаря о распространении действия Протокола на их зависимые территории. Камерун, Центральноафриканская Республика, Конго (Браззавиль), Конго (Леопольдвиль) и Берег Слоновой Кости признали для себя обязательность документов, депонированных их соответствующими предшественниками. В марте 1960 года Соединенное Королевство ратифицировало Конвенцию о территориальном море и прилегающей зоне, Конвенцию об открытом море и Конвенцию о рыболовстве, которые не включают каких-либо положений о территориальном применении. Нигерия и Сьерра-Леоне признали обязательность для себя этих ратификаций¹⁷⁴. Можно также упомянуть, что Пакистан в 1953 году по собственной инициативе информировал Генерального секретаря о том, что он связан акцией Соединенного Королевства в отношении одного договора Лиги Наций¹⁷⁵, который еще не вступил в силу¹⁷⁶.

Насколько известно Комиссии, другие государства не оспаривали правомерность практики Генерального секретаря в этом вопросе или законность уведомлений о правопреемстве в вышеупомянутых случаях. Наоборот, как явствует из сле-

¹⁷³ Например, Заир [Республика Конго (Леопольдвиль)] не считал себя связанным Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций по этой причине (*Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 115 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 74), так же как и Берег Слоновой Кости в отношении Конвенции 1953 года о политических правах женщины (*там же*, стр. 116 англ. текста, пункт 83).

¹⁷⁴ Эти два государства поступили таким образом до того, как эти конвенции вступили в силу.

¹⁷⁵ Протокол, касающийся отдельных случаев безгражданства (1930 год). См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 410.

¹⁷⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 123—124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143.

дующего пункта, Комиссия считает, что их следует рассматривать как согласившихся с этой практикой.

6) Этот вывод ставит еще один вопрос, относящийся к данной статье. Следует ли учитывать нотификацию нового независимого государства о правопреемстве в целях получения необходимого общего числа участников, для того чтобы конвенция вступила в силу, если заключительные статьи данной конвенции ставят вступление в силу договора в зависимость от определенного числа подписей, ратификационных грамот и т. д.? В меморандуме Секретариата 1962 года по этому вопросу говорится, что Генеральный секретарь в своей циркулярной ноте, уведомляющей о сдаче на хранение двадцать второго документа, касающегося Конвенции 1958 года об открытом море, «включил заявления¹⁷⁷ Нигерии и Сьерра-Леоне в число этих 22 государств»¹⁷⁸. После этого вступление в силу Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне было объявлено Генеральным секретарем на основе учета нотификаций о преемственности этих двух государств в целях получения общей необходимой цифры в 22 участника; это имело место также в случае с Конвенцией о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря на основе уведомлений о правопреемстве, сделанных тремя новыми государствами. Таким образом, Генеральный секретарь как депозитарий в своей практике, очевидно, считает уведомления новых государств о правопреемстве во всех отношениях эквивалентными ратификации, присоединению и т. д. для целей положений договора, предусматривающих конкретно определенное число участников для вступления в силу указанного договора. Насколько известно, ни одно государство не поставило под вопрос правомерность практики Генерального секретаря в отношении этих важных договоров.

7) В обсуждаемых здесь заключительных статьях обычно прямо говорится о депонировании определенного числа ратификационных грамот или документов о присоединении или, в зависимости от обстоятельств, документов о принятии или утверждении государствами, для которых участие открыто в соответствии с положениями договора. Соответственно подсчет уведомлений о правопреемстве в целях получения необходимого общего количества участников может быть расценен как изменяющий в некоторой степени применение заключительных положений договора. Но любое могущее возникнуть изменение связано с влиянием общего права правопреемства государств на договор, и это общее право принимающих участие в переговорах государств должно рассматриваться как дополняющее договор. Также и изменение, возникающее в том случае, когда уведомление о правопреемстве начинает

¹⁷⁷ Нотификация о правопреемстве.

¹⁷⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143.

рассматриваться как относящееся к этим положениям договора, не превышает того изменения, которое возникает, когда признается, что новые независимые государства могут становиться отдельными участниками договора путем направления уведомлений, в отношении которых в заключительных статьях ничего не говорится; практика принятия уведомлений о правопреемстве с этой целью в настоящее время хорошо разработана. Кроме того, считать уведомления государства-преемника эквивалентом ратификации, присоединения, принятия или утверждения, судя по всему, соответствует общему смыслу рассматриваемых здесь статей. Цель этих статей главным образом заключается в том, чтобы обеспечить такое положение, при котором определенное количество государств ясно примут на себя обязательства по договору, прежде чем они станут обязательными для какого-либо государства¹⁷⁹. Принятие противоположной точки зрения почти равнозначно предположению, что новое независимое государство не должно рассматриваться как достаточно отделившееся от его предшественника, чтобы считаться в качестве отдельной единицы в смысле принятия обязательств по договору. Но такое предположение вряд ли совместимо с принципами самоопределения, независимости и равенства. Исходя из этого, Комиссия решила, что настоящая статья должна определять норму в таких выражениях, которые соответствуют этим соображениям и сложившейся в настоящее время практике Генерального секретаря как депозитария.

8) Учитывая вышесказанное Комиссия решила сформулировать положения *пунктов 1, 2 и 3* этой статьи по образцу соответствующих положений статьи 12 с изменениями, диктуемыми настоящим контекстом. Следовательно, пункты 1, 2 и 3 статьи 13 идентичны пунктам 1, 2 и 3 статьи 12, за исключением того, что: *a)* в пунктах 1 и 3 слова «свой статус участника» заменены словами «свой статус договаривающегося государства»; *b)* в пункте 1 слово «действовавшего» заменено словами «не действовавшего»; *c)* в конце пункта 1 добавлены слова «если до этой даты государство-предшественник стало договаривающимся государством».

9) И наконец, *пункт 4* делает уведомление о правопреемстве нового независимого государства эквивалентным окончательной подписи, ратификации и т. д. для вступления в силу этого договора в соответствии с выводом, сделанным выше.

¹⁷⁹ Комитет по вопросам правопреемства новых государств Ассоциации международного права в своей объяснительной записке, прилагаемой к проекту резолюции, представленной Конференции 1968 года в Буэнос-Айресе, занял позицию, которая привела к выводу, противоположному тому, который предлагается в настоящей статье [International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 602—603 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors. Notes)].

Статья 14. Ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником

1. Если до даты правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор, подлежащий ратификации, и если подпись относится к территории, на которую распространяется правопреемство государств, то государство-преемник может ратифицировать этот договор и таким образом определить свой статус:

a) в качестве стороны, с соблюдением положений статьи 12, пункты 2 и 3;

b) в качестве договаривающегося государства, с соблюдением положений статьи 13, пункты 2, 3 и 4.

2. Государство-преемник может определить свой статус в качестве стороны или соответственно договаривающегося государства многостороннего договора путем принятия или утверждения на условиях, сходных с теми, которые применяются при ратификации.

Комментарий

1) В комментариях к статьям 12 и 13 было выражено мнение, что новое независимое государство наследует право, если оно пожелает, стать от своего имени участником или договаривающимся государством какого-либо многостороннего договора посредством правовой связи, установленной между этой территорией и договором актами государства-предшественника. Как указано в этих комментариях, уже существует прочно установившаяся практика, которая признает право государства-преемника стать участником или договаривающимся государством на основе *согласия* государства-предшественника *на обязательность для него этого договора* независимо от того, имеет ли этот договор силу к моменту правопреемства государств. Настоящая статья касается случаев, когда подпись государства-предшественника по-прежнему необходима для ратификации, принятия или утверждения договора, если имеет место правопреемство государств.

2) Конечно, существует большая разница между положением государства, которое ясно связало себя каким-либо договором, и государства, которое только подписало его с оговоркой о ратификации, утверждении или принятии. Следовательно, возникает вопрос о том, создает ли подпись государства-предшественника с оговоркой о ратификации, утверждении или принятии достаточную правовую зависимость между этим договором и соответствующей территорией, на основе которой государство-преемник может получить право участия в многостороннем договоре согласно праву правопреемства. По данному вопросу в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосто-

ронних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь» 1962 года говорится следующее:

Списки договоров, направленные новым государствам, не включают каких-либо договоров, которые были лишь подписаны, но не ратифицированы государствами-предшественниками. В практике еще не отмечалось ни одного случая, когда новое государство, полагаясь на подпись своего предшественника, сдало на хранение ратификационную грамоту договора. Существует обширная практика в том отношении, что новое государство может унаследовать правовые последствия ратификации его предшественником договора, который еще не вступил в силу; однако еще не ясно, может ли новое государство наследовать правовые последствия простого подписания договора, который должен быть ратифицирован. Отмеченный случай имеет определенное практическое значение, поскольку многочисленные договоры Лиги Наций, ряд которых был подписан, но никогда не ратифицирован Францией, Соединенным Королевством и т. д., в настоящее время не открыты для присоединения к ним новых государств, а новые государства иногда проявляли интерес к тому, чтобы стать участниками этих договоров¹⁸⁰.

3) Возможно также, что в таком случае не существует условий для передачи какого-либо обязательства или права от государства-предшественника государству-преемнику¹⁸¹. Государство-предшественник не имеет никаких определенных обязательств или прав, согласно условиям договора, к моменту правопреемства государств, и, следовательно, никакие подобного рода обязательства или права не применимы по отношению к территории государства-правопреемника. Как указывал Международный Суд в некоторых случаях¹⁸², подпись при условии ратификации, принятия или одобрения договора не имеет обязательной силы для этого государства. Эта норма кодифицирована в статье 14 Венской конвенции о праве международных договоров.

4) С другой стороны, в заключении Международного Суда в отношении оговорок к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него¹⁸³ и статьи 18 Венской конвенции признается, что подпись при условии ратификации создает для подписывающего государства некоторые ограниченные обязательства добросовестности и некоторую правовую связь в отношении этого договора. Поэтому, видимо, будет правильным признать право нового незави-

симого государства утвердить свое согласие быть связанным договором на основе простого подписания государством-предшественником данного договора при условии ратификации, принятия или утверждения.

5) Это решение, наиболее благоприятное как для государств-преемников, так и для эффективности многосторонних договоров, является решением, воплощенным в настоящей статье, несмотря на сомнения, выраженные некоторыми членами Комиссии по поводу его оправданности. Эта статья была включена в проект, чтобы дать возможность правительствам выразить свое мнение по данному вопросу, с тем чтобы Комиссия смогла прийти к четкому выводу в этом отношении, когда она будет пересматривать настоящий проект. Если же принять противоположное решение, то различия на практике, по-видимому, будут незначительными, поскольку возможности осуществления этого права, предоставленного данной статьей, вероятно, будут весьма редкими. Более того, не только число возможных случаев является ограниченным, но и в большинстве случаев этот договор обычно остается открытым для присоединения к нему нового независимого государства. Несколько лет назад этот вопрос имел особый интерес по отношению к определенным договорам Лиги Наций, однако участие новых независимых государств в этих договорах перестало представлять какую-либо проблему в результате принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 1903 (XVIII) от 18 ноября 1963 года после изучения этой проблемы Комиссией международного права в ее докладе, представленном Ассамблее в 1963 году¹⁸⁴.

6) Однако этот вопрос носит общий характер, и некоторые члены Комиссии считали, что возможность предоставления государству-преемнику свободы ратифицировать какой-либо договор на основе подписи его предшественника, имеющая большое значение для будущего в связи с многосторонними договорами, не может быть полностью исключена. В своем докладе за 1963 год, представленном Генеральной Ассамблее, Комиссия лишь отметила наличие этой проблемы, не выразив никакого мнения по этому вопросу. Точно так же, хотя Генеральный секретарь и не включает в перечни договоров, направляемые государствам-предшественникам, любой договор, подписанный, но не ратифицированный государством-предшественником, приведенная выше выдержка из меморандума Секретариата¹⁸⁵, по-видимому, оставляет открытым вопрос о том, имеет ли государство-преемник право ратифицировать такой договор.

7) В свете вышеупомянутых соображений в настоящей статье предусматривается, что, если до

¹⁸⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 151.

¹⁸¹ По-видимому, этой точки зрения по данному вопросу придерживался Комитет по вопросам о правопреемстве новых государств Ассоциации международного права. Однако следует напомнить, что Ассоциация выразила мнение, что правовая связь существует между договором и территорией, когда договор находится в силе в отношении данной территории к моменту правопреемства государств (см. сноску 172, выше). Если исходить из этой точки зрения, то Ассоциация закономерно считала, что правовая связь не существует на основе только подписи государства-предшественника с оговоркой о ратификации, принятии или утверждении договора.

¹⁸² Например, в делах, касающихся континентального шельфа Северного моря (см. I. C. J. Reports 1969, p. 3).

¹⁸³ I. C. J. Reports 1951, p. 28.

¹⁸⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, стр. 217 и далее англ. текста, документ A/5509, пункты 18—50.

¹⁸⁵ См. пункт 2, выше.

даты правопреемства государство-предшественник подписало многосторонний договор, подлежащий ратификации, принятию или утверждению, и если подпись относится к территории, на которую распространяется правопреемство государств, новое независимое государство может ратифицировать, принять или утвердить этот договор и таким образом определить свой статус в качестве «стороны», если этот договор в силе, или в качестве «договаривающегося государства», если договор еще не вступил в силу.

8) Наконец, Комиссия считала, что, даже исходя из предположения о принятии этой статьи, было бы нецелесообразным считать государство-преемника связанным обязательством добросовестности, содержащимся в статье 18 Венской конвенции, пока оно, по крайней мере, не выразило своего согласия на обязательность для него этого договора и не стало договаривающимся государством. Иными словами, признание права государства-преемника ратифицировать и т. д. договор на основе подписи его предшественника не должно привести к тому, чтобы в отношении государства-преемника применялись положения подпункта *a* статьи 18 Венской конвенции.

Статья 15. Оговорки

1. Когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства посредством уведомления о правопреемстве, то считается, что оно подтверждает любую оговорку, применяемую в отношении рассматриваемой территории на дату правопреемства государств, если только:

a) государство при представлении уведомления о правопреемстве в отношении данного договора не выражает противного намерения или не формулирует новой оговорки, относящейся к тому же вопросу и несовместимой с вышеупомянутой оговоркой; или

b) данная оговорка не должна рассматриваться как оговорка, применяемая только в отношении государства-предшественника.

2. Устанавливая свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства в соответствии со статьями 12 или 13, новое независимое государство может формулировать новую оговорку, если только:

a) данная оговорка не запрещается договором;

b) договор не предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

c) в случаях, не попадающих под действие подпунктов *a* и *b*, оговорка не является несовместимой с объектом и целями договора.

3. *a)* Когда новое независимое государство формулирует новую оговорку в соответствии с предыдущим пунктом, применяются правовые нормы, изложенные в статьях 20, 21 и 22 и в пунктах 1 и 4 статьи 23 Венской конвенции о праве международных договоров.

b) Однако в том случае, если договор подпадает под действие правовой нормы, изложенной в пункте 2 статьи 20 этой Конвенции, новое независимое государство не может выдвигать возражений против оговорки, которая была принята всеми сторонами договора.

Комментарий

1) Общие нормы международного права, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, изложены теперь в статьях 19—23 Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно положениям этих статей, в случае правопреемства государством-предшественником может быть государство, которое сформулировало оговорку при наличии или отсутствии возражения со стороны других государств или которое само приняло оговорку другого государства или выдвинуло возражение против нее. Эти статьи в то же время предусматривают снятие оговорок, а также возражений против оговорок. В таком случае возникает проблема в отношении позиции государства-преемника в связи с оговорками, принятиями и возражениями.

2) В тех случаях, когда новое независимое государство в силу правопреемства надлежит считать участником многостороннего договора, вполне логично, по-видимому, ожидать, что оно должно заменить своего предшественника по договору во всех отношениях *на дату правопреемства*. Другими словами, государство-преемник должно унаследовать оговорки, принятия и возражения своего предшественника в том виде, в каком они были на дату правопреемства; однако оно должно также иметь право снимать *в отношении себя* оговорку или возражение, которые оно унаследовало. И наоборот, в тех случаях, когда государство-преемник становится участником не в результате правопреемства, а посредством независимого акта, устанавливающего его согласие считать себя связанным договором, логика подсказывает, что оно должно быть в полной мере ответственно за свои оговорки, принятия и возражения и что его отношение к любым оговоркам, принятиям и возражениям своего предшественника должно быть таким же, как и любого другого нового участника договора. Практика в отношении оговорок хотя и соответствует логическим принципам, изложенным в данном пункте, но не в полной мере.

3) Исследования Секретариата, озаглавленные «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров»¹⁸⁶, содержат некоторые

¹⁸⁶ См. раздел А, пункт 24, выше.

факты из практики в отношении оговорок. Некоторые из них касаются Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения. Так, Соединенное Королевство сделало оговорку к Берлинскому акту (1908 год) в отношении обратной силы от своего имени и от имени всех зависимых территорий за исключением Канады; Франция от своего имени и от имени всех ее территорий сделала оговорку к этой же Конвенции в отношении произведений прикладного искусства; Нидерланды от своего имени и от имени Нидерландской Ост-Индии также сделали три отдельные оговорки к той же Конвенции. Каждое из этих трех государств сняло свои оговорки при присоединении к более поздним текстам: Соединенное Королевство и Нидерланды — когда стали сторонами Римского акта 1928 года, а Франция — когда стала стороной Брюссельского акта 1948 года. Во всех случаях правопреемства, имевших место в отношении этих трех государств, правительство Швейцарии как депозитарий рассматривало государство-преемника как наследующего также оговорки его предшественника, какие были обязательными для территории преемника в отношении каждой конкретной конвенции на дату получения независимости. Кроме того, в этих случаях правительство Швейцарии, очевидно, рассматривало унаследованные оговорки, когда это имело место, как автоматическое и не зависящее от какого-либо «подтверждения» оговорки государством-преемником¹⁸⁷. Другим случаем являются Женевские конвенции о гуманном обращении, депозитарием которых также является правительство Швейцарии. В заключительных статьях этих конвенций не содержится какого-либо упоминания об оговорках, однако оговорки были сформулированы значительным числом государств¹⁸⁸. Среди этих оговорок есть одна оговорка, сделанная Соединенным Королевством в отношении пункта 2 статьи 68 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны¹⁸⁹. Пять новых независимых государств, к которым данная Конвенция в прошлом применялась как к зависимым территориям Соединенного Королевства, уведомили депозитария о том, что они считают себя по-прежнему связанными данной Конвенцией в силу ее ратификации Соединенным Королевством¹⁹⁰. В уведомлениях этих государств не содержится конкретной ссылки на оговорку Соединенного Королевства. Однако отправной точкой для всех этих государств был тот факт, что данная Конвенция применялась к их территориям до получения ими независимости в силу акта Соединенного Королевства; и это

применение, безусловно, зависело тогда от оговорки Соединенного Королевства. Кроме того, четыре из упомянутых государств специально сослались в своих уведомлениях на ратификацию Конвенции Соединенным Королевством, а оговорка являлась неотъемлемой частью этой «ратификации». Как представляется с точки зрения права, следует исходить из того, что упомянутые государства при отсутствии какого-либо указания на снятие ими оговорок их предшественников желают, чтобы договор продолжал применяться к их территориям на той же основе, как и до получения независимости, то есть с сохранением в силе оговорки. Следует также упомянуть, что то же правительство-депозитарий, выступая в качестве депозитария Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов о ее пересмотре, исходило, по-видимому, из того, что оговорки наследуются автоматически в случаях правопреемства при отсутствии какого-либо указания на их снятие.

4) Практика государств-преемников в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, представляется весьма гибкой¹⁹¹. Они иногда осуществляли свое право стать участником посредством сдачи на хранение документа о присоединении, а иногда посредством представления Генеральному секретарю «извещения о правопреемстве». Став участником посредством присоединения, новое государство в некоторых случаях повторяло оговорку, сделанную его предшественником и применявшуюся к данной территории до получения независимости¹⁹². В подобном случае оговорка, безусловно, должна рассматриваться как совершенно новая оговорка, поскольку это касается нового независимого государства, и общие нормы, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, должны соответственно к нему применяться начиная с даты формулирования оговорки. Проблемы возникают лишь в случаях извещения о правопреемстве.

5) Точно так же при направлении извещения о правопреемстве новые независимые государства нередко повторяли или определенно поддерживали оговорку, сформулированную их предшественником, особенно в тех случаях, когда их предшественник сделал указанную оговорку в момент «распространения сферы действия» догово-

¹⁸⁷ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 24—25 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 86—92.

¹⁸⁸ Там же, стр. 35 англ. текста, пункт 138.

¹⁸⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 287.

¹⁹⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 41—42 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 170—174.

¹⁹¹ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)* и United Nations, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions, Annex: Final Clauses* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.68.V.4).

¹⁹² Например, присоединяясь к Дополнительному протоколу к Конвенции о таможенных льготах для туристов, касающемуся ввоза относящихся к туризму рекламных документов и материалов (1954 год), Уганда и Объединенная Республика Танзания повторили оговорку, которая была сделана Соединенным Королевством конкретно для этих территорий. См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 232—233.

ра на их территорию. Так, Ямайка, направляя извещение о своем «правопреемстве» в отношении Конвенции о статусе беженцев (1951 год), текстуально повторила оговорку, сделанную Соединенным Королевством специально в отношении ее территории¹⁹³, а Кипр и Замбия ясно подтвердили свою поддержку той же самой оговорки, которая была аналогичным образом распространена на каждую из их территорий¹⁹⁴. Другими примерами являются: повторение Мальтой возражения Соединенного Королевства против оговорки к Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях¹⁹⁵; Тринидадом и Тобаго — оговорки Соединенного Королевства к Международной конвенции об облегчении ввоза коммерческих образцов и рекламного материала (1952 год), сделанной специально для Тринидада и Тобаго¹⁹⁶; и Кипром, Ямайкой и Сьерра Леоне — оговорки Соединенного Королевства к Конвенции 1949 года о дорожном движении (с приложениями)¹⁹⁷. В последнем случае Кипр и Ямайка опустили из повторенной оговорки положение о территориальном применении, которое не имело к ним отношения.

б) Несомненно, представляется желательным, чтобы государство, направляя извещение о правопреемстве, в то же время точно указывало свои намерения в отношении оговорок своего предшественника. Однако было бы чрезмерным заключить из упомянутой в вышеприведенном пункте практики, что если оговорка не повторяется в момент направления извещения о правопреемстве, то она не переходит к государству-преемнику. В действительности, в некоторых других случаях государства-преемники исходили, по-видимому, из иного предположения. Так, Руанда и Мальта направили извещения о правопреемстве в отношении Таможенной конвенции, касающейся временного ввоза частных дорожных перевозочных средств (1954 год), без ссылки на оговорки, которые были сделаны их соответствующими предшественниками — Бельгией и Соединенным Королевством. Примерно два месяца спустя после направления извещения о правопреемстве Руанда информировала Генерального секретаря о том, что она не намерена поддерживать бельгийские оговорки¹⁹⁸. Мальта также через несколько недель аналогичным образом информировала Генерального секретаря¹⁹⁹. Оба эти государства поступили так же в отношении оговорок их предшественников к Конвенции о таможенных льготах для туристов (1954 год)²⁰⁰. Очевидно, оба государства считали, что оговорки предшественника должны продолжать применяться, если они не дезавуированы преемником.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 93.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 91 and 92 respectively.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 51.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 224 and 225.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 251, 252 and 253 respectively.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 236, foot-note 9.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 237, foot-note 10.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 229, foot-notes 11 and 12.

Аналогичный правовой подход, вероятно, приняло Управление по правовым вопросам Секретариата в своем Меморандуме региональному представителю Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по вопросу правопреемства Ямайки в отношении прав и обязательств в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев (1951 год)²⁰¹. Швейцарское правительство²⁰², судя по всему, также исходило из предположения о том, что оговорки применяются автоматически в отношении государства-преемника при отсутствии какого-либо указания о снятии их этим государством, когда направляется извещение о правопреемстве или после этого.

7) Необходимо теперь упомянуть о некоторых случаях недавней практики, касающейся оговорок, в которых разграничение между «правопреемством» и «присоединением» представляется несколько туманным. Эта практика касается случаев, когда государство направляло извещение Генеральному секретарю о своем «правопреемстве» в отношении договора и в то же время уведомляло его об оговорках, которые отличаются от тех оговорок, которые были сформулированы его предшественником, или дополняют их. Так, 29 июля 1968 года Мальта уведомила Генерального секретаря²⁰³, что, являясь преемником Соединенного Королевства, она считает себя связанной Дополнительным протоколом к Конвенции о таможенных льготах для туристов, касающимся ввоза относящихся к туризму рекламных документов и материалов (1954 год), применение которого было распространено на ее территорию до получения ею независимости без какой бы то ни было оговорки. Уведомление Мальты тем не менее содержало оговорку к статье 3 Протокола, хотя статья 14 предусматривала, что оговорка не будет приниматься, если в течение 90 дней против нее будет возражать одна треть заинтересованных государств. Соответственно, распространяя извещение о правопреемстве, Генеральный секретарь обратил внимание государств на указанную оговорку и на положение статьи 14 Протокола, и Польша фактически выдвинула возражение против указанной оговорки. В данном случае это было единственное возражение, выдвинутое против оговорки в предписанный срок, и Генеральный секретарь затем официально уведомил заинтересованные государства о принятии оговорки Мальты в соответствии со статьей 14²⁰⁴.

8) 25 февраля 1969 года Ботсвана уведомила Генерального секретаря²⁰⁵, что она рассматривает

²⁰¹ См. United Nations, *Juridical Yearbook*, 1963 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65. V.3), pp. 181—182.

²⁰² См. пункт 3, выше.

²⁰³ Циркулярное письмо Генерального секретаря от 16 августа 1968 года (С.Н.123, 1968, Договоры — 2).

²⁰⁴ Циркулярное письмо Генерального секретаря от 3 декабря 1968 года (С.Н.182, 1968, Договоры — 4).

²⁰⁵ Циркулярное письмо Генерального секретаря от 21 мая 1969 года (С.Н.80, 1969, Договоры — 1).

себя как «продолжающую быть связанной» Конвенцией 1954 года о статусе апатридов в такой же степени, как и Соединенное Королевство было связано в отношении протектората Бечуаналенд «при условии, однако, следующих дополнительных оговорок»; затем она сформулировала новые оговорки к статьям 31, 12 (1) и 7 (2) указанной Конвенции. Распространяя уведомление, Генеральный секретарь воспроизвел текст новых оговорок Ботсваны и в то же время информировал заинтересованные государства о том, где они могут найти текст сделанных Соединенным Королевством прежних оговорок, которые подтвердила Ботсвана.

9) 18 июля 1969 года Маврикий информировал Генерального секретаря²⁰⁶, что он считает себя связанным начиная с момента получения независимости Конвенцией о политических правах женщин (1953 год), применение которой было распространено на его территорию до получения им независимости. В то же время без какой-либо ссылки на оговорки, которые были сделаны к статье 3 Соединенным Королевством, Маврикий сформулировал две собственные оговорки к этой статье. Одна из них (вербовка и условия службы в вооруженных силах) соответствовала общей оговорке, сделанной Соединенным Королевством; другая (служба в суде присяжных) была сделана Соединенным Королевством в отношении некоторых территорий, но не в отношении самого Маврикия. Генеральный секретарь, не ссылаясь также на прежние оговорки Соединенного Королевства, просто разослал текст двух оговорок Маврикия заинтересованным государствам.

10) Наиболее ярким примером является, пожалуй, направление Замбией извещения о ее правопреемстве в отношении Конвенции о статусе беженцев (1951 год). В письме от 24 сентября 1969 года Замбия передала Генеральному секретарю документ о *правопреемстве* в отношении этой Конвенции и документ о *присоединении* к другому договору, тем самым подчеркнув свое намерение считаться государством-преемником в отношении Конвенции 1951 года. При депонировании извещения о правопреемстве она не сослалась на оговорки, сделанные ранее Соединенным Королевством в отношении федерации Родезии и Ньясаленда. Вместо этого она сослалась на статью 42 Конвенции, которая разрешает делать оговорки к некоторым статьям, и далее сформулировала собственные оговорки в отношении статей 17 (2), 22 (1), 26 и 28, как это разрешается статьей 42. Генеральный секретарь в письме от 10 октября 1969 года в адрес Замбии привлек внимание к тому факту, что ее оговорки отличаются от оговорок, сделанных государством-предшественником, и сообщил следующее:

Поэтому Генеральный секретарь считает, что правительство Замбии, официально объявляя о своем правопреемстве

²⁰⁶ Циркулярное письмо Генерального секретаря от 11 сентября 1969 года (С.Н.168, 1969, Договоры — 5).

ве в отношении Конвенции в документе, о котором идет речь, решило снять старые оговорки в соответствии с пунктом 2 статьи 42 Конвенции и выразило свое согласие продолжать быть связанным Конвенцией при условии новых оговорок, причем последние оговорки вступят в силу на дату, на которую они вступили бы в силу согласно соответствующим положениям Конвенции, если бы они были сформулированы при присоединении*. Соответственно указанные оговорки войдут в силу на девяностый день после депонирования документа о правопреемстве правительством Замбии, то есть 23 декабря 1969 года.

Генеральный секретарь далее заявил, что все заинтересованные государства информируются о депонировании документа о правопреемстве и об оговорках.

11) Проанализированная в предыдущих пунктах практика со всей очевидностью говорит о том, что Генеральный секретарь в настоящее время рассматривает новое независимое государство как имеющее право стать участником договора в результате «правопреемства» в отношении участия его предшественника в договоре и в то же время изменять условия этого участия путем формулирования новых оговорок.

12) Отказ нового независимого государства, ясно выраженный или подразумеваемый, от оговорки его предшественника полностью совместим с понятием «правопреемства», поскольку государство может снять оговорку в любое время и государство-преемник может поступить аналогичным образом в момент подтверждения «правопреемства» в отношении договора. Однако формулирование новых или пересмотренных оговорок, видимо, не совсем совместимо с понятием «правопреемства» прав и обязательств государства-предшественника в отношении территории. Но оно совместимо с идеей о том, что государство-преемник просто в силу прежнего применения договора к его территории правомерен или имеет право стать отдельным участником от своего имени. Насколько известно, ни одно государство не возражало против практики, о которой идет речь, или против подхода Генерального секретаря к этому вопросу. Это неудивительно, поскольку в большинстве случаев новое независимое государство имеет также возможность стать участником путем «присоединения» и тогда с учетом соответствующих положений договора оно имеет полную свободу формулировать собственные оговорки. Подход Генерального секретаря к данной практике обладает гибкостью и облегчает участие новых независимых государств в многосторонних договорах, защищая в то же время права других государств в соответствии с общими правовыми нормами, относящимися к оговоркам.

13) Остается вопрос о возражениях против оговорок; имеющиеся сведения о практике в данной области весьма ограничены. Серия исследований Секретариата, озаглавленная «Правопреемство государств в отношении многосторонних до-

говоров»²⁰⁷, помимо единичного упоминания о существовании этого вопроса, не содержит каких-либо ссылок на правопреемство в отношении возражений против оговорок; ничего также нельзя найти в публикации «Материалы о правопреемстве государств»²⁰⁸. Даже информация, опубликованная в издании «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь осуществляет функции депозитария»²⁰⁹, проливает сравнительно мало света на практику в отношении возражений против оговорок. В связи с Конвенцией 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций Соединенное Королевство выдвинуло возражение против оговорок некоторых государств, касающихся обращения в Международный Суд для урегулирования споров, и впоследствии некоторые его бывшие зависимые территории стали участниками этой Конвенции путем направления извещения о правопреемстве. Ни одно из этих новых независимых государств, судя по всему, не сделало каких-либо ссылок на возражение Соединенного Королевства против этих оговорок. Равным образом Заир, когда он направил извещение о правопреемстве в отношении Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, не сделал какой-либо ссылки на возражение Бельгии против подобных оговорок, сформулированных в отношении этой Конвенции. Соединенное Королевство также выдвинуло ряд официальных возражений против оговорок, сформулированных различными государствами в отношении трех конвенций 1958 года: о территориальном море и прилегающей зоне, об открытом море и о континентальном шельфе, и несколько из его бывших зависимых территорий впоследствии стали участниками той или иной из этих конвенций путем направления извещения о правопреемстве; но ни одна из них, по всей очевидности, не сделала ссылки на какое-либо возражение Соединенного Королевства. Известно лишь об одном случае, когда государство-преемник сослалось на замечания своего предшественника в отношении оговорки другого государства, и даже это не было, строго говоря, случаем «возражения» против оговорки. При ратификации Венской конвенции о дипломатических сношениях Соединенное Королевство заявило, что оно не рассматривает заявления, которые были сделаны тремя социалистическими государствами в отношении пункта 1 статьи 11 (численность персонала дипломатической миссии), как изменяющие какие-либо права или обязательства в соответствии с этим пунктом. Мальта, бывшая зависимая территория Соединенного Королевства, которая стала участником Конвенции в результате право-

преемства, повторила формулировку этой декларации в своем извещении о правопреемстве²¹⁰.

14) В соответствии с положениями Венской конвенции о праве международных договоров, касающихся возражений против оговорок (пункт 4 b статьи 20 в сочетании с пунктом 3 статьи 21)²¹¹, если возражающее государство ясно не указало, что своим возражением оно намерено предотвратить вступление в силу договора между данными двумя государствами, то *юридическое* положение, складывающееся между этими двумя государствами в результате возражения против оговорки, фактически остается таким же, как если бы возражение не было высказано. Но, если возражение сопровождается указанием на то, что оно должно воспрепятствовать вступлению в силу договора между возражающим и делающим оговорку государствами, договор не будет в силе вообще в отношении территории государства-преемника на дату правопреемства государств *для государства, делающего оговорку*. Однако практика, пожалуй, не содержит свидетельства сколько-нибудь серьезной озабоченности новых независимых государств по поводу возражений их предшественников против оговорок, сформулированных другими государствами. Проще всего считать, что возражение касается лишь государства-предшественника, выдвигавшего его, а на усмотрение государства-преемника оставить вопрос о выдвигании собственных возражений против оговорок, уже содержащихся в актах о ратификации, присоединении и т. д. других государств, в момент направления извещения о правопреемстве.

15) С учетом соображений, изложенных в предшествующих пунктах, характера современных многосторонних договоров и системы права, предусматриваемой в статьях 19—23 Венской конвенции о праве международных договоров, для регулирования вопроса об оговорках Комиссия решила принять прагматический и гибкий подход к рассмотрению проблемы оговорок и возражений против них в контексте настоящего проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Когда новое независимое государство направляет извещение о правопреемстве, это может быть вполне истолковано как выражение желания, чтобы его считали участником договора на тех же условиях во всех отношениях как его предшественника. Но когда начинают считать, что правопреемство в отношении договоров не наступает автоматически, а зависит от акта воли государства-преемника, то право может свободно регулировать условия, на которых такой акт воли должен получать силу.

16) Поскольку общая норма заключается в том, что оговорка может быть снята в одностороннем

²⁰⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 1 (англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2; там же, 1969 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/210, и там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225).

²⁰⁸ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

²⁰⁹ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

²¹¹ Эта норма не применяется к учредительным актам международных организаций или договорам, заключенным между «ограниченным числом государств», в соответствии со значением пункта 2 статьи 20.

порядке в любое время, вопрос о том, относится ли оговорка государства-предшественника к государству-преемнику, будет являться просто вопросом намерения последнего в момент направления извещения о правопреемстве. Если государство-преемник определенно поддерживает оговорку, то ответ ясен. Если оно хранит молчание в отношении этого, то вопрос заключается в том, должны ли существовать презумпция намерения сохранить оговорки, за исключением тех, которые по самой своей природе применяются исключительно в отношении государства-предшественника. Комиссия пришла к заключению, что по ряду причин такая презумпция необходима. Во-первых, презумпция намерения сохранить оговорки выразилась в самом понятии правопреемства в отношении договоров предшественника. Во-вторых, не следует в целом полагать, что государство приняло на себя более обременительные обязательства, если оно ясно не заявило о своем намерении сделать это, а если на основании лишь молчания государства-преемника считать, что оно отказывается от оговорок своего предшественника, то это значит возложить на него более обременительные обязательства. В-третьих, если презумпция сохранения оговорок не будет принята, фактическое намерение государства-преемника может быть непоправимо искажено, в то время как, если она будет принята и не будет соответствовать намерению государства-преемника, последнее может всегда исправить дело путем снятия оговорок. *Пункт 1* настоящей статьи соответственно устанавливает, что уведомление о правопреемстве должно рассматриваться с учетом оговорок государства-предшественника, если только: *a)* государство-преемник не выражает противоположного намерения (*подпункт а*); *b)* государство-преемник не формулирует новой оговорки, относящейся к тому же вопросу, несовместимой с оговоркой государства-предшественника (*подпункт а*); *c)* оговорка государства-предшественника не должна рассматриваться как оговорка, применяемая лишь в отношении самого этого государства (*подпункт б*)²¹². При подобных исключениях презумпция намерения сохранить оговорку государства-предшественника, таким образом, не может иметь места.

17) В *пункте 2* статьи предусматривается случай, когда государство-преемник формулирует собственные новые оговорки при установлении своего статуса в качестве участника или договаривающегося государства многостороннего договора в соответствии со статьями 12 или 13 настоящего проекта статей. Логически, как уже указывалось, можно сказать, что существует некоторое несоответствие, когда государство претендует на то, чтобы стать участником или договаривающимся государством договора в силу статуса предшест-

²¹² Примерами оговорок, относящихся лишь к государству-предшественнику, являются оговорки Соединенного Королевства в отношении распространения действия договора на зависимые территории.

венника и в то же время определять позицию в отношении договора, которая отличалась бы от позиции предшественника. Судя по всему, альтернативами в данном случае были бы: *a)* отказ рассматривать любое извещение о правопреемстве, обусловленное новыми оговорками, в качестве подлинного документа о правопреемстве, а рассматривать его в праве как случай присоединения, или *b)* рассматривать его как имеющее характер правопреемства, но в то же время применять к нему право, регулирующее оговорки, как если бы речь шла о совершенно новом выражении согласия быть связанным договором. Последняя альтернатива отражена в *пункте 2* настоящей статьи. Она соответствует практике Генерального секретаря как депозитария и имеет то преимущество, что позиция нового независимого государства, которое стремится продолжить участие своей территории в режиме договора, будет как можно более гибкой. Это может также облегчить позицию нового независимого государства в любом случае, когда договор по техническим причинам не открыт для его участия, кроме как посредством процедуры правопреемства. Разумеется, возможность государства-преемника формулировать новые оговорки в извещении о правопреемстве ограничивается общими правовыми нормами, регулирующими формулирование оговорок любым государством, а именно положениями статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров, *подпункты а, б и с* которой включены в *пункт 2* настоящей статьи.

18) Далее, в *подпункте 3 а* статьи 15 определяется, что при формулировании новым независимым государством новой оговорки в соответствии с *пунктом 2* настоящей статьи действуют нормы, изложенные в статьях 20, 21 и 22 и в *пунктах 1 и 4* статьи 23²¹³ Венской конвенции о праве международных договоров. Другими словами, в данном случае будут применимы общие нормы права договоров относительно принятия оговорок и возражений против них, юридических последствий оговорок и возражений против оговорок, снятия оговорок и возражений против оговорок и соответствующие нормы процедуры относительно оговорок. Хотя и были высказаны некоторые возражения против метода разработки проекта посредством ссылок, Комиссия решила принять этот метод, поскольку воспроизведение в данном *пункте* всех соответствующих положений значительно удлинит и утяжелило бы статью 15. Комиссия учла также тот факт, что настоящий проект статей должен служить дополнением к статьям по общему праву договоров, содержащимся в Венской конвенции, и стать составной частью цельной кодификации всего права договоров. Во всяком случае, ссылки на Венскую конвенцию в настоящей статье дадут правительствам возможность выразить свое мнение по всему вопросу со-

²¹³ *Пункты 2 и 3* статьи 23 Венской конвенции к настоящему вопросу не относятся.

ставления проектов статей методом ссылок в процессе кодификации.

19) И наконец, в *подпункте 3b* рассматривается конкретный случай, а именно тот случай, когда само государство-предшественник «приняло» оговорку, и ее приняли также все другие государства-участники в рамках многостороннего договора того характера, какой предусмотрен в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров. В подобном случае представляется недопустимым разрешать государству-преемнику возражать против уже сформулированной и принятой оговорки и тем самым исключать государство, сделавшее оговорку, из участия в данном договоре. Допущение подобного рода означало бы предоставление государству-преемнику по сути дела полномочий вынудить государство, уже являющееся участником договора, выйти из него. Во избежание такой возможности в пункте 3b предусматривается, что в случаях, подпадающих под действие пункта 2 статьи 20 Венской конвенции, новое независимое государство не имеет права формулировать возражения против оговорки, принятой всеми участниками данного договора.

Статья 16. Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

1. За исключением положений пунктов 2 и 3, когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства путем уведомления о правопреемстве, оно рассматривается как сохраняющее:

a) согласие государства-предшественника, в соответствии с договором, на обязательность для него лишь части его положений; или

b) выбор государством-предшественником, в соответствии с договором, различных его положений.

2. Новое независимое государство, устанавливая таким образом свой статус в качестве стороны или договаривающегося государства, может, однако, заявить о своем собственном выборе в отношении частей договора или различных положений в соответствии с условиями, изложенными в договоре для такого выбора.

3. Новое независимое государство может также осуществлять на тех же условиях, что и другие стороны или договаривающиеся государства, любое предусмотренное в договоре право отказываться или изменять любой такой выбор.

Комментарий

1) В настоящей статье затрагиваются вопросы, аналогичные рассматриваемым в статье 15. Она касается тех случаев, когда договор разрешает государству выразить согласие на обязатель-

ность для него лишь части договора или произвести выбор между различными положениями договора, то есть ситуаций, которые предусмотрены в пунктах 1 и 2, соответственно, статьи 17 Венской конвенции о праве международных договоров. Если государство-предшественник выразило согласие на обязательность для него лишь части договора или же, выразив согласие с договором, заявило о выборе между его различными положениями, то возникает вопрос о том, какой должна быть позиция государства, извещающего о своем правопреемстве в отношении договора.

2) Примером обязательности лишь части договора для государства-предшественника может служить Конвенция 1949 года о дорожном движении, пункт 1 статьи 2 которой допускает исключение приложений 1 и 2 при применении Конвенции. Документ о ратификации Соединенного Королевства, депонированный в 1957 году, содержал заявление об исключении этих приложений²¹⁴. Распространяя применение этой Конвенции на Кипр и Сьерра Леоне, Соединенное Королевство конкретно указало, что это распространение подчиняется тем же исключениям²¹⁵. С другой стороны, в случае с Мальтой было заявлено об исключении лишь приложения 1²¹⁶, в то время как в случае с Ямайкой заявление содержало оговорку в отношении одного пункта, по в нем не было упоминания о приложениях 1 и 2²¹⁷. Став независимыми, эти четыре страны направили Генеральному секретарю извещения о правопреемстве в отношении Конвенции. Три из них: Кипр, Сьерра Леоне и Мальта — сопроводили свои извещения заявлениями, воспроизводящими конкретные исключения, действовавшие в отношении их территорий до получения ими независимости²¹⁸. С другой стороны, Ямайка, на которую до получения независимости не распространялись эти исключения, не удовлетворилась простым повторением оговорки, выдвинутой Соединенным Королевством от ее имени; она добавила к этому заявление об исключении приложений 1 и 2²¹⁹.

3) В Конвенции 1949 года о дорожном движении имеется также пример выбора между различными положениями: приложение 6, раздел IV b позволяет участнику заявить, что он допустит автомобиль «с прицепом» лишь при определенных условиях, и Соединенное Королевство представило в этой связи заявления в отношении Кипра и Сьерра Леоне²²⁰. Эти заявления были повторены обеими странами в их извещениях о правопреемстве²²¹. Мальта, в отношении которой не

²¹⁴ См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 253.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 255 and 257.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 256.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*, pp. 251, 252 and 253.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 252.

²²⁰ *Ibid.*, pp. 255 and 257.

²²¹ *Ibid.*, pp. 251 and 253.

было сделано такого заявления, не затронула этот вопрос в своем извещении. С другой стороны, Ямайка, в отношении которой такого заявления также не было сделано²²², добавила к своему извещению заявление, сходное с заявлениями Кипра и Сьерра Леоне²²³.

4) Другой Конвенцией, иллюстрирующей вопрос о выборе различных положений, является Конвенция 1951 года о статусе беженцев, в статье 1, раздел В, которой имеется выбор между «событиями, происшедшими в Европе до 1 января 1951 года», и «событиями, происшедшими в Европе или в других местах*» до 1 января 1951 года, для определения объема обязательств, принимаемых в соответствии с Конвенцией²²⁴. В документе о ратификации Соединенного Королевства приводится более широкая формула обязательств «в Европе или в других местах», и в этой форме Конвенция была позднее распространена на Кипр, Гамбию и Ямайку²²⁵. Когда эти три страны должным образом поставили в известность Генерального секретаря о своем правопреемстве в отношении Конвенции, их извещения содержали выбор положений, находившихся ранее в силе в отношении их территорий²²⁶. Франция, в отличие от Соединенного Королевства, определила более узкую форму обязательства «в Европе», и именно в этой более узкой форме она распространила Конвенцию на все свои зависимые территории, 12 из которых позднее направили Генеральному секретарю извещения о правопреемстве²²⁷. Из этих 12 стран четыре сопроводили свои извещения заявлением о том, что они расширяют свои обязательства, вытекающие из Конвенции, путем принятия более широкой альтернативы «в Европе или других местах»²²⁸. Другие восемь стран первоначально просто объявили себя «несущими обязательства по Конвенции, применение которой было распространено на их территории до получения независимости». Очевидно, что при этом они исходили из того, что выбор Франции будет по-прежнему определять применение Конвенции к их территориям, ибо вскоре после извещения Генерального секретаря о своем правопреемстве три²²⁹ из них сообщили ему о расширении своих обязательств, вытекающих из Конвенции, путем принятия более широкой формулы, а четыре других²³⁰ поступили таким образом в период от восемнадцати месяцев до девяти лет. Оставшаяся одна страна²³¹ не изменила своего

извещения, и, таким образом, она все еще несет обязательства по более ограниченной формуле.

5) Конвенция о нормах, регулирующих использование гербовых бумаг, в связи с переводными и простыми векселями (1930 год), сама по себе не содержит выбора положений, однако Протокол к ней создает аналогичную ситуацию, допуская ратификацию каким-либо государством Конвенции или же его присоединение к ней в форме, ограничивающей обязательство представлением или оплатой векселей лишь за пределами заинтересованной страны. Именно с этим ограничением в период с 1934 по 1939 год Великобритания распространила данную Конвенцию на целый ряд своих зависимых территорий²³². В 1960 году Малайзия и в 1966 году Мальта сообщили Генеральному секретарю²³³ о своем правопреемстве в отношении этого договора Лиги Наций. В их уведомлениях не содержалось упоминания об этом ограничении, однако вряд ли можно сомневаться в том, что они намеревались продолжать применение этого договора в той же форме, что и до получения ими независимости.

6) Другим договором, в котором рассматривается случай правопреемства в отношении выбора положений, является Дополнительный протокол к Конвенции о режиме судоходных путей международного значения. Статья 1 позволяет признавать обязательства, вытекающие из Протокола, или «в отношении всех судоходных путей», или в отношении «всех естественных* судоходных путей». Соединенное Королевство согласилось с первой, более широкой формулой для себя и для большей части своих зависимых территорий²³⁴, включая Мальту, которая позднее представила Генеральному секретарю извещение о правопреемстве. В этом извещении было указано, что Мальта продолжает считать себя несущей обязательства по Протоколу в той форме, в которой они были распространены на ее территорию ее предшественником²³⁵.

7) Генеральное соглашение по тарифам и торговле также содержит доказательства имеющейся в этой связи практики. Статья XIV дает участнику возможность выбора при согласии на обязательность положений приложения J вместо определенных положений данной статьи²³⁶, и в 1948 году такой выбор был сделан Соединенным Королевством. В 1957 году Гана и Малайская Федерация стали независимыми, и при содействии Соединенного Королевства обе были объявлены договаривающимися сторонами — участниками этого соглашения. В то же время договаривающиеся

²²² *Ibid.*, p. 256.

²²³ *Ibid.*, p. 252.

²²⁴ *Ibid.*, p. 90.

²²⁵ *Ibid.*, p. 98.

²²⁶ *Ibid.*, pp. 91, 92 and 93.

²²⁷ *Ibid.*, p. 90 and foot-note 4.

²²⁸ Алжир, Гвинея, Марокко и Тунис (*ibid.*, p. 90, foot-note 3).

²²⁹ Камерун, Того и Центральноафриканская Республика (*ibid.*, p. 90, foot-note 4).

²³⁰ Берег Слоновой Кости, Дагомея, Нигер, Сенегал (*ibid.*).

²³¹ Конго (*ibid.*, p. 90).

²³² *Ibid.*, pp. 427—428.

²³³ Функции депозитария были переданы ему в связи с роспуском Лиги Наций.

²³⁴ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 438.

²³⁵ *Ibid.*, p. 439.

²³⁶ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 76 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 330.

стороны заявили, что следует считать, что выбор Соединенным Королевством приложения J применяется к обоим новым независимым государствам²³⁷. Несколько иная, но все же аналогичная форма выбора предлагается участнику ГАТТ в соответствии со статьей XXXV, в пункте 1 которой предусматривается:

Настоящее соглашение или, в ином случае, статья II настоящего соглашения не применяется в отношениях между любой договаривающейся стороной и любой другой договаривающейся стороной, если:

а) обе договаривающиеся стороны не приступили к переговорам о тарифах между собой, и

б) одна из договаривающихся сторон ко времени, когда она становится договаривающейся стороной, не согласна с таким применением.

Когда Япония стала участником ГАТТ в 1965 году, Бельгия, Франция и Соединенное Королевство применили это положение и в соответствии с ним исключили применение ГАТТ в своих отношениях с Японией²³⁸. Большое число бывших зависимых территорий этих стран, которые с того времени рассматривались как участники Соглашения, считали, что они унаследовали от своего предшественника право ссылаться на пункт 1 статьи XXXV в отношении Японии. Хотя эти три государства-предшественника и некоторые из государств-преемников в настоящее время отменили применение этого положения, оно все еще остается в силе для большинства государств-преемников²³⁹.

8) Комиссия пришла к заключению, что здесь применимы те же общие соображения, что и в случае оговорок. Поэтому если какое-либо новое независимое государство направляет извещение о правопреемстве, не делая конкретной ссылки на выбор своего предшественника в отношении частей договора или различных его положений и не заявляя о выборе от своего имени, то следует предполагать, что оно стремится сохранить договор в силе в отношении своей территории на той же основе, на какой он был в силе в момент получения независимости этим государством; иными словами, на основе выбора его предшественника. Генеральный секретарь обычно стремится получить разъяснение о намерении нового независимого государства в этой связи, когда оно направляет свое извещение о правопреемстве, и, несомненно, желательно, чтобы такое государство разъяснило свою позицию. Однако это не всегда происходит, и в таком случае, по-видимому, совершенно логично и необходимо (в противном случае невозможно определить, какой вариант положений обязателен для нового независимого государства) считать, что новое независимое государство сохраняет выбор своего предшественника. Следовательно, в пункте 1 статьи 16 общее правило изложено в форме предположения о сохранении выбора предшественника.

²³⁷ Там же, стр. 82 англ. текста, пункт 362.

²³⁸ Там же, пункт 359.

²³⁹ Там же, пункты 360—361.

9) С другой стороны, по тем же причинам, что и в случае оговорок, Комиссия высказала мнение, что государство, извещая о своем правопреемстве в отношении многостороннего договора, должно обладать таким же правом выбора в соответствии с положениями договора, какое было предоставлено государствам, выразившим свое согласие на обязательность для них любых других процедур. Поскольку правопреемство понимается не как автоматическое замещение предшественника, а как возможность и впредь распространять на данную территорию действие договора путем проявления воли, устанавливающего согласие на обязательность договора, не может быть возражений против предоставления государству-преемнику тех же прав на выбор, какие оно имело бы в соответствии с положениями договора, если бы оно стало участником путем присоединения. В пункте 2 статьи 16 государству соответственно предоставляется возможность, когда оно извещает о своем правопреемстве, осуществлять любое право на выбор, предусмотренное в договоре, на тех же условиях, что и другие участники.

10) Договоры, которые предоставляют право на выбор в отношении частей договора или на выбор между различными положениями, нередко предоставляют государству право после этого изменить свой выбор²⁴⁰. Действительно, когда такой выбор вызывает ограничение объема договорных обязательств государства, то, безусловно, подразумевается право отменить это ограничение путем отказа от такого выбора. Что касается государства-преемника, то, когда оно устанавливает себя в качестве участника договора в своем собственном качестве, оно должно определенно рассматриваться в качестве участника, обладающего наряду с другими участниками правом отказаться от выбора, действующего в отношении его территории, или изменить его; это и предусматривается в пункте 3 статьи 16.

Статья 17. Извещение о правопреемстве

1. Извещение о правопреемстве в отношении многостороннего договора в соответствии со статьей 12 или 13 представляется в письменном виде.

2. Если извещение не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему извещение, может быть предложено представить свои полномочия.

3. Если договором не предусматривается иное, извещение о правопреемстве:

а) препровождается, если нет депозитария, непосредственно государствам, которым оно пред-

²⁴⁰ Например, статья 1, В (2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев (United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 154); статья 2 (2) Конвенции 1949 года о дорожном движении (*ibid.*, vol. 125, p. 24).

назначено, или, если есть депозитарий,— последнему;

b) считается представленным соответствующим государством только по получении его тем государством, которому оно было препровождено, или же соответственно по получении его депозитарием;

c) если оно препровождается депозитарию, считается полученным государством, которому оно предназначено, только после того как последнее было информировано об этом депозитарием.

Комментарий

1) Статья 17 касается процедуры, с помощью которой новое независимое государство может в соответствии со статьей 12 или 13 осуществлять свое право на установление своего статуса в качестве участника или договаривающегося государства многостороннего договора в результате правопреемства.

2) Указание на практику, которой Генеральный секретарь придерживается в связи с этим вопросом, можно найти в письме, которое он направляет новым независимым государствам, с просьбой сообщить об их намерении относительно договоров, депозитарием которых он является. В этом письме говорится, в частности, следующее:

В соответствии с этой практикой новые государства, как правило, признают обязательность таких договоров для себя посредством официального извещения, направляемого Генеральному секретарю главой государства или правительства или министром иностранных дел²⁴¹.

Однако, хотя полученные Генеральным секретарем извещения в большинстве случаев подписываются главой государства или правительства или министром иностранных дел, некоторые государства присылают сообщения, подписанные должностным лицом министерства иностранных дел или главой постоянного представительства при Организации Объединенных Наций, действующими в соответствии с полученными инструкциями²⁴², и Генеральный секретарь считает эти сообщения достаточными.

3) Поэтому, согласно депозитарной практике Генерального секретаря, сдача на хранение официального документа, подобного тому, который требуется при ратификации или присоединении, не считается необходимой. Все, что требуется, это письменное извещение, в котором государство выражает желание, чтобы договор действовал по-прежнему в отношении его территории. Кроме того, хотя Генеральный секретарь считает желательным, чтобы извещение исходило от главы государства или правительства или от министра

иностранного дела, любая подпись, которая надлежащим образом удостоверяет право государства представлять такое извещение, считается достаточной.

4) В своей депозитарной практике правительство Швейцарии также, по-видимому, считает достаточным любое сообщение, в котором авторитетно выражается желание нового независимого государства быть по-прежнему связанным договором. Так, например, в отношении Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов по ее пересмотру, депозитарием которых является правительство Швейцарии, оно считало, что «заявление о преемственности» является нормальной процедурой, при помощи которой новое независимое государство осуществляет в настоящее время свое право стать участником в результате правопреемства²⁴³. Аналогичным образом в отношении Женевских конвенций о гуманном обращении 1864, 1906, 1929 и 1949 годов, депозитарием которых является федеральный совет Швейцарии, передача «заявления о преемственности» являлась нормальной процедурой, при помощи которой новые независимые государства становились участниками в результате правопреемства²⁴⁴. Федеральный совет Швейцарии считает также достаточной любую другую форму уведомления, например «заявление о применении» или «заявление о продолжении применения», при условии, что намерение нового независимого государства считать себя по-прежнему связанным условиями договора является очевидным. Федеральный совет Швейцарии принимает также заявление о преемственности почти в любой форме при условии, что оно исходит от компетентных органов власти государства, например в форме ноты, письма или даже телеграммы; кроме того, подпись не только главы государства или правительства или министра иностранных дел, но также уполномоченного дипломатического представителя считается Советом достаточным свидетельством права делать заявление от имени государства. Получив такие заявления о преемственности, Федеральный совет Швейцарии регистрирует их в Секретариате Организации Объединенных Наций в том же порядке, что и извещения о присоединении.

5) Практика других депозитариев осуществляется в аналогичном порядке. Практика Соединенных Штатов, например, состоит в признании права новых независимых государств «...объявлять о непрерывной обязательности для них многосторонних договоров, заключенных вне рамок международных организаций от их имени управляющим государством до обретения новым госу-

²⁴³ Там же, 1968 год, том II, стр. 22 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 72.

²⁴⁴ Там же, стр. 50 англ. текста, пункт 215. Следует отметить, что Женевские конвенции о гуманном обращении также допускают упрощенные формы «присоединения» (там же, пункт 214).

²⁴¹ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

²⁴² Там же, стр. 125 англ. текста, пункт 162.

дарством полного суверенитета»²⁴⁵. Еще одним примером являются Нидерланды, которые как депозитарий Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров признают, по-видимому, в качестве имеющего силу любое выражение желания нового независимого государства считаться участником договора, сообщаемое им в дипломатической ноте или письме²⁴⁶.

б) В некоторых случаях швейцарское правительство принимало извещение не от самого нового независимого государства, а от государства-предшественника. Так было до второй мировой войны, когда в 1928 году Соединенное Королевство известило его о желании Австралии, Британской Индии, Канады, Новой Зеландии и Южной Африки считаться участниками Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения²⁴⁷, и в 1937 году, когда Соединенное Королевство известило его об участии Бирмы в Женевских конвенциях 1929 года о гуманном обращении²⁴⁸. После второй мировой войны это также было сделано в одном случае, а именно в 1949 году, когда швейцарское правительство сочло достаточным сообщение правительства Нидерландов, в котором выражалось мнение этого правительства о том, что новую Республику Индонезию следует считать членом Бернского союза.

7) Однако случаи с бывшими британскими доминионами были совершенно особенными, что было обусловлено как обстоятельствами получения ими независимости, так и их особым отношением к британской короне в рассматриваемый период. Таким образом, на основании этих случаев нельзя делать общий вывод о том, что извещение государства-предшественника как таковое является достаточным свидетельством желания нового независимого государства по-прежнему считаться связанным положениями договора. Ясно, что новое независимое государство в первые дни своей независимости может счесть удобным пользоваться дипломатическими услугами государства-предшественника в целях направления сообщения депозитарию²⁴⁹. Но все принципиальные соображения — и в не меньшей степени принципы независимости и самоопределения — требуют, чтобы акт выражения желания нового независимого государства считаться участником договора в качестве государства-преемника был актом самого нового государства, а не государст-

ва-предшественника. Другими словами, извещение о правопреемстве для того, чтобы оно было действенным, должно либо исходить непосредственно от компетентных органов власти нового независимого государства, либо сопровождаться доказательством того, что оно доводится до сведения депозитария по специальному указанию этих органов. Если приятие швейцарским правительством сообщения нидерландского правительства о правопреемстве Индонезии в отношении Бернской конвенции, упомянутое в предыдущем пункте, следует понимать как основывающееся на другой точке зрения, то это не является прецедентом, который может быть одобрен Комиссией. Уже тот факт, что Республика Индонезия приняла вскоре меры по денонсированию Конвенции, подтверждает желательность требования извещения о правопреемстве, исходящего от компетентных органов нового независимого государства²⁵⁰.

8) Как указывалось выше, новое независимое государство может известить о своем правопреемстве в отношении договора не только на основании статьи 12, когда его предшественник является участником договора на дату правопреемства, но также и на основании статьи 13, когда его предшественник является договаривающимся государством. По этой причине «извещение о правопреемстве» определяется в подпункте 1g статьи 2 как означающее в связи с многосторонним договором «любое извещение, в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государствам или депозитарию и выражающее его согласие считаться связанным этим договором». По этому определению предполагается, что не требуется сдачи на хранение официального документа о правопреемстве, и это предположение полностью подтверждается анализом практики, произведенным в предыдущих пунктах настоящего комментария. Поэтому возникает следующий вопрос: каковы минимальные формальные требования, которым должно удовлетворять извещение о правопреемстве? Хотя оба случая не являются абсолютно аналогичными, по мнению Комиссии, обоснование может быть найдено в статье 67 Венской конвенции о праве международных договоров, где содержатся положения, касающиеся документов, необходимых для объявления договора недействительным, для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия. По условиям этой статьи уведомление о любом требовании, направляемое с тем, чтобы сослаться на основание для оспаривания действительности договора, для прекращения договора и т. д., должно делаться в письменной форме (пункт 1); любой акт, имеющий целью объявление договора недействительным, прекращение до-

²⁴⁵ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 224.

²⁴⁶ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 31 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 124.

²⁴⁷ Там же, стр. 12 англ. текста, пункты 22—23.

²⁴⁸ Бирма, хотя и отделенная от Индии, не была в то время независимым государством, но она рассматривается как государство, ставшее участником Конвенции в 1937 году (там же, стр. 39 англ. текста, пункт 160, и стр. 50 англ. текста, пункт 216).

²⁴⁹ Так произошло в бывших британских доминионах.

²⁵⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 26—31.

говора и т. д., оформляется в виде документа, препровождаемого другим участникам, и, если такой документ не подписан главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, может потребоваться представление полномочий (пункт 2).

9) Таким образом, формулировка *пунктов 1 и 2* статьи 17 составлена по образцу формулировки статьи 67 Венской конвенции. В них предусматривается, что извещение о правопреемстве в соответствии со статьей 12 или 13 выполняется в письменном виде и что если оно не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему извещение, может быть предложено представить свои полномочия. В *пункте 3*, который соответствует статье 78 Венской конвенции, добавляется, что при отсутствии депозитария извещение препровождается непосредственно государствам, которым оно предназначено, или, если есть депозитарий, — последнему. В каждом случае в пункте точно предусматривается момент, на который извещение считается сделанным.

Статья 18. Последствия извещения о правопреемстве

1. Если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом, то новое независимое государство, которое направляет извещение о правопреемстве в соответствии с положениями статьи 12 или 13, считается стороной или в соответствующем случае договаривающимся государством договора:

a) по получении этого извещения депозитарием; или

b) если депозитария не имеется, то по получении этого извещения сторонами или в соответствующем случае договаривающимися государствами.

2. Когда в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство считается стороной договора, действовавшего на дату правопреемства государств, договор считается имеющим силу в отношении этого государства с даты правопреемства государств, если:

a) договор не предусматривает ничего иного;

b) в отношении договора, который подпадает под действие положений статьи 12, пункт 3, всеми сторонами не согласована более поздняя дата;

c) в отношении других договоров в извещении о правопреемстве не указана более поздняя дата.

3. Когда в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство считается договаривающимся государством договора, который не был в силе на дату правопреемства государств, то до-

говор вступает в силу в отношении этого государства на дату, предусмотренную договором для его вступления в силу.

Комментарий

1) В данной статье рассматриваются юридические последствия извещения о правопреемстве, сделанного новым независимым государством в соответствии со статьей 12 или 13 настоящего проекта статей. При рассмотрении этого вопроса необходимо особенно иметь в виду следующие три статьи Венской конвенции о праве международных договоров: статью 78, касающуюся уведомлений и сообщений; статью 16, касающуюся депонирования ратификационных документов, документов о принятии, утверждении или присоединении; статью 24, касающуюся вступления в силу.

2) В пункте *a* статьи 78 Венской конвенции по существу предусматривается, что любое уведомление или сообщение, сделанное любым государством в соответствии с Конвенцией, направляется депозитария, если таковой имеется, а если такового нет, то непосредственно государствам, которым оно предназначено. Это чисто процедурное положение уже отражено в статье 17 настоящего проекта и дополнительного разъяснения в настоящем комментарии не требует. В пункте *b* статьи 78 предусматривается, что любое уведомление или сообщение такого рода «считается сделанным соответствующим государством только по получении его тем государством, которому оно было препровождено, или же, в зависимости от случая, по получении его депозитарием». Однако в пункте *c* дополнительно указывается, что если оно препровождается депозитария, то оно «...считается полученным государством, для которого оно предназначено, только после того, как последнее было информировано об этом депозитарием...». Согласно этим двум подпунктам, таким образом, юридическая связь между извещающим государством и любым другим государством-участником или, в зависимости от случая, договаривающимся государством устанавливается окончательно лишь после того, как другая сторона или договаривающееся государство получило уведомление или было информировано об этом депозитарием.

3) С другой стороны, в статье 16 Венской конвенции говорится, что если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты, документы о принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства на обязательность для него договора с момента депонирования их у депозитария или с момента уведомления о них договаривающихся государств или депозитария, *если так условились*. Действие этих положений заключается в том, что в соответствии с процедурой «депонирования» согласие на обязательность устанавливается с момента депонирования документа у депозитария; то же са-

мое происходит и при применении процедуры «извещения», когда в самом договоре предусматривается извещение депозитария. С другой стороны, в том случае когда в договоре предусматривается извещение других договаривающихся государств, применяется статья 78 Венской конвенции, и согласно принять на себя обязательство устанавливается лишь с момента получения извещения соответствующим договаривающимся государством.

4) В данном случае право на извещение о правопреемстве не происходит из какого-либо условия договора, за исключением сравнительно немногих случаев, о которых говорится в статье 9 настоящего проекта. Оно происходит из обычного права. Тем не менее в каждом случае многосторонний договор будет либо иметь, либо не иметь депозитария. Кроме того, извещение о правопреемстве представляет собой акт, подобный депонированию документа или извещению о нем. Поэтому в том случае, когда извещение о правопреемстве делается в отношении договора, имеющего депозитария, предполагается, что правила, установленные в пунктах *b* и *c* статьи 16 Венской конвенции, должны применяться по аналогии. Коротко говоря, извещение следует рассматривать как удостоверение согласия государства-преемника принять на себя обязательства (по договору) с момента получения извещения депозитарием. С другой стороны, при отсутствии депозитария, видимо, естественно будет применить по аналогии правовую норму, содержащуюся в пункте *b* статьи 78 Венской конвенции. В этом случае юридическая связь между извещающим новым независимым государством и любым другим заинтересованным государством не будет установлена до получения последним этого извещения.

5) Таким образом, в *пункте 1* говорится, что, «если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом», когда новое независимое государство делает уведомление о правопреемстве в соответствии с положениями статей 12 и 13 настоящих статей, оно считается стороной или в соответствующем случае договаривающимся государством договора по получении этого извещения депозитарием или, при отсутствии такового, по получении его соответствующими сторонами или договаривающимся государствами.

6) Момент установления статуса нового независимого государства в качестве «участника» или «договаривающегося государства» многостороннего договора не обязательно совпадает с моментом вступления в силу данного договора в отношении этого государства. В связи с этим следует обратиться к статье 24 Венской конвенции. Пункты 1 и 2 этой статьи касаются вступления в силу самого договора. В них устанавливается, что это происходит в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами,

или при отсутствии такого положения или договоренности, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора. Далее, в пункте 3 говорится, что после вступления договора в силу дата вступления этого договора в силу для любого отдельного государства совпадает с датой заявления последнего о его согласии на обязательность для него договора, если в договоре не предусматривается иное. В некоторых многосторонних договорах предусматривается, что они вступают в силу сразу же после депонирования (или извещения об этом) установленного количества ратификационных грамот, документов о присоединении и т. д. и что после этого они вступают в силу для любого отдельного государства с момента депонирования (или извещения об этом) ратификационной грамоты, документа о присоединении и т. д. Однако в настоящее время очень часто предусматривается, что договор вступает в силу через 30 дней или три, или даже шесть месяцев после депонирования (или извещения об этом) последнего из установленного количества документов, необходимых для вступления договора в силу; предусматривается также отсрочка на такой же срок для последующего вступления договора в силу в отношении отдельных государств. Это характерно для подавляющего большинства многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, — категории договоров, которые очень часто требовали извещения о правопреемстве. Поэтому возникает вопрос о том, следует ли рассматривать положение договора, предусматривающее установление такого периода отсрочки для ратификационных грамот, документов о присоединении и т. д., как распространяющееся по аналогии на извещения о правопреемстве.

7) Практика договоров скорее подтверждает, что после направления извещения о правопреемстве новое независимое государство рассматривается в качестве участника договора с момента *установления независимости*. В меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь», содержатся следующие замечания по этому вопросу:

Как правило, новые государства, которые признали сохранение обязательности для них договоров, считают себя связанными этими обязательствами с момента достижения независимости. Однако, что касается международных конвенций по вопросам труда, новые государства обычно считают их положения обязательными для себя с даты принятия этих государств в Международную организацию труда²⁵¹.

Более того, в письме Генерального секретаря, выступающего в качестве депозитария многосторонних договоров, направленном новым незави-

²⁵¹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 126 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 164.

симым государствам, нет указания на сроки отсрочки, предусмотренные в некоторых из договоров, упоминаемых в этом письме. В нем просто указывается:

...новые государства, как правило, признают обязательность для них таких договоров путем направления официального извещения Генеральному секретарю [...] Юридическая сила такого извещения, о котором Генеральный секретарь, выполняя функции депозитария, сообщает всем заинтересованным государствам, состоит в том, чтобы считать новое государство участником соответствующего договора в своем новом качестве с момента установления независимости, сохраняя таким образом непрерывность действия договора на своей территории...²⁵².

Из этого следует, что в практике Генерального секретаря в качестве депозитария вопрос о сроках отсрочки не рассматривается как относящийся к извещениям о правопреемстве. Поэтому представляется, что, по-видимому, понятие преемственности, присущей «правопреемству», рассматривалось как исключаящее применение положения, определяющего период отсрочки для вступления в силу. С другой стороны, можно было бы сказать, что, как это ясно и в статье 28 Венской конвенции, не обязательно должны совпадать дата вступления договора в силу и дата начала применения его положений. Тем не менее извещения о правопреемстве *ex hypothesi* предполагают наличие связи между соответствующей территорией и договором, заключенным государством-предшественником, и, исходя из этого, видимо, было бы оправданно рассматривать их как не подпадающие под общее намерение договаривающихся государств поставить вступление в силу в зависимость от периода отсрочки. Кроме того, как уже указывалось ранее, право на извещение о правопреемстве, как правило, вытекает не из самого договора, а из обычного права.

8) Заявление, содержащееся в цитированном выше меморандуме Секретариата, в отношении конвенций по вопросам труда требует некоторого разъяснения. Извещения о правопреемстве в отношении конвенций по вопросам труда представляются в форме заявлений о преемственности при вступлении или принятии нового государства в члены МОТ; дата их регистрации в Секретариате Организации Объединенных Наций является датой принятия государства в члены МОТ. Точно так же дата вступления в силу конвенции для нового государства является датой принятия его в члены МОТ, поскольку с этой даты вступает в силу заявление о преемственности и устанавливает его согласие на обязательность для него данной Конвенции. Однако в практике МОТ государство, делающее заявление о преемственности, затем рассматривается в качестве участника соответствующей конвенции с даты установления его независимости.

9) Аналогичная точка зрения, по-видимому, принята и в отношении многосторонних договоров,

депозитарием которых является правительство Швейцарии. Так, например, в случае Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов ее пересмотра новое независимое государство, направляющее уведомление о правопреемстве, рассматривается как непрерывно обязанное выполнять Конвенцию с момента установления независимости. На самом деле, по-видимому, в данном случае применяется принцип, на основании которого Конвенция рассматривается в качестве постоянно действующей для государства-преемника с того момента, когда ее действие было распространено на территорию этого государства государством-предшественником²⁵³. Например, Цейлон и Кипр считаются участниками Римского договора с 1 октября 1931 года, то есть с даты введения его в силу в этих странах Великобритании. Напротив, когда новое государство выражает свое согласие на обязательность для него договора путем *присоединения*, это государство считается участником договора лишь с даты вступления в действие документа о присоединении²⁵⁴. В отношении Женевских конвенций о гуманном обращении в настоящее время Федеральный совет Швейцарии придерживается правила, в соответствии с которым новое независимое государство, направляющее извещение о правопреемстве, рассматривается в качестве участника договора с даты достижения им независимости; и сейчас, как правило, делается заявление об этом при регистрации извещения в Секретариате Организации Объединенных Наций²⁵⁵.

10) Нидерландское правительство, являясь депозитарием Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров, по-видимому, занимает позицию, близкую к позиции швейцарского правительства в отношении конвенций об охране авторских прав на литературные и художественные произведения. В регистр подписей, ратификаций, присоединений и т. д. оно заносит государства-преемников в качестве участников не с даты достижения ими независимости, а с даты ратификации конвенции государством-предшественником или даты присоединения к ним²⁵⁶. Практика Соединенных Штатов Америки как депозитария состоит в признании права новых государств «объявлять о непрерывной обязательности для них многосторонних договоров, заключенных вне рамок международных организаций от их имени управляющим

²⁵³ Там же, 1968 год, том II, стр. 22—23 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 78—82.

²⁵⁴ Один месяц спустя после депонирования этого документа (там же, стр. 23 англ. текста, пункт 81).

²⁵⁵ Там же, стр. 51—52 англ. текста, пункты 219—224. Только в одном случае в самом начале (Транснордания) Федеральный совет Швейцарии рассматривал дату получения извещения в качестве даты, с которой положения Конвенции стали обязательными для нового государства (там же, стр. 52 англ. текста, пункт 223).

²⁵⁶ Там же, стр. 31 англ. текста, пункт 125.

²⁵² Там же, стр. 122 англ. текста, пункт 134.

государством...»²⁵⁷. В качестве примера такой практики Соединенные Штаты указывают на Цейлон и Малайю как на случаи, когда независимые государства ясно заявили, что они считают себя участниками Международного соглашения о транзитных воздушных перевозках (1944 год) с даты его принятия своим предшественником — Соединенным Королевством²⁵⁸, и на Пакистан как на случай, когда новое независимое государство рассматривалось участником с даты установления независимости — даты его отделения от Индии²⁵⁹.

11) Таким образом, имеется определенная последовательность в практике применения принципов преемственности при извещении о правопреемстве, однако она не всегда единообразна, так как в одних случаях в качестве соответствующей даты берется дата установления независимости, а в других случаях — дата, когда государство-предшественник стало участником договора. Более общая практика и установившаяся практика Генерального секретаря в качестве депозитария большого количества многосторонних договоров сводится к тому, что государство, направляющее извещение о правопреемстве, рассматривается в качестве участника договора с даты установления независимости, то есть с момента наступления «правопреемства». Эта практика представляется логичной, поскольку именно с этого времени новое независимое государство получает статус государства и принимает на себя международную ответственность за территорию, к которой относится правопреемство. Концепция правопреемства и непрерывность полностью осуществляются, если извещение о правопреемстве нового независимого государства имеет обратную силу с даты установления независимости, так как в результате этого считается, что новое независимое государство принимает на себя с этой даты международную ответственность за выполнение договора в отношении своей территории. Распространенные действия извещения на период, предшествующий этой дате, означало бы, что на новое независимое государство возлагается международная ответственность за невыполнение обязательств его предшественника в связи с этим договором до момента наступления правопреемства. Это представляется излишним, и трудно предположить, что новые независимые государства, заявившие о том, что они становятся участниками с даты извещения, присоединения, принятия или утверждения договора их предшественниками, имели в виду подобный результат. Конечно, справедливо, что эти новые независимые государства являются в большинстве случаев государствами, которые заключили с государством-предшественником «соглашение о передаче прав и обя-

зательств»²⁶⁰. Однако также трудно предположить, что при заключении такого соглашения, каким бы широким оно ни было²⁶¹, в их намерения входило нечто большее, чем принятие на себя с этого момента в отношении соответствующей территории международной ответственности за выполнение договора в будущем, которое до этого возлагалось на их предшественника.

12) В свете этих соображений пункт 2 настоящей статьи содержит положение, в соответствии с которым в тех случаях, когда на основании пункта 1 настоящей статьи новое независимое государство считается участником многостороннего договора, приобретающего силу с момента правопреемства государств, считается, что договор имеет силу в отношении этого государства с даты правопреемства государств, кроме тех случаев, которые подпадают под действие положений, содержащихся в подпунктах а, б и с пункта 2. Эта презумпция, подразумевающая отклонения от общей нормы, содержащейся в пункте 3 статьи 24 Венской конвенции о праве международных договоров, видимо, оправдана в свете существующей практики и той цели, которая обычно преследуется при уведомлении о правопреемстве. Эта презумпция может быть опровергнута положениями самого договора (подпункт а) или в определенных особых случаях соглашением участников договора (подпункт б) или на основе выражения воли нового независимого государства (подпункт с).

13) Исключение, содержащееся в подпункте 2 а, носит тот же характер, что и исключение, содержащееся в пункте 3 статьи 24 Венской конвенции. В этом вопросе превалируют положения данного договора. Так, например, если в случае, подпадающем под действие статьи 9 настоящих статей, договор должен не только заранее предусматривать уведомления о правопреемстве, но и предписывать период отсрочки до вступления данного договора в силу в отношении уведомляющего государства, положения договора будут применяться и договор вступает в силу в отношении этого государства только после истечения данного периода отсрочки.

14) Подпункт 2 б касается конкретного случая многостороннего договора, который в силу содержащихся в нем условий или в результате ограниченного числа участвующих в переговорах государств, а также в силу объекта и цели договора должен рассматриваться как требующий согласия всех сторон в отношении участия в данном договоре любого другого государства. Подпункт

²⁶⁰ Например, Кипр и Цейлон.

²⁶¹ Обычная формулировка в соглашениях Соединенного Королевства о передаче прав и обязательств гласит:

«Все международные обязательства и ответственность правительства Соединенного Королевства, возникающие в связи с любыми действующими международными документами, в дальнейшем возлагаются на правительство [нового государства] постольку, поскольку такой акт может быть применен по отношению к [новому государству]».

²⁵⁷ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 224.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 225.

²⁵⁹ *Ibid.*

2 *b* предусматривает для участников этих договоров сохранение свободы договариваться относительно более поздней даты, чем дата правопреемства государств. В этом случае считается, что договор вступает в силу в отношении уведомляющего государства с более поздней даты, о которой была достигнута договоренность участников.

15) В соответствии с *подпунктом 2 с* уведомляющему государству предоставляется возможность стать участником договора с момента уведомления, а не с момента установления независимости данного государства. Когда уведомление о правопреемстве относится к многосторонним договорам, помимо тех, о которых упоминается в предыдущем пункте, новое независимое государство имеет право указать в своем извещении дату более позднюю, чем дата правопреемства государств; в этом случае более поздняя дата будет соответственно рассматриваться как дата, с которой договор вступает в силу для данного государства.

16) И последнее, в *пункте 3* данной статьи предусматривается, что в тех случаях, когда новое независимое государство считается договаривающимся государством многостороннего договора, который *не был в силе* на дату правопреемства государств, договор вступает в силу в отношении нового независимого государства на дату, предусмотренную договором для его вступления в силу. Эта норма соответствует правовой норме, содержащейся в *пункте 1* статьи 24 Венской конвенции.

РАЗДЕЛ 3. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 19. Условия, при которых договор считается действующим

1. Двусторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником в соответствии с положениями договора, когда:

- a)* они об этом особо договорились; или
- b)* из-за своего поведения они должны считаться выразившими такое согласие.

2. Договор, считающийся находящимся в силе в соответствии с *пунктом 1*, применяется в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником с даты правопреемства государств, если из их соглашения не вытекает или иным образом не установлено иное намерение.

Комментарий

1) Настоящая статья касается условий, при которых двусторонний договор, действовавший между государством-предшественником и другим

государством на дату правопреемства государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником. Как уже отмечалось²⁶², вопрос о том, может ли государство-преемник иметь *право* считать себя участником или договаривающимся государством от своего имени по отношению к договорам, действующим на дату правопреемства государств, является самостоятельным вопросом, отличным от вопроса о том, *обязано* ли оно поступать таким образом. В статье 11 настоящего проекта изложено общее правило, согласно которому новое независимое государство *ipso jure* не связано договорами его предшественника и не обязано принимать каких-либо мер с целью стать участником или договаривающейся стороной в отношении этих договоров. Это правило применяется также к двусторонним и многосторонним договорам; однако все еще остается открытым вопрос о том, означает ли это, что на государство-правопреемника может распространяться принцип *tabula rasa* в отношении двусторонних договоров.

2) Метафора *tabula rasa*, как уже отмечалось в комментарии к статье 11, допустима только постольку, поскольку она выражает тот основной принцип, что новое независимое государство начинает свою международную жизнь, не имея никакого общего обязательства принимать на себя обязательства по договорам своего предшественника. Совершенно ясно, что договор, имеющий силу в отношении территории на дату правопреемства, зачастую применяется впоследствии между государством-преемником и другим или другими участниками договора; и это показывает, что бывшая правовая связь между территорией и договорами государства-предшественника имеет, по крайней мере, некоторые правовые последствия для последующих отношений между государством-преемником и другими участниками договора. Тогда как в отношении многих многосторонних договоров эта правовая связь порождает, по-видимому, фактическое право для государства-преемника утвердить себя в качестве участника договора или договаривающегося государства, этого не наблюдается, по-видимому, в связи с двусторонними договорами.

3) Причины этого носят двойной характер. Во-первых, субъективный момент — правосубъектность другой договаривающейся стороны, — хотя он является также элементом в многосторонних договорах, неизбежно играет более доминирующую роль в отношениях по двусторонним договорам, поскольку сама цель большинства двусторонних договоров состоит в регулировании взаимных прав и обязательств сторон путем ссылки в основном на их конкретные отношения и интересы. Вследствие этого нельзя на основании предшествующего принятия государством двустороннего договора, применимого к территории, ав-

²⁶² См. комментарий к статье 11, пункт 2, выше.

томатически делать вывод о том, что оно после правопреемства готово поступать таким же образом в отношении совершенно нового суверена этой территории. Во-вторых, в случае двустороннего договора не возникает вопроса о введении договора в силу *между государством-преемником и его предшественником*, как это происходит в случае многостороннего договора. Правда, в отношении остающейся территории государства-предшественника договор будет продолжать оставаться в силе на двусторонней основе между ним и другим участником договора. Но если договор станет применимым между этим другим участником и государством-преемником, он станет таковым в качестве новой и чисто двусторонней связи между ними, не зависящей от государства-предшественника. Равным образом договор вовсе не вступит в силу между государством-преемником и государством-предшественником. Нет сомнения в том, что государство-преемник и государство-предшественник могут решить урегулировать определенный вопрос, например выдачу преступников или тарифы, на подобной же основе. Но в таком случае это будет сделано посредством нового договора, который будет ограничен лишь их участием и юридически не будет связан с каким-либо договором, вступившим в силу до достижения государством-преемником независимости. Поэтому при двусторонних договорах правовые элементы, подлежащие рассмотрению при оценке прав государства-преемника, отличаются в некоторых существенных отношениях от такого же рода элементов в связи с многосторонними договорами.

4) Из наблюдающейся на практике большой меры преемственности иногда делалось общее предположение, что двусторонние договоры, действующие в отношении территории и известные государству-преемнику, продолжают оставаться в силе, если противоположное решение не объявляется в течение разумного срока после достижения независимости государством-преемником²⁶³. Некоторые авторы видят даже в этом общий принцип преемственности, подразумевающий юридические права и обязанности в отношении сохранения в силе двусторонних договоров государства-предшественника. Действительно, в рамках договоров некоторых категорий преемственность в том или ином виде наблюдается с заметной регулярностью. Это относится, например, к соглашениям в области воздушного транспорта и к торговым соглашениям, которые рассматриваются во втором²⁶⁴ и третьем²⁶⁵ исследованиях Секретариата о «Правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров».

²⁶³ См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. xiii and pp. 557—595, and *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. xiii and pp. 589—632.

²⁶⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая)*, стр. 140, документ A/CN.4/243.

²⁶⁵ Там же, стр. 177, документ A/CN.4/243/Add.1.

5) Главная причина того, почему с такой частотой при правопреемстве некоторая степень преемственности придается таким договорам, как соглашения в области воздушного транспорта и торговые соглашения, кроется, по-видимому, в практическом удобстве преемственности для заинтересованных государств в существующих условиях. Воздушный транспорт сегодня является частью международной связи в той же мере, что и железнодорожный и морской транспорт; и практически весьма возможно, что как государство-преемник, так и другое заинтересованное государство пожелают, чтобы любой существующий вид обслуживания в области воздушного транспорта продолжал действовать по крайней мере временно, пока не будут проведены новые мероприятия²⁶⁶. Международная торговля также является неотъемлемой частью современных международных отношений, и, как показывает практика, как государство-преемник, так и другие заинтересованные государства считают удобным во многих случаях допускать, чтобы существующие торговые соглашения оставались в силе временно, впредь до заключения новых²⁶⁷.

6) Соглашения о технической или экономической помощи составляют другую категорию договоров, в отношении которых практика показывает большую степень преемственности²⁶⁸. Примером может служить обмен нотами между Соединенными Штатами Америки и Заиром в 1962 году относительно непрерывности действия некоторых заключенных между Соединенными Штатами и Бельгией договоров об экономическом сотрудничестве в отношении Конго, которые воспроизводятся в «Материалах о правопреемстве государств»²⁶⁹. В общем мнении Соединенных Штатов — заинтересованной стороны в отношении многих таких договоров, как было указано, состояло в том, что соглашение об экономическом сотрудничестве «должно считаться соглашением, продолжающим оставаться в силе для нового независимого государства, если это государство продолжает извлекать пользу в силу этого соглашения»²⁷⁰.

²⁶⁶ В обзоре практики, приведенном в исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта (там же, стр. 174 и 175, документ A/CN.4/243, пункты 177 и 182), подчеркивается преобладание преемственности в случае таких соглашений.

²⁶⁷ В данном случае обзор практики, приведенный в исследовании Секретариата по вопросу торговых соглашений (там же, стр. 215 и 216, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 169 и 172), позволяет сделать вывод о значительной степени преемственности.

²⁶⁸ См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 567.

²⁶⁹ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 219—220. См. также обмен нотами между Соединенными Штатами Америки и Сомалийской Республикой в 1961 году (*ibid.*, pp. 216 and 217).

²⁷⁰ См. Note by an Assistant Legal Adviser to the Department of State in *The American Journal of International Law* (Washington D. C.), vol. 59, No. 1 (January 1965), p. 96. Ср. замечание о том, что «экономические соглашения так-

7) Определенная степень «преемственности де-факто» была также выявлена в нескольких других категориях договоров, например относящихся к отмене виз, миграции или консульским правам, и в соглашениях о налогообложении²⁷¹. Преемственность также является особенностью практики в отношении двусторонних договоров «территориального» или «локального» характера. Но эти категории договоров порождают особые проблемы и будут рассмотрены отдельно в комментариях к статьям 29 и 30.

8) Поэтому Комиссия считает, что практика государств обнаруживает тенденцию к преемственности в связи с некоторыми категориями договоров. Однако она не считает, что практика подтверждает вывод, что преемственность вытекает скорее из нормы обычного права, чем из желания заинтересованных государств (государства-преемника и другой стороны договора его предшественника). Во всяком случае, практика не подтверждает, по-видимому, существования у нового независимого государства одностороннего права считать двусторонний договор продолжающим оставаться в силе в отношении его территории после достижения им независимости, *независимо на желания другого участника договора*. Это ясно из некоторых фактов практики государств, о которых уже говорилось в комментариях к предыдущим статьям. Так, многочисленные односторонние заявления новых независимых государств, рассмотренные в комментариях к статье 8, были, несомненно, основаны на том предположении, что, как общее правило, непрерывность действия двусторонних договоров их предшественников является вопросом, по которому будет необходимо достигнуть соглашения с другим участником каждого договора. Комиссия считает, что в этих заявлениях предусматривается, что некоторые категории договоров могут продолжать оставаться в силе автоматически на основании обычного права. Но, помимо этих возможных исключений, они явно рассматривают двусторонние договоры как продолжающие оставаться в силе лишь с общего согласия. К тому же, как указывалось в комментариях к статье 7²⁷², даже тогда, когда государство-предшественник намеревается передать права по своим договорам своему преемнику, выраженное или подразумеваемое согласие другой договаривающейся стороны все же считается необходимым, для того чтобы сделать двусторонний договор обязательным между ней и государством-преемником.

9) Дальнейшая информация о практике государств в тех же целях содержится в публикации «Материалы о правопреемстве государств»²⁷³. Например, Аргентина, которая не согласилась с утверждением Пакистана, что договор о выдаче преступников между Аргентиной и Соединенным Королевством (1889 год) должен считаться автоматически остающимся в силе в отношении Пакистана, позднее выразила согласие на распространение этого договора на Пакистан «в силу *нового соглашения*, подписанного в 1953 году и официально согласованного в результате обмена нотами»²⁷⁴. Равным образом корреспонденция 1957—1958 годов между Ганой и Соединенными Штатами показывает, что непрерывность действия прежних договоров Соединенного Королевства в отношении Ганы считалась вопросом, подлежащим разрешению путем заключения соглашения²⁷⁵. Правда, иногда, как в случае с памятной запиской Соединенных Штатов, направленной Малайской Федерации в 1958 году, используются выражения, которые могли бы, по-видимому, подразумевать, что новое государство считается продлившим действие договора лишь своим односторонним актом²⁷⁶. Но такого рода выражения обычно применяются в случаях, когда другая сторона явно согласна с государством-преемником относительно желательности оставления договора в силе и не основывается, по-видимому, на признании фактического права государства-преемника. Кроме того, в том частном случае, который упомянут выше, государство-преемник — Малайя — в своем ответе считало, по-видимому, данный вопрос скорее вопросом заключения соглашения, чем вопросом использования права: «Ваша памятная записка от 15 октября 1958 года и настоящая нота должны рассматриваться в качестве документов, представляющих собою соглашение по этому вопросу»²⁷⁷. Метод обмена нотами или посланиями относительно продолжения действия двустороннего договора, сопровождаемый особым заявлением, что они должны рассматриваться в качестве документов, представляющих собой соглашение, стал действительно весьма обычным явлением — факт, который сам по себе указывает на то, что продолжение действия двусторонних договоров вообще является вопросом соглашения, а не права. Случаи использования этого метода в связи с такими категориями двусторонних договоров, как соглашения в области воздушного транспорта, технического сотрудничества и гарантированных капиталовложений, можно встретить в документах, представленных Соединенными Штатами и опубликованных в «Материалах о правопреемстве»²⁷⁸. Многочисленные примеры можно также

же не принимаются автоматически новыми государствами. Однако это не должно вести к необоснованному обогащению и нарушению законных интересов и прав других государств», in International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 564.

²⁷¹ International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 577.

²⁷² См. комментарий к статье 7, пункты 5 и 6, выше.

²⁷³ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

²⁷⁴ *Ibid.*, pp. 6 and 7.

²⁷⁵ *Ibid.*, pp. 211—213.

²⁷⁶ *Ibid.*, pp. 229 and 230.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 230.

²⁷⁸ *Ibid.*, pp. 211—224.

встретить в первом из исследований Секретариата о «Правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров»²⁷⁹, которое посвящено договорам о выдаче преступников.

10) Преемственность двусторонних договоров, как это подчеркнуто в исследованиях Секретариата²⁸⁰, была признана или осуществлялась на процедурном уровне с помощью различных приемов: этот факт сам по себе наводит на мысль, что преемственность является вопросом позиции и намерений заинтересованных государств. Правда, в договорах некоторых категорий, например в соглашениях о воздушном транспорте, преемственность довольно часто просто имела место, и это может быть истолковано как указание на признание права или обязанности сохранять их в силе. Но даже и в этих случаях преемственность представляется главным образом скорее молчаливым проявлением воли заинтересованных государств²⁸¹.

11) Конкретные случаи преемственности непременно должны пониматься в свете общей позиции заинтересованных государств в вопросе правопреемства в отношении двусторонних договоров. Так, например, авторы часто ссылаются на перечисление договоров против имени государства-преемника в публикации Соединенных Штатов «Действующие договоры», но эта процедура должна пониматься на фоне общей практики Соединенных Штатов, которая авторитетно была разъяснена в 1965 году следующим образом:

На практике правительство Соединенных Штатов стремится как можно скорее заключить, в случае необходимости, новые соглашения с новым независимым государством. Пока они не заключены, оно старается достичь с новым государством, когда это возможно, договоренности о том, какие двусторонние соглашения, заключенные Соединенными Штатами с бывшей метрополией, будут рассматриваться как остающиеся в силе. В большинстве случаев в первые годы своей независимости новое государство неохотно принимает на себя такие конкретные обязательства

²⁷⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 129 и далее, документ A/CN.4/229, пункты 23, 31, 33, 62—66, 68, 69, 71, 72, 74 и 77—79. Такие соглашения в форме обмена нотами во многих случаях зарегистрированы в Секретариате в силу статьи 102 Устава (там же, стр. 151, пункт 135).

²⁸⁰ Там же, стр. 151, пункты 134 и 135; и там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 174—176 и 215—217, документ A/CN.4/243, пункты 177—187, и документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 169—177.

²⁸¹ Конечно, могут быть найдены случаи, в которых то или другое заинтересованное государство пыталось подвести под преемственность правовую основу. Таким примером может служить притязание Японии на то, что она законно обладает преемственностью в отношении ее прав прохода в Сингапур, которые были ей предоставлены соглашением 1952 года о воздушных линиях, заключенным между Соединенным Королевством и Японией. Эта претензия была сначала предъявлена Малайзии и затем, после отделения Сингапура и Малайзии, самому Сингапуру. Однако государства-преемники, сначала Малайзия, а затем Сингапур, подчеркивали в каждом случае «добровольный» характер принятия ими обязательств Соединенного Королевства по этому соглашению 1952 года (там же, стр. 163—164 и 166—167, документ A/CN.4/243, пункты 122 и 123 и 138—143).

ва. К настоящему времени обмен письмами между Соединенными Штатами и Ганой является единственной охватывающей все случаи официальной договоренностью такого рода, хотя имел место также обмен нотами с Тринидадом и Тобаго и с Ямайкой относительно сохранения в силе соглашения 1946 года о воздушных перевозках. При обмене нотами с Конго (Браззавиль) относительно сохранения в силе договорных обязательств были использованы лишь общие выражения²⁸².

То, что Соединенное Королевство считает преемственность двусторонних договоров вопросом согласия обеих сторон, ясно следует из его ответа на запрос норвежского правительства от 1963 года об оставлении в силе англо-норвежского соглашения 1951 года о двойном налогообложении в отношении некоторых новых независимых государств:

Министерство иностранных дел ответило, что соглашения о наследовании, заключенные между Соединенным Королевством и теми странами, которые сейчас стали независимыми, были предназначены для того, чтобы показать, что правительства этих стран займут ту позицию, что права и обязанности по соглашению о двойном налогообложении должны по-прежнему применяться к этим странам, но что вопрос о том, остается ли это соглашение фактически все еще в силе между этими странами и Норвегией, является вопросом, подлежащим разрешению норвежским правительством и правительствами этих стран*²⁸³.

Недавнее заявление о практике Канады²⁸⁴ показывает, что она подобна практике Соединенных Штатов:

...Канадский подход носил в основном эмпирический характер и состоял из двух этапов. Когда новое независимое государство объявляло о том, что оно намеревается быть связанным всеми или некоторыми категориями договоров, которые в прошлом были распространены на него заинтересованной стороной-метрополией, Канада, как правило, молча принимала такое заявление и считала эту страну участником соответствующих договоров. Однако в тех случаях, когда государство не делало заявлений подобного рода или когда его заявление носило с точки зрения Канады неопределенный характер, тогда, по мере необходимости, мы обычно пытались получить информацию от правительства этого государства по поводу того, считает ли оно себя стороной конкретного многостороннего или двустороннего договора, в отношении которого мы требуем такого рода информацию.

К этому автор добавил следующее замечание:

Современная практика подтверждает положение, что при условии молчаливого согласия третьих государств* бывшая колония продолжает после достижения ею независимости пользоваться правами и быть субъектом обязательств по международным документам, которые прежде применялись к ней, если только соображения в отношении того, каким образом государства возникли, или в отношении политического характера предмета договора не делают договор либо невыполнимым, либо несправедливым по отношению к новому государству.

Все же может остаться открытым вопрос о том, должна ли эта практика считаться строгим правопреемством в правовом взаимоотношении или же новацией²⁸⁵.

²⁸² International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, pp. 385 and 386. См. также комментарий к статье 7, пункт 16.

²⁸³ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 192.

²⁸⁴ См. *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. VII, 1969 (Vancouver, B. C.), pp. 329—331.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 331.

12) Из приведенных в предыдущих пунктах доказательств Комиссия делает вывод, что правопреемство в отношении двусторонних договоров носит добровольный по существу характер: то есть добровольный не только со стороны государства-преемника, но и со стороны другого заинтересованного государства. На этой базе основная норма, которая должна быть установлена для двусторонних договоров, состоит, по-видимому, в том, что их оставление в силе после достижения странами независимости является вопросом соглашения, ясно выраженного или подразумеваемого, между государством-преемником и другим государством — участником договора государства-предшественника.

13) Следующий вопрос, который пришлось изучить Комиссии, заключался в определении того, когда и на какой основе (то есть на окончательной основе или только на временной) государство-преемник и другое государство-участник должны считаться согласившимися на преемственность договора, который был в силе в отношении территории государства-преемника на дату правопреемства. В тех случаях, когда имеется особое соглашение, как, например, в обменах нотами, упомянутых в пункте 9, выше, никакой проблемы не возникает. Изложено ли соглашение в виде подтверждения того, что договор рассматривается как имеющий силу, или в виде согласия на то, чтобы он считался таковым, соглашение продолжает действие договора и определяет позицию заинтересованных государств в отношении этого договора. Может возникнуть вопрос по поводу того, намереваются ли они оставить договор в силе на окончательной основе в соответствии с его условиями (особенно с любым положением, касающимся извещения о прекращении договора) или только временно, впредь до заключения нового договора. Но это вопрос толкования, который должен быть разрешен в соответствии с обычными нормами толкования договоров.

14) Трудность может возникнуть в тех нередких случаях, когда нет особого соглашения. Если новое независимое государство и другое государство — участник договора применили условия договора *inter se*, положение простое, так как применение договора обоими государствами непременно подразумевает согласие рассматривать его как соглашение, имеющее силу. Однако на практике имеют место менее ясные случаи: они включают положения, когда одно государство могло некоторым образом проявить очевидное намерение рассматривать договор в качестве остающегося в силе, например, путем включения этого договора в списки своих действующих договоров, но другое государство ничего не сделало в этом отношении; или когда новое независимое государство проявило общее намерение в пользу оставления в силе договоров своего предшественника, но не обнаружило никакого определен-

ного намерения в отношении этого конкретного договора; или когда ни одно из государств не дало никаких ясных указаний о своих намерениях в отношении оставления в силе двусторонних договоров.

15) Как уже отмечалось²⁸⁶, общая презумпция преемственности иногда выводилась на основании значительной степени преемственности, обнаруженной в современной практике, и постоянно растущей взаимозависимости государств. Однако Комиссия отмечает, что здесь речь идет об определении подходящего правила в конкретной области права, а именно в области договорных отношений в тех случаях, когда главную роль играют намерение и согласие. Практика государств, как показано в предыдущих пунктах, содержит много доказательств того, что оставление в силе двусторонних договоров, в отличие от многосторонних договоров, обычно считается как новым независимым государством, так и другим государством-участником делом обоюдного соглашения. Соответственно Комиссия считает, что нельзя вывести из частоты, с которой наблюдается преемственность, какого-либо общего правила или презумпции, что двусторонние договоры продолжают оставаться в силе, если только не было заявлено о противном намерении. Кроме того, решение, основанное на принципе не «отказа от» преемственности, а оставления в силе договора путем более «утвердительного» выражения согласия конкретными заинтересованными государствами, больше соответствует принципу самоопределения.

16) Поэтому, учитывая как частоту, с которой вопрос преемственности рассматривается на практике как дело обоюдного соглашения, так и принцип самоопределения, Комиссия делает вывод, что поведение конкретных государств по отношению к конкретному договору должно явиться основой общей нормы для двусторонних договоров. Комиссия сознает, что правило, зависящее от установления взаимного согласия, выведенного на основании поведения заинтересованных государств, может также создать трудности при его применении к некоторым типам случаев. Однако эти трудности возникают из-за большого разнообразия способов, посредством которых государство может проявить свое согласие считать себя связанным договором, включая молчаливое согласие; причем эти трудности встречаются и в других частях права договоров²⁸⁷.

17) В связи с этим Комиссия рассмотрела вопрос, должно ли это правило указывать конкретные акты или поведение, которые дают основание

²⁸⁶ См. пункт 4, выше.

²⁸⁷ Сравни, например, Венскую конвенцию о праве международных договоров, статьи 12—15 (согласие на обязательность договора), статья 20 (принятие оговорок и возражения против них) и статья 45 (утрата права ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия).

сделать вывод о том, что заинтересованное государство согласилось на оставление в силе двустороннего договора, или оно должно быть просто сформулировано в общих выражениях. Она рассмотрела также вопрос о том, следует ли включить какие-либо конкретные положения, относящиеся к выводам, которые следует делать из заключения новым независимым государством соглашения о передаче прав и обязательств, из одностороннего заявления, предлагающего оставить договоры в силе (на временной или иной основе), из одностороннего занесения в список договора государства-предшественника как действующего в отношении нового государства, из оставления в силе договора по внутригосударственному праву государства, или из того, что новое независимое государство или другое государство — участник договора полагаются на положение этого договора в своих взаимоотношениях. Однако она пришла к выводу, что включение подобных положений, предписывающих, чтобы выводы делались из определенных видов действий, было бы неоправданным. В этой связи она отметила, что в случае соглашений о передаче прав и обязательств и односторонних заявлений многое зависит как от конкретных условий, так и от намерений тех, кто их формулировал. Как явствует из комментариев к статьям 7 и 8, даже в тех случаях, когда создается впечатление, что государства в таких документах выражают общее намерение продолжать действие договоров своих предшественников, они зачастую делают оставление в силе конкретного договора предметом обсуждения и соглашения с другим заинтересованным государством. Кроме того, во всех случаях оставление в силе договора является не просто вопросом намерения одного государства, а вопросом намерения обоих государств: это вопрос выводов, которые следует сделать из действия одного и реакции (или отсутствия реакции) другого государства. Обстоятельства любого случая неизбежно отличаются от обстоятельств другого случая, и, по-видимому, едва ли существует возможность изложить подробные презумпции, не подвергаясь опасности исказить действительное намерение того или иного государства. Конечно, одно из двух заинтересованных государств может действовать таким образом, чтобы привести другое государство к обоснованному предположению, что оно согласилось на оставление в силе конкретного договора; причем в таком случае следует принять во внимание принцип добросовестности, применяемый в статье 45 Венской конвенции о праве международных договоров (зачастую называемый отвод или устранение). Однако в зависимости от применения этого принципа проблема всегда состоит в том, чтобы установить согласие каждого государства считать договор в силе в их взаимоотношениях либо путем особого проявления этого согласия, либо путем вывода из сложившихся обстоятельств.

18) Вообще, хотя контекст может быть совершен-

но различным, вопросы, возникающие в связи с настоящей статьей, по-видимому, родственны вопросам, возникающим в связи со статьей 45 Венской конвенции о праве международных договоров. Поэтому Комиссия считала, что формулировки, использованные для применения принципа добросовестности (отвода — устранения) в этой статье, могут быть применимы для подобной же цели в настоящем контексте.

19) Соответственно в пункте 1 настоящей статьи предусматривается, что двусторонний договор считается находящимся в силе между государством-преемником и другим государством — участником договора, если: а) они об этом особо договорились; или б) «из-за своего поведения они должны считаться выразившими такое согласие».

20) Пункт 2 касается вопроса даты, на которую договор следует считать ставшим обязательным между новым независимым государством и другим государством — участником договора в силу положений пункта 1. Из самих понятий «правопреемства» и «преемственности» следует, что эта дата должна в принципе быть датой «правопреемства» нового независимого государства в отношении территории. Это также вытекает из терминологии, встречающейся в практике и указывающей на то, что заинтересованные государства соглашаются считать договор предшественника продолжающим оставаться в силе по отношению к государству-преемнику. Соответственно Комиссия считает, что основным правилом, относящимся к дате вступления в силу договора, должно быть правило, касающееся даты правопреемства. С другой стороны, так как оставление договора в силе по отношению к государству-преемнику является вопросом соглашения, Комиссия не видит оснований для того, чтобы два государства не могли установить другой даты, если они этого желают. Поэтому пункт 2 допускает возможность того, что между соответствующими государствами может быть достигнуто соглашение о какой-либо другой дате.

21) Уже упоминался вопрос о том²⁸⁸, намерено ли государство-преемник или другое государство-участник продолжать действие договора на окончательной основе в соответствии с его условиями или только временно. Этот вопрос, являясь, по существу, вопросом о намерении, в каждом случае зависит от конкретных обстоятельств, в том числе от поведения участников. В том случае, когда участники намерены продолжать применять этот договор временно, правовое положение несколько отличается от правового положения в тех случаях, когда участники намерены сохранить сам договор в силе. Поскольку это же положение относится и к временному применению многосторонних договоров, Комиссия решила отдельно рассмотреть вопрос о временном применении двусторонних и многосторонних договоров в части III, раздел 4, настоящего проекта.

²⁸⁸ См. пункт 13, выше.

Статья 20. Отношения между государством-предшественником и государством-преемником

Договор, который считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником в соответствии со статьей 19, не должен вследствие лишь этого факта считаться действующим также в отношениях между государством-предшественником и государством-преемником.

Комментарий

1) Можно подумать, что норма, сформулированная в этой статье, нечто само собой разумеющееся, поскольку государство-предшественник не является участником соглашения между новым независимым государством и другим государством-участником, ибо именно это соглашение вводит в силу договор между последними государствами. Тем не менее Комиссия сочла желательным сформулировать эту норму в статье хотя бы для того, чтобы исключить какую бы то ни было возможность неправильного толкования. Разумеется, правовая связь, возникающая между договором и территорией нового независимого государства, вследствие того, что договор, заключенный его предшественником, находился в силе в отношении его территории на дату правопреемства, обеспечивает основу для последующего применения договора в двусторонних отношениях между новым сувереном территории и другим государством-участником — в силу договоренности между ними. Однако тем самым новому независимому государству не предоставляется право становиться участником действительного договора между его предшественником и другим государством-участником, то есть вводить договор в силу между самим собой и своим предшественником, как это произошло бы в случае многостороннего договора.

2) Как это уже отмечалось, положение²⁸⁹ состоит скорее в том, что договоренность между новым независимым государством и другим государством-участником приводит к возникновению дополнительного двустороннего договора, который существует параллельно с первоначальным договором, заключенным между государством-предшественником и другим государством-участником. Дополнительный договор несмотря на то, что он во всех отношениях может быть полностью аналогичным первоначальному договору, находится в силе между государством-преемником и другим государством-участником в качестве исключительно двустороннего вида связи между ними, причем эта связь не зависит от государства-предшественника. Более того, если государство-преемник и государство-предшественник решат регулировать одни и те же вопросы, например вопросы выдачи преступников, тарифов

и т. п., на аналогичной основе, то они должны это делать через посредство нового договора, который относится исключительно к ним самим и юридически не связан с договором, заключенным ранее между государством-предшественником и другим государством-участником. Действительно, в целом ряде случаев, например в соглашениях об открытии авиалиний, соглашениях, мотивирующие положения договора между государством-предшественником и другим государством-участником, могут значительно отличаться от соглашений, мотивирующих положения в двусторонних соглашениях между государством-предшественником и новым независимым государством.

3) Эта норма подтверждается практикой в том плане, что ни государство-преемник, ни государство-предшественник никогда не заявляли о том, что в этих случаях договор должен рассматриваться находящимся в силе между ними, а также между государством-преемником и другим государством-участником.

4) Следовательно, в данной статье всего лишь предусматривается, что двусторонний договор, который в соответствии со статьей 19 рассматривается находящимся в силе для нового независимого государства и другого государства-участника, не должен вследствие одного этого факта рассматриваться находящимся в силе также между государством-предшественником и государством-преемником.

Статья 21. Прекращение, приостановление действия или изменение договора между государством-предшественником и другим государством-участником

1. Если согласно статье 19 считается, что договор находится в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, то этот договор:

a) не перестает быть в силе в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что он был впоследствии в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником;

b) не приостанавливается в действии в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что его действие впоследствии было приостановлено в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником;

c) не изменяется в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что он был впоследствии изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

2. Тот факт, что договор был прекращен или, в зависимости от обстоятельств, его действие было приостановлено в отношениях между государством-предшественником и другим государством-

²⁸⁹ См. комментарий к статье 19, пункт 3, выше.

участником после даты правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы договор считался в силе или, в зависимости от обстоятельств, в действии между государством-преемником и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 19 установлено, что они с этим согласились.

3. Тот факт, что договор был изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником после даты правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы неизменный договор считался в силе в соответствии со статьей 19 в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применять между собой этот договор с внесенными в него изменениями.

Комментарий

1) В этой статье рассматривается случай, когда после правопреемства государства двусторонний договор перестает находиться в силе, приостанавливается в действии или изменяется в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

2) Если признается, что обычно правопреемство в отношении двусторонних договоров происходит путем выраженного или молчаливого согласия нового независимого государства и другого государства-участника, то из этого вытекает, что договор находится в силе между этими государствами независимо от государства-предшественника. Правовым источником обязательств нового независимого государства и другого государства-участника *inter se* является их собственная договоренность сохранять первоначальный договор; и эта договоренность, так сказать, прерывает связь между этими обязательствами и первоначальным договором. Следовательно, нет юридической причины, по которой прекращение первоначального договора, осуществленное посредством договоренности или иным образом, в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником должно в то же время влечь за собой прекращение договора в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником. Прекращение этих договорных отношений является вопросом, который в принципе касается нового независимого государства и другого государства-участника, и лишь их одних.

3) Прекращение действия договора просто в силу его собственных условий может, конечно, повлечь за собой одновременное прекращение договорных отношений: *a*) между государством-предшественником и другим государством-участником и *b*) между государством-преемником и другим государством-участником. Так, если договор предусматривает свое собственное прекращение с точно определенной даты, он перестанет нахо-

диться в силе с этой даты для государства-преемника и другого государства-участника (если только они особо не договорились об ином), так как это положение договора составляет часть их собственной договоренности. Случай прекращения действия первоначального договора в силу его собственных условий может быть обнаружен в исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта²⁹⁰, который касается того, что Соединенные Штаты Америки напомнили, во-первых, Тринидаду и Тобаго и, во-вторых, Ямайке, что срок действия нот, которыми обменялись в 1961 году Соединенные Штаты и Соединенное Королевство, истекает очень скоро. Другой случай приводится в исследовании Секретариата о торговых соглашениях²⁹¹, в котором упоминается об истечении срока действия франко-итальянского и франко-греческого торговых соглашений, которые применялись к Марокко и Тунису, через несколько месяцев после достижения этими странами независимости.

4) С другой стороны, прекращение договора между государством-предшественником и другим государством-участником по инициативе одного из них (например, уведомление о прекращении договора в силу его условий или в ответ на его нарушение) не воздействует *ipso jure* на отдельный договор или отношения между государством-преемником и другим государством-участником²⁹². В исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта приводится пример соглашения 1946 года между Индией и Соединенными Штатами Америки²⁹³. После отделения Пакистана от Индии первый согласился с Соединенными Штатами в ходе обмена нотами, что соглашение 1946 года должно рассматриваться находящимся в силе между Пакистаном и Соединенными Штатами. В 1954 году Индия направила Соединенным Штатам уведомление о прекращении договора, и в 1955 году соглашение 1946 года перестало находиться в силе в отношении самой Индии. Однако в отношении Пакистана оно по-прежнему осталось в силе.

5) Равным образом этот принцип находит свое выражение в случаях, когда другое государство-участник, желая прекратить договор в отношении государства-преемника, а также государства-предшественника, приняло меры, чтобы передать свое уведомление о прекращении договора как

²⁹⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 152, документ A/CN.4/243, пункт 54.

²⁹¹ Там же, стр. 194, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 71.

²⁹² Это положение является предметом конкретной нормы, сформулированной Ассоциацией международного права в ее резолюции № 3 о правопреемстве в отношении договоров [см. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. xiv [Resolutions] and p. 601 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Note 3)].

²⁹³ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 145, документ A/CN.4/243, пункты 17—19.

государству-преемнику, так и государству-предшественнику. Так, когда Швеция в 1951 году решила прекратить договор 1873 года о выдаче преступников между Норвегией и Швецией и Соединенным Королевством, она направила уведомление о прекращении договора отдельно Индии²⁹⁴, Пакистану²⁹⁵ и Цейлону²⁹⁶. Соответственно этот принцип также находит свое выражение в случаях, когда государство-предшественник и государство-преемник, каждое в отдельности, направили уведомление о прекращении договора другому государству-участнику. Примером является ряд уведомлений о прекращении договоров, посланных Малайзией и Сингапуром в мае 1966 года, чтобы положить конец соглашениям в области воздушного транспорта, заключенным Малайзией соответственно с Данией²⁹⁷, Норвегией²⁹⁸, Францией²⁹⁹, Нидерландами³⁰⁰ и Новой Зеландией³⁰¹. Прекращение Малайзией соглашения 1946 года о воздушном транспорте между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами не является, по-видимому, исключением³⁰². После достижения Малайзией независимости это соглашение рассматривалось ею и Соединенными Штатами по-прежнему находящимися в силе между ними. Затем в 1965 году, примерно за два месяца до отделения Сингапура от Малайзии, Малайзия уведомила Соединенные Штаты о прекращении соглашения, и последние посчитали это прекращением соглашения также в отношении Сингапура, хотя двенадцатимесячный период для уведомления, предписанный договором, истекал лишь после достижения Сингапуром независимости. В этом случае Малайзия была государством, ответственным за внешние сношения Сингапура в то время, когда было передано уведомление о прекращении договора, и Соединенные Штаты, по-видимому, сочли этот факт решающим. Вопрос о том, следует ли рассматривать уведомление о прекращении договора, которое не вошло еще в силу на дату достижения независимости, как прекращающее правовую связь между договором и территорией нового государства, может считаться спорным. Но этот вопрос не ограничивается двусторонними договорами и не влияет на обоснованность обсуждаемого здесь принципа.

б) На первый взгляд может показаться, что Канада не следовала этому принципу в корреспонденции с Ганой в 1960 году, касавшейся соглашения о двойном налогообложении между Соединенным Королевством и Канадой, которое при-

менялось к Золотому Берегу в 1957 году³⁰³. Через три года Канада уведомила о прекращении договора Соединенное Королевство, но не Гану, которая заняла позицию, что соглашение все еще находится в силе между ею и Канадой. Последняя, как затем сообщалось, возражала в том смысле, что она считала, что Соединенное Королевство передает уведомление о прекращении договора заинтересованным государствам путем правопреемства. Если так обстояло дело, Канада, по-видимому, не стала бы утверждать, что прекращение ею первоначального договора *ipso jure* положило конец также и его действию между ею самой и Ганой. Скорее бы она утверждала, что ее уведомление о прекращении договора было предназначено для того, чтобы быть переданным также и Гане, и по этой причине находилось в силе в отношении последней. Хотя Гана и не продолжала обсуждение этого вопроса, Комиссия сомневается, может ли уведомление о прекращении договора, в свете статьи 78 Венской конвенции о праве международных договоров, находиться в силе в отношении государства-преемника, если оно фактически не было получено последним. Это основывается на предположении, что, когда уведомление о прекращении договора было сделано государством-предшественником, договор *уже находился в силе* между новым государством и другим государством-участником. Уведомление о прекращении договора, сделанное государством-предшественником или другим государством-участником *до того, как была достигнута какая-либо договоренность между государством-преемником и другим государством-участником*, создало бы ситуацию совершенно иного рода³⁰⁴.

7) Соответственно в *пункте 1 а* настоящей статьи предусматривается, что договор, который рассматривается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, не перестает находиться в силе в отношениях между ними вследствие только того факта, что он был впоследствии прекращен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником. Это, конечно, предоставляет другому государству-участнику возможность послать уведомление о прекращении договора на основании его условий одновременно государству-предшественнику и государству-преемнику. Но это устанавливает принцип самостоятельного и независимого характера договорных отношений между этими двумя парами государств.

8) В целях полного охвата вопроса и учитывая терминологию Венской конвенции о праве меж-

²⁹⁴ Там же, 1970 год, том II, стр. 129, документ A/CN.4/229, пункт 25.

²⁹⁵ Там же, стр. 131, пункт 32.

²⁹⁶ Там же, стр. 132, пункт 38.

²⁹⁷ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 165, документ A/CN.4/243, пункт 131.

²⁹⁸ Там же.

²⁹⁹ Там же, пункт 135.

³⁰⁰ Там же, пункт 146.

³⁰¹ Там же, пункт 147.

³⁰² Там же, пункт 151; см. также пункт 125.

³⁰³ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex E].

³⁰⁴ См. пункт 13, ниже.

дународных договоров, Комиссия предусмотрела также в этой статье случай *приостановления* действия договора между государством-предшественником и другим государством-участником. Поскольку этот случай аналогичен случаю прекращения договора, то и соответствующие нормы, безусловно, являются аналогичными. В связи с этим и включено данное положение в пункт 1 b.

9) Логически тот же основной принцип должен регулировать случай изменения договора, который, рассматривается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником. Изменение договора, согласованное между государством-предшественником и другим государством-участником, будет иметь силу только между ними самими и будет *res inter alios acta* для нового независимого государства в его отношениях с другим государством-участником. Поэтому оно не вызывает *ipso jure* подобного же рода изменений в условиях договора, применяемого в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником. Любое подобного рода изменение является вопросом, который должен быть согласован между этими двумя государствами, и вряд ли можно представить себе, чтобы норма была иной.

10) Например, в связи с договорами в области воздушного транспорта часто случается, что после того, как новое независимое государство-участник договорилось, путем выраженного согласия или молчаливо, рассматривать договор находящийся в силе, первоначальный договор изменяется для того, чтобы в нем было учтено новое положение с воздушными маршрутами, возникшее в результате появления нового государства. Такого рода изменение, разумеется, не может быть воспроизведено в договоре, который применяется между новым независимым государством и другим государством-участником. Многочисленные случаи внесения такого рода изменений в первоначальные договоры, сделанных в целях изменения графиков воздушных маршрутов, могут быть обнаружены в исследовании Секретариата о преимуществе государств в отношении соглашений в области воздушного транспорта³⁰⁵. В этих случаях, хотя первоначальное соглашение в области воздушного транспорта само по себе рассматривается новым государством и другим государством-участником находящимся в силе также и в отношениях между ними, тот факт, что в действительности находятся в силе два отдельных и аналогичных договора, отражается в различных графиках маршрутов, применяемых, с одной стороны, между первоначальными участниками и, с другой стороны, между новым независимым государством и другим государством-участником.

³⁰⁵ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая)*, стр. 145, 146, 149, 150, 153 и 154, документ A/CN.4/243, пункты 20, 26, 35, 40, 42, 58 и 66.

11) Этот принцип обнаруживается также в тех случаях, когда признается необходимость для нового независимого государства участвовать в первоначальном договоре или выразить свое согласие на его изменение, если это изменение должно равным образом находиться в силе в его отношениях с другим государством-участником. Можно встретить несколько таких случаев в исследовании Секретариата о торговых соглашениях в пунктах, в которых сообщается об изменении некоторых торговых соглашений Франции, применявшихся в отношении бывших французских территорий в Африке в момент достижения ими независимости³⁰⁶. Когда в 1961 году некоторые франко-шведские торговые соглашения были изменены и продлены, что повторялось также в последующие годы, шесть новых государств уполномочили Францию представлять их в переговорах, тогда как другие шесть новых независимых государств подписали документ об изменении договоров от своего собственного имени. В других случаях подобного рода³⁰⁷ Франция иногда определенным образом действовала от имени французского сообщества; чаще всего те из новых, прежде принадлежавших французским владениям африканских государств, которые желали продолжать применять торговые соглашения Франции, подписывали документ об изменении договоров от своего собственного имени. В том же исследовании Секретариата упоминается также ряд торговых соглашений Нидерландов, предусматривавших ежегодные акты о пересмотре договоров, в которых Индонезия должна была иметь право участия³⁰⁸. Но Индонезия не воспользовалась этим правом, и ее участие в данных торговых соглашениях прекратилось. Еще один пример необходимости согласия нового государства в том случае, если акт о пересмотре договора коснется его, можно найти в исследовании Секретариата о соглашениях о выдаче преступников³⁰⁹, хотя это, возможно, следует рассматривать скорее как случай прекращения договора посредством заключения нового соглашения. В 1931 году Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки заключили новый договор о выдаче преступников, который должен был заменить собой все их прежние договоры о выдаче преступников, за тем исключением, что в отношении каждого из доминионов и Индии прежние договоры должны были оставаться в силе, если эти государства не присоединятся к договору 1931 года или не заключат другой договор от своего собственного имени.

³⁰⁶ Там же, стр. 195—196, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 73—80.

³⁰⁷ Во многих из этих случаев целью документа об изменении договора было в основном продление существующего торгового соглашения.

³⁰⁸ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая)*, стр. 201—203, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 95—104.

³⁰⁹ Там же, 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 13.

12) В пункте 1 с настоящей статьи поэтому предусматривается также, что двусторонний договор, который рассматривается находящимся в силе для нового независимого государства и для другого государства-участника, не изменяется в отношениях между ними вследствие только того факта, что он был изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником. Это к тому же не исключает возможности того, что договоренность об изменении будет иметь параллельное воздействие на договорные отношения между государством-преемником и другим государством-участником, если заинтересованное государство (в данном случае — новое независимое государство) об этом договаривается.

13) Остается открытым вопрос о том, следует ли установить какую-либо особую норму на тот случай, когда первоначальный договор прекращается, приостанавливается в действии или изменяется до того, как новое независимое государство и другое государство-участник могут считаться договорившимися о продолжении этого договора. Если договор был фактически прекращен до даты правопреемства, никакой проблемы не возникает, за исключением действия уведомления о прекращении договора, сделанного до даты правопреемства, но срок которого истекает после этой даты. Этот договор не является таким, о котором можно было бы сказать, что он находился в силе в отношении территории нового независимого государства в момент правопреемства, так что, если новое государство и другое государство-участник решат применять этот договор в своих взаимоотношениях, это будет сделано на основе совершенно новой договоренности между ними. Эта проблема скорее касается возможности того, что государство-предшественник или другое государство-участник прекратят договор вскоре после даты правопреемства и до того, как новое независимое государство и другое государство-участник займут какую-либо позицию относительно сохранения договора в силе в своих взаимоотношениях. По мнению Комиссии, необходимая правовая связь устанавливается для целей права о правопреемстве, если договор находится в силе в отношении территории нового независимого государства в момент правопреемства. На этой основе нет, по-видимому, никаких логических причин, по которым эта правовая связь должна находиться под воздействием какого-либо акта государства-предшественника после этой даты.

14) Комиссия понимает, что этот вопрос, возможно, не имеет большого значения, поскольку, как это прямо признается в статье 19, введение договора в силу в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником является предметом их обоюдной договоренности. Вследствие этого они имеют возможность игнорировать прекращение, приостановление действия или изменение договора меж-

ду первоначальными участниками или же рассматривать его в качестве окончательного между ними самими в соответствии со своими желаниями. С другой стороны, этот вопрос может иметь значение при определении положения в связи с якобы существующей договоренностью о сохранении договора в силе, на которую должно указывать поведение нового независимого государства и другого государства-участника, например продолжающееся применение ими договора. Комиссия поэтому считала целесообразным рассмотреть этот вопрос в данной статье. Пункт 2 настоящей статьи в сущности предусматривает, что прекращение или приостановление действия договора между первоначальными участниками после даты правопреемства не препятствует тому, чтобы договор рассматривался находящимся в силе или, в зависимости от обстоятельств, в действии между государством-преемником и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 19 установлено, что они об этом договорились. В пункте 3 предусматривается, что изменение договора между первоначальными участниками после даты правопреемства государств не препятствует тому, чтобы неизменный договор рассматривался находящимся в силе в соответствии со статьей 19 в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применять между собой измененный договор.

РАЗДЕЛ 4. ВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Статья 22. Многосторонние договоры

1. Многосторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается временно применяемым между государством-преемником и другим государством — участником договора, если государство-преемник уведомляет стороны или депозитария о своем желании применять договор таким образом и если другое государство-участник четко выразило такое согласие или из-за своего поведения должно считаться выразившим такое согласие.

2. Однако в отношении договора, который подпадает под действие положений пункта 3 статьи 12, необходимо согласие всех сторон на такое временное применение.

Комментарий

1) Комиссия, как уже упоминалось³¹⁰, решила рассмотреть временное применение договоров о правопреемстве государств отдельно от окончательного применения этих находящихся в силе договоров. Кроме того, поскольку основное зна-

³¹⁰ См. комментарий к статье 8, пункт 19, выше.

чение временного применения в контексте правопреемства государств, видимо, относится к случаю новых независимых государств, было также решено включить этот вопрос в настоящий раздел части III. Раздел 4 делится на три статьи: настоящая статья и статья 23 охватывают соответственно многосторонние и двусторонние договоры, а статья 24 — прекращение временного применения.

2) Временное применение многостороннего договора как такового вряд ли представляется возможным, за исключением случая многостороннего договора «с ограниченным числом участников» и даже тогда — только с согласия всех участников. Причина заключается в том, что участие в многостороннем договоре регулируется его заключительными статьями, в которых, видимо, за исключением редких случаев, не рассматривается возможность участия на временной основе, то есть на основе, отличной от основы участников договора *inter se*. Теоретически возможно путем уведомления, разосланного всем участникам, получить согласие каждого из них на такое временное участие в договоре нового независимого государства. Но это вызвало бы сложные проблемы в отношении обязательств отдельных государств. Кроме того, эта форма временного применения, по-видимому, не встречается в практике. В связи с этим Комиссия не считала целесообразным учитывать ее в настоящем проекте.

3) То, что встречается в практике и действительно специально подразумевается в некоторых односторонних заявлениях, упомянутых в комментарии к статье 8, — это временное применение многостороннего договора на взаимной основе между новым независимым государством и отдельными государствами — участниками этого договора. Но в этих случаях происходит то, что многосторонний договор по дополнительному соглашению временно применяется между новым независимым государством и конкретным участником договора на *двусторонней* основе. Таким образом, этот случай совершенно отличен от окончательного участия нового независимого государства посредством выбора, на основании которого в соответствии со статьями 12 и 13 оно может установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в силу только своего собственного акта.

4) В тех случаях, когда многосторонний договор носит ограниченный характер и подпадает под действие пункта 3 статьи 12, положение другое. В таких случаях нет реального препятствия, мешающего участникам, хотя и ограниченному их числу, договориться с новым независимым государством о временном применении договора на любых условиях, которые они считают подходящими. Но в данном случае, учитывая ограниченный характер договора, видимо, необходимо согласие всех участников на временное применение договора.

5) В связи с этим в *пункте 1* настоящей статьи говорится, что многосторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, рассматривается временно применяемым *между государством-преемником и другим государством-участником* при выполнении двух следующих условий: а) государство-преемник уведомляет участников или депозитария о своем намерении применять договор временно, и б) другое государство-участник ясно выражает такое согласие или в силу своего поведения должно рассматриваться выразившим такое согласие. В *пункте 2* указывается, что в случае многостороннего договора с ограниченным числом участников необходимо согласие *всех сторон* на такое временное применение.

Статья 23. Двусторонние договоры

Двусторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником, если:

- а) они об этом особо договорились; или
- б) из-за своего поведения они должны считаться выразившими согласие по-прежнему временно применять договор.

Комментарий

1) В соответствии со статьей 19 сохранение двустороннего договора в силе между новым независимым государством и другим государством-участником всегда является вопросом ясно выраженного или подразумеваемого согласия. Поскольку вопрос заключается в согласии, то для заинтересованных государств имеется одинаковая возможность договориться лишь о временном применении договора между собой, а не сохранять его в силе окончательно в соответствии с его условиями. Эта процедура особенно рекомендуется во многих односторонних заявлениях, упомянутых в комментарии к статье 8. В заявлениях устанавливается срок, в течение которого новое независимое государство предлагает временное применение любого двустороннего договора с целью его замены новым договором или, при отсутствии такой замены, его прекращение в конце срока. В случае заявлений подобного рода, если другое государство принимает предложение нового независимого государства, ясно выражая свое отношение или подразумеывая его, необходимо согласие на *временное применение* договора, о котором идет речь³¹¹.

³¹¹ См., например, три исследования Секретариата о правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров: *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, стр. 120, документ A/CN.4/229; и *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 140 и 177, документы A/CN.4/243 и A/CN.4/243/Add.1.

2) Временное применение двусторонних договоров довольно часто возникает также в практике в результате особого выражения согласия по этому поводу новым независимым государством и другим государством-участником. Это ясно выражено согласие обычно принимает форму обмена нотами и предусматривает временное применение договора до заключения нового договора или на конкретный срок и т. д. Когда существует такое особо выраженное согласие, не возникает трудностей, поскольку намерение заинтересованных государств применять договор *временно* ясно указывается в соглашении. Основная проблема возникает тогда, когда отсутствует такое четко выраженное согласие, и намерение продолжать применение договора временно, скорее чем окончательно, приходится выводить из обстоятельств данного случая. Нередко тот или иной участник может дать конкретные указания о намерении применять договор временно, как это происходит в случае упомянутых выше односторонних заявлений; и в этом случае вывод из поведения участников в пользу временного применения будет существенным. При отсутствии любого такого конкретного указания на отношение того или иного государства ситуация может быть гораздо проблематичнее, но, как и в других контекстах в праве договоров, остается решать вопрос лишь путем оценки обстоятельств конкретного случая.

3) Соответственно в статье 23 предусматривается, что двусторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, рассматривается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником, если они *особо* об этом договорились или *в силу своего поведения* должны рассматриваться выразившими согласие продолжать временно применять договор.

Статья 24. Прекращение временного применения

1. Временное применение многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 22 прекращается, если:

a) государства, временно применяющие договор, договорились об этом;

b) государство-преемник или другое соответствующее государство-участник заблаговременно уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает; или

c) в случае договора, подпадающего под действие положений пункта 3 статьи 12, государство-преемник или стороны заблаговременно уведомляют о таком прекращении, и срок уведомления истекает.

2. Временное применение двустороннего договора в соответствии с положениями статьи 23 прекращается, если:

a) государство-преемник и другое государство-участник договариваются об этом; или

b) государство-преемник или другое государство-участник заблаговременно уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает.

3. В настоящих статьях заблаговременным уведомлением о прекращении считается:

a) такой период времени, который может быть согласован соответствующими государствами; или

b) при отсутствии какого-либо соглашения уведомление за двенадцать месяцев, если договором не предусмотрен более короткий срок для уведомления о его прекращении.

Комментарий

1) В этой статье излагаются общие нормы прекращения договора, который временно применяется между государством-преемником и другим государством — участником договора. В *пункте 1* рассматривается прекращение в случаях временного применения многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 22, а в *пункте 2* — прекращение в случаях временного применения двустороннего договора в соответствии с положениями статьи 23. В обоих пунктах предусматривается прекращение, происходящее либо в результате взаимного согласия, либо в результате указания разумного срока прекращения. Безусловно, временное применение может быть прекращено другими способами в соответствии с положениями общего права договоров, например, если заинтересованные государства заключают новый договор, относящийся к тому же предмету и несовместимый с применением предыдущего договора. Но Комиссия считала, что настоящая статья должна ограничиваться нормами, которые конкретно касаются прекращения временного применения договора государства-предшественника между государством-преемником и другим государством-участником.

2) Когда речь идет о прекращении в результате согласия, то основной вопрос заключается в выявлении того государства или государств, согласие которых является необходимым. В случае двусторонних договоров проблема не возникает; то же самое относится к многостороннему договору, временно применяемому между государством-преемником и отдельными участниками в соответствии с положениями статьи 22. Согласие обоих государств, временно применяющих договор, является *ex hypothesi* необходимым. В случае многостороннего договора с ограниченным числом участников так же, как было необходимо согласие всех участников и государства-пре-

емника для временного применения договора, так необходимо и согласие для прекращения такого временного применения.

3) Когда речь идет о прекращении в результате заблаговременного уведомления о прекращении, то основные вопросы заключаются в установлении государства или государств, которые могут указать такой срок, и в определении того, что является разумным сроком. Что касается государства или государств, которые могут указать срок, то и здесь не существует проблемы ни для двустороннего договора, ни для многостороннего договора: либо государство-преемник, либо другое государство-участник, временно применяющие договор, могут сделать заблаговременные уведомления о прекращении. В случае многостороннего договора ограниченного характера либо государство-преемник, либо участники могут указать срок; и тогда может возникнуть вопрос, должен ли этот срок указываться всеми участниками. Комиссия полагала, что в принципе прекращение временного применения договора в отношении государства-преемника является вопросом, который касается всех участников, но не считала необходимым специально упоминать, что это уведомление должно представляться всеми участниками.

4) Требование заблаговременного уведомления выдвигается для защиты как государства-преемника, так и других государств-участников, поскольку неожиданное прекращение временного применения может вызвать административные и прочие трудности для другого государства. Комиссия отметила, что статья 56 Венской конвенции о праве международных договоров, которая касается денонсации договора или выхода из него, при рассмотрении проблемы, имеющей аналогичные аспекты, предусматривает срок уведомления за двенадцать месяцев. Учитывая характер обычно заключаемых договоров, например торговых договоров, договоров о воздушных перевозках, налоговых договоров и договоров о выдаче преступников, Комиссия считала, что аналогичный срок уведомления будет подходящим в настоящем контексте. С другой стороны, если в договоре должен предусматриваться более короткий срок уведомления для его прекращения, то будет логично, чтобы этот более короткий срок применялся также к прекращению временного применения договора согласно положениям настоящей статьи.

5) В связи с этим в *пункте 1* статьи говорится, что временное применение *многостороннего договора* в соответствии с положениями статьи 22 прекращается, если: *a)* государства, временно применяющие договор, договорились об этом; *b)* государство-преемник или другое государство-участник уведомляют о таком прекращении, указывая соответствующий разумный срок, и этот срок истекает; или *c)* в случае многостороннего договора с ограниченным числом участников го-

сударство-преемник или участники заблаговременно уведомляют о таком прекращении, и срок уведомления истекает. Далее, в *пункте 2* предусматривается, что временное применение *двустороннего договора* в соответствии с положениями статьи 23 прекращается, если: *a)* государство-преемник и другое государство-участник договорились об этом; или *b)* государство-преемник или другое государство-участник заблаговременно уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает.

6) Наконец, в *пункте 3* указывается, что для целей настоящих статей *заблаговременным уведомлением о прекращении* считается: *a)* такой период времени, который может быть согласован соответствующими государствами; или *b)* при отсутствии какого-либо соглашения уведомление за двенадцать месяцев, если договором не установлен более короткий срок для уведомления о его прекращении.

РАЗДЕЛ 5. ГОСУДАРСТВА, ОБРАЗОВАННЫЕ ИЗ ДВУХ ИЛИ БОЛЕЕ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 25. Новые независимые государства, образованные из двух или более территорий

Когда новое независимое государство образуется из двух или более территорий, в отношении которых договоры, действовавшие на дату правопреемства государств, не были идентичными, считается, что любой договор, который сохраняет силу в соответствии с положениями статей 12—21, применяется в отношении всей территории этого государства, если только:

a) из договора не вытекает или каким-либо другим образом не установлено, что применение договора в отношении всей территории является несовместимым с объектом и целью договора или объединение территорий не влечет за собой коренного изменения условий действия договора;

b) в отношении многостороннего договора, помимо того, который упоминается в *пункте 3* статьи 12, извещение о правопреемстве не ограничено территорией, в отношении которой договор имел силу до правопреемства;

c) в отношении многостороннего договора того типа, который упоминается в *пункте 3* статьи 12, государство-преемник и другие государства-участники не согласились об ином;

d) в случае двустороннего договора государство-преемник и другое государство-участник не согласились об ином.

Комментарий

1) Статья 25 касается особого случая возникновения нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий, *еще не являвшихся государствами в момент право-*

преимущества и в отношении которых договоры, находившиеся в силе в момент правопреемства государств, не были идентичными. Этот случай следует отличать от объединения двух или нескольких *государств* в одно государство, рассмотренного в статье 26 настоящих статей.

2) Лежащее в основе юридическое положение в момент правопреемства не является аналогичным при объединении двух или нескольких государств, как в случае создания государства из двух или нескольких просто территорий³¹². Государства, которые объединяются в одно государство, имеют свои собственные предшествующие договорные режимы, то есть существующий комплекс договоров, участником которых является каждое из этих государств от своего собственного имени. Просто территория может иметь существующий комплекс договоров, ранее применявшихся к ней управляющей державой, но эти договоры не являются договорами, участником которых она сама является в момент, когда она присоединяется к другой территории или территориям для образования государства. Наоборот, они являются договорами, участником которых будет рассматриваться государство-преемник только после уведомления о правопреемстве в случае многостороннего договора или в результате договоренности в случае двустороннего договора.

3) Одним из примеров такого государства федеративного типа, состоящего из нескольких территорий, является Нигерия, которая была образована из четырех бывших территорий, а именно из колонии Лагос, двух протекторатов Северной и Южной Нигерии и северного района Британской подопечной территории Камеруна³¹³. Договорное положение накануне достижения независимости в общих чертах оценивалось следующим образом³¹⁴: из 78 многосторонних договоров, применявшихся к частям Нигерии до получения неза-

³¹² Ассоциация международного права говорит о составном государстве, как о государстве, «образованном из нескольких ранее отдельных государств или территорий», подразделяя в связи с этим все союзы или федерации на образованные либо из союза *государств*, либо просто из двух или нескольких *территорий* [см. the International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 600 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, note 2)].

³¹³ Хотя с 1914 года произошло слияние некоторых из этих территорий, когда северная и южная части Нигерии были объединены, вся территория была известна под названием колония и протекторат Нигерия. Затем вся территория была разделена на три района: колония Нигерия, две группы провинций и протектораты — Северный и Южный. Южный впоследствии был подразделен на Восточный и Западный. В 1951 году Северный, Восточный и Западный протектораты были переименованы в районы. Несмотря на это объединение, к моменту провозглашения независимости к различным частям Нигерии применялись британские договоры.

³¹⁴ Данные о многосторонних и двусторонних договорах касаются в целом около 300 договоров, действовавших в отношении той или иной части Нигерии в момент достижения независимости.

висимости, 37 применялись ко всем территориям, 31 — только к Лагосу, 3 — только к двум протекторатам, 6 — к Лагосу и двум протекторатам и 1 — только к подопечной территории. Из 222 двусторонних договоров 151 применялся равным образом ко всем частям, 53 — только к Лагосу, 1 — только к двум протекторатам, 13 — к Лагосу и двум протекторатам и 2 — только к подопечной территории. Нигерия является государством, которое заключило с Соединенным Королевством соглашение о передаче прав и обязательств до получения независимости и затем уведомило или заявило о своем правопреемстве в отношении некоторого числа вышеуказанных многосторонних и двусторонних договоров. Ни в своем соглашении о передаче прав и обязательств³¹⁵, ни в своих уведомлениях или официальных заявлениях она, по-видимому, не проводила различия между договорами, применявшимися ранее в отношении всех четырех территорий или только некоторых из них. Кроме того, уведомляя или признавая сохранение в силе любых договоров для Нигерии, она, видимо, предполагала, что они будут применяться к Нигерии в целом, а не только в рамках соответствующих районов, в отношении которых они применялись до получения независимости. Как депозитарии³¹⁶, так и другие договаривающиеся стороны, видимо, согласились с этой точкой зрения, поскольку они также ссылаются просто на Нигерию³¹⁷.

4) Федерация Малайзия является более сложным случаем, включающим два этапа. Первым этапом явилось образование в 1957 году Малайской Федерации в качестве независимого государства из двух колоний — Малакка и Пенанг — и девяти протекторатов. Объединение этих территорий в федеральную ассоциацию началось в 1948 году, поэтому британские договоры после 1948 года применялись в отношении всей федерации в момент достижения независимости; но британские договоры до 1948 года применялись только к конкретным территориям, в отношении которых они были заключены. В соглашении о передаче прав и обязательств, заключенном Малайей³¹⁸, указывалось лишь на документы, которые могут рассматриваться «имеющими применение к Малайской Федерации или в отношении Малайской Федерации». С другой стороны, в статье 169 конституции³¹⁹, которая касалась законодательной власти федерального правительства в отношении осуществления договоров, предусмат-

³¹⁵ Текст см. в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 127 англ. текста, документ A/CN.4/150, приложение № 10.

³¹⁶ Например, запрос Генерального секретаря от 28 февраля 1961 года (*там же*, стр. 117 англ. текста, пункт 96).

³¹⁷ См., например, United States, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1972), pp. 179—180.

³¹⁸ См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 76.

³¹⁹ *Ibid.*, pp. 87—88.

ривалось, что любой договор, заключенный Соединенным Королевством «от имени Федерации или ее любой части»*, должен рассматриваться как договор между Федерацией и другой заинтересованной страной. Истинная сущность этого положения не ясна. Но на практике ни Федерация, ни депозитарии в случае многосторонних договоров, по-видимому, не относили участие Малайи к конкретным районам Малайи, в отношении которых договор применялся ранее³²⁰. Что касается двусторонних договоров, то практика, имеющаяся в распоряжении Комиссии, не указывает точно, насколько сохранение силы договоров, заключенных до получения независимости, распространилось на конкретные районы, в отношении которых они применялись.

5) Второй этап в развитии Федерации относится к 1963 году, когда по новому соглашению Сингапур, Сабах и Саравак присоединились к Федерации, причем в конституцию в связи с этим были внесены необходимые поправки. Статья 169 сохранилась как часть измененной конституции и в связи с этим в принципе применялась во внутригосударственном праве по отношению к новым территориям; но никакого соглашения о передаче прав и обязательств не было заключено между Соединенным Королевством и Федерацией в отношении этих территорий. В двух мнениях, высказанных в 1963 году, Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам рассматривало вступление этих трех территорий в Федерацию в качестве расширения Федерации. Первое касалось членства Малайзии в Организации Объединенных Наций, и после изложения основных фактов и некоторых прецедентов Управление по правовым вопросам заявило:

Рассмотрение соглашения, относящегося к Малайзии, от 9 июля 1963 года и конституционных поправок подтверждает, следовательно, вывод о том, что международная правосубъектность и идентичность Малайской Федерации не была затронута изменениями, которые имели место. Следовательно, Малайзия сохраняет членство Малайской Федерации в Организации Объединенных Наций.

Даже если бы рассмотрение конституционных изменений привело к противоположному выводу, а именно то, что имело место, являлось не расширением существующей Федерации, а слиянием в союз или новую федерацию, то результат не обязательно был бы иным, как это иллюстрируется случаями Объединенной Арабской Республики и Федеративной Республики Камерун...³²¹

Если это мнение касалось правопреемства в отношении членства, то второе мнение касалось правопреемства в отношении договора — Соглашения со Специальным фондом. Основное содер-

жание консультации, данной Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам, сводится к следующему:

Как известно, целью Соглашения между Соединенным Королевством и Специальным фондом было применение проектов Специального фонда в территориях, за международные отношения которых несет ответственность Соединенное Королевство (см., например, первый пункт преамбулы Соглашения). В связи с последними изменениями в международном представительстве Сабаха (Северное Борнео) и Сингапура *Соглашение Соединенного Королевства может считаться не имеющим больше применения по отношению к этим территориям в соответствии с общими принципами международного права**, и это будет правильно, несмотря на то что Планы операции для проектов формально составляют часть Соглашения с Соединенным Королевством, согласно пункту 2 статьи 1 этого Соглашения. Хотя Специальный фонд может занять позицию, что Соглашение Соединенного Королевства передало права Малайзии и что оно продолжает применяться к Сингапуру и Сабаху (Северное Борнео), это вполне может привести к положению, когда два отдельных соглашения становятся применимыми в рамках этих территорий (то есть Соглашение Соединенного Королевства в отношении уже существующих проектов и, как указано ниже, Соглашение с Малайией в отношении будущих проектов) — ситуация, которая может вызвать недоразумения, и по мере возможности ее следует избегать.

Что касается Соглашения между Специальным фондом и Малайией, то оно остается в силе по отношению к государству, известному в настоящее время как Малайзия, поскольку предыдущая международная правосубъектность Малайской Федерации сохраняется и не оказывает воздействия на ее членство в Организации Объединенных Наций. Аналогичным образом Соглашение между Специальным фондом и Малайской Федерацией следует считать не затронутым изменением названия государства, о котором идет речь. *Кроме того, мы придерживаемся мнения о том, что Малайское соглашение применяется самостоятельно и без необходимости в каком-либо обмене письмами с территорией, недавно приобретенной этим государством**, и с Планами операций в отношении будущих проектов при отсутствии какого-либо противоположного указания от Малайзии³²².

Управление по правовым вопросам, таким образом, сообщило, что «Малайзия» — это расширенная «Малайя» и что соглашение «Малайи» со Специальным фондом в силу принципа подвижности договорных границ стало применимым в отношении Сингапура и Сабаха. Это мнение, безусловно, соответствовало принципу, обычно применяемому в случаях расширения территории, как это подтверждается случаями присоединения Ньюфаундленда к Канадской федерации и «федерации» Эритрея с Эфиопией³²³. Более того, этим же принципом, то есть принципом, согласно которому договоры Малайи будут автоматически применяться в отношении дополнительных территорий Сингапура, Сабаха и Саравака, руководствовался Генеральный секретарь в своем качестве депозитария многосторонних договоров. Так, ни в одной из многих записей, касающихся «Малайзии», в «Многосторонних договорах, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»³²⁴, не имеется никако-

³²⁰ См. запрос Генерального секретаря от 8 декабря 1957 года в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1962*, том II, стр. 112 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 44, и *United Nations, Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, где ссылка делается лишь на Малайю, как на одного из участников некоторых из договоров, перечисленных в запросе Генерального секретаря.

³²¹ *United Nations, Juridical Yearbook, 1963* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), p. 163.

³²² *Ibid.*, p. 178.

³²³ См. комментарий к статье 10, пункт 5, выше.

³²⁴ *United Nations, Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*.

го указания на то, что какой-либо из договоров применяется только в некоторых районах Малайзии.

6) Аналогичным образом, в случае других многосторонних договоров Малайзия, видимо, рассматривалась лишь как расширенная Малайя, а договоры — как автоматически применяемые в отношении Малайзии в целом³²⁵. Исключением является случай ГАТТ, когда Малайзия уведомила Генерального директора о том, что некоторые соглашения Сингапура, Саравака и Сабаха, заключенные до образования федерации, будут по-прежнему рассматриваться в качестве обязательных в отношении этих государств, но не будут распространяться на государства бывшей Малайской Федерации, а некоторые другие соглашения в отношении последних государств пока не будут распространяться на три новых государства³²⁶.

7) Обстоятельства образования Федерации Родезии и Ньясаленда в 1953 году из колонии Южная Родезия и протекторатов Северная Родезия и Ньясаленд были несколько особыми; поэтому, видимо, это не считается тем прецедентом, на основе которого можно сделать какие-либо общие выводы в отношении образования государства из многих территорий. Причина состоит в том, что британская корона сохранила некоторые полномочия по отношению к внешним связям Федерации, и в связи с этим нельзя рассматривать данный случай как «правопреемство» в обычном смысле слова.

8) Государства, образованные из двух или более территорий, могут таким же образом создаваться в форме унитарных государств, современными примерами которых являются Гана и Сомалийская Республика. Гана состоит из бывшей колонии Золотой Берег, Ашанти, протектората Северные территории и подопечной территории Тоголенд. Видимо, не существовали договоры, многосторонние или двусторонние, которые применялись до получения независимости к Ашанти, Северным территориям или Тоголенду и которые не применялись бы в то же время к Золотому Берегу; с другой стороны, имелись некоторые договоры, которые применялись к Золотому Берегу, но не к другим частям той территории, которая в настоящее время называется Ганой. Последний момент подтверждается свидетельством в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»³²⁷. Что касается двусторонних договоров, то, видимо, из девяти договоров Соединенного Королевства, перечисленных в разделе «Гана» в издании Соединенных Штатов Америки «*Treaties in Force*», три ра-

нее применялись только к Золотому Берегу, один — только к Золотому Берегу и Ашанти и только пять — ко всем четырем частям Ганы.

9) После получения независимости Гана уведомила о своем правопреемстве в отношении ряда многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, причем некоторые договоры ранее применялись только в отношении частей, которые в настоящее время являются ее территорией. В практике Генерального секретаря отсутствует указание на то, что уведомления Ганы о правопреемстве ограничиваются конкретными районами государства; аналогичным образом в издании Соединенных Штатов Америки «*Treaties in Force*» нет указаний на то, что какой-либо из девяти двусторонних договоров Соединенного Королевства, определенных как находящиеся в силе по отношению к Гане, ограничен в своем применении конкретными районами, в отношении которых они находились в силе до получения независимости. Комиссия также не нашла какой-либо противоположной практики ни в исследованиях Секретариата о правопреемстве в отношении многосторонних или двусторонних договоров, ни в «Материалах о правопреемстве государств»³²⁸. Иначе говоря, по-видимому, было сделано предположение о том, что принятие правопреемства Ганой преследовало цель применения его ко всей ее территории, даже если договор ранее мог применяться только в отношении некоторой части нового составного государства.

10) Сомалийская Республика является унитарным государством, состоящим из Сомали и Сомалиленд. Обе эти территории стали независимыми государствами до их объединения в Сомалийскую Республику, поэтому формально этот случай может быть упомянут как один из случаев объединения государств. Но период их отдельного существования в качестве независимых государств был очень кратким и рассматривался лишь как этап на пути к созданию унитарной республики. По своим последствиям, с точки зрения правопреемства в отношении договоров, этот случай несколько похож на случай Ганы, при условии что учитывается двойное правопреемство, связанное с созданием Сомалийской Республики. Общее отношение правительства Сомали, видимо, заключалось в том, что договоры, если они вообще сохранялись в силе, применяются только к районам, к которым они применялись территориально до получения независимости. Это, безусловно, подтверждается позицией, занятой Сомали в отношении конвенций МОТ, ранее применявшихся либо к каждой из этих территорий, либо к обеим территориям, из которых оно составлено³²⁹. Существовали две такие конвенции, ра-

³²⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 41 и 43, документ A/CN.4/210, пункты 53 и 63, и там же, *1970 год*, том II, стр. 107—108, документ A/CN.4/225, пункты 114 и 115.

³²⁶ Там же, *1968 год*, том II, стр. 84 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 371.

³²⁷ United Nations, *Multilateral treaties... 1971* (op. cit.).

³²⁸ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.).

³²⁹ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 103.

нее применявшиеся и к подопечной территории и к Британскому Сомали, и эти конвенции Сомали признало сохраняющими силу в отношении всей Республики. Еще семь конвенций ранее применялись к подопечной территории, но не к Британскому Сомали, и другие шесть применялись к Британскому Сомали, но не к подопечной территории. Эти конвенции Сомали также признало сохраняющими силу, но только в отношении той части ее территории, к которой они применялись. По-видимому, Сомали занимает такую же позицию в отношении договоров о выдаче преступников, и поэтому оно отказало бы в выдаче лица на подопечной территории, если бы этой выдачи требовали согласно бывшему английскому договору о выдаче преступников, применимому по отношению к Британскому Сомали.

11) Вообще Сомали было очень скупым на признание правопреимства в отношении договоров, что можно видеть из чрезвычайно малого количества ссылок на Сомали в исследованиях Секретариата. Это также находит свое отражение в том, что оно не признало своего правопреимства в отношении какого-либо из многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь³³⁰. Что касается этих договоров, то представляет интерес позиция, занятая Генеральным секретарем в 1961 году в его запросе Сомали. Он перечислил девять многосторонних договоров, ранее применявшихся в отношении как подопечной территории, так и Британского Сомали, и заявил, что на основании уведомления о том, что Сомали признало себя связанным этими договорами, оно будет рассматриваться в качестве их участника от своего собственного имени с момента получения независимости. Затем он добавил:

Аналогичная процедура может применяться в отношении тех договоров, которые применялись либо только к бывшей территории Сомали правительством Италии, либо только к бывшему Британскому Сомали правительством Соединенного Королевства, *при условии, что ваше правительство признает, что их применение в настоящее время распространяется на всю территорию Сомалийской Республики*³³¹.

Это заявление, видимо, лишает Сомали возможности уведомить о своем правопреимстве в отношении данных договоров только для той территории, к которой они ранее применялись. Если это так, то можно сомневаться в том, что в свете последней практики оно по-прежнему отражает позицию Генерального секретаря в отношении возможности правопреимства, ограниченного конкретной территорией, к которой ранее применялся договор.

12) Практика, краткое изложение которой дано в предыдущих пунктах, указывает на то, что случаи образования государства из двух или нескольких территорий подпадают под нормы части

III (новые независимые государства) настоящего проекта статей и что единственным конкретным вопросом, который связан с ними, является территориальная сфера, которую должен охватывать договор, который в момент правопреимства не находится в силе в отношении всех территорий, образовавших новое независимое государство, когда такой договор признается последним остающимся в силе.

13) Как видно из зарегистрированной практики, вопрос территориального охвата рассматривался по-разному в каждом отдельном случае. Если, однако, признается, что для нового независимого государства это является вопросом согласия, то расхождения в практике можно примирить на основе того, что они лишь отражают различия в намерениях — в соглашениях — заинтересованных государств. Тогда вопрос заключается в том, следует ли предполагать, что договор применяется ко всей территории нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий, если не имеется противоположного намерения, или предполагается, что договор применяется только в отношении составляющей территории или территорий, к которым он ранее применялся, если отсутствует намерение применять его ко всей территории нового независимого государства.

14) Комиссия считала первую из этих двух возможностей наиболее соответствующей нормам. Поэтому во вводной фразе статьи 25 предусматривается, что, когда новое независимое государство образуется из двух или нескольких территорий, в отношении которых договоры, находившиеся в силе в момент правопреимства государств, не были идентичными, любой договор, который сохраняет силу в соответствии со статьями 12—21 настоящего проекта статей, рассматривается применяемым в отношении всей территории этого государства.

15) Одновременно Комиссия считала необходимым исключить из презумпции «всей территории» случаи, упомянутые в подпунктах *a—d* данной статьи. Первое исключение относится к случаю, когда из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора в отношении всей территории несовместимо с его объектом и целью или объединение территорий коренным образом изменяет условия действия договора (*подпункт a*). Второе исключение касается многосторонних договоров, помимо многосторонних договоров с ограниченным числом участников. В таком случае новое независимое государство может указать в своем уведомлении о правопреимстве, что применение договора ограничивается территорией, в отношении которой договор находился в силе до правопреимства (*подпункт b*). Наконец, в отношении многосторонних договоров с ограниченным числом участников и двусторонних договоров презумпция «всей территории» может отменяться по договоренности меж-

³³⁰ Там же.

³³¹ Там же, стр. 118 англ. текста, пункт 103.

ду государством-преемником и другими государствами-участниками (*подпункты с и d*).

ЧАСТЬ IV. ОБЪЕДИНЕНИЕ, РАСПАД
И ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВ

Статья 26. Объединение государств

1. При объединении двух или более государств в одно государство любой договор, находящийся в силе на эту дату между любым из этих государств и другими государствами-участниками договора, продолжает оставаться в силе между государством-преемником и другими такими государствами-участниками, если только:

a) государство-преемник и другие государства-участники не согласились об ином; или

b) применение конкретного договора после объединения государств не является несовместимым с его объектом и целью или объединение государств не влечет за собой коренного изменения условий действия договора.

2. Любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с пунктом 1, является обязательным только в отношении района территории государства-преемника, на который распространялось действие данного договора на дату объединения государств, если только:

a) государство-преемник не уведомляет стороны или депозитария многостороннего договора о том, что договор должен считаться обязательным для всей его территории;

b) в отношении многостороннего договора, на который распространяются положения пункта 3 статьи 12, государство-преемник и все стороны не согласились об ином; или

c) в отношении двустороннего договора государство-преемник и другое государство-участник не согласились об ином.

3. Пункты 1 и 2 применяются также в том случае, когда государство-преемник само объединяется с другим государством.

Комментарий

1) Данная статья рассматривает вопрос о правопреемстве государств, образующихся в результате объединения в одно государство двух или нескольких *государств*, которые имели самостоятельную международную правосубъектность в момент правопреемства. Случай образования какого-либо государства в результате объединения двух или нескольких территорий, еще не являющихся государствами в момент правопреемства, подпадает под действие норм в отношении новых независимых государств и, следовательно, рассматривается отдельно в части III, статья 25. Вопрос о передаче только *территории* какому-либо существующему государству также подпадает

под действие более раннего положения проекта статей, а именно под норму подвижных договорных границ, изложенную в статье 10.

2) Правопреемство государств, рассматриваемое в настоящей статье, предполагает, следовательно, исчезновение двух или нескольких суверенных государств и создание путем их объединения нового государства. Вопрос о том, какую конкретную форму внутренней конституционной организации принимает государство-преемник, также не имеет значения. Объединение может привести к созданию полностью унитарного государства, к федерации или к какой-либо другой форме конституционного порядка. Иными словами, степень раздельной правосубъектности, сохраненная прежними государствами после их объединения, в рамках конституции государства-преемника, не имеет отношения к действию положений, изложенных в настоящей статье.

3) Когда дело идет только об объединении двух или нескольких государств в одно *государство*, ассоциации государств, имеющих характер межправительственных организаций, таких как, например, Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, ОАГ, Европейский совет, СЭВ и т. д., совершенно не относится к данной статье; сюда не относятся также некоторые смешанные союзы, которые могут, по-видимому, иметь некоторое сходство с объединением государств, но в результате которых не возникает новое *государство* и которые, следовательно, не устанавливают правопреемства *государств*.

4) Одним из примеров таких смешанных союзов является ЕЭС, в отношении точного определения юридического характера которого мнения расходятся. В том, что касается настоящих целей, достаточно сказать, что с точки зрения правопреемства в отношении договоров ЕЭС, по-видимому, приравнивается к межправительственным организациям. Так, например, статья 234 Римского договора³³², несомненно, касается вопроса о договорах государств-участников, заключенных до создания сообщества с третьими странами, с точки зрения норм, регулирующих применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу (статья 30 Венской конвенции о праве международных договоров). Другими словами, договоры, заключенные до образования Сообщества, рассматриваются в Римском договоре в контексте сопоставимости договорных обязательств, а не правопреемства или подвижности договорных границ. То же самое справедливо в отношении документов о создании двух других европейских сообществ³³³.

³³² Договор о создании Европейского экономического сообщества. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 294, p. 17 (текст на французском языке).

³³³ Договор о создании Европейского объединения угля и стали, раздел 17 Конвенции о положениях переходного периода (United Nations, *Treaty Series*, vol. 261, pp. 297 and 299); Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии, статьи 105—106 (*ibid.*, vol. 298, p. 205).

Кроме того, Договор о присоединении от 22 января 1972 года³³⁴, излагающий условия, согласно которым четыре дополнительных государства могут присоединиться к ЕЭС и Евратом, касается договоров, заключенных до присоединения государств-кандидатов на основе сопоставимости договорных обязательств, требующих от них приведения существующих договорных обязательств в соответствие с обязательствами, связанными с присоединением их к сообществам. Подобным же образом в Договоре о присоединении четко предусматривается, что новые государства-участники будут связаны различными категориями договоров, заключенных до их присоединения объединениями или их первоначальными членами; Договор не касается действия какого бы то ни было принципа правопреимства или подвижности договорных границ.

5) Были созданы другие многочисленные экономические союзы в различной форме и с различной степенью механизма «сообщества»; например, ЕАСТ, ЛАСТ и другие зоны свободной торговли и Бенилюкс. В целом уставы этих экономических союзов не оставляют сомнения относительно их основного характера как межправительственных организаций. Что касается Бельгийско-Люксембургского экономического союза, то, если Бельгия может быть особо уполномочена заключать договоры от имени Союза, отношения между двумя странами в рамках Союза все же строятся определено на международной основе. Но на практике все эти экономические союзы, включая тесный таможенный союз Лихтенштейна и Швейцарии, рассматриваются как международные союзы, а не как союзы, создающие новое государство.

6) Анализируя влияние объединения государств на договоры, авторы стремятся проводить различие между случаями, когда государство-правопреемник создается в форме федерации, и случаями, когда государство-правопреемник принимает иную конституционную форму правления; но они стремятся также подчеркнуть, что это различие не имеет большого значения. Среди исторических примеров, обычно упоминаемых, можно назвать создание Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Германской Федерации 1871 года, образование Великой Республики Центральной Америки в 1895 году и прежние унии Норвегии и Швеции и Дании и Исландии. Самым последним примером может служить объединение Египта и Сирии в 1958 году и Танганьики и Занзибара в 1964 году.

³³⁴ Договор, касающийся присоединения Королевства Дании, Ирландии, Королевства Норвегии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии к Европейскому экономическому сообществу и к Европейскому экономическому сообществу по атомной энергии: Акт, касающийся условий присоединения и поправок к договорам, статья 4. См. *Official Journal of the European Communities — Legislation, Special Edition, Luxembourg, 27 March 1972, No. L 73, pp. 14—15.*

7) Выдвигались различные толкования влияния создания Германской Федерации 1871 года на ранее существовавшие договоры, но преобладающее мнение заключалось, по-видимому, в том, что договоры отдельных германских государств продолжали либо связывать федеральное государство в качестве преемника по отношению к данному составному государству в рамках их соответствующих региональных границ, либо связывать отдельные государства через федеральное государство до тех пор, пока их действие не закончится в результате непоследовательного выполнения федеральных законодательных функций. Верно и то, что некоторые договоры отдельных государств считались применимыми в отношении федерации в целом. Но, видимо, эти случаи касались лишь отдельных категорий договоров, и в общем любое сохранение юридической силы договоров государств было ограничено их соответствующими региональными рамками. В соответствии с федеральной конституцией отдельные государства сохраняли как свою законодательную правомочность, так и правомочность заключать договоры, за исключением тех случаев, когда федеральное правительство могло осуществлять преимущественное юридическое действие в той же области.

8) Швейцарская федеральная конституция 1848 года наделила федеральное правительство полномочиями заключать и проводить в жизнь договоры. В то же время она сохранила за кантонами право, хотя и второстепенное, заключать с иностранными государствами договоры, касающиеся «национальной экономики, отношений с соседними государствами и полицейских отношений»³³⁵. Вероятно, не вызовет сомнений то, что договоры, заключенные отдельными кантонами до образования федерации, считались сохраняющими свою силу в рамках их соответствующих региональных границ после образования федерации. В то же время, вероятно, действие принципа сохранения юридической силы договоров не было ограничено договорами, право на заключение которых сохранилось за кантонами после образования федерации. Далее представляется, что договоры, ранее заключенные кантонами, не считаются в соответствии со швейцарским законом аннулированными лишь по причине их несовместимости с последующими федеральными законами, а прекращают свое действие только в результате последующего осуществления федеральными властями права заключать договоры.

9) Другим прецедентом является образование Великой Республики Центральной Америки в 1895 году, хотя эта федерация просуществовала очень недолго. В этом случае Сальвадор, Никарагуа и Гондурас подписали договор о федерации, в соответствии с которым учреждалась Великая Республика; в 1897 году сама Великая

³³⁵ С. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse* (Neuchâtel, Attinger, 1891), p. 439.

Республика заключила еще один договор о федерации с Коста-Рикой и Гватемалой, в соответствии с которым в федерацию вошли также и эти две республики. Второй договор, подобно первому, предоставил федерации полномочия заключать договоры, но в нем также четко предусматривалось, что «прежние договоры, сторонами которых являются эти государства, остаются в силе, если они не противоречат настоящему договору»³³⁶.

10) Уведомление, сделанное Советским Союзом 23 июля 1923 года, в отношении существующих договоров Российской, Белорусской, Украинской и закавказских республик, вероятно, можно также рассматривать как пример подобного рода. В уведомлении говорилось, что

Народный комиссариат иностранных дел СССР уполномочен от имени Союза осуществлять все международные связи, включая выполнение всех договоров и конвенций, заключенных вышеупомянутыми республиками с иностранными государствами, которые остаются в силе на территориях соответствующих республик.

11) Включение Техаса, бывшего в то время независимым штатом, в состав Соединенных Штатов Америки в 1845 году также следует рассматривать в данном контексте. В соответствии с конституцией Соединенных Штатов все полномочия по заключению договоров возлагаются на федеральное правительство, и заключать договоры отдельным штатам определено запрещается. Они могут заключать соглашения с иностранными государствами лишь с согласия конгресса, что всегда означало, что они не могут заключать договоры от своего имени. Соединенные Штаты заявили, что договоры, заключенные Техасом до образования федерации, прекратили свое действие и что Техас подпадает под договорный режим Соединенных Штатов; другими словами, это был случай применения принципа подвижности договорных границ. Вначале как Франция, так и Великобритания возражали против этого, причем последняя выдвинула аргумент, что Техас не может в результате добровольного присоединения к федерации Соединенных Штатов снять с себя обязательства, вытекающие из его собственных существующих договоров. Позднее, в 1857 году, Великобритания согласилась с точкой зрения Соединенных Штатов о том, что договоры, заключенные Техасом до образования федерации, прекратили свое действие. Однако доводы английских юристов несколько отличались от доводов правительства Соединенных Штатов.

12) Что касается нефедеральных государств-премьерников, то «персональные унии» можно не учитывать, поскольку в отношении их не возникает вопроса о правопреимстве. Они влекут за собой

не более чем владение, иногда почти случайное, двумя государствами одного лица в качестве главы государства (например, Великобритания и Ганновер в период с 1714 по 1837 год), и они никоим образом не влияют на договорные отношения соответствующих государств с другими государствами. В любом случае, по-видимому, они ушли в прошлое. Так называемые «реальные унии», с другой стороны, связаны с созданием составных государств-премьерников. Такое государство существует, когда два или несколько государств, каждое имеющее международную правосубъектность, объединены общей конституцией с одним главой государства и общим компетентным органом, представляющим их в отношениях с другими государствами. Союз может иметь некоторые другие общие органы, не утрачивая своего характера «реального», а не федеративного союза; но существом вопроса в настоящих целях являются раздельная правосубъектность отдельных государств и общие компетентные органы, представляющие их в международном плане, по крайней мере, в некоторых областях деятельности. Среди более ранних случаев реальных уний, обычно упоминаемых, можно назвать Норвежско-Шведскую унию под шведской короной, просуществовавшую с 1814 по 1905 год, и Датско-Исландскую унию под датской короной с 1918 по 1944 год. В каждом из этих случаев, однако, одно из двух союзных государств (Норвегия и Исландия соответственно) не являлись независимыми государствами до образования унии, и эти два прецедента приводятся лишь в связи с роспуском союзов³³⁷. Более близким примером является недавнее объединение Египта и Сирии в 1958 году и Танганьики и Занзибара в 1964 году.

13) Египет и Сирия, каждый из которых является независимым государством и членом Организации Объединенных Наций, провозгласили себя в 1958 году одним независимым государством под названием «Объединенная Арабская Республика», возложив исполнительную власть на главу государства, а законодательную — на один законодательный орган. В статье 58 временной конституции³³⁸ предусматривалось также, что Республика состоит из двух районов — Египта и Сирии, в каждом из которых существует исполнительный совет, уполномоченный рассматривать и изучать вопросы, касающиеся проведения общей политики этого района. Но согласно конституции Республики законодательная власть и право заключать договоры (статья 56) принадлежат центральным органам объединенного государства без какого-либо упоминания о том, что районы сохраняют свою собственную законодательную власть или полномочия заключать договоры.

³³⁶ «Los tratados anteriores, celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto». См. J. M. Bonilla, ed., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t. II, *Pactos internacionales panamericanos* (Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922), pp. 212—213.

³³⁷ Союз Австрии и Венгрии, в результате которого образовалась Австро-Венгерская монархия, является другим приводимым иногда примером, но лишь в отношении влияния роспуска союза на договоры.

³³⁸ Текст временной конституции Объединенной Арабской Республики см. *The International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 8, pp. 374—380.

Prima facie поэтому провозглашение и временная конституция определили ОАР как новое унитарное государство, а не как «союз», реальный или федеративный. Однако на практике в отношении Египта и Сирии обычно считалось, что они в какой-то степени сохранили свою отдельную правосубъектность в качестве отдельных единиц ОАР.

14) Такой подход, несомненно, поощряется положениями статьи 69 временной конституции, в которой предусматривается продолжение действия всех договоров, заключенных Египтом и Сирией до образования союза в рамках конкретного района, в отношении которого был заключен каждый из договоров. Однако что касается третьих государств, то это положение имеет характер односторонней декларации, которая как таковая не является для них обязательной.

15) В отношении многосторонних договоров министр иностранных дел ОАР сообщил Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следующее:

Следует отметить, что правительство Объединенной Арабской Республики заявляет, что Союз является одним членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все международные договоры и соглашения, заключенные Египтом или Сирией с другими странами, остаются в силе в региональных рамках, определенных их заключением, и в соответствии с принципами международного права³³⁹.

Ответ Генерального секретаря на это сообщение в период существования этого Союза сводился к тому, чтобы считать ОАР участницей всех договоров, сторонами которых являлись Египет или Сирия до образования Союза; и под названием ОАР он отмечал, приняли ли Египет или Сирия или обе страны меры в отношении рассматриваемого договора³⁴⁰. Что касается режима, предоставленного ОАР в отношении членства в Организации Объединенных Наций³⁴¹, то в уведомлении, направленном ОАР Генеральному секретарю, содержалась просьба направить информацию, касающуюся образования Объединенной Арабской Республики, всем государствам-членам и главным органам Организации Объединенных Наций и всем вспомогательным органам, в частности тем, в которых были представлены Египет или Сирия или оба государства. Генеральный секретарь в этом своем качестве принял верительные грамоты, выданные министром иностранных дел ОАР своему постоянному представителю, сообщающие государствам-членам и всем главным и вспомогательным органам о его действиях в следующих выражениях:

Принимая эти верительные грамоты, Генеральный секретарь отметил, что это действие, входящее в его компетенцию, предпринимается без ущерба и в ожидании таких дей-

³³⁹ *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 113 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 48.

³⁴⁰ *Там же*.

³⁴¹ *Там же*, стр. 104 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 17—21.

ствий, которые другие органы Организации Объединенных Наций могут принять на основе нотификации о конституции Объединенной Арабской Республики и ноты от 1 марта 1958 года³⁴². [Нота министра иностранных дел, сообщающая Генеральному секретарю об образовании Объединенной Республики.]

В результате этого «представители Республики без возражения заняли свои места во всех органах Организации Объединенных Наций, членами которых являлись Египет или Сирия или оба государства»; и это произошло без «принятия» ОАР как государства-члена³⁴³. Поэтому Генеральный секретарь и другие органы Организации Объединенных Наций, видимо, действовали на основе того, что ОАР объединила и продолжила международную правосубъектность Египта и Сирии. Специализированные учреждения *mutatis mutandis* рассмотрели вопрос об ОАР аналогичным образом. В отношении МСЭ представляется, что ОАР рассматривалась как сторона учредительного договора с учетом различных оговорок в отношении Египта и Сирии, которые соответствуют различным оговоркам, содержащимся ранее в ратификационных грамотах обоих государств³⁴⁴.

16) Практика в отношении двусторонних договоров осуществлялась в аналогичном направлении в соответствии с принципами, изложенными в статье 69 временной конституции, то есть двусторонние договоры, заключенные Египтом и Сирией до образования союза, рассматривались как продолжающие иметь силу в пределах тех регионов, в отношении которых они были первоначально заключены. Анализ практики показывает, что это относилось и к договорам о выдаче преступников, к торговым договорам и к соглашениям о воздушных перевозках Сирии и Египта³⁴⁵. Та же самая точка зрения в отношении договоров Египта и Сирии, заключенных до образования союза, была отражена в перечне действующих договоров, опубликованных другими государствами. Соединенные Штаты, например, указали на то, что до образования Объединенной Арабской Республики был заключен 21 двусторонний договор с Египтом и 6 договоров — с Сирией.

17) Объединение Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию в 1964 году было также союзом независимых государств согласно учредительным документам, в которых предусматривались общий глава государства и общий орган, ответственные за внешние и, следовательно, договорные отношения Объединенной

³⁴² *Там же*, пункт 19.

³⁴³ *Там же*, пункт 20.

³⁴⁴ *Там же, 1970 год*, том II, стр. 106, документ A/CN.4/225, пункт 108.

³⁴⁵ *Там же*, стр. 154 и 150, документ A/CN.4/229, пункты 147 и 130—131; *там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 169—174, 177, 212—214 и 218, документы A/CN.4/243, пункты 152—175 и 190, и A/CN.4/243/Add.1, пункты 149—166 и 181.

Республики³⁴⁶. Разумеется, учредительные документы предусматривали создание парламента и исполнительного органа союза, которым передавались различные важные вопросы. В отличие от временной конституции ОАР они также предусматривали создание отдельных законодательных и исполнительных органов власти в Занзибаре, имевших компетенцию во всех внутренних вопросах, которые не были зарезервированы за центральными органами Объединенной Республики. Однако особые обстоятельства создания Объединенной Республики усложняют этот случай как прецедент, на основе которого выводятся принципы, определяющие влияние объединения двух или нескольких государств в одно государство в соответствии с договорами.

18) Хотя Танганьика и Занзибар были независимыми государствами в 1964 году, когда они образовали Республику Танзанию, с момента достижения ими независимости тогда прошло совсем мало времени. Танганьика, которая прежде являлась неподпечной территорией, стала независимой в 1961 году; Занзибар, ранее являвшийся колониальным протекторатом, получил независимость и стал членом Организации Объединенных Наций лишь к концу 1963 года. Соответственно образование Танзании произошло в два этапа, причем второй произошел вскоре после первого: а) получение каждой из двух отдельных территорий независимости и б) объединение двух теперь независимых государств в Республику Танзанию. Танганьика в начале своего существования в качестве нового государства выступила с декларацией Ньерере, в которой она фактически уведомила, что договоры, заключенные до приобретения независимости, будут рассматриваться ею как имеющие силу лишь временно в течение промежуточного периода до принятия решения относительно их продолжения, прекращения или нового заключения³⁴⁷. Она признала возможность того, что некоторые договоры могут оставаться в силе «посредством применения норм обычного права», по-видимому, подразумеваемая пограничные и другие местные договоры. В остальном она считает себя вправе принять или отвергнуть договоры, заключенные до получения независимости. Вследствие этого вскоре после того, как Танганьика объединилась с Занзибаром, действие многих договоров, заключенных до образования союза, было прекращено в отношении ее территории или их действие носило лишь временный характер. За исключением возможных «местных договоров» она имела обязательства лишь в соответствии с такими договорами, в отношении которых она предприняла шаги, с тем чтобы их действие осталось в силе. Что касается

Занзибара, можно почти не сомневаться в том, что, оставив в стороне вопрос о местных договорах, он не был обязан рассматривать какие-либо договоры, заключенные до получения независимости, в качестве имевших силу в момент объединения с Танганьикой и образования Республики Танзании.

19) В ноте от 6 мая 1964 года, направленной Генеральному секретарю, новая Объединенная Республика информировала его об объединении двух стран в одно суверенное государство под названием Объединенная Республика Танганьики и Занзибара (уведомление о последующем изменении названия на Танзанию было сделано 2 ноября 1964 года)³⁴⁸. В ней далее содержалась просьба к Генеральному секретарю:

отметить, что Объединенная Республика Танганьики и Занзибара заявляет, что она в настоящее время является единым членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьикой или Народной Республикой Занзибар и другими государствами или международными организациями в той мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза, остаются в силе в региональных рамках, оговоренных при их заключении и в соответствии с принципами международного права³⁴⁹.

Эта декларация, за исключением положения о «мере, в которой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза», соответствует положениям заявления Объединенной Арабской Республики. Более того, позиция, занятая Генеральным секретарем при направлении декларации другим органам Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям, почти полностью соответствовала позиции, занятой им в отношении ОАР; и специализированные учреждения, по-видимому, учитывали прецедент ОАР при рассмотрении вопроса об объединении Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию. В любом случае образовавшееся объединенное государство рассматривалось просто как продолжающее членство Танганьики (а также Занзибара в тех случаях, когда последний являлся членом различных организаций до образования союза) без соответствующей обязательной процедуры приема в члены.

20) Что касается многосторонних договоров, то Танзания подтвердила Генеральному секретарю, что Объединенная Республика будет по-прежнему связана теми договорами, в отношении которых Генеральный секретарь действует в качестве депозитария и которые были подписаны, ратифицированы или к которым она присоединилась от имени Танганьики. Нет сомнения, что сообщение Объединенной Республики было изложено таким образом по простой причине, что не существовало

³⁴⁶ См. «Treaties and succession of States and governments in Tanzania», in Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings* (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), paras. 26—28.

³⁴⁷ См. комментарий к статье 8, пункт 2, выше.

³⁴⁸ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 7, foot-note 8.

³⁴⁹ *Ibid.*

таких договоров, которые были подписаны, ратифицированы или к которым она присоединилась от имени Занзибара в течение очень короткого периода существования Занзибара как отдельного независимого государства, созданного до образования союза. В свете этого сообщения Генеральный секретарь назвал Объединенную Республику стороной целого ряда многосторонних договоров на основе акта о принятии, ратификации или присоединении Танганьики до образования союза. Кроме того, он назвал дату, когда Танганьика заявила о своем признании, ратификации или присоединении, датой участия Объединенной Республики в этих договорах³⁵⁰. Упоминание о Занзибаре делалось лишь в отношении Устава Организации Объединенных Наций и устава ВОЗ, стороной которых Занзибар являлся до образования союза; и в этих случаях рядом с названием Танзании он также приводил название Танганьики и Занзибара вместе с указанием даты их соответствующего принятия в Организацию Объединенных Наций³⁵¹. В других случаях название Танзании не содержит никаких указаний на то, что участие Танзании в договоре должно рассматриваться лишь в рамках региональных границ Танганьики.

21) Танганьика после получения независимости направила уведомление о своем правопреемстве в отношении четырех Женевских конвенций 1949 года о гуманном обращении и, таким образом, являлась стороной этих конвенций в момент образования Объединенной Республики Танзании³⁵². Занзибар, с другой стороны, не принял никаких мер в отношении договоров, заключенных до вступления в союз. Танзания в настоящее время является стороной, но, видимо, вопрос о том, охватывает ли участие Танзании Занзибар и Танганьика, является все еще нерешенным³⁵³. Подобным же образом Республика Танганьика, а не Занзибар, стала стороной Парижской конвенции об охране промышленной собственности (Лиссабонский текст) до образования Объединенной Республики. После образования союза БИРПИ включило Танзанию в число государств, присоединившихся к Парижской конвенции на основе Лиссабонского текста; но в этом случае также было отмечено, что вопрос о применении

³⁵⁰ Например, Конвенция 1946 года о привилегиях и иммунитетах ООН; Конвенция 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений; Венская конвенция о дипломатических сношениях и Факультативный протокол к ней; Парижские соглашения 1904 и 1910 годов о борьбе с торговлей белыми рабынями, с поправками, содержащимися в протоколах, подписанных в Нью-Йорке в 1949 году; Конвенция о пресечении распространения порнографических изданий; Соглашение 1963 года о создании Африканского банка развития и т. д. (см. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 34, 43, 49, 54, 56, 164, 167, 175, 180, 205).

³⁵¹ *Ibid.*, pp. 7 and 185.

³⁵² *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 41 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 171.

³⁵³ См. United States, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, p. 364, foot-note 3.

Конвенции в отношении Занзибара все еще остаются нерешенным³⁵⁴. Положение в момент образования союза отличалось от случая с ГАТТ тем, что Занзибар, несмотря на то что он не предпринимал шагов, для того чтобы стать стороной договора до образования союза, являлся ассоциированным членом ГАТТ до получения независимости. В остальном положение было аналогичным, поскольку Танганьика уведомила Генерального секретаря о ее правопреемстве не только в отношении ГАТТ, но и в отношении 42 международных договоров, касающихся ГАТТ. После образования союза Объединенная Республика Танзания информировала ГАТТ о принятии на себя ответственности за внешние торговые отношения Танганьики и Занзибара, и Объединенная Республика после этого стала рассматриваться как единая договаривающаяся сторона ГАТТ³⁵⁵. В отношении ФАО Танганьика также до образования союза приняла меры, с тем чтобы стать членом, тогда как Занзибар, в прошлом являвшийся ассоциированным членом, не принял таких мер. Получив уведомление об объединении этих двух стран в единое государство, Конференция ФАО официально признала, что Объединенная Республика Танзания «заменяет бывшее государство-участник Танганьика и бывшего ассоциированного члена Занзибар». Одновременно членство Объединенной Республики рассматривается ФАО с момента вступления Танганьики в члены, и, по-видимому, Занзибар имел статус государства-неучастника в течение короткого периода между получением им независимости и образованием Объединенной Республики Танзании³⁵⁶. В МСЭ создание союза, видимо, оказывало влияние в том же направлении³⁵⁷.

22) Двусторонние договоры — не говоря о локальных договорах — в случае Танганьики должны были прекратить свое действие на основе декларации Ньерере два года спустя после получения независимости, то есть 8 декабря 1963 года, за несколько месяцев до образования Танзании. Поэтому в момент объединения положение было таково, что большинство двусторонних договоров, применявшихся в отношении Танганьики до получения независимости, прекратили свое действие. Однако в некоторых случаях договор, заключенный до получения независимости, продолжал действовать на основе взаимного соглашения до объединения. Это имело место, например, в отношении ряда коммерческих договоров, соглашений о юридической процедуре и консульских договоров, сохранение в силе которых было оговорено обменом нот между заинтересованными государствами. В других случаях переговоры

³⁵⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 59 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 258 и сноска 466.

³⁵⁵ Там же, стр. 84 и 86 англ. текста, пункты 373 и 382.

³⁵⁶ Там же, 1969 год, том II, стр. 40—41 и 44, документ A/CN.4/210, пункты 52 и 70.

³⁵⁷ Там же, 1970 год, том II, стр. 107, документ A/CN.4/225, пункты 111—112.

о сохранении в силе заключенного до получения независимости договора, начатые Танганьикой до объединения, были впоследствии завершены Танзаньей. Кроме того, некоторое число новых договоров было заключено Танганьикой в период между получением ею независимости и образованием Объединенной Республики. В случае соглашений об отмене виз, коммерческих договоров, соглашений о выдаче преступников и юридической процедуре представляется, что до объединения Занзибар либо указал о своем намерении прекратить действие договоров, заключенных до получения независимости, либо не заявил о своем желании сохранить их в силе. В случае консульских договоров, семь из которых применялись в отношении Занзибара до получения им независимости, представляется, что консулы продолжали занимать свои посты к моменту объединения и, по-видимому, договоры в этой степени оставались в силе, во всяком случае временно.

23) После образования Объединенной Республики новые соглашения Танганьики об отмене виз с Израилем и Федеративной Республикой Германии были, по-видимому, признаны *ipso jure* остающимися в силе. Кроме того, соглашения, заключенные Танганьикой для сохранения в силе соглашений, подписанных с пятью странами до получения независимости, рассматривались как все еще действующие после образования союза. Во всех этих случаях договоры, заключенные лишь в отношении Танганьики, признавались действующими лишь в отношении района Танганьики и не распространялись на Занзибар. Что касается коммерческих договоров, то единственными действовавшими накануне объединения договорами были три новых договора, заключенных Танганьикой после получения независимости — с Чехословакией, Советским Союзом и Югославией. Эти договоры также рассматривались *ipso jure* как остающиеся в силе после образования Объединенной Республики, но лишь в отношении района Танганьики. В случае соглашений о выдаче преступников между Танганьикой и некоторыми странами была достигнута договоренность о временном сохранении в силе этих соглашений. По-видимому, после объединения эта договоренность оставалась в силе и в некоторых случаях стала предметом определенных соглашений в результате обмена нотами. Далее, по-видимому, признавалось, что, когда соглашение применялось в отношении Занзибара до получения им независимости, соглашение о его сохранении в силе должно рассматриваться в отношении как Занзибара, так и Танганьики. И поскольку эти случаи были случаями взаимного соглашения, ясно, что эти государства могли достигнуть такой договоренности. Можно добавить, что после объединения консульские договоры, применявшиеся ранее в отношении Танганьики или Занзибара, по-видимому, также продолжали оставаться в силе в отношениях между Объединенной Республикой и другими государствами-сторонами в отношении

района, на который их действие распространялось до образования объединенного государства.

24) Отличительными элементами объединения Египта с Сирией и Танганьики с Занзибаром, по-видимому, являются следующие: а) тот факт, что до создания каждого объединения оба его составных района признавались в международном плане как полностью независимые суверенные государства; б) тот факт, что в каждом случае процесс объединения рассматривался не как создание совершенно нового суверенного государства или как включение одного государства в другое, а как объединение двух существующих суверенных государств в одно; и с) очевидное признание в каждом случае продолжения действия договоров, заключенных до создания союза, обоих составных государств в отношении только их соответствующих районов, если не было иной договоренности.

25) Внимание привлекается к двум следующим моментам. Первый состоит в том, что ни в одном из двух случаев государства-компоненты после образования объединенного государства не имеют больше в силу конституционных положений полномочий заключать договоры. В результате этого сохранение действия договоров, заключенных до создания союза, в рамках соответствующих районов ни в коей мере не связано с наличием у отдельных районов после образования союза полномочий заключать договоры. Второй момент заключается в том, что в своей декларации от 6 мая 1964 года Танзания определила свое заявление о сохранении в силе прежних договоров Танганьики и Занзибара посредством оговорки «в той мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза». Подобная оговорка, однако, соответствует правилу сохранения в действии прежних договоров *ipso jure* только в том случае, если она лишь лимитирует сохранение в действии договора в связи с объективной несовместимостью договора с объединением двух государств в одно государство; именно таков смысл оговорки, подразумевавшейся в заявлении Танзании.

26) Следовательно, прецеденты, касающиеся объединения Египта с Сирией и Танганьики с Занзибаром, по-видимому, отражают правила, предписывающие сохранение в силе *ipso jure* договоров отдельных составляющих государств в рамках их соответствующих региональных ограничений и с учетом их совместимости с положением, возникающим в результате создания объединенного государства. В случае таких прецедентов сохранение в силе договоров было признано, хотя конституция объединенного государства не предусматривала предоставление полномочий на заключение каких-либо договоров отдельными государствами, объединившимися в одно государство. Иными словами, сохранение в силе договоров не рассматривалось как несовме-

стимое с объединенным государством только по той причине, что составляющие государства после даты правопреемства согласно конституции не обладают полномочиями заключать какие-либо договоры. Прецеденты, касающиеся федеративных государств, являются более ранними и менее единообразными. Однако взятые в целом и без учета незначительных различий они, по-видимому, также отражают правило, предписывающее сохранение в силе *ipso jure* договоров, заключенных до создания федерации отдельными государствами в рамках их соответствующих региональных ограничений. Вопрос о том, насколько точно в этих случаях принцип сохранения действия договора связан с сохранением некоторых полномочий отдельными государствами заключать договоры или сохранять международную правосубъектность, не ясен. Этот элемент присутствовал также в случаях, касающихся Германской и Швейцарской федераций, а его отсутствие в случае Соединенных Штатов Америки было по крайней мере одной из причин, по которой действие договора не было продлено. Однако даже в таких случаях авторы, которые полагали, что принцип сохранения договора в силе должен применяться, по-видимому, считают, что договоры сохраняются в силе скорее *ipso jure*, нежели в результате какого-либо соглашения.

27) Учитывая рассмотренную выше практику и мнение большинства авторов, Комиссия сделала вывод, что объединение государств должно рассматриваться как факт, в принципе сохраняющий *ipso jure* в силе договоры вышеназванных государств. Это решение диктуется также необходимостью сохранения стабильности договорных отношений. В качестве суверенных государств государства-предшественники имеют целый ряд договорных отношений с другими государствами и не должны иметь возможности по желанию прекращать действие этих договоров в результате объединения в одно государство. В настоящее время этот вопрос имеет особый вес в связи с тенденцией государств объединяться в группы, создавая новые формы ассоциации.

28) Следовательно, Комиссия сформулировала норму, закрепленную в статье 26, на основе принципа сохранения силы договора *ipso jure*, ограничив его должным образом другими элементами, которые также необходимо принимать во внимание; то есть совместимость договоров, находившихся в силе до объединения государств, с положением, возникшим в результате этого объединения, и с территориальным охватом этих договоров в соответствии с их положениями. Таким образом, в *пункте 1* настоящей статьи говорится, что при объединении двух или более государств в одно государство любой договор, находящийся в силе на эту дату между любым из этих государств и другими государствами — участниками договора, продолжает оставаться в силе между государством-преемником и другими

такими государствами-участниками, за исключением положений, излагаемых в подпунктах *a* и *b*.

29) В *подпункте 1 a* оставляется в стороне норма сохранения договора в силе *ipso jure*, если государство-преемник и другие государства-участники договорились об этом. Следовательно, *подпункт 1 b* исключает из нормы сохранения в силе *ipso jure* случаи, когда применение конкретного договора после объединения государств несовместимо с его объектом и целями или объединение государств влечет за собой коренное изменение условий действия договора. Этой формулой Комиссия намеревается создать *объективную правовую проверку совместимости в международном плане*, которая, если она будет применяться добросовестно, должна создать приемлемую, гибкую и практически выполнимую норму. «Несовместимость с объектом и целями договора» и «коренное изменение условий действия договора» используются в Венской конвенции о праве международных договоров в иных контекстах и, по мнению Комиссии, являются соответствующими критериями в настоящем случае для учета интересов всех заинтересованных государств и для учета всех возможных ситуаций и всех видов договоров.

30) В *пункте 2* настоящей статьи рассматривается элемент территориального охвата; в нем говорится, что любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с *пунктом 1*, является обязательным только в отношении района территории государства-преемника, на который распространялось действие данного договора на дату объединения государств. Эта общая норма, ограничивающая территориальный охват договоров районами, в отношении которых они применялись на дату правопреемства государств, позволяет, однако, сделать три исключения, перечисленные в *подпунктах 2 a, b* и *c*. Исключение в *подпункте 2 a* дает государству-преемнику право односторонне уведомлять стороны или депозитария многостороннего договора о том, что договор должен считаться обязательным в отношении всей его территории. С учетом реальной практики это положение представляется Комиссии оправданным и повышающим эффективность многосторонних договоров. *Подпункты 2 b* и *c*, касающиеся многосторонних и двусторонних договоров с ограниченным числом участников, предполагают, что такие договоры могут быть распространены на всю территорию государства-преемника, если это государство и другие государства-участники согласятся с этим.

31) В *пункте 3* предусматривается только то, что нормы, изложенные в *пунктах 1* и *2* настоящей статьи, применяются также в случае объединения государства-преемника с другим государством, иными словами, когда еще одно государство объединяется с государствами, уже объединенными в одно государство.

32) Наконец, Комиссия считает, что нормы, регулирующие объединение государств, должны быть одними и теми же независимо от того, происходит ли объединение на основе договора или каких-либо иных документов. Для проведения такого формального различия вряд ли можно взять за основу применение различных норм правопреемства в отношении договоров. Учредительный документ не в форме договора часто может воплощать в себе соглашение, достигнутое путем переговоров между заинтересованными государствами. Единые нормы, предусматриваемые настоящей статьей, следовательно, направлены на применение равным образом к случаям объединения государств на основе договора. В этих рамках они превалируют над нормами общего права договоров, изложенными в статье 30 Венской конвенции о праве международных договоров (применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу), в той мере, в какой они могут быть применены иным образом.

Статья 27. Распад государства

1. Когда государство распадается и части его территории становятся отдельными государствами:

a) любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении всей его территории, сохраняет юридическую силу в отношении каждого из государств, образовавшихся в результате распада;

b) любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении только определенной части его территории, которая стала отдельным государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства;

c) любой договор, обязательный для государства-предшественника в соответствии со статьей 26 в отношении определенной части территории государства-предшественника, которая стала отдельным государством, сохраняет юридическую силу в отношении этого государства.

2. Пункт 1 не применяется, если:

a) заинтересованные государства не договариваются об ином; или

b) применение данного договора после распада государства-предшественника будет несовместимо с объектом и целью договора или если распад влечет за собой коренное изменение условий действия договора.

Комментарий

1) Данная статья рассматривает вопросы правопреемства в отношении договоров, связанные с распадом государства, когда части его территории становятся отдельными независимыми госу-

дарствами и первоначальное государство прекращает свое существование. Положение, подпадающее под действие этой статьи, предполагает наличие государства-предшественника, а именно распавшегося государства, и двух или нескольких государств-правопреемников, а именно новых государств, созданных из частей бывшей территории государства-предшественника. Данная статья регулирует влияние подобного правопреемства государств на договоры, сохраняющие юридическую силу на дату распада, в отношении территории распавшегося государства.

2) Одним из наиболее старых по времени прецедентов, на который обычно ссылаются в этой связи, является распад в 1829—1831 годах Великой Колумбии, которая была создана за десять лет до этого в результате объединения Новой Гренады, Венесуэлы и Кито (Эквадор). За время своего существования Великая Колумбия заключила определенные договоры с иностранными государствами. Среди них были договоры о дружественных отношениях, судоходстве и торговле, заключенные с Соединенными Штатами Америки в 1824 году и с Великобританией в 1825 году. По всей видимости, после распада союза Соединенные Штаты Америки и Новая Гренада признали сохранение юридической силы договора 1824 года в отношениях между этими двумя странами. Далее, Великобритания и Венесуэла, а также Великобритания и Эквадор, хотя и не без колебаний со стороны Великобритании, видимо, действовали исходя из того, что договор 1825 года сохранил юридическую силу во взаимных отношениях этих государств. Правда, создается впечатление, что был момент, когда британские юристы, выражая свое мнение в отношении позиции, касающейся Венесуэлы, считали, что для сохранения юридической силы этого договора требуется подтверждение как Великобританией, так и Венесуэлы; однако при этом они также, видимо, понимали, что Венесуэла имела право требовать преемственности прав, предоставленных ей по данному договору.

3) Другим, более ранним прецедентом, на который обычно ссылаются, является распад унии Норвегии и Швеции в 1905 году. Во время существования унии было признано, что эти государства имеют самостоятельную международную правосубъектность, о чем свидетельствует факт заключения Соединенными Штатами отдельных договоров о выдаче преступников с правительствами Норвегии и Швеции. Более того, некоторые из договоров были заключены королем Норвегии и Швеции от имени всей унии в целом, в то время как другие — от имени одной из ее частей. После распада унии каждое государство обратилось с идентичными нотификациями к иностранным государствам, в которых оно выражало свое мнение в отношении последствий распада (унии). Посредством этих нотификаций, аналогичных некоторым нотификациям более позднего времени,

другие государства получили уведомление о позиции, которую заняли эти два государства в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных унией: договоры, непосредственно касающиеся только одного государства, сохраняли свою юридическую силу только в отношениях между этим государством и другими государствами — сторонами данного договора; договоры, распространявшиеся на всю унию в целом, сохраняли свою юридическую силу в отношении каждого из государств, но только в отдельности.

4) Великобритания признала сохранение юридической силы заключенных унией договоров в отношении Швеции только впредь до дальнейшего рассмотрения данного вопроса, заявив, что распад унии, безусловно, дает право правительству Его Величества рассмотреть *de novo* договорные обязательства, связывающие Великобританию с унией. С другой стороны, Франция и Соединенные Штаты Америки, видимо, разделяли точку зрения Норвегии и Швеции в отношении того, что договоры ранее существовавшей унии сохраняют свою юридическую силу на основе положений, изложенных в их уведомлениях.

5) Можно считать, что конец Австро-Венгерской империи в 1919 году представляет собой случай распада союза, поскольку это касается Австрии и Венгрии, и расчленение — поскольку это касается других территорий империи. В качестве прецедента распад австро-венгерской монархии осложняется тем, что он произошел после войны 1914—1918 годов и что вопрос о судьбе договоров, заключенных этой монархией, регулировался мирными договорами. Создается впечатление, что Австрия в своих отношениях с государствами, не являющимися сторонами мирных договоров, занимала более сдержанную позицию по вопросу, касающемуся ее обязательства признать сохранение юридической силы договоров, заключенных австро-венгерской монархией. В своих отношениях с некоторыми странами Австрия, практически соглашаясь признать сохранение юридической силы договоров, заключенных австро-венгерской монархией, тем не менее настаивала на том, что она представляет собой новое государство, не связанное *ipso jure* обязательствами по этим договорам. С другой стороны, Венгрия, видимо, в целом признала, что ее следует рассматривать как государство, по-прежнему *ipso jure* связанное договорами австро-венгерской монархии.

6) То же самое различие в подходе к решению этого вопроса со стороны Австрии и Венгрии отражено в исследованиях Секретариата о правопреемстве в отношении двусторонних договоров. Так, например, в случае договора о выдаче преступников, Венгрия сообщила шведскому правительству в 1922 году следующее:

С точки зрения венгерского конституционного права, Венгрия тождественна бывшему Королевству Венгрии, которое во времена двуединого государства являлось, наряду

с Австрией, второй составной частью бывшей австро-венгерской монархии. Отсюда следует, что распад монархии, то есть расторжение конституционных связей между Австрией и Венгрией само по себе не лишило силы *договоры и конвенции, которые действовали в отношении Королевства Венгрии во времена двуединого государства*³⁵⁸.

С другой стороны, создается впечатление, что Австрия ставила вопрос о сохранении юридической силы договора о выдаче преступников, заключенного дуалистической монархией с Швейцарией, в зависимости от заключения соглашения с этой страной³⁵⁹. Подобно этому, в отношении торговых договоров в исследовании Секретариата содержится следующее замечание: «Поскольку этот вопрос не регулировался конкретными положениями Соглашения о мире, Австрия в целом заняла отрицательную позицию, а Венгрия — положительную в отношении продолжения действия договоров»³⁶⁰. Это соображение подкрепляется ссылками на практику, применявшуюся той или другой страной в отношении скандинавских государств, Нидерландов и Швейцарии, не являвшихся сторонами Соглашения о мире. Более того, различие в подходе к решению данного вопроса со стороны этих двух стран проявляется также и в применявшейся ими практике в отношении многосторонних договоров, как это явствует из исследования Секретариата, посвященного вопросу о правопреемстве в отношении Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном урегулировании международных споров³⁶¹.

7) В период с 1918 по 1944 год Исландия входила вместе с Данией в союз государств, в котором договоры, заключенные Данией от имени союза, не были обязательны для Исландии, если на то не было согласия последней. Во время существования союза правосубъектность Исландии была признана всеми государствами; и действительно, в некоторых случаях договоры заключались отдельно с Данией и Исландией. На дату распада этого союза существовало несколько договоров, заключенных до его образования, которые распространялись на союз только в отношении Исландии, и договоров, заключенных позже, во время существования союза, имеющих юридическую силу только в отношении Исландии. Впоследствии в качестве отдельного независимого государства Исландия признала сохранение юридической силы и той и другой категории союзных договоров; при этом то же отношение имело место и со стороны других государств — участников этих договоров. Таким образом, в соответствии с исследованием договоров о выдаче преступников, проведенным Секретариатом:

³⁵⁸ Там же, стр. 146, документ A/CN.4/229, пункт 115.

³⁵⁹ Там же, пункт 116.

³⁶⁰ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 204, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 110.

³⁶¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 28—29 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 110—112.

...опубликованный министерством иностранных дел Исландии список договоров, действовавших на 31 декабря 1964 года, включает договоры о выдаче преступников, заключенные Данией до 1914 года с Бельгией, Германией (указаны в разделе «Федеративная Республика Германии»), Испанией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Норвегией, Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Австралия», «Индия», «Канада», «Новая Зеландия», «Цейлон»), Соединенными Штатами Америки и Францией. В каждом случае отмечается также, что прочие перечисленные в списке страны считают данный договор действительным³⁶².

Далее, в соответствии с исследованием торговых соглашений, которое было проведено Секретариатом, тот же список, опубликованный Исландией,

...включает договоры и соглашения о торговле, заключенные до 1914 года между Данией и Бельгией, Чили, Францией, Венгрией, Италией, Либерией, Нидерландами, Норвегией, Швецией, Швейцарией и Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Канада», «Цейлон», «Индия» и «Южная Африка»), и торговые договоры и соглашения, заключенные Данией в период с 1918 по 1944 год с Австрией, Боливией, Бразилией, Чехословакией, Финляндией, Грецией, Гаити, Польшей, Румынией, Испанией, СССР и Соединенными Штатами Америки. Семнадцать из двадцати перечисленных государств также подтвердили, что эти договоры остаются в силе. Остальная часть государств, по-видимому, не заняла никакой позиции³⁶³.

Что касается многосторонних договоров, то следует понимать, что после распада союза Исландия считала себя стороной любого многостороннего договора, который распространялся на ее территорию во время существования союза. Однако при этом строго применялось положение конституции союза, в котором предусматривалось, что договоры, заключавшиеся от имени союза, не являлись обязательными для Исландии, если на то не было ее согласия; большое число многосторонних договоров, заключенных Данией во время существования союза, в том числе договоры, заключенные под эгидой Лиги Наций, по существу не были приняты Исландией. Видимо, этим объясняется тот факт, что в документе, озаглавленном «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария», именно Дания включена в число государств, которые в настоящее время рассматриваются как государства — участники договора Лиги Наций, в то время как Исландия не включена в их число³⁶⁴. Более того, в некоторых случаях имеются отдельные записки, касающиеся Дании и Исландии, в которых указывается, что либо обе страны, Дания и Исландия, связаны данным договором, либо одна Дания; при этом указывается, что к данному договору может присоединиться

³⁶² Там же, 1970 год, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 111.

³⁶³ Там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 204, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 109.

³⁶⁴ Например, Протокол 1923 года о статьях, касающихся арбитража, Конвенция 1927 года о выполнении решений, принятых иностранными арбитражными судами, и т. д. См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 414 et seq.

и Исландия³⁶⁵. Таким образом, практика, применяемая в отношении многосторонних договоров, подтверждает самостоятельную международную правосубъектность Исландии в период существования союза.

8) Влияние образования Объединенной Арабской Республики на договоры, заключенные в период до заключения союза между Сирией и Египтом, было рассмотрено в комментарии к статье 26. Спустя примерно два с половиной года после образования союза он распался в результате выхода из него Сирии. В то время сирийское правительство издало декрет о том, что в отношении двусторонних и многосторонних договоров любой договор, заключенный в период существования союза с Египтом, остается в силе в том, что касается Сирийской Арабской Республики. Правительство Сирии передало текст этого декрета Генеральному секретарю, заявив, что впоследствии «обязательства, принятые Сирийской Арабской Республикой по международным соглашениям и конвенциям в период существования союза с Египтом, остаются в силе по отношению к Сирии»³⁶⁶. Ввиду этого уведомление Генеральный секретарь установил следующую практику:

Соответственно, что касается любого акта, осуществляемого Египтом или впоследствии Объединенной Арабской Республикой в отношении любого юридического документа, заключенного под эгидой Организации Объединенных Наций, то дата такого акта будет указана в списке государств против названия государства Египет. Даты актов, осуществляемых Сирией до образования Объединенной Арабской Республики, указываются против названия государства Сирийская Арабская Республика, так же как и даты получения документов о присоединении или уведомлении о применении к Сирийской провинции, депонированных от имени Объединенной Арабской Республики в течение того времени, когда Сирия входила в качестве составной части в Объединенную Арабскую Республику³⁶⁷.

Другими словами, было зарегистрировано, что каждое государство сохраняет свои обязанности в отношении своей собственной территории по договорам Объединенной Арабской Республики, заключенным в период существования союза, а также по договорам, в которых она выступала как самостоятельная сторона до заключения союза и сохраняющим свою юридическую силу в отношении ее собственной территории в период осуществления этого союза.

9) Сирия сделала одностороннее заявление относительно влияния распада (союза) на договоры, заключенные союзом в период его существования. Одновременно Сирия явно исходила из того, что обязательства по договорам, заключенным в период до образования союза, стороной которых являлось бывшее государство Сирии,

³⁶⁵ Подписание, ратификация и присоединение в отношении соглашений и конвенций, заключенных под эгидой Лиги Наций. См. League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 193* (1944).

³⁶⁶ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 3, foot-note 3.

³⁶⁷ *Ibid.*

автоматически остаются для нее в силе, и, по всей вероятности, такого же мнения придерживался Генеральный секретарь. Другой член союза — Египет — не сделал никаких заявлений. Сохранив название «Объединенная Арабская Республика» [о последующем изменении названия на Арабскую Республику Египет (Египет) было сообщено Генеральному секретарю 2 сентября 1971 года], Египет, видимо, считал, что в действительности откололась Сирия и что само собой разумеется, что Египет продолжает выступать в качестве стороны многосторонних договоров, заключенных союзом. Точно так же Египет явно исходил из предположения о том, что договоры, заключенные до образования союза, стороной которых он был, автоматически сохраняют свою юридическую силу для ОАР. Эта договорная практика должна быть оценена в отношении Сирии и Объединенной Арабской Республики с учетом тех условий, на которых они могут оставаться членами международных организаций³⁶⁸. Сирия в телеграмме Председателю Генеральной Ассамблеи просто попросила Организацию Объединенных Наций «принять к сведению возобновление членства Сирийской Арабской Республики в Организации Объединенных Наций»³⁶⁹. Председатель, проведя консультации со многими делегациями и убедившись в том, что не существует никаких возражений, разрешил Сирии снова занять свое место в Ассамблее. К Сирии, возможно ввиду того, что раньше она являлась самостоятельным государством — членом ООН, был применен режим, отличный от режима, примененного в 1947 году к Пакистану, который должен был пройти процедуру приема в ООН нового государства. Сохранение права Объединенной Арабской Республики оставаться членом ООН после распада союза никогда не подвергалось сомнению. В других международных организациях было принято аналогичное решение.

10) Другой подход к многосторонним договорам совпадает с практикой Генерального секретаря, как это видно из исследования Секретариатом Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения³⁷⁰, Конвенции об охране промышленной собственности³⁷¹ и Женевских конвенций о гуманном обращении³⁷². Это также верно в отношении позиции, занятой Соединенными Штатами Америки как депозитария устава МАГАТЭ, в отношении Сирии касательно правового статуса последней как члена этого Агентства. Что касается двусторонних договоров, то исследования Секретариата

в том соглашений в области воздушного транспорта³⁷³ и торговых соглашений³⁷⁴ подтверждают аналогичную практику.

11) В этой связи часто приводится пример распада Федерации Мали в 1960 году. Однако факты относительно распада этой крайне эфемерной федерации считаются слишком специальными, для того чтобы образовать прецедент, из которого можно было бы вывести какое-либо общее правило. В 1959 году представители четырех автономных территорий Французского сообщества приняли текст конституции для «Федерации Мали», однако только две из этих стран — Судан и Сенегал — ратифицировали эту конституцию. В июне 1960 года Франция, Судан и Сенегал достигли соглашения об условиях передачи полномочий от Сообщества Федерации и достижения независимости. Впоследствии от имени Федерации Мали с Францией было заключено семь соглашений о сотрудничестве. Однако в августе Сенегал аннулировал ратификацию конституции и затем был признан Францией независимым государством; вследствие этого новорожденная федерация распалась почти с первых своих шагов, и в ней остался один Судан. Сенегал — государство, которое в действительности вышло из состава или откололось от федерации, — обменялся нотами с Францией, в которых он заявил, что:

...в силу принципов международного права, касающихся правопреемства государств, к Республике Сенегал в той мере, в какой это ее касается, переходят права и обязанности, вытекающие из соглашений о сотрудничестве от 22 июня 1960 года между Французской Республикой и Федерацией Мали, независимо от изменений, которые по общему согласию могут быть сочтены необходимыми³⁷⁵.

В своем ответе французское правительство заявило, что оно разделяет эту точку зрения. С другой стороны, Мали, которое оспаривало законность роспуска федерации Сенегалом и сохранило название государства Мали, отказалось на основании правопреемства признать за собой обязательства по соглашениям о сотрудничестве. Таким образом, правопреемство было признано государством, от которого можно было ожидать, что оно откажется от него, и, наоборот, от него отказалось государство, от которого ожидали, что оно его примет. Однако при любых обстоятельствах, как уже было отмечено раньше, из факта распада этой федерации нельзя сделать каких-либо полезных выводов.

12) Комиссия признает, что почти все прецеденты, связанные с исчезновением государства в результате прекращения его существования, касались распада так называемого союза государств. Комиссия также признает, что по традиции юристы обычно подчеркивали наличие определенной степени возможности осуществления

³⁶⁸ См. комментарий к статье 26, выше.

³⁶⁹ *Официальные отчеты Совета Безопасности, шестнадцатый год, Дополнение за октябрь, ноябрь и декабрь 1961 года*, документ S/4958.

³⁷⁰ *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 18 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 50—51.

³⁷¹ *Там же*, стр. 67—68 англ. текста, пункты 296—297.

³⁷² *Там же*, стр. 49—50 англ. текста, пункт 211.

³⁷³ *Там же, 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 169—174, документ A/CN.4/243, пункты 152—175.

³⁷⁴ *Там же*, стр. 171—172, документ A/CN.4/243, пункты 161—166.

³⁷⁵ *Там же*, стр. 174, документ A/CN.4/243, пункт 176.

отдельной международной правосубъектности составными территориями государства в период существования союза в качестве элемента для определения того, продолжают ли договоры распавшегося государства являться обязательными для государств, созданных в результате распада. Однако после изучения современной практики Комиссия сделала вывод о том, что почти безграничное различие установленной взаимосвязи и типов «союза» не позволяет сделать этот элемент основным критерием для определения того, сохраняют ли договоры юридическую силу после распада государства. Комиссия считает, что в настоящее время каждый распад государства, в результате которого возникают новые независимые государства, должен рассматриваться на той же основе в целях сохранения юридической силы договоров.

13) Принимая во внимание расхождение в практике, отмеченное выше, некоторые члены Комиссии положительно оценивают правовую норму, в соответствии с которой участие государств, созданных в результате распада государства, в договорах государства-предшественника, имеющих юридическую силу на дату распада, должно являться предметом согласования. Однако Комиссия сделала вывод о том, что существующая практика является достаточно постоянной, чтобы обосновать формулирование правовой нормы, которая при необходимых условиях обеспечит то положение, что договоры, действующие на дату распада, должны оставаться в силе *ipso jure* в отношении каждого государства, возникающего в результате распада. Эта норма предлагается в пункте 1 настоящей статьи, которая в то же время касается ее действия в отношении территориальных аспектов данных договоров до распада государства.

14) Таким образом, *подпункт 1 а* указывает на то, что любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении всей его территории, сохраняет юридическую силу в отношении каждого государства, созданного в результате распада. Затем *подпункт 1 б* содержит положения о том, что любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении только определенной части его территории, которая стала независимым государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства. В заключение *подпункт 1 с*, в котором рассматривается случай распада государства, объединяющего в предшествующий период два или несколько государств, уточняет, что любой договор, обязательный для государства-предшественника в соответствии со статьей 26, распространяющийся на определенную часть его территории, которая стала независимым государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства.

15) *Пункт 2* статьи определяет условия применения положения, зафиксированного в пункте 1,

посредством исключения договора из правовой нормы, предусматривающей сохранение юридической силы договора *ipso jure* в том случае, если заинтересованные государства не предусматривают иного или если применение договора после распада государства-предшественника будет несовместимо с его объектом и целью, или в том случае, если влияние распада государства коренным образом изменяет условия действия договора.

Статья 28. Отделение части государства

1. Если часть территории государства отделяется от него и становится отдельным государством, то любой договор, который на дату отделения был в силе в отношении этого государства, продолжает связывать его в отношении сохраняющейся у него территории, если только:

а) не существует иной договоренности; или

б) из договора или объекта и цели договора не выявляется, что данный договор относится только к территории, которая отделилась от этого государства, или отделение не влечет за собой коренного изменения обязательств и прав, предусмотренных в договоре.

2. В таком случае отдельное государство, образовавшееся в результате отделения, следует рассматривать как находящееся в том же положении, что и новое независимое государство, в отношении любого договора, который на дату отделения был в силе в отношении территории, на которую в настоящее время распространяется его суверенитет.

Комментарий

1) В статье 10 настоящего проекта статей рассматриваются случаи отделения от государства части его территории, которая присоединяется к другому государству (принцип подвижности договорных границ), а статья 27 рассматривает проблему полного распада государства, отдельные части которого становятся независимыми и суверенными государствами. Статья 28 касается другого положения, а именно положения, когда часть территории государства отделяется от него и становится независимым государством, однако то государство, из которого оно возникло, — государство-предшественник — продолжает свое существование без каких-либо изменений, кроме сокращения размеров его территории. В случае такого рода следствием отделения является возникновение нового государства путем отделения. Настоящая статья регулирует договорное положение первоначального государства и нового государства, возникшего в результате отделения.

2) До образования Организации Объединенных Наций считалось, что колонии представляют со-

бой территории, полностью принадлежащие колониальной державе. В соответствии с этим некоторые из более ранних прецедентов, которые обычно приводятся для иллюстрации применения правовой нормы *tabula rasa* в случаях отделения, касаются отделения колоний, например, отделения американских колоний от Великобритании и Испании. В этих случаях, как правило, считается, что новые государства начали свое существование как государства, свободные от любых обязательств в отношении договоров, заключенных тем государством, от которого они отделились. Другим, ранним по времени прецедентом является отделение Бельгии от Нидерландов в 1830 году. Общепринято считать, что в отношении договоров Бельгия начала с *tabula rasa*, за исключением договоров местного или диспозитивного характера. Таким образом, договоры, заключенные до 1830 года, как правило, оставались в силе для Нидерландов, в то время как Бельгия заключила новые договоры или официальным образом признала сохранение юридической силы старых договоров в своих отношениях с рядом государств.

3) Когда в 1898 году Куба отделилась от Испании, договоры, заключенные Испанией, не считались обязательными для Кубы после получения этой страной независимости. Точно так же, когда Панама отделилась от Колумбии в 1903 году, Великобритания и Соединенные Штаты считали, что Панама может руководствоваться правовой нормой *tabula rasa* в отношении договоров, заключенных Колумбией. Панама также заняла эту позицию, хотя, видимо, ей не удалось убедить Францию в том, что она не несет обязательств по договорам, заключенным Францией и Колумбией. Что касается Колумбии, то после отделения Панамы она продолжала свое существование как самостоятельное государство, и ее обязательства по договорам, заключенным до отделения Панамы, никогда не подвергались сомнению. Далее, когда Финляндия после первой мировой войны отделилась от России, как Великобритания, так и Соединенные Штаты Америки считали, что ранее действовавшие договоры, заключенные Россией в отношении Финляндии, не будут обязательными для Финляндии после получения ею независимости. В этой связи можно сослаться на заявление Соединенного Королевства, которое свидетельствует о том, что это государство заняло твердую позицию в отношении того, чтобы к Финляндии был применен принцип *tabula rasa*, за исключением тех договорных обязательств, которые имеют «характер сервитутов»³⁷⁶.

4) Обстоятельства, связанные с прекращением существования Австро-Венгерской империи, уже анализировались³⁷⁷ в связи с распадом государства. В этом комментарии было высказано мне-

ние, что в данном случае имели место распад унии, поскольку это касается двуединой монархии как таковой, и отделение, поскольку это касалось других территорий империи. Этими другими территориями, которые, по-видимому, подпадают под категорию отделения, были Чехословакия и Польша³⁷⁸. В соответствии с соглашениями о мирном урегулировании оба эти государства должны были принять на себя обязательства в соответствии с некоторыми многосторонними договорами, что являлось условием их признания. Однако вне этих особых обстоятельств эти страны рассматривались как новые независимые государства, которые начали свое существование с *tabula rasa* в отношении договоров, заключенных бывшей Австро-Венгерской империей.

5) Другим прецедентом, относящимся к периоду до образования Организации Объединенных Наций, является отделение Ирландского свободного государства от Соединенного Королевства в 1922 году. Толкование применявшейся в этом случае практики несколько осложнилось тем, что в течение определенного времени после отделения от Соединенного Королевства Ирландское свободное государство оставалось в составе Британского содружества наций в качестве «доминиона». В этих условиях правительство Соединенного Королевства заняло позицию, в соответствии с которой оно считало, что Ирландское свободное государство не отделилось и что так же, как и в случае с Австралией, Новой Зеландией и Канадой, договоры, заключенные Великобританией и ранее применявшиеся в отношении Ирландского свободного государства, сохранили свою юридическую силу в отношении нового доминиона. Напротив, Ирландское свободное государство считало, что оно отделилось от Соединенного Королевства, и в плане правопреемства в отношении договоров рассматривало себя как новое государство. В 1933 году премьер-министр (г-н де Валера) сделал в ирландском парламенте следующее заявление о позиции Ирландского свободного государства в отношении договоров, заключенных Соединенным Королевством:

...принятие договорных отношений старого государства или отказ от них является вопросом, который новое государство должно решить либо путем ясного заявления, либо своим поведением (в отношении каждого отдельного договора) в соответствии с требованиями политических соображений. В этом отношении установилась практика принятия положения, создавшегося в результате коммерческих и административных договоров и конвенций прежнего Соединенного Королевства до того времени, когда эти отдельные договоры и конвенции будут сами прекращены или исправлены. Впоследствии, когда это было желательно, использовался случай для заключения отдельных соглашений с соответствующими государствами³⁷⁹.

³⁷⁸ Польша была образована из территорий, ранее находившихся под суверенитетом трех различных государств: Австро-Венгерской империи, России и Германии.

³⁷⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 15.

³⁷⁶ См. выше, комментарий к статье II, пункт 3.

³⁷⁷ См. выше, комментарий к статье 27, пункты 5 и 6.

Ирландское правительство, как показывает применявшаяся им практика, не претендовало на то, что новое государство имеет право в *одностороннем порядке* решать вопрос о принятии или отклонении договоров, заключенных его предшественником. Таким образом, премьер-министр Ирландии в 1933 году создал отделившемуся государству положение, которое, как свидетельствует практика, незначительно отличалось от положения государств, получивших независимость в послевоенный период.

6) Что касается многосторонних договоров, то Ирландское свободное государство, по-видимому, определило свой статус в качестве их участника посредством присоединения, а не правопреемства, хотя верно и то, что Ирландское свободное государство, видимо, признало свой статус в качестве участника Конвенции Красного Креста 1906 года на основе ратификации Конвенции Соединенным Королевством 16 апреля 1907 года³⁸⁰. Вместе с тем, в случае Бернского союза по охране авторских прав на литературные и художественные произведения, Ирландское свободное государство *присоединилось* к Конвенции, хотя и использовало при этом дипломатические службы Соединенного Королевства для того, чтобы сделать соответствующее уведомление³⁸¹. Швейцарское правительство в качестве депозитария информировало в то время участников Союза о присоединении Ирландского свободного государства, сопроводив эту информацию замечанием о том, что Международное бюро Союза рассматривает присоединение Ирландского свободного государства к Конвенции как «доказательство того, что, став независимой территорией, это государство вышло из Союза». Другими словами, Бюро признало, что Ирландское свободное государство действовало на основе принципа *tabula rasa*, а не на основе «правопреемства» в отношении Бернской конвенции. Более того, в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария» Ирландская Республика значится в качестве участницы двух конвенций, ратифицированных Великобританией до того, как Ирландская Республика получила независимость, причем в обоих случаях Республика стала участницей путем присоединения³⁸².

7) Таким образом, в случаях отделения практика, имевшая место до образования Организации Объединенных Наций, за исключением одного или двух случаев, свидетельствующих об обратном, убедительно подтверждает применение

³⁸⁰ Там же, 1968 год, том II, стр. 38—39 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 154—158.

³⁸¹ Там же, стр. 13 англ. текста, пункт 25.

³⁸² Международная конвенция 1910 года о борьбе с торговлей белыми рабынями и Соглашение 1910 года о пресечении распространения порнографических изданий [United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 168 and 181].

правовой нормы *tabula rasa* в той форме, в какой она излагается в статье 11 настоящего проекта, а именно: отделяющееся государство в качестве нового независимого государства не обязано сохранять юридическую силу договоров, заключенных его предшественником, или становиться участником таких договоров. До образования Организации Объединенных Наций депозитарная практика в отношении случаев правопреемства государств была гораздо менее развитой по сравнению с той, которая сложилась за последние 25 лет, что объясняется большим числом случаев правопреемства государств, с которыми пришлось столкнуться депозитариям. Поэтому не удивительно, что более ранняя практика в отношении отделяющихся государств не дает какой-либо ясно выраженной концепции уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров, в то время как сейчас она стала обычным явлением. Однако, учитывая это исключение, положение отделяющегося государства в отношении договоров его предшественника в период существования Лиги Наций, видимо, было в значительной степени таким же, как в современной практике положение получившего независимость государства, ранее имевшего статус колонии, подопечной территории или протектората.

8) В период существования Организации Объединенных Наций число случаев отделения, результатом которого явилось образование нового независимого государства, было сравнительно невелико, в отличие от случаев появления суверенного государства, ранее бывшего зависимой территорией. Первый случай такого рода, отличавшийся определенным своеобразием, связан с Пакистаном; в целях облегчения участия в международных организациях и многосторонних договорах Пакистан рассматривался обычно как государство, отделившееся от Индии, которое в связи с этим не несло обязательств и не имело прав *ipso jure* по договорам, заключенным до получения этим государством независимости³⁸³. Видимо, это справедливо также в значительной степени и в отношении двусторонних договоров³⁸⁴, хотя в некоторых случаях, если исходить из соглашений о передаче, включенных в Закон 1947 года о независимости Индии (Международные соглашения), считалось, что Пакистан должен рассматриваться участником конкретного договора. Таким образом, случай с Пакиста-

³⁸³ См. выше, комментарий к статье 11, пункты 4 и 5. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 16, 29 и 40 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 38, 115—117 и 166—167; там же, 1969 год, том II, стр. 40, документ A/CN.4/210, пункт 49; и там же, 1970 год, том II, стр. 86 и далее, документ A/CN.4/225, пункты 24—33.

³⁸⁴ Там же, стр. 130—131, документ A/CN.4/229, пункты 28—34; и там же, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 144—145 и 185—186, документы A/CN.4/243, пункты 11—19, и A/CN.4/243/Add.1, пункты 30—36, и United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 1—8, 137 and 138, 190 and 191, 225.

ном аналогичен случаю с Ирландским свободным государством и, как уже было указано в комментарии к статье II, видимо, представляет собой случай применения принципа *tabula rasa* по отношению к отделившемуся государству в том смысле, что оно не несет никаких *обязательств* в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных его предшественником.

9) Выше уже говорилось о присоединении Сингапура к Федерации Малайзии в 1963 году³⁸⁵. В 1965 году на основе соглашения Сингапур отделился от Малайзии и стал независимым государством. В действительности Соглашение между Малайзией и Сингапуром предусматривало, что любые действующие договоры между Малайзией и другими государствами в момент достижения Сингапуром независимости, поскольку они применялись в отношении Сингапура, должны считаться действующими договорами между Сингапуром и другими или другими заинтересованными государствами. Несмотря на это «соглашение о передаче прав и обязательств», Сингапур впоследствии занял позицию, подобную позиции других новых независимых государств. Выражая готовность сохранить юридическую силу договоров, заключенных Федерацией, Сингапур вместе с тем считал, что сохранение юридической силы договоров должно основываться на взаимном согласии. Даже когда в одном или двух случаях другие государства утверждали, что Сингапур обязан дать согласие на сохранение юридической силы договора, это утверждение отвергалось Сингапуром³⁸⁶. Таким же образом в соответствии с данными, содержащимися в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»³⁸⁷, Сингапур по своему усмотрению, точно так же как и другие новые независимые государства, уведомлял или не уведомлял о правопреемстве в отношении многосторонних договоров.

10) Таким образом, доказательства, которыми располагает практика, не поддерживают тезис о том, что в случае отделения части государства в отличие от распада государства договоры сохраняют свою силу *ipso jure* в отношении территории отделившегося государства. Напротив, практика убедительно свидетельствует о том, что отделившаяся территория, получающая статус суверенного государства, должна рассматриваться как новое независимое государство, к которому в принципе применимы положения настоящего проекта статей, касающиеся независимых государств. Такая практика не зависит от масштабов отделения. Поэтому отделение Восточного и Западного Пакистана от Индии рас-

сматривалось как случай, аналогичный отделению части от государства, результатом которого явилось возникновение Пакистана. Таким же образом если недавнее решение ВОЗ о принятии государства Бангладеш в качестве нового члена, а также признание права Западного Пакистана на сохранение правосубъектности и членства, которые принадлежали Пакистану, могут служить определенным критерием, то происходящее в действительности расчленение государства на две части не является достаточным фактором для прекращения существования первоначального государства.

11) Основное положение государства, которое продолжает существовать, достаточно ясно, поскольку оно обязательно остается участником заключенных им договоров. Поэтому главной проблемой является выработка критерия, на основании которого можно было бы определить влияние, которое оказывает отделение части территории государства на его участие в этих договорах. Территориальные масштабы конкретного договора, его объект и цель, а также изменение положения в результате отделения являются элементами, которые необходимо принимать во внимание. Соответственно в *пункте 1* сформулировано положение о том, что государство-предшественник в отношении сохранившейся территории остается связанным договорами, действовавшими по отношению к этому государству в момент отделения. Кроме того, в подпунктах *1 а* и *1 б* в качестве исключения из общей нормы сформулированы необходимые положения о гарантии с учетом только что упомянутых элементов. На основе этих исключений государство-предшественник не будет оставаться связанным договором, если: *а*) установлена иная договоренность (*подпункт а*); *б*) договор относился только к территории, которая отделилась, или последствия отделения коренным образом изменили обязательства и права, предусмотренные в этом договоре (*подпункт б*). Позиция государства-предшественника в отношении договоров, заключенных в период до отделения, остается такой же, как и до отделения, с учетом лишь этих исключений.

12) Исходя из зарегистрированной практики, в *пункте 2* статьи 28 говорится о том, что новое государство, возникшее в результате отделения, должно рассматриваться как находящееся в положении, аналогичном положению нового независимого государства в отношении любого договора, который в момент отделения находился в силе в отношении территории, на которую стал распространяться его суверенитет. Другими словами, основной нормой, регулирующей положение отделившегося государства, будет так называемая норма *tabula rasa*, сформулированная в статье II, а участие этого государства в договорах первоначального государства, действовавших в момент отделения, будет регулироваться статьями 12—21 настоящего проекта статей. Не-

³⁸⁵ См. выше, комментарий к статье 25, пункты 5 и 6.

³⁸⁶ См. сноску 281, выше. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 140—141, документ A/CN.4/229, пункт 89.

³⁸⁷ United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*.

которые члены Комиссии сомневались в том, что пункт 2 следует автоматически и во всех случаях применять к отделившемуся государству, и оставили за собой право определить свою позицию по этому вопросу после того, как Комиссия получит комментарии правительств.

ЧАСТЬ V

РЕЖИМЫ ГРАНИЦЫ ИЛИ ДРУГИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ ДОГОВОРОМ

Статья 29. Режимы границы

Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

- a) границ, установленных договором; или
- b) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границ.

Статья 30. Другие территориальные режимы

1. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором конкретно в интересах определенной территории иностранного государства и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям;

b) прав, установленных договором конкретно в интересах определенной территории и касающихся пользования или ограничений в отношении пользования определенной территорией иностранного государства и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям.

2. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором конкретно в интересах группы государств или всех государств и рассматриваемых как относящиеся к данной территории;

b) прав, установленных договором конкретно в интересах группы государств или всех государств и касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею и рассматриваемых как относящиеся к данной территории.

Комментарий

1) Как в работах юристов, так и в государственной практике часто делается ссылка на определенные категории договоров, по-разному назы-

ваемые договорами «территориального», «диспозитивного», «реального» или «локального» характера, как договоры обязательные для территории, о которой идет речь, несмотря на правопреемство государств. Вопрос о том, какие договоры в настоящем комментарии будут для удобства называться договорами территориального характера, является важным и в то же время сложным и спорным. Для того чтобы подчеркнуть его важность, Комиссии необходимо лишь упомянуть тот факт, что он касается таких крупных вопросов, как международные границы, права транзита по международным водным путям или по территории другого государства, использование международных рек, демилитаризация или обеспечение нейтральности определенных районов и т. д.

2) Большинство современных авторов поддерживают традиционную концепцию о том, что договоры территориального характера составляют особую категорию и не затрагиваются правопреемством государств. В то же время некоторые юристы склонны считать, особенно в отношении границ, что не столько сами договоры составляют особую категорию, сколько ситуации, которые возникают в результате их осуществления. Другими словами, они считают, что в настоящем контексте вопрос заключается не в правопреемстве в отношении самого договора, а в границе или другом территориальном режиме, установленном договором. Однако в целом ввиду существующих различных мнений трудно найти четкое руководство в отношении того, в какой степени и на какой точной основе международное право признает, что договоры территориального характера составляют особую категорию для целей права, применяемого к правопреемству государств.

3) Рассмотрение дел в международных судах в определенной степени разъясняет вопрос территориальных договоров. Во втором постановлении по делу о зонах свободной торговли Верхней Савойи и округа Жекса Постоянная Палата Международного Правосудия вынесла заключение, которое является, по-видимому, наиболее авторитетным признанием наличия правила, требующего от государства-преемника соблюдения территориального договора, затрагивающего территорию, на которую распространяется правопреемство государств. Туринский договор 1816 года, установивший границу между Швейцарией и Сардинией, наложил ограничения на сбор таможенных пошлин в зоне Сен-Женгольфа. Швейцария потребовала, чтобы в соответствии с этим договором таможенная граница была отодвинута от Сен-Женгольфа. Хотя вначале Сардиния возражала против такой интерпретации договора, впоследствии она с этим согласилась, зафиксировав это согласие в «Манифесте», по которому таможенная граница отодвигалась от Сен-Женгольфа. В этой связи Постоянная Палата указывала следующее:

...настоящее безоговорочное согласие Его Величества короля Сардинии прекращает международный спор в отношении толкования Туринского договора; в соответствии с этим Манифестом Королевского (арбитражного) суда Сардинии, опубликованным во исполнение указов короля, устанавливаются обязательные для королевства Сардинии правовые нормы, которые должны регулировать отношения между участниками; это соглашение, истолкованное подобным образом в Манифесте, придает созданию зоны Сен-Женгольфа характер договорного положения, которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией * 388.

Это заключение в весьма сходных выражениях нашло свое отражение в заключительном решении Постоянной Палаты на втором этапе судебного разбирательства³⁸⁹. Хотя в приведенном выше отрывке особо не подчеркивается территориальный характер договора, из других выдержек ясно, что, как признает Постоянная Палата, в этом случае рассматриваемый ею вопрос носит территориальный характер. В самом деле, правительство Швейцарии при обосновании своего требования решительно подчеркивало «реальный» характер этого соглашения³⁹⁰, затрагивающего понятие сервитутов в связи с зонами свободной торговли³⁹¹. Поэтому настоящий случай в основном рассматривается как прецедент в пользу принципа, согласно которому некоторые договоры территориального характера являются обязательными *ipso jure* для государства-преемника.

4) Единственным невыясненным вопросом является, видимо, точный характер принципа, который применила Постоянная Палата. Зоны свободной торговли, в том числе зона Сардинии, были созданы как часть международных соглашений, принятых после завершения наполеоновских войн; в своих заключениях³⁹² Постоянная Палата подчеркивала этот аспект соглашений, касающихся зон свободной торговли. Таким образом, вопрос состоит в том, применяется ли постановление Постоянной Палаты к договорам, носящим подобный территориальный характер вообще, или оно ограничено договорами, являющимися частью территориального урегулирования и устанавливающими объективный договорный режим. По этому вопросу можно лишь сказать, что фактические положения этого постановления носили весьма общий характер. Постоянная Палата, видимо, не уделила конкретного внимания вопросу о том, относится ли правопреемство в таком случае к договору или положению договора, сложившемуся в результате выполнения договора. Формулировка приведенной выше выдержки из его постановления и аналогичной выдержки из его окончательного заключения, слу-

чайно или не случайно, касаются «договорного положения», которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией».

5) До возникновения Постоянной Палаты вопрос о правопреемстве в отношении территориального договора встал перед Советом Лиги Наций в связи с обязательством Финляндии сохранять режим демилитаризации Аландских островов. Этот вопрос возник в связи со спором между Швецией и Финляндией относительно режима этих островов после отделения Финляндии от России в конце первой мировой войны. Совет передал правовые аспекты этого спора на рассмотрение комитета, состоящего из трех юристов, в число которых входил Макс Губер, ставший впоследствии судьей и председателем Постоянной Палаты. Соответствующим договором явилась Конвенция об Аландских островах, заключенная между Францией, Великобританией и Россией как часть мирного урегулирования 1856 года, в соответствии с которым три державы заявили, что «на Аландских островах не должны воздвигаться укрепления и не должны сохраняться или создаваться военные или военно-морские базы»³⁹³. В этой связи были затронуты два основных момента права договоров. Во-первых, Специальный докладчик в своем третьем докладе по праву договоров, в связи с последствиями договоров для третьих государств и объективных режимов, рассмотрел право Швеции сослаться на эту конвенцию, не являясь ее участником³⁹⁴. Вторым вопросом был вопрос обязательств Финляндии по поддержанию режима демилитаризации этих островов. В своем заключении Комитет юристов, отметив, что «наличие международных сервитутов в собственном техническом смысле этого термина в общем не признается»³⁹⁵, тем не менее считал возможным наделить Конвенцию 1856 года о демилитаризации особыми последствиями:

Что касается позиции государства, пользующегося суверенными правами в отношении территории Аландских островов, и если признано, что этот случай является одним из случаев «реальных сервитутов», на этом государстве будет лежать законная обязанность признать положения конвенции 1856 года и действовать в соответствии с ними. Можно также сделать аналогичный вывод, если согласиться с приведенной выше точкой зрения, согласно которой данный вопрос представляет собой вопрос урегулирования определенных интересов европейских стран, а не вопрос чисто индивидуальных и субъективных политических обязательств. Финляндия, объявляя себя независимой и требуя на этом основании признания ее как юридического лица по международному праву, не может избавиться от обязательств, наложенных на нее в силу подобного урегулирования интересов европейских стран.

Признание какого-либо государства должно всегда осу-

³⁸⁸ Постановление от 6 декабря 1930 года (P. C. I. J., series A, No. 24, p. 17).

³⁸⁹ P. C. I. J., series A/B, No. 46, p. 145.

³⁹⁰ P. C. I. J., series C, No. 17-1, Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, vol. III, p. 1654.

³⁹¹ *Ibid.*, vol. I, p. 415.

³⁹² Например, P. C. I. J., series A/B, No. 46 at p. 148.

³⁹³ *British and Foreign State Papers, 1855—1856* (London, Foreign Office, 1865), p. 24.

³⁹⁴ *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том II, стр. 22—23 и 30 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, пункт 12 комментария к статье 62 и пункт 11 комментария к статье 63.

³⁹⁵ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 3* (October 1920), p. 16.

ществляться с учетом того, что признаваемое государство будет уважать обязательства, налагаемые на него общим международным правом или конкретными международными соглашениями, касающимися его территории *³⁹⁶.

Вполне очевидно, в этом заключении Комитет юристов не обосновывает обязательство государства-преемника сохранять режим демилитаризации, исходя лишь из территориального характера договора. Комитет, по-видимому, исходит из теории диспозитивных последствий международного урегулирования, осуществляемого в интересах международного сообщества (или, по крайней мере, района). Таким образом, он, по-видимому, рассматривает Финляндию как преемника установившегося режима или положения, созданного договором, а не обязательств, вытекающих из договора как такового.

6) Случай, касающийся храма Преа Виhear³⁹⁷, который приводится некоторыми авторами в этой связи, представляет определенный интерес в отношении пограничных договоров, хотя в своем заключении Международный Суд не рассматривает вопрос о правопреемстве. Граница между Таиландом и Камбоджей была установлена в 1904 году по договору, заключенному между Таиландом (Сиамом) и Францией, являвшейся в то время страной-протектором Камбоджи. Данный случай касался последствий предполагаемой ошибки в применении договора смешанной франко-сиамской комиссией, которая произвела демаркацию границ. Впоследствии Камбоджа стала независимым государством и таким образом оказалась в положении нового независимого государства-преемника по отношению к пограничному договору. После получения Камбоджей независимости ни Таиланд, ни Камбоджа не оспаривали сохранения юридической силы договора 1904 года, и Суд рассматривал дело на основании карты, составленной на основе демаркации границы, и молчаливого согласия Таиланда с определением границы, указанной на этой карте. Поэтому Суду не пришлось рассматривать вопрос о правопреемстве Камбоджи в отношении этого пограничного договора. С другой стороны, следует отметить, что Суд, по-видимому, никогда не сомневался в том, что пограничное урегулирование, зафиксированное в договоре 1904 года, и демаркация границы, если они не утратили силу ввиду ошибки, являются обязательными для Таиланда и Камбоджи.

7) Более непосредственное отношение к данному вопросу имеет позиция, занятая участниками по вопросу правопреемства в ходе обсуждения предварительных возражений, выдвинутых Таиландом. Пытаясь отрицать правопреемство Камбоджи в отношении прав Франции в соответствии с положениями о мирном урегулировании, содержащимися во франко-сиамском договоре

1937 года, Таиланд выдвинул следующие доводы:

В соответствии с обычным международным правом, касающимся правопреемства государств, если Камбоджа является преемником Франции в отношении установления границ, она в равной степени связана договорами местного характера, определяющими методы проведения этих границ на местах. Однако общие нормы обычного права в отношении правопреемства государств не предусматривают, что в случае правопреемства в результате отделения части территории государства, как это имеет место в случае отделения Камбоджи от Франции, на новое государство распространяются политические условия договоров бывшего государства... Вопрос о том, связан ли Таиланд в отношении Камбоджи положениями о мирном урегулировании, содержащимися в договоре, который Таиланд заключил с Францией, весьма отличается от таких проблем, как проблемы обязательств государства-преемника принимать на себя определенные долги, которые можно определить как связанные с территорией, получаемой преемником после достижения им независимости. Он в равной степени отличается от вопроса применения положений договора 1904 года для определения и демаркации на местах границы, установленной вдоль водоразделов *³⁹⁸.

Хотя Камбоджа вначале исходила из тезиса «представительства» Камбоджи Францией в период действия протектората, она не возражала против утверждений Таиланда, касающихся правопреемства нового государства в отношении территориальных договоров. Напротив, она утверждала, что положения о мирном урегулировании, содержащиеся в договоре 1937 года, непосредственно связаны с пограничным урегулированием, и заявила, что:

Таиланд признает, что Камбоджа является преемником Франции в том, что касается договоров, определяющих и устанавливающих границы. Он не может произвольно исключить из этих договоров положения, которые касаются обязательного урегулирования юрисдикции, поскольку подобное урегулирование дополняет определение и установление границ *³⁹⁹.

Таким образом, оба участника, по-видимому, допускают, что в случае нового независимого государства происходит правопреемство не только в отношении пограничного урегулирования, но также в отношении положений договора, дополняющих такое урегулирование. Таиланд считал, что правопреемство ограничивается положениями, являющимися составной частью самого пограничного урегулирования, а Камбоджа — что оно будет распространяться на положения, содержащиеся в последующем договоре, непосредственно относящемся к этому вопросу.

8) Случай, касающийся права прохода через территорию Индии⁴⁰⁰, также представляет определенный интерес, хотя он и не связан с каким-либо заключением Суда по вопросу правопреемства в отношении договорных обязательств. Достоверно, что в соответствии с договором 1779 года, заключенным с Маратха, Португалия впервые получила возможность закрепиться в двух

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 18.

³⁹⁷ *I. C. J. Reports 1962*, pp. 6—146.

³⁹⁸ *I. C. J. Pleadings, Temple of Preah Vihear*, vol. I, pp. 145—146.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 165 (перевод Секретариата).

⁴⁰⁰ *I. C. J. Reports 1960*, p. 6.

анклавах, в связи с чем в данном случае встал вопрос о праве прохода. Однако большинство членов Суда, в частности, считали, что Португалия пользовалась определенными правами прохода для гражданского персонала накануне получения Индией независимости не в силу этого договора, а скорее в силу местного обычая, который был впоследствии закреплен в отношениях между Великобританией и Португалией. Право прохода вытекало из согласия обоих государств, однако Суд считал, что он имеет дело с правом, вытекающим из обычая, а не из договора. Суд решил, что Индия являлась наследником правового положения, создавшегося в силу двустороннего обычая, «на котором не отразилось изменение режима в отношении охватываемой им территории, происшедшее в результате получения Индией независимости»⁴⁰¹.

9) Остается рассмотреть еще практику государств и, более конкретно, современную практику государств; предлагается вначале рассмотреть вопрос о правопреемстве в отношении пограничных договоров, а затем — о практике в отношении других форм территориальных договоров.

10) *Договоры, устанавливающие границу.* Ранее в настоящем комментарии уже обращалось внимание на пункт 2 а статьи 62 Венской конвенции о праве международных договоров, в котором говорится, что нельзя ссылаться на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора или выхода из него, «если договор устанавливает границу». Это положение было предложено Комиссией в результате изучения общего права договоров. Отметив, что это исключение из правила о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, признается большинством юристов, Комиссия указала, что:

*Пункт 2 исключает из сферы действия статьи два случая. Первый случай касается договоров, устанавливающих границу, то есть случай, который большинство государств, интересовавшихся делом о зонах свободной торговли, а также большинство юристов признали как выходящий за рамки этой нормы. Некоторые члены Комиссии высказали предположение, что полное исключение этих договоров из-под действия этой нормы может пойти слишком далеко и может стать несовместимым с принципом самоопределения, признаваемым в Уставе. Однако Комиссия пришла к выводу, что устанавливающие границу договоры должны признаваться в качестве исключения из нормы, поскольку в противном случае эта норма, вместо того чтобы быть средством мирного изменения границ, может стать источником опасных трений. Она также высказала мнение, что «самоопределение», как оно предусмотрено в Уставе, представляет собой самостоятельный принцип и что он может привести к недоразумениям, если в контексте права договоров оно будет представлено как случай применения нормы, содержащейся в настоящей статье. Путем исключения договоров, устанавливающих границу, из сферы своего действия настоящая статья не исключает действия принципа самоопределения в тех случаях, когда существуют условия для правомерного применения. В ответ на комментарий правительств Комиссия заменила выражение «*treaty establishing a boundary*» выражением «*treaty fixing**

a boundary», поскольку оно является более общим выражением, охватывающим договоры о цессии и договоры о делимитации границ»⁴⁰².

Исключение договоров, устанавливающих границу, из нормы о «коренном изменении обстоятельств», несмотря на возражение отдельных государств, было одобрено подавляющим большинством государств на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров. Соображения, на основании которых Комиссия и Конференция сделали подобное исключение из нормы о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, в равной степени относятся к правопреемству государств, даже несмотря на то что в этом случае вопрос о сохранении юридической силы договора может возникнуть в ином контексте. Поэтому считается, что позиция государств в отношении договоров, устанавливающих границу, занятая ими на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, является элементом, имеющим весьма непосредственное отношение к практике государств также и в настоящем случае.

11) Ранее обращалось также внимание на предположение, из которого явно исходили Таиланд и Камбоджа в деле о храме Преа Вихеар и которое касалось правопреемства Камбоджи в отношении границы, установленной по франко-сиамскому договору 1904 года⁴⁰³. Представляется очевидным, что это предположение отражает общее понимание в том, что касается позиции государства-преемника в отношении достигнутого пограничного урегулирования. Хотя в своем одностороннем заявлении Танзания решительно настаивала на своем праве сохранять в силе договоры государства-предшественника или прекращать их действие, она не в меньшей степени настаивала на том, что границы, установленные ранее по договору, остаются в силе⁴⁰⁴. Кроме того, несмотря на свою первоначальную реакцию против сохранения «колониальных» границ, новые независимые государства Африки согласились с принципом соблюдения установленных границ. Действительно, в пункте 3 статьи III Устава ОАЕ просто провозглашается принцип «уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и его неотъемлемого права на независимое существование»⁴⁰⁵. Однако в 1964 году с оговорками, высказанными лишь Сомали и Марокко, Конференция глав государств и правительств, состоявшаяся в Кап-

⁴⁰² Пункт 11 комментария Комиссии к проекту статьи 59 (в настоящее время статья 62 Венской конвенции) [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 79].

⁴⁰³ См. пункт 6, выше.

⁴⁰⁴ Документ ОАЕ А. Н. G/Res.16 (1); см. также S. Touval, «Africa's frontiers — Reactions to a colonial legacy», International Affairs (London), No. 4, October 1966, pp. 641—654.

⁴⁰⁵ United Nations, Treaty Series, vol. 479, p. 74.

⁴⁰¹ Ibid., p. 40.

ре, приняла резолюцию, которая, подтвердив содержащийся в пункте 3 статьи III принцип, торжественно провозгласила, что «все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости»⁴⁰⁶. Аналогичная резолюция была принята на Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, которая также состоялась в Каире позднее в том же году. Это, естественно, не означает, что между африканскими государствами не возникают или не могут возникнуть пограничные споры. Однако при этом необходимо ссылаться на иные правовые основания, а не на простые последствия самого факта правопреемства государств для договора об установлении границ.

12) Дважды у Сомали возникали споры с Эфиопией по поводу границ: первый раз в отношении границы бывшего Британского Сомали и второй раз в отношении границы бывшего Итальянского Сомали; в третий раз возник спор с Кенией по поводу границы Сомали с Северо-Восточной провинцией Кении. В своих претензиях во время этих споров Сомали руководствовалась в основном этническими соображениями и соображениями, касающимися самоопределения, а также предполагаемого нарушения юридической действительности некоторых относящихся к этому вопросу договоров. Создается впечатление, что Сомали не претендовала на то, чтобы она как государство-преемник была *ipso jure* освобождена от любых обязательств по соблюдению границ, установленных договорами, заключенными государством-предшественником, несмотря на то что Сомали денонсировала Англо-Эфиопский договор 1897 года в ответ на односторонний отказ Эфиопии от прав на использование пастбищ, о котором говорится ниже. Эфиопия и Кения, которая сама является государством-преемником, придерживаются того мнения, что данные договоры являются действительными и должны быть признаны государством-преемником ввиду того, что они представляют собой соглашения об урегулировании границ. Что касается разногласий между Сомали и Эфиопией в отношении договора 1897 года, то граница, согласованная между Эфиопией и Великобританией в 1897 году, отделила некоторые из племен Сомали от традиционно принадлежащих им пастбищ; письма, которыми обменялись эти государства и которые были приложены к договору, содержали положения, предусматривающие, что эти племена, располагающиеся по обе стороны границы, будут иметь право свободно пересекать границу для того, чтобы пользоваться принадлежащими им пастбищами. Договор 1897 года был вновь подтвержден соглашением, заключенным между Соединенным Королевством и Эфиопией в 1954 году; статья I этого соглашения содержит подтверждение существующей границы, а статья

II — прав на пользование пастбищами. В статье III того же соглашения содержалось вновь включенное «особое соглашение», регулирующее право пользования пастбищами племенами Сомали. В 1960 году, незадолго до получения независимости Сомали, в парламенте премьер-министру Великобритании был задан вопрос, касающийся сохранения юридической силы предоставленных Сомали прав на пользование пастбищами вдоль эфиопской границы, на который премьер-министр ответил следующее:

Вслед за прекращением ответственности, которую несло правительство Ее Величества за действия правительства протектората, и учитывая отсутствие каких-либо новых документов, положения Англо-Эфиопского договора 1897 года, по нашему мнению, должны рассматриваться как сохраняющие юридическую силу в отношениях между Эфиопией и государством-преемником. С другой стороны, действие статьи III соглашения 1954 года, в которой содержатся положения, большинство из которых было включено в качестве дополнения к договору 1897 года, должно быть, по нашему мнению, прекращено⁴⁰⁷.

Таким образом, Соединенное Королевство придерживалось мнения, что положения договора, касающиеся как границы, так и прав Сомали на пользование пастбищами, сохраняют свою юридическую силу и что только «особое соглашение», исходившее из того, что Англия управляет прилегающей территорией Сомали, прекратит свое действие. В этом случае следует заметить, что Соединенное Королевство придерживалось определенного мнения, в соответствии с которым вспомогательные положения, представляющие собой неотъемлемый элемент соглашения об урегулировании границы, сохраняют свою юридическую силу после правопреемства государств, в то время как соглашения частного характера, заключенные государством-предшественником для обеспечения осуществления этих положений, прекратят свое существование после правопреемства государств. С другой стороны, Эфиопия, хотя и признавала соглашение об урегулировании границы, отказалась признать, что вспомогательные положения, которые представляли собой одно из условий данного соглашения об урегулировании, сохраняют свою юридическую силу и будут для нее обязательными.

13) Имеется целый ряд других случаев, когда Соединенное Королевство признавало, что права и обязательства по договору, устанавливающие границу, остаются в силе после правопреемства государств. Одним из таких примеров является Конвенция 1930 года, заключенная между Соединенными Штатами Америки и Соединенным Королевством, о делимитации границы между Филиппинским архипелагом и Северным Борнео. После того как Филиппины получили в 1946 году независимость, английское правительство в дипломатической ноте признало, что в результате этого «правительство Республики Фи-

⁴⁰⁶ Документ ОАЕ А. Н. G/Res.16 (1).

⁴⁰⁷ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 185.

липпины наследует права и обязательства Соединенных Штатов в соответствии с нотами от 1930 года»⁴⁰⁸.

14) Другим примером может служить Кабульский договор, заключенный между Великобританией и Афганистаном в 1921 году, который, *inter alia*, определил границу между существовавшим тогда Британским доминионом Индии и Афганистаном вдоль так называемой линии Дюрана. После того как доминион разделился на два государства — Индию и Пакистан, — каждое из которых получило независимость, Афганистан подверг сомнению соглашение об установлении границы на основании принципа о коренных изменениях обстоятельств. Ввиду такой возможности отношение Соединенного Королевства к этой проблеме в том виде, в котором оно представлено в издании «Материалы о правопреемстве государств», характеризовалось следующим:

Было доведено до сведения министерства иностранных дел, что разделение бывшей Индии на два государства — Индию и Пакистан, — а также прекращение правления Великобритании в Индии не влечет за собой прекращения Афганского договора, в силу чего он является по-прежнему действительным. Тем не менее было высказано предположение, что рассмотрение данного договора может свидетельствовать о том, что некоторые из его положений, политические по своему характеру или касающиеся постоянного обмена дипломатическими миссиями, относятся к той категории положений, которые не подлежат передаче в том случае, если имеет место правопреемство государств. *Однако договорные статьи, относящиеся к исполненным действиям, как, например, статьи, предусматривающие установление международной границы, или скорее то, что было уже осуществлено в соответствии с такими статьями договора, не должны быть затронуты вне зависимости от той позиции, которая будет занята в отношении самого договора*⁴⁰⁹.

Таким образом, в данном случае Соединенное Королевство вновь проводит различие между положениями, непосредственно устанавливающими границу, и вспомогательными положениями политического характера. Представляется, что в данном случае Соединенное Королевство проводило также различие между договорными положениями как таковыми и границей, являющейся следствием осуществления этих положений, — различие, проводимое целым рядом юристов. С другой стороны, Афганистан оспаривал право Пакистана ссылаться на положения договора 1921 года⁴¹⁰, касающиеся границы. Афганистан поступал так по целому ряду причин, таких, например, как так называемый «неравный» характер самого договора. Однако при этом Афганистан придерживался той точки зрения, что Пакистан как новое независимое государство имел право на применение принципа *tabula rasa* в 1947 году и не мог автоматически претендовать на то, чтобы быть преемником прав, предоставленных Великобритании на основании Договора 1921 года.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 190.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 187.

⁴¹⁰ *Ibid.*, pp. 1—5.

15) Имеется целый ряд других современных примеров, когда государство-преемник становится участником спора, касающегося установления границы. Однако эти случаи, видимо, представляют собой чаще всего ситуации, когда формулировка договора о границе оставляет место для сомнений в отношении конкретного прохождения линии данной границы или же на том или другом основании подвергается сомнению юридическая действительность данного договора. В этих случаях правопреемство государств всего лишь предоставляет возможность снова поднять вопрос или использовать основания для пересмотра границ, что не зависит от права, регулирующего правопреемство. Так, видимо, именно такой случай имел место, например, в спорах по вопросу о границе между Марокко и Алжиром, Суринамом и Гайаной и Венесуэлой и Гайаной⁴¹¹, а также, как полагают, в случае различных претензий со стороны Китая в отношении Бирмы, Индии и Пакистана. Правда, Китай, возможно, был склонен отказаться от бывших «британских» договоров как таковых; однако создается впечатление, что Китай скорее подвергает сомнению юридическую действительность самих договоров, а не имеет в виду общую концепцию принципа *tabula rasa*, которым руководствуется независимое государство в отношении договоров, включая договоры об установлении границ.

16) Положение о том, что в принципе урегулирование вопроса о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств, подкрепляется практикой государств, мнением юристов, а также находит существенную поддержку в решении Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, на основании которого на договор об установлении границы не распространяется правовая норма о коренном изменении обстоятельств. Соответственно этому Комиссия считает, что в настоящем проекте следует указать, что урегулирование вопросов о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств как такового. Такое положение будет относиться исключительно к влиянию правопреемства государств на соглашение об урегулировании границы. Это не затронет другие доводы, подкрепляющие требование пересмотра или отсрочки решения вопроса о границе, будь то случай самоопределения, юридической недействительности договора или прекращения его действия. Безусловно, точно таким же образом не будет затронуто любое юридическое основание для защиты против подобной претензии. Короче говоря, будет считаться, что сам факт осуществления правопреемства государств не может ни способствовать признанию существующей границы, если она подвергается сомнению, ни лишать ее юридического основания в качестве границы, установ-

⁴¹¹ См. выше, комментарий к статье 9, пункт 9.

ленной в соответствии с нормами закона, если она была таковой в момент осуществления правопреемства государств.

17) Затем Комиссия рассмотрела вопрос о том, каким образом должно быть сформулировано такое положение. Подобное же положение включено в подпункт 2а статьи 62 Венской конвенции в качестве исключения к правовой норме о коренном изменении обстоятельств, и это положение сформулировано таким образом, что оно относится скорее к договору, чем к границе, установленной на основе этого договора. Это положение гласит: «На коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него*»: а) если договор* устанавливает границу». Однако в настоящем проекте вопрос заключается не в сохранении юридической силы договора между сторонами или в чем-нибудь подобном; вопрос заключается в том, какие именно обязательства и права наследует государство-преемник. Соответственно из этого не обязательно следует, что в данном проекте правовая норма также должна быть сформулирована с ориентацией скорее на соглашение об установлении границы, а не на правовую ситуацию, установленную данным договором; мнение юристов в настоящее время склоняется к поддержке формулировки нормы, регулирующей правовую ситуацию, являющуюся следствием договора. Если считать, что правовая норма относится к ситуации, возникающей вследствие диспозитивного влияния договора об установлении границы, тогда, видимо, будет неправильно включать эту правовую норму в статью 11 настоящего проекта в качестве исключения. Положение о том, что правопреемство государств как таковое не должно рассматриваться как затрагивающее соглашение об установлении границы или пограничного режима на основании договора до правопреемства государств, представляется нормой общего характера.

18) Некоторые члены Комиссии считают, что отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении соглашения о границе, возможно, является несколько искусственным. Линия границы может быть обозначена не полностью, что может поставить под сомнение ее точное прохождение в отдельном районе. В этом случае следует обращаться к интерпретации данного договора и использовать его в качестве основного критерия для установления границы даже при наличии других факторов, таких как заселенность и признание. Более того, договор о границе может содержать в себе вспомогательные положения, предназначенные для органического дополнения пограничного режима, созданного на основании данного договора, прекращение действия которых после правопреемства государств может существенно изменить соглашение об урегулировании границ, установленное данным договором. Далее, в том

случае, если правовая сила данного договора или демаркация, произведенная на основе этого договора, оспаривались до правопреемства государств, отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении договора может показаться искусственным. Однако другие члены Комиссии считали, что договор о границе имеет учредительные последствия и устанавливает правовую и фактическую ситуацию, которая впоследствии существует независимо от договора; и, следовательно, именно эта ситуация, а не договор, наследуется государством-преемником. Кроме того, довольно часто договор о границе содержит в себе положения, не связанные с самим соглашением об урегулировании границы, и тем более только это соглашение требует особого рассмотрения в случае правопреемства государств. В то же время возражения, высказанные в отношении такого подхода к этому вопросу, значительно утратили бы свою силу, если признать, что правовая ситуация, возникшая в результате договора, связана не только с самой границей, но также и с любым режимом границы, предназначенным для этой границы, и что положения договора составляют основные акты, относящиеся к границе.

19) В Комиссии было достигнуто общее согласие относительно основного принципа, который заключается в том, что правопреемство государств как таковое не влияет на границу или пограничный режим, установленный договором. Учитывая различные соображения, упомянутые в предыдущем пункте, и характер современного мнения по этому вопросу, Комиссия пришла к выводу о том, что она должна сформулировать правовую норму не в плане самого договора, а в плане границы и пограничного режима, установленных договором. В соответствии с этим статья 29 предусматривает, что правопреемство государств как таковое не затрагивает: а) границы, установленной договором; или б) обязательства и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы. Пришпная такую формулировку, Комиссия подчеркнула чисто негативный характер этой правовой нормы, которая не более чем отрицает, что любое правопреемство государств просто по причине его осуществления затрагивает границу или пограничный режим, установленные договором. Как уже указывалось⁴¹², это не затронет любое юридическое основание, которое может быть использовано в том случае, если граница подвергается сомнению, например, в случае самоопределения или юридической недействительности договора, так же как не будет затронуто любое юридическое основание для защиты против подобной претензии. Комиссия также согласилась с тем, что такая негативная правовая норма должна применяться в равной степени к

⁴¹² См. пункт 16, выше.

любому пограничному режиму, установленному договором, независимо от того, была ли установлена граница тем же самым договором или отдельным договором.

20) *Другие территориальные договоры.* Комиссия обратила внимание⁴¹³ на предположение, которое, видимо, было сделано многими государствами, включая новые независимые государства, о том, что некоторые договоры территориального характера представляют собой особую категорию для целей правопреемства государств. В практике Великобритании имеются многочисленные заявления, свидетельствующие о том, что, по мнению Соединенного Королевства, обычное право признает существование такого исключения из принципа *tabula rasa*, а также из правовой нормы подвижности договорных границ. Одним из таких заявлений является заявление в отношении Финляндии⁴¹⁴. Другим — ответ министерства по делам Содружества наций, адресованный Ассоциации международного права⁴¹⁵. Еще одно заявление подобного же рода можно найти в документе под названием «Материалы о правопреемстве государств»⁴¹⁶; это заявление было сделано в связи с обсуждением с правительством Кипра статьи 8 договора, касающегося создания Республики Кипр.

21) Создается впечатление, что французское правительство разделяет ту же точку зрения. Так, например, в ноте, адресованной правительству Германии в 1935 году, после заявления о том, что именно в действительности представляет собой принцип подвижности договорных границ, французское правительство высказалось следующим образом:

В этом правиле не хватает важного исключения, когда речь идет о конвенциях, не имеющих никакого политического характера, то есть конвенциях, при заключении которых не принималось во внимание само государство как юридическое лицо, но которые имеют территориальную и местную сферу применения и которые основаны на географическом положении; государство-правопреемник, какова бы ни была причина правопреемства, обязано выполнять обязательства, вытекающие из такого рода договоров, поскольку оно пользуется предусмотренными в них преимуществами.

В отношении правовой нормы подвижности договорных границ Канада также показала, что она разделяет мнение, в соответствии с которым территориальные договоры представляют собой исключение из этой нормы. После того как Ньюфаундленд стал новой провинцией Канады, правовой отдел министерства иностранных дел разъяснил позицию Канады следующим образом:

...Ньюфаундленд стал частью Канады в результате акта присоединения и что, следовательно, по соответствующим нормам международного права, соглашения, заключен-

ные Ньюфаундлендом до присоединения, утрачивают силу, за исключением тех обязательств, которые возникают в соответствии с местными соглашениями, в результате которых устанавливаются права собственности или квазисобственности... *⁴¹⁷.

Другим обстоятельством, проливающим свет на позицию, занимаемую Канадой по этому вопросу, является тот факт, что, после того как Ньюфаундленд стал частью Канады, Канада не признала юридической силы прав транзита воздушного транспорта через аэропорт Гандер в Ньюфаундленде, которые были предоставлены на основании соглашений, заключенных до присоединения⁴¹⁸. С другой стороны, Канада признала для себя обязательным выполнение условия, препятствующего полетам гражданских самолетов с использованием определенных баз Ньюфаундленда, которые были сданы в аренду Соединенным Штатам Америки до того, как Ньюфаундленд стал частью Канады. Более того, Канада, видимо, даже не подвергала сомнению сохранение юридической силы прав на рыбную ловлю в водах Ньюфаундленда, которые были предоставлены Великобританией Соединенным Штатам на основании Гейтского договора в 1818 году и которые явились предметом разбирательства в Арбитраже Северо-Атлантического рыболовства в 1910 году; не подвергались также сомнению права на рыбную ловлю, впервые предоставленные Франции на основании Утрехтского договора (1713 год), которые рассматривались в целом ряде дальнейших договоров.

22) Убедительный прецедент, связанный с правопреемством новых независимых государств, представляют собой так называемые Бельбаские соглашения 1921 и 1951 годов, которые касаются Танзании, с одной стороны, и Заира, Руанды и Бурунди, с другой. После первой мировой войны в результате мандатов, соответственно предоставленных Великобритании и Бельгии, центральные африканские территории, управляемые Бельгией, были отрезаны от своего естественного выхода к морю — порта Дар-эс-Салам. В 1921 году Великобритания в связи с этим заключила соглашение с Бельгией, по которому Бельгии за номинальную плату в один франк в год были сданы в бессрочную аренду портовые участки в Дар-эс-Саламе и Кигоме в Танганьике. Это соглашение предусматривало также освобождение от определенных пошлин на арендованных участках, а также льготы в отношении перевозок с территорий, находящихся под бельгийским мандатом, на эти участки. В 1951 году, когда мандат был преобразован в опеку, между двумя управляющими державами было заключено еще одно соглашение, предусматривающее некоторое изменение в отношении

⁴¹³ См. выше, комментарий к статье 11, пункт 15.

⁴¹⁴ Там же, пункт 3.

⁴¹⁵ Там же, пункт 17.

⁴¹⁶ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 183.

⁴¹⁷ *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая)*, стр. 158, документ A/CN.4/243, пункт 85.

⁴¹⁸ Там же, стр. 158—160, документ A/CN.4/243, пункты 86—100.

участка в Дар-эс-Саламе, но в остальном оставляющее в силе соглашение 1921 года. Следует добавить, что правительство Бельгии израсходовало значительные средства для усовершенствования портового оборудования на арендованных участках. Накануне получения независимости правительство Танганьики информировало Соединенное Королевство о своем намерении считать оба соглашения утратившими силу и вновь вступить во владение участками. Правительство Великобритании ответило, что оно не разделяет мнения о том, что оба соглашения утратили юридическую силу, но что после получения независимости его не будут касаться международные последствие позиции Танганьики. Кроме того, правительство Великобритании информировало Бельгию и правительства Заира, Руанды и Бурунди как о заявлении Танганьики, так и о своем ответе⁴¹⁹. Выступая в Национальной ассамблее, премьер-министр Ньерере объяснил⁴²⁰, что, по мнению Танганьики: «Бессрочная аренда земли на территории Танганьики не является действительным, совместимым с суверенитетом Танганьики, если оно совершено органом, собственные права которого в Танганьике ограничены определенным сроком». Подчеркнув ограниченный характер мандата или опеки, он добавил: «Поэтому очевидно, что, пытаясь навечно связать территорию Танганьики обязательствами, Соединенное Королевство стремилось совершить действия, на которые оно не имело права». Когда в 1962 году Танганьика послала уведомление с требованием эвакуировать эти участки, Заир, Руанда и Бурунди, которые в настоящее время получили независимость, выступили с возражениями, утверждая, что они являются преемниками прав Бельгии по этим соглашениям. Тогда Танганьика предложила обсудить возможность заключения нового соглашения об использовании портового оборудования, с чем согласились остальные три государства-преемника; однако до настоящего времени еще, по-видимому, не заключено новое соглашение и де-факто портовое оборудование эксплуатируется, как и раньше.

23) Очевидно, что нельзя оставить без внимания довод Танганьики относительно ограниченного характера компетенции управляющей державы. Но, не высказываясь относительно правильности или неправильности позиций, занятых различными заинтересованными государствами в данном случае, здесь достаточно подчеркнуть, что сама Танганьика, исходя из Бельбасских соглашений, не основывала свою претензию на принципе *tabula rasa*. Напротив, обосновывая свою претензию главным образом ограниченным

характером компетенции управляющей державы налагать определенные обязательства на подмандатную или подопечную территорию, она, по-видимому, тем самым признала, что положения соглашения об открытом порте и транзитных перевозках носили бы в других условиях обязательный характер для государства-преемника.

24) Во всяком случае в том, что касается военных баз, Соединенные Штаты Америки, по-видимому, признали уместность ограниченного характера компетенции управляющей державы в отношении баз в Вест-Индии, переданных им Соединенным Королевством в 1941 году; это касалось вопроса об ограниченной компетенции *колониальной* управляющей державы. В этом соглашении было указано, что базы передаются Соединенным Штатам в аренду на 99 лет. Однако накануне получения независимости территориями Вест-Индии Соединенные Штаты высказывали мнение, что они не могут, не подвергая свою позицию критике, настаивать на том, что ограничения, налагавшиеся на территорию Вест-Индии, когда она имела статус колонии, должны действовать после получения ею независимости⁴²¹. Со своей стороны Федерация Вест-Индии утверждала, что «после получения независимости она должна получить право на самостоятельное заключение союзов вообще и самостоятельное решение вопроса о том, какие военные базы должны находиться на ее территории и кто их должен контролировать»⁴²². Короче говоря, обе стороны согласились с тем, что будущее этих баз должно явиться предметом соглашения между Соединенными Штатами и новыми независимыми государствами Вест-Индии. В данном случае следует отметить наличие двух элементов: *a)* передачу баз, когда территория имела статус колонии, и *b)* лично-правовой и политический характер военных соглашений. Аналогичным примером является франко-американское соглашение 1950 года, предусматривающее передачу Соединенным Штатам Америки военной базы в Марокко до истечения срока протектората. В этом случае, вовсе не касаясь военного характера соглашения, Марокко выдвинуло возражение на том основании, что соглашение было заключено государством-протектором без консультации с государством-протекторатом и что оно не может иметь обязательную силу для последнего после получения им независимости⁴²³.

25) Договоры, касающиеся прав в отношении водопользования и речного судоходства, в общем рассматриваются как договоры, подлежащие включению в категорию территориальных договоров. К числу приведенных более ранних пре-

⁴¹⁹ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 187—188.

⁴²⁰ См. «Treaties and succession of States and governments in Tanzania», in Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings* (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), para. 119.

⁴²¹ См. A. J. Esgain, «Military servitudes and the new nations», in W. V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy (The Yearbook of World Polity, vol. III)* (New York, Praeger, 1965), p. 78.

⁴²² *Ibid.*, p. 79.

⁴²³ *Ibid.*, pp. 72—76.

цедентов относится право навигации по Миссисипи, предоставленное Великобританией Францией по Парижскому договору 1863 года, которое после перехода Луизианы к Испании было признано последней как остающееся в силе⁴²⁴. Приводятся также положения, касающиеся Шаттль-Араба в Эрзерумском договоре, заключенном в 1847 году между Турцией и Персией. Действительно, Персия оспаривала действительность этого договора. Однако относительно перехода к Ираку права Турции по этому договору, по-видимому, не возникло никаких проблем. Современным прецедентом являются права Таиланда на судоходство по реке Меконг, предоставленные в соответствии с предыдущими договорами и подтвержденные во франко-спанском договоре 1926 года. В связи с соглашением о предоставлении независимости Камбодже, Лаосу и Вьетнаму эти страны и Франция признали, что права Таиланда на судоходство остаются в силе.

26) Что касается прав водопользования, то основным современным прецедентом является Соглашение 1929 года об использовании вод реки Нил, заключенное между Соединенным Королевством и Египтом, в котором, в частности, предусматривалось, что:

Без предварительного согласия правительства Египта на реке Нил или ее притоках или на озерах, из которых он вытекает, не могут планироваться или проводиться какие бы то ни было ирригационные или энергетические работы или мероприятия, в том числе в Судане или в странах, находящихся под управлением Великобритании, если они могут ущемить интересы Египта путем сокращения количества воды, поступающей в Египет, или изменения срока ее поступления, или понижения ее уровня *⁴²⁵.

Цель этого положения состояла в том, чтобы предоставить Египту приоритет в использовании вод реки Нил в той мере, в какой это использование уже осуществлялось на дату заключения Соглашения. Кроме того, в это время не только Судан, но также Танганьика, Кения и Уганда, которые являлись прибрежными территориями по отношению к бассейну реки Нил, находились под управлением Великобритании. После получения независимости Судан, не оспаривая установленных права Египта как водопользователя, отказался считать себя связанным Соглашением 1929 года в отношении последующих изменений в режиме использования вод реки Нил. Танганьика, получив независимость, отказалась считать себя каким бы то ни было образом связанной Соглашением об использовании вод реки Нил. Она высказала мнение, что соглашение,

⁴²⁴ Другим приведенным более ранним прецедентом является предоставление Россией Великобритании права навигации по договору 1825 года, касающемуся границы между Канадой и Аляской, однако этот прецедент является не совсем ясным.

⁴²⁵ См. United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for Other Purposes than Navigation* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 63.V.4), p. 101; см. также документ A/5409, пункты 100—107.

направленное на то, чтобы навечно обязать Танганьика запрашивать предварительное согласие правительства Египта перед проведением ирригационных или энергетических, или иных аналогичных мероприятий на озере Виктория или в его бассейне, несовместимо с ее статусом независимого суверенного государства. В то же время Танганьика заявила о своем желании обсудить с другими заинтересованными правительствами вопрос о справедливом урегулировании и разделении права на использование вод реки Нил. Отвечая Танганьике, ОАР со своей стороны заявила, что до заключения дополнительного соглашения Соглашение 1929 года об использовании вод реки Нил, которое до настоящего времени регулировало использование вод реки Нил, продолжает действовать и применяться. Данный случай также является сложным случаем договора, заключенного управляющей державой, компетенция которой связывать зависимую территорию территориальными обязательствами оспаривается впоследствии, когда территория получает независимость.

27) Аналогичные осложнения характерны для другого современного прецедента — прав Сирии на использование вод реки Иордан. После установления мандата для Палестины и Сирии после первой мировой войны Великобритания и Франция заключили серию соглашений, касающихся пограничного режима между подмандатными территориями, в том числе вопроса об использовании вод реки Иордан. Соглашение 1923 года предусматривало равные права судоходства и рыболовства⁴²⁶, а последующее соглашение 1926 года устанавливало, что «все вытекающие из местных законов или обычаев права, касающиеся использования вод, потоков, каналов и озер для целей ирригации или снабжения водой населения, должны по-прежнему оставаться в силе»⁴²⁷. Эти положения были подтверждены в последующем соглашении. После получения независимости Израиль приступил к осуществлению гидроэнергетического проекта, который Сирия рассматривала как несовместимый с режимом, установленным вышеупомянутыми договорами. При обсуждении этого вопроса в Совете Безопасности Сирии утверждала, что она пользуется установленными правами на воды реки Иордан в силу франко-британских договоров, а Израиль отрицал, что его каким-либо образом затрагивают договоры, заключенные Соединенным Королевством. Израиль фактически отрицает, что он вообще является государством-преемником де-факто или де-юре.

28) В работах юристов упоминаются некоторые другие примеры двусторонних договоров территориального характера, но они, по-видимому, не проливают больше света на право, регулирую-

⁴²⁶ См. United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions...* (*op. cit.*), pp. 287—288.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 288.

щее правопреемство в отношении таких договоров⁴²⁸. Тем не менее следует упомянуть другую категорию двусторонних договоров, которые в отдельных случаях классифицируются как «диспозитивные» или «реальные» договоры. К ним относятся договоры, которые наделяют граждан конкретного иностранного государства особыми правами, имеющими характер частного права, например, правами землепользования. В прошлом иногда такие договоры рассматривались как диспозитивные по своему характеру, поскольку это касается норм, регулирующих последствия войны или договоров⁴²⁹. Не касаясь вопроса о том, является ли подобное разделение этих договоров на категории правомерным в настоящем контексте, представляется, что не существует достаточных оснований для того, чтобы рассматривать их как договоры диспозитивного или территориального характера в соответствии с правом, регулирующим правопреемство государств в отношении договоров.

29) Однако остаются договоры территориального характера, которые обсуждались Комиссией на шестнадцатой сессии в 1964 году под широкой рубрикой «договоры, предусматривающие объективные режимы», в ходе работы над общим правом договоров. Рассмотрение этих договоров Комиссией и ее Специальным докладчиком с точки зрения их последствий для третьих государств изложено в протоколах шестнадцатой сессии Комиссии⁴³⁰. Характерной чертой договоров, о которых идет речь, является то, что они налагают обязательства в отношении определенной территории, реки, канала и т. д. в интересах группы государств (например, государств, имеющих общую границу вдоль какой-либо реки) или в интересах всех государств вообще. К ним относятся договоры о нейтральности или демилитаризации какой-либо определенной территории, договоры, устанавливающие свободу судоходства на международных водных путях или реках, договоры о равноправном использовании водных ресурсов международного речного бассейна и другие подобные договоры. В ходе работы над общим правом договоров Комиссия не разделяла мнения о том, что договор такого характера уже сам по себе устанавливает объективный режим, который является обязательным для территориального суверенитета и предоставляет договорные права в отношении государств, не являющихся участниками догово-

⁴²⁸ Например, некоторые финские соглашения о границе, демилитаризация Гуннингена, аренда в Конго и т. д.

⁴²⁹ Например, проект конвенции о праве договоров, подготовленный отделом исследования международного права Гарвардского юридического факультета [*American Journal of International Law* (October, 1935), vol. 29, Supplement No. 4, part III].

⁴³⁰ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том I, стр. 96 и далее англ. текста, 738—740-е заседания; и там же, том II, стр. 27—34 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, комментарий к статье 63, и стр. 184—185 англ. текста, документ A/5809, глава II, раздел В, комментарий к статье 62.

ра. Признавая, что объективный режим может возникнуть в результате такого договора, Комиссия придерживалась мнения о том, что объективный режим скорее является результатом выполнения такого договора и придания этому договору формы международного обычая. Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров придерживалась такого же мнения по этому вопросу, и Венская конвенция не исключает договоры, предназначенные для создания объективных режимов, из общих правовых норм, которые она устанавливает в отношении последствий договоров для третьих государств. В настоящем контексте в том случае, если правопреемство государств осуществляется в отношении территории, подпадающей под действие договора, предназначенного для создания объективного режима, неправильно называть государство-преемник «третьим государством» по отношению к договору. Учитывая правовую связь, существовавшую между договором и территорией до момента правопреемства государств, государство-преемник не может просто исползовать статью 35 Венской конвенции, согласно которой договор не может налагать обязательства на третье государство без его согласия. Правовые нормы, касающиеся правопреемства в отношении договоров, также имеют значение. Но в соответствии с этими нормами имеются случаи, когда договор, предназначенный для установления объективного режима, не будет обязательным для государства-преемника, если такой договор не рассматривается как относящийся к особой правовой норме. Равным образом, когда правопреемство государств осуществляется по отношению к государству, которое является бенефициарием договора, устанавливающего объективный режим, в соответствии с общим правом договоров и правом правопреемства государство-преемник не обязательно имеет право претендовать на права, которыми пользовалось государство-предшественник, если договор не рассматривается как относящийся к такой особой правовой норме. По мнению Комиссии, такая особая правовая норма существует, о чем свидетельствует ряд убедительных прецедентов.

30) Выше, при обсуждении доказательств по договорам территориального характера, взятых из рассмотрения дел в международных судах, уже упоминались два основных прецедента⁴³¹. Эти прецеденты касаются *зон свободной торговли* и вопроса об *Аландских островах*, в отношении которых суд считал, что государство-преемник связано договорным режимом территориального характера, установленным как часть «Европейского урегулирования». Предыдущий случай, касающийся того же элемента договора, заключенного в общих интересах, относится к позиции Бельгии, после ее отделения от Нидерландов, в вопросе об обязательствах Нидерландов,

⁴³¹ См. пункты 3—5, выше.

которые были установлены соглашениями о мирном урегулировании, подписанными на Венском конгрессе в отношении укреплений на франко-нидерландской границе. Четыре державы (Великобритания, Австрия, Пруссия и Россия), видимо, заняли позицию, в соответствии с которой они не могли согласиться, чтобы разделение Бельгии и Голландии внесло какие-либо изменения в интересы, лежащие в основе этих соглашений; они считали, что король Бельгии находится в том же положении в отношении этих укреплений и по отношению к четырем державам и связан теми же обязательствами, что и король Нидерландов до революции. Бельгия, хотя и выразила сомнение в том, может ли она считаться связанной каким-либо договором, в котором она не участвует, в более позднем договоре, по-видимому, признала, что в отношении некоторых пограничных укреплений она находилась в том же положении, что и Нидерланды. Другой подобный случай содержится в статье ХСП Акта Венского конгресса⁴³², которая предусматривала нейтральность Шабле и Фосини, находившихся в то время под суверенитетом Сардинии. Положения этой статьи были связаны с обеспечением по решению Конгресса нейтральности Швейцарии, и Швейцария признала их в Декларации 1815 года. В 1860 году, когда Сардиния передала Франции Ниццу и Савойю, как Франция, так и Сардиния признали, что последняя может передать Франции лишь то, чем она обладала ранее, и что Франция примет территорию при условии выполнения обязательств, предусмотренных положениями о нейтральности. Франция со своей стороны подчеркнула, что эти положения составляли часть решения, принятого в общих интересах Европы. Эти положения сохранялись в силе до тех пор, пока они не были отменены соглашением между Швейцарией и Францией, заключенным после первой мировой войны с согласия союзных и присоединившихся держав и подтвержденным в статье 435 Версальского договора⁴³³. Необходимо отметить, что сама Франция была участницей урегулирования, достигнутого на Венском конгрессе; поэтому можно утверждать, что ее нельзя было считать только государством-преемником. Даже в этом случае ее обязательства по соблюдению положений о нейтральности, по-видимому, обсуждались лишь на той основе, что в качестве преемника Сардинии она могла получить только территорию, обусловленную этими положениями.

31) Понятие международного урегулирования упоминается также в связи с режимом международных рек и каналов. Так, например, Берлинский акт 1885 года установил режимы свободного судоходства на реках Конго и Нигер;

⁴³² *British and Foreign State Papers, 1814—1815* (London, Foreign Office, 1839), pp. 45—46.

⁴³³ *Ibid.*, 1919 (London, H. M. Stationery Office, 1922), vol. CXII, p. 206.

в первом случае режим рассматривался как обязательный для Бельгии, после того как Конго перешло к ней в результате цессии. В Сен-Жерменском договоре 1919 года лишь некоторые участники Акта 1885 года аннулировали его в отношениях между собой, заменив его режимом преференций; этот вопрос подвергся обсуждению в Постоянном международном суде при рассмотрении дела *Оскар Чинн*. В этом случае суд, по-видимому, принял как факт переход к Бельгии обязательств по Акту 1885 года. Тем временем различные прибрежные территории, прилегающие к обеим рекам, стали независимыми государствами, в результате чего возникла проблема об их отношении к Берлинскому акту и Сен-Жерменскому договору. Применительно к реке Конго эта проблема проявилась в ГАТТ, а также в связи с соглашениями об ассоциации с ЕЭС. Хотя политика заинтересованных государств в отношении сохранения существовавшего режима, возможно, была различной, они все, очевидно, считали, что получение ими независимости обуславливает прекращение действия Сен-Жерменского договора и Берлинского акта. В отношении реки Нигер новые независимые прибрежные государства в 1963 году заменили Берлинский акт и Сен-Жерменский договор новой конвенцией. Участники этой конвенции в отношениях между собой «аннулировали» предыдущие документы. В ходе переговоров, предшествовавших ее заключению, мнения участников относительно необходимости аннулирования, по-видимому, разделились. Однако в основе этих сомнений лежало скорее коренное изменение обстоятельств, а не отказ от правопреемства⁴³⁴.

32) Заключительный акт Венского конгресса учредил комиссию для реки Рейн, режим которой был дополнительно разработан в 1868 году в Мангеймской конвенции; и хотя по Версальскому договору, заключенному после первой мировой войны, комиссия была реорганизована, договор сохранил в силе режим Мангеймской конвенции. Что касается случаев правопреемства, то представляется, что в связи с участием в комиссии при изменении суверенитета к международным режимам или территориальным договорам применялись нормы правопреемства, хотя они, по-видимому, и не основаны на какой-либо конкретной теории правопреемства.

33) Вопрос правопреемства государств был также затронут в связи с конвенцией 1888 года о Суэцком канале. Конвенция установила право свободного прохода по каналу, и в силу договора или обычного режима, который был установлен на его основании, это право было признано за неучастниками (конвенции), так же как и за ее участниками. Поэтому, хотя многие новые государства не стали участниками конвенции, их право считаться государствами-преемниками не

⁴³⁴ См. *American Journal of International Law* (Washington), vol. 57, No. 4 (October 1963), pp. 879—880.

имело значения в отношении пользования каналом. Однако в 1956 году вопрос об этом праве встал в связи с созданной в Лондоне второй Конференцией по Суэцкому каналу. На Конференции высказывалось недовольство тем, что в ее работе не принимает участия ряд государств, которые следовало бы пригласить; и, в частности, указывалось, что некоторые из этих государств имели право присутствовать в качестве государств-преемников того или иного участника конвенции⁴³⁵. По этому вопросу не было сделано какого-либо вывода, и об этом инциденте можно лишь сказать, что он послужил свидетельством в пользу правопреемства в случае международного урегулирования подобного рода.

34) Можно было бы рассмотреть некоторые другие прецеденты того или иного рода, однако сомнительно, что они могли бы пролить больше света на этот трудный вопрос территориальных договоров. Изучение прецедентов и мнений авторов служит убедительным свидетельством того, что некоторые договоры наделяют территорию режимом, который продолжает связывать ее определенными обязательствами в руках государства-преемника. Зачастую возникают другие элементы, такие, например, как предположение о коренном изменении обстоятельств или предполагаемой ограниченной компетенции государства-предшественника, и государство-преемник фактически объявляет себя свободным от обязательств по соблюдению режима. Тем не менее свидетельства общего согласия с этим принципом налицо. В то же время ни прецеденты, ни мнения авторов не служат четким руководством в отношении критериев определения того, когда действует этот принцип. Однако из практики не следует, что эта категория договоров должна охватывать весьма широкий круг так называемых территориальных договоров. Напротив, эта категория, по-видимому, ограничена случаями, когда одно государство на основании договора предоставляет право использовать территорию или право, ограничивающее его собственное пользование территорией, которая предназначена для присоединения к территории иностранного государства или альтернативно служит выгоде группы государств или всех государств вообще. В общем этот случай по своему характеру, по-видимому, напоминает территориальный режим.

35) Так или иначе в данном случае, как и в случае границ и пограничных режимов, встает вопрос о том, имеет ли здесь место правопреемство в отношении договора как такового или скорее режим, созданный в силу диспозитивных последствий договора, подвергается влиянию осуществления правопреемства государств. Практика, по-видимому, подтверждает возможность любо-

го из этих подходов, но Комиссия считает, что при формулировании правовой нормы для осуществления правопреемства государств в отношении объективных режимов, созданных на основании договора, следует принять тот же самый подход, что и в случае пограничных режимов и других режимов территориального характера, созданных на основании договора. Другими словами, эта правовая норма должна относиться к правовой ситуации — режиму, который скорее является результатом диспозитивных последствий договора, чем результатом правопреемства в отношении договора. Кроме того, в случае объективных режимов Комиссия считает, что в пользу этого подхода говорят решения Комиссии и Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, предусматривающие такие режимы при кодификации общего права договора.

36) В соответствии с этим в статье 30, так же как и в статье 29, изложено право в отношении других форм территориальных режимов только с точки зрения того, каким образом правопреемство государств затрагивает, или скорее не затрагивает, режим, о котором идет речь. Трудность заключается в том, чтобы найти формулировку, которая соответствующим образом определяла бы и ограничивала условия, при которых применяется данная статья. Эта статья разделена на два пункта, в которых соответственно рассматриваются территориальные режимы, установленные в интересах определенной территории другого государства (пункт 1), и территориальные режимы, установленные в интересах группы государств или всех государств (пункт 2).

37) Пункт 1а статьи 30 предусматривает, что правопреемство государств не затрагивает обязательств, касающихся пользования *определенной территорией* или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором *конкретно* в интересах *определенной территории* иностранного государства и *рассматриваемых как относящиеся к данным территориям*. Соответственно пункт 1b предусматривает, что правопреемство государств не затрагивает прав, установленных договором *конкретно* в интересах *определенной территории* и касающихся пользования или ограничений в отношении пользования *определенной территорией* иностранного государства и *рассматриваемых как относящиеся к данным территориям*. Комиссия считает, что в случае таких территориальных режимов как обязательство, так и право должны применяться в отношении определенной территории, а не в отношении государства как такового, связанного с обязательствами, или государства-бенефициария как такового. Добавляя слова «и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям», Комиссия хотела не только подчеркнуть этот момент, но также указать на уместность диспозитивного элемента — на установление режима посредством выполнения договора.

⁴³⁵ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 157—158.

38) В пункте 2 содержатся аналогичные положения, касающиеся объективных режимов, за тем исключением, что в данном случае требование связи с *определенной территорией* применяется только к территории, в отношении которой устанавливается *обязательство*; требование связи прав, установленных по договору, с какой-либо определенной территорией или территориями отсутствует, поскольку особый характер режима в отношении *права*, установленного договором, заключается в создании такого режима в интересах *группы* государств или *всех* государств, а не в отношении определенной территории или территорий.

39) «Территория» в контексте настоящей статьи означает любую часть суши, воды или воздушного пространства государств. Однако Комиссия считает, что это значение данного слова является естественным в подобном контексте и что нет необходимости конкретизировать его в данной статье.

ЧАСТЬ VI

ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 31. Случаи военной оккупации, ответственности государства и начала военных действий

Положения настоящих статей не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора в связи с военной оккупацией территории или международной ответственностью государства или в связи с началом военных действий между государствами.

Комментарий

1) Уже упоминались⁴³⁶ причины включения настоящей статьи в проект. Данная статья исключает три конкретных положения из сферы действия проекта статей. Что касается первого положения — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с военной оккупацией территории, — Комиссия считала, что, несмотря на то что военная оккупация может не быть случаем правопреемства государств в том смысле, какой придается этому термину в статье 2 настоящего проекта, она может создать аналогичные проблемы. В соответствии с этим, чтобы избежать недопонимания, представляется желательным особо предусмотреть, чтобы ни одно из положений настоящих статей не предрешало ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в случае военной оккупации. Без сомнения, некоторые случаи военной оккупации будут при любых обстоятельствах исключены в соответствии с общим положением статьи 6, ограничивающей действие проекта статей правопреемством госу-

дарств, осуществляемым в соответствии с международным правом; однако, по-видимому, сомнительно, чтобы данное положение обязательно являлось достаточным для применения в каждом случае.

2) Второе исключенное положение — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с международной ответственностью государства, — было также исключено статьей 73 из Венской конвенции о праве международных договоров. Комиссия, предлагая сделать это исключение в своем окончательном докладе о праве договоров, объяснила в комментарии к соответствующей статье⁴³⁷ причины, которыми она руководствовалась. Она считала желательным включить конкретную оговорку в отношении возможного влияния международной ответственности государства на применение проекта статей Комиссии для предупреждения любых недомолвок в отношении взаимосвязи между нормами, регулирующими данный вопрос, и правом договоров. Принципы ответственности государства могут оказывать влияние на действие некоторых частей права договоров в условиях исключительно нормальных международных отношений. Таким образом, Комиссия решила, что по соображениям логики, а также для завершенности проекта статей желательно включить общие оговорки в отношении случаев правопреемства государств. Комиссия далее подчеркнула необходимость в формулировании оговорки исключительно в общем смысле, с тем чтобы они не предрешали какие-либо принципиальные вопросы, возникающие в связи с проблемой ответственности государств, кодификацией которой уже занимается Комиссия. По мнению Комиссии, те же самые соображения определяют желательность включения в настоящие статьи общей оговорки, касающейся случаев ответственности государств.

3) Третье исключенное положение — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с началом военных действий, — было также исключено статьей 73 из Венской конвенции о праве международных договоров. Данное исключение было включено в статью 73 не Комиссией международного права, а самой Венской конференцией. Комиссия придерживалась мнения о том, что начало военных действий следует рассматривать как исключительно ненормальное условие и что нормы, определяющие его правовые последствия, не должны рассматриваться как составляющая часть общих норм международного права, применяемых в нормальных отношениях между государствами. Не отклоняясь от общей точки зрения, Венская конференция приняла решение о том, что тем не менее жела-

⁴³⁶ См. раздел А, пункт 44, выше.

⁴³⁷ Статья 69. См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.5), p. 87.

тельно предусмотреть общую оговорку в отношении начала военных действий. Действительно, имелась особая причина для включения этой оговорки в Венскую конвенцию, поскольку в пункте 2 статьи 42 Конвенции четко определяется, что прекращение или приостановление действия договора «могут иметь место только в ре-

зультате применения положений самого договора или настоящей Конвенции». Даже при этом условии Комиссия считала, что в интересах соблюдения единообразия, а также в связи с возможными последствиями начала военных действий для случаев правопреемства в настоящих статьях желательно воспроизвести эту оговорку.

Глава III

ВОПРОС О ЗАЩИТЕ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ АГЕНТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

А. Введение

1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

54. В 1970 году на своей двадцать второй сессии Комиссия получила от Председателя Совета Безопасности письмо, датированное 14 мая 1970 года, препровождающее копию документа S/9789, воспроизводящего текст письма, направленного Председателю Совета Безопасности представителем Нидерландов при Организации Объединенных Наций, о необходимости осуществления определенных действий для обеспечения защиты и неприкосновенности дипломатических агентов ввиду учащающихся случаев нападения на них. Представитель Комиссии ответил на это сообщение письмом, датированным 12 июня 1970 года, в котором сообщалось о работе, проделанной Комиссией в этой области в прошлом, и заявлялось о том, что Комиссия продолжит рассмотрение этих вопросов⁴³⁸.

55. В 1971 году на двадцать третьей сессии Комиссии в связи с принятием повестки дня Комиссии г-н Кирней внес предложение о том, чтобы Комиссия рассмотрела вопрос о возможности выработки проекта статей, касающихся таких преступлений, как убийство, похищение и нападение на дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом⁴³⁹. Комиссия признала важность и неотложность этой проблемы, однако отложила принятие решения по этому вопросу ввиду того, что первостепенное внимание было необходимо уделить завершению проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. В ходе сессии выяснилось, что для рассмотрения какого-либо дополнительного вопроса не остается достаточно времени. Однако при рассмотрении программы работы на 1972 год Комиссия приняла решение, что в том случае, если Генеральная Ассамблея обратится к Ко-

миссии с соответствующей просьбой, Комиссия подготовит на своей сессии в 1972 году проект статей по этому важному вопросу, с тем чтобы представить эти статьи на рассмотрение двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи⁴⁴⁰.

56. В резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года Генеральная Ассамблея, в частности одобряя взгляды, выраженные Комиссией в пунктах 133 и 134 представленного ею доклада, и, прежде всего, мнение Комиссии в отношении важности и срочности рассмотрения проблемы защиты и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, предложила: а) Генеральному секретарю просить государства-члены представить свои замечания по вопросу о защите дипломатов до 1 апреля 1972 года и передать их Комиссии международного права на ее двадцать четвертой сессии; и б) Комиссии международного права в свете замечаний государств-членов как можно быстрее изучить вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, для того чтобы подготовить проект статей, касающихся преступлений, совершаемых против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, для его представления Генеральной Ассамблее в ближайшее время, которое Комиссия сочтет необходимым.

57. Во исполнение вышеупомянутого решения Генеральный секретарь в циркулярном письме от 11 января 1972 года обратился с просьбой к государствам-членам представить ему составленные ими замечания по вопросу о защите дипломатов до 1 апреля 1972 года с целью передачи их Комиссии международного права на ее двадцать четвертой сессии.

58. На настоящей сессии Комиссия имела в своем распоряжении составленные в письменной форме замечания, полученные от двадцати шес-

⁴³⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 318—319, документ A/8010/Rev.1, пункт II.

⁴³⁹ Там же, 1971 год, том I, 1087-е заседание, пункт 38.

⁴⁴⁰ Там же, 1971 год, том II (часть первая), стр. 352 англ. текста, документ A/8410/Rev.1, пункты 133—134.

ти государств-членов, которые воспроизводятся в приложении к настоящему докладу. В качестве приложения к своим замечаниям, составленным в письменном виде, Дания представила текст проекта конвенции по данному вопросу, именуемого «Римским проектом»⁴⁴¹. Кроме этого, Комиссия располагала рабочим документом, содержащим текст проекта конвенции по этому вопросу, который был представлен двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи делегацией Уругвая (именуемый в дальнейшем «рабочий документ Уругвая») и подготовленный для передачи Комиссии⁴⁴², а также рабочий документ, подготовленный г-ном Кирнеем, председателем Комиссии, в котором содержался проект статей, касающихся преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом (A/CN.4/L.182)⁴⁴³. В распоряжении Комиссии имелась также обширная документация, относящаяся к этому вопросу, подготовленная Секретариатом, в которую, в частности, были включены такие документы, как Конвенция о предотвращении актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с ними вымогательства, имеющих международное значение, и наказании лиц, виновных в совершении таких актов, подписанная в Вашингтоне на третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств 2 февраля 1971 года, именуемая впоследствии в настоящем докладе «Конвенция ОАГ»⁴⁴⁴, а также Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 года⁴⁴⁵, и Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 года⁴⁴⁶, которые впоследствии именуется в данном докладе соответственно «Монреальская» и «Гаагская» конвенции; последние два документа были заключены под эгидой ИКАО.

59. На данной сессии Комиссия начала свою работу с рассмотрения вопроса, который обсуждался на 1150—1153, 1182—1186, 1188, 1189 и 1191—1193-м заседаниях. Первоначальная общая дискуссия имела место на 1150—1153-м заседаниях. На 1150-м заседании Комиссии была создана Рабочая группа⁴⁴⁷, в задачу которой входило рассмотрение связанных с этим вопросом

⁴⁴¹ См. ниже, стр. 410.

⁴⁴² A/C.6/L.822.

⁴⁴³ Документ будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год, том II*.

⁴⁴⁴ Текст Конвенции ОАГ см. *Official Documents of the Organization of American States, OEA/Ser.A/17* (Washington D. C., OAS General-Secretariat, 1971), p. 6.

⁴⁴⁵ Текст Монреальской конвенции см. ICAO, document 8966, p. 1.

⁴⁴⁶ Текст Гаагской конвенции см. ICAO, document 8920, p. 1.

⁴⁴⁷ См. выше, главу I, пункт 6.

проблем и подготовка серий проектов статей для представления их Комиссии.

60. В ходе общей дискуссии был затронут вопрос о том, должна ли Комиссия ограничиться составлением проекта статей, распространяющихся на лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Терроризм стал широко распространенным явлением, и от него пострадало много невинных людей. Возможно, было бы лучше последовать примерам Гаагской и Монреальской конвенций и попытаться разработать некоторые средства защиты от актов терроризма вообще. Другие члены Комиссии сомневались в том, что предусматриваемая конвенция будет действительно полезной в обеспечении защиты. В этой связи упоминался тот факт, что Конвенция Лиги Наций от 16 ноября 1937 года о предотвращении терроризма и наказании за терроризм не была ратифицирована ни одним государством⁴⁴⁸. Между тем большинство выступавших придерживалось мнения, что вопрос о полезности, а также охвате проекта статей по этому поводу был предопределен резолюцией 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи.

61. Некоторые члены Комиссии выражали сомнения в отношении возможности завершения проекта статей в ходе двадцать четвертой сессии Комиссии ввиду трудности затрагиваемых вопросов, в частности вопроса о том, каким образом рассматривать «политические преступления», и ввиду необходимости подтверждения принципа убежища. Было отмечено, что в статье 6 Конвенции ОАГ предусматривается, что «ни одно из положений этой Конвенции не должно истолковываться как нарушение права убежища». Было также отмечено, что в Латинской Америке право территориального убежища является традиционным. Ввиду этих трудностей и в связи с тем, что в резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи просто говорится о представлении проекта статей «Генеральной Ассамблее в ближайшее время, которое Комиссия сочтет необходимым», было предложено, чтобы Комиссия следовала своей обычной процедуре назначения Специального докладчика для проведения расследования по этому вопросу и последующей подготовки проекта статей для рассмотрения Комиссией.

62. Большинство из участвовавших в дискуссии членов тем не менее считали, что этот вопрос является достаточно срочным и важным, чтобы оправдать использование Комиссией более быстрого метода разработки проекта статей, чем назначение Специального докладчика, и что наиболее эффективным средством, которое дало бы возможность Комиссии разработать проект статей для представления Генеральной Ассамб-

⁴⁴⁸ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 193* (1944), p. 54.

лее на ее двадцать седьмой сессии, было бы создание специальной рабочей группы, осуществляющей свою работу на основе существующих документов, относящихся к защите дипломатических агентов и других должностных лиц, связанных с международной деятельностью, а также на основе договоров, касающихся конкретных форм терроризма, например, таких, как угон самолетов,

63. В начальной стадии своей работы Рабочая группа провела семь заседаний с 24 мая по 16 июня 1972 года, результатом которых было представление на рассмотрение Комиссии первого доклада, содержащего проект 12 статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом (A/CN.4/L.186)⁴⁴⁹. Представляя доклад Рабочей группы на 1182-м заседании, ее председатель г-н Цуруока отметил, что в целях облегчения дискуссии в Комиссии и последующего получения замечаний от правительств Рабочая группа представила текст, целью которого является обеспечение упомянутых лиц максимальной защитой. Комиссия рассмотрела доклад Рабочей группы на 1182—1186, 1188 и 1189-м заседаниях и вернула проект статей Рабочей группе для пересмотра с учетом замечаний, высказанных во время дискуссии. В ходе этой дискуссии большинство членов Комиссии заявили о поддержке общего подхода, нашедшего отражение в статьях. Некоторые члены Комиссии вновь подняли вопрос о том, следует ли конкретно оговаривать принцип территориального убежища в контексте политических преступлений. Однако общее мнение членов Комиссии заключалось в том, что преступления, рассматриваемые в проекте статей, не являются политическими преступлениями. Вопрос о том, должен ли нападающий знать, что лицо, на которое совершается нападение, является лицом, имеющим право на специальную защиту, обсуждался несколькими членами в связи с выражением «независимо от мотивов» в проекте статьи 2. Было высказано общее мнение, что необходимо принять какую-то формулировку, устанавливающую требования в отношении такой осведомленности. Среди других аспектов рассматриваемого проекта статей Комиссия в общем поддержала вывод о том, что оговорка, отменяющая применение всех сроков ограничения судебного преследования за указанные преступления, является излишне строгой. Один из членов Комиссии считал, что недостатком проекта статей является то, что в нем не предусматривается альтернативных положений, позволяющих государствам в своих замечаниях отдать предпочтение той или иной линии поведения.

⁴⁴⁹ Текст проекта статей приводится в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год*, том I, 1182, 1185, 1186, 1188 и 1189-е заседания.

64. Рабочая группа провела три дополнительных заседания 26, 28 и 30 июня 1972 года и представила Комиссии два дополнительных доклада, содержащих пересмотренный вариант проекта 12 статей (A/CN.4/L.188 и Add.1⁴⁵⁰; A/CN.4/L.189⁴⁵¹). Комиссия рассмотрела второй и третий доклады Рабочей группы на 1191, 1192 и 1193-м заседаниях и предварительно приняла проект 12 статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом⁴⁵². В соответствии со статьями 16 и 21 статута Комиссии было принято решение представить настоящий предварительный проект статей Генеральной Ассамблее и разослать его правительствам для получения замечаний.

2. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ, ЦЕЛЬ И СТРУКТУРА ПРОЕКТА СТАТЕЙ

65. В соответствии с полномочиями, изложенными в пункте 2 раздела III резолюции Генеральной Ассамблеи 2780 (XXVI)⁴⁵³, круг проблем, рассматриваемых в настоящем проекте, ограничен преступлениями, совершаемыми против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Однако Комиссия признает, что вопрос о преступлениях, совершаемых против таких лиц, представляет собой всего лишь один из аспектов более широкой проблемы совершения актов терроризма. Выработка правового документа с ограниченным кругом проблем, рассматриваемых в настоящем проекте, представляет собой важный шаг вперед в процессе формулирования правовых норм, способствующих установлению более эффективного международного сотрудничества в области предотвращения терроризма, борьбы с ним и наказания за совершение актов терроризма. В целом проблема терроризма во всем мире представляет собой одну из наиболее сложных проблем, однако необходимость уменьшения числа актов терроризма, даже в том случае, если их нельзя устранить полностью, не может подвергаться сомнению. Возможно, что Генеральная Ассамблея сочтет важным рассмотрение этой общей проблемы.

66. В сферу рассматриваемых в данном проекте вопросов включаются, *ratione personae*, дипломатические агенты и другие лица, имеющие право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Обеспечение неприкосновенности личности дипломатических агентов свидетельствует о том, что в международном праве уже давно был признан тот факт, что оп-

⁴⁵⁰ Там же, 1191-е и 1192-е заседания.

⁴⁵¹ Там же, 1193-е заседание.

⁴⁵² Текст статей и комментариев к ним см. раздел В, ниже.

⁴⁵³ См. пункт 56, выше.

ределенные иммунитеты и привилегии для таких агентов представляют важность для взаимоотношений суверенных и независимых государств⁴⁵⁴. Неприкосновенность включает в себя требование к государствам, в которых аккредитованы дипломатические агенты, выполнять обязанности по предоставлению специальной защиты, а именно защиты более надежной, чем та, которую эти государства обязаны предоставлять частным лицам. В соответствии с международным правом неприкосновенность распространяется также и на помещения дипломатической миссии. Эти принципы были кодифицированы в статьях 29 и 22 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях⁴⁵⁵, принятой на основе проекта статей о дипломатических сношениях и иммунитетах, который был подготовлен Комиссией. Эти статьи гласят следующее:

Статья 29

Личность дипломатического агента неприкосновена. [...] Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство.

Статья 22

1. Помещения представительства неприкосновенны. [...] 2. На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства.

В комментарии к окончательному варианту проекта статьи 27 о дипломатических сношениях и иммунитетах, которая явилась основой для статьи 29 Венской конвенции, Комиссия заявила следующее:

В этой статье подтверждается принцип личной неприкосновенности дипломатического агента. С точки зрения государства пребывания эта неприкосновенность означает, подобно неприкосновенности помещений представительства, обязанность уважения и обеспечения уважения личности дипломатического агента. С этой целью государство пребывания должно принимать все разумные меры, включая, может быть, предоставление специальной охраны, когда обстоятельства того требуют. Ввиду неприкосновенности дипломатического агента к нему не должны применяться меры, которые означали бы прямое принуждение. Этот принцип не исключает в отношении дипломатического агента ни мер самообороны, ни, при исключительных обстоятельствах, мер к предупреждению совершения им преступлений или проступков⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ См. E. M. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4th ed. (London, Longmans, Green, 1957), pp. 176 *et seq.*; B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (The Hague, Nijhoff, 1965), pp. 80 *et seq.*; E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, book IV, chap. VII, воспроизведено в *The Classics of International Law*, ed. by J. B. Scott (Washington D. C., Carnegie Institution, 1916), vol. II, pp. 314 *et seq.*

⁴⁵⁵ Текст Венской конвенции о дипломатических сношениях см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 146.

⁴⁵⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 1958 год*, том II, стр. 97 англ. текста, документ A/3859, глава III, раздел II.

Положения, касающиеся защиты консульских должностных лиц и помещений консульств, содержатся в Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях⁴⁵⁷. В статье 40 (защита консульских должностных лиц) предусматривается:

Государство пребывания обязано относиться к консульским должностным лицам с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство.

В пункте 3 статьи 31 (неприкосновенность консульских помещений) той же Конвенции предусматривается:

При условии соблюдения положений пункта 2 настоящей статьи на государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты консульских помещений от всяких вторжений или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия консульского учреждения или оскорбления его достоинства.

Неприкосновенность представителей посылающего государства и членов дипломатического персонала специальной миссии, а также помещений этой миссии предусматривается положениями Конвенции 1969 года о специальных миссиях⁴⁵⁸. В 1971 году Комиссия включила в проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями ряд положений, касающихся неприкосновенности членов представительства и делегаций, принимающих участие в деятельности международных организаций, а также неприкосновенности их служебных и жилых помещений⁴⁵⁹. Целому ряду других категорий лиц, участвующих в качестве должностных чиновников, представляющих определенное государство или международную организацию в осуществлении международных контактов, также предоставляется специальная защита в соответствии с международным правом или международными соглашениями⁴⁶⁰.

67. Насильственные нападения на дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, не только серьезно подрывают саму основу механизма, предназначенного для обеспечения эффективного международного сотрудничества в целях сохранения мира, укрепления международной безопасности и обеспечения общего благосостояния наций, но также мешают осуществлению и выполнению целей и принци-

⁴⁵⁷ Текст Венской конвенции о консульских сношениях см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 377.

⁴⁵⁸ Статьи 29 и 25 Конвенции. Текст Конвенции о специальных миссиях см. резолюцию 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁴⁵⁹ Часть II (представительства при международных организациях), статьи 23 и 28; часть III (делегации в органах и на конференциях), статьи 54 и 59; и приложение к проекту (делегации наблюдателей в органах и на конференциях), статьи M и N. См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), документ A/8410/Rev. I, глава II, раздел D.

⁴⁶⁰ В целом см. C. W. Jenks, *International Immunities* (London, Stevens, 1961).

пов Устава Организации Объединенных Наций. Ввиду увеличения числа преступлений подобного рода, пасущно важной становится, в частности, задача формулирования правовых норм, направленных на укрепление обстановки личной безопасности и отсутствия принуждения, в которой лица, избранные государством или международной организацией для того, чтобы представлять их в сношениях с другими странами или организациями, призваны выполнять свои функции. Именно это является целью настоящего проекта. Основываясь на существующих правовых обязательствах, предназначенных для укрепления неприкосновенности и защиты таких лиц, настоящий проект статей ставит своей целью достичь этого с помощью укрепления международного сотрудничества в вопросах предотвращения преступлений, совершаемых против этих лиц, и обеспечения наказания за совершенные таких преступлений.

68. В частности, цель проекта состоит в том, чтобы лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что оно совершило серьезное преступление против лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом, было лишено возможности пользоваться правом убежища. Ввиду этого основное внимание в данном проекте сосредоточено на двух главных моментах: в проекте предусматривается основа для осуществления юрисдикции в отношении таких преступлений всеми государствами-членами; в проекте предусматривается также предоставление государствам, в которых может быть обнаружен предполагаемый преступник, возможности выбора между выдачей преступника или передачей этого дела авторитетным органам данного государства с целью возбуждения судебного преследования. Соответствующие положения содержатся в статьях 2 и 6 настоящего проекта.

69. Кроме того, в проекте предусматривается международное сотрудничество как на уровне предотвращения, так и на уровне борьбы с преступлениями; при этом проект строится в соответствии с логической последовательностью стадий в отношении этих двух уровней. Таким образом, в соответствии с установленным в проекте кругом проблем *ratione personae* посвящена статья 1, а *ratione materiae* — статья 2. Статья 3 рассматривает ситуацию, при которой преступление еще не было совершено, и предусматривает международное сотрудничество в предотвращении его совершения. Статья 4 относится к тому случаю, когда преступление уже было совершено и считается, что предполагаемый преступник скрылся за границей. Статья 5 относится к мерам, которые следует принять, когда предполагаемый преступник уже обнаружен. В статье 6 предусматривается предоставляемое государству, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, право вы-

дать его или начать судебное преследование, а целью статьи 7 является обеспечение возможности осуществления этого выбора в отношении экстрадиции. Статьи 8—11 касаются различных аспектов судебного преследования, которое должно быть возбуждено против предполагаемого преступника, а статья 12 предусматривает урегулирование спорных вопросов, которые могут возникнуть между государствами-членами.

В. Проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом

Статья 1

Для целей настоящих статей:

1. «Лицо, пользующееся международной защитой», есть:

a) глава государства или глава правительства, находящийся в иностранном государстве, а также сопровождающие его члены его семьи;

b) всякое должностное лицо государства или международной организации, имеющее право в соответствии с общим международным правом или международным соглашением на специальную защиту для или по причине выполнения функций по поручению своего государства или международной организации, а также члены его семьи, которые также имеют право на специальную защиту.

2. «Предполагаемый преступник» есть лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что оно совершило одно или несколько преступлений, указанных в статье 2.

3. «Международная организация» есть межправительственная организация.

Комментарий

1) В соответствии с практикой, применявшейся при выработке многих конвенций, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций, в данной статье приводятся только те термины, которым в целях настоящего проекта придается определенное значение.

2) В *пункте 1* излагается значение выражения «лицо, пользующееся международной защитой», и тем самым определяется *ratione personae* круг лиц, на которых распространяется данный проект. При выборе данного конкретного выражения и точного определения того, что под ним подразумевается, Комиссия руководствовалась указаниями, содержащимися в *пункте 2* раздела III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи⁴⁶¹. В двух самостоятельных подпунктах *пункта 1* настоящей статьи содержится описание

⁴⁶¹ См. пункт 56, выше.

категорий лиц, к которым применяется данное выражение. В подпункте *a* содержится конкретная ссылка на главу государства или на главу правительства. Это объясняется тем, что в соответствии с международным правом лица, занимающие такое положение, имеют право на особую защиту. В этом подпункте специально подчеркивается особый статус главы государства или главы правительства, совершающего поездку за пределами своей страны, причем этот статус распространяется также на членов его семьи, сопровождающих его. Глава государства или глава правительства имеет право на специальную защиту во всех случаях, когда он находится в иностранном государстве, независимо от характера его визита — официального, неофициального или частного⁴⁶². Некоторые члены Комиссии считали, что термин «глава государства или глава правительства» включает в себя членов органа, выполняющего те же функции на коллегиальной основе. Однако другие члены Комиссии придерживались мнения, что, учитывая то обстоятельство, что для настоящего проекта характерны черты уголовного права, нельзя по аналогии расширять категории лиц, по отношению к которым могут быть применены положения настоящего проекта. Комиссия пришла к заключению о том, что при принятии законодательства, предусматривающего применение настоящих статей, государства должны учитывать желательность обеспечения наиболее полной защиты всем тем лицам, которые имеют статус главы государства или правительства.

3) Комиссия также рассмотрела вопрос о том, должны ли лица в ранге членов правительства или имеющие эквивалентный статус, наряду с главой государства или главой правительства, пользоваться в любое время и в любых обстоятельствах специальной защитой при пребывании в иностранном государстве. Комиссия решила, что, несмотря на известную поддержку предложения о распространении этого принципа на членов правительства, оно не может быть основано на какой-либо широко распространенной норме международного права и поэтому его не следует вносить⁴⁶³. Несомненно, член правитель-

ства имеет право на специальную защиту в тех случаях, когда он находится в иностранном государстве в качестве официального лица.

4) Другие лица, которые в соответствии с настоящей статьей должны рассматриваться как лица, «пользующиеся международной защитой», определены с помощью ряда требований, содержащихся в подпункте *b*. В данном подпункте содержится требование о том, чтобы эти лица являлись должностными лицами либо государства, либо международной организации и чтобы они в соответствии с общим международным правом или международным соглашением имели право на специальную защиту для или по причине выполнения функций по поручению своего государства или международной организации. Положение данного подпункта распространяется и на членов семьи таких должностных лиц, которые также имеют право на специальную защиту.

5) Комиссия решила придерживаться общей формулировки, отказавшись от перечисления классов, содержащихся в соответствующих конвенциях, так как это является наилучшим способом осуществления рекомендаций, высказанных Генеральной Ассамблеей в отношении возможно более широкого охвата. При формулировании подпункта *b* Комиссия руководствовалась как статьей 2 Конвенции ОАГ, содержащей ссылку на «тех лиц, которым государство обязано предоставить специальную защиту в соответствии с международным правом», так и статьей 1 Римского проекта, в которой имеется ссылка на:

a) членов постоянных или специальных дипломатических миссий и членов консульских учреждений;

b) государственных служащих, находящихся за границей с официальной миссией;

c) сотрудников международных организаций, выполняющих возложенные на них официальные функции;

d) лиц, чье присутствие и деятельность за границей объясняются тем, что они выполняют работу, характер которой определен в международном соглашении о техническом сотрудничестве и помощи;

e) членов семей указанных выше лиц.

6) В соответствии с подпунктом *b* отнесение официального представителя государства или международной организации к категории лиц, «пользующихся международной защитой», зависит от того, имеет ли это лицо право в соответствии с международным правом или международным соглашением (в то время и в том месте, где против него или помещения, занимаемого им, совершается преступление) на специальную защиту для или по причине выполнения официальных функций, возложенных на него.

⁴⁶² См. в целом P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Geneva, Droz, 1962), Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, No. 40, pp. 336—346.

⁴⁶³ О статусе глав государств, глав правительства, министров иностранных дел и членов правительства см. сообщения Комиссии в связи с вопросом о специальных миссиях на высоком уровне: *Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год*, том II, стр. 192 англ. текста, документ A/6009, глава III, приложение; *Ежегодник Комиссии международного права, 1967 год*, том I, стр. 157—168 и 235 англ. текста, 923—925-е заседания и 937-е заседание, пункты 68—75; там же, том II, стр. 36, 77 и 347 англ. текста, документ A/CN.4/194 и Add.1—5, пункты 272—276, глава III, статья 17 *quater* (новая), и документ A/6709/Rev.1, глава II, раздел D, статья 21.

В статье 21 Конвенции о специальных миссиях и в статье 50 проекта статей Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год,

том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, раздел D] содержатся ссылки на возможности, привилегии и иммунитеты, «признаваемые международным правом» за главами государств, главами правительств, министрами иностранных дел и другими лицами высокого ранга.

Таким образом, дипломатический агент, находящийся в отпуске в государстве, не являющемся государством пребывания или принимающим государством, как правило, не будет иметь права на специальную защиту. Некоторые члены Комиссии отмечали, что если цель конвенции заключается в сокращении случаев нападения на лиц, пользующихся международной защитой, как таковых, то действие конвенции должно распространяться на них независимо от того, находятся ли они в иностранном государстве с официальной целью или на отдыхе. Похищение может быть совершено как в первом, так и во втором случае в целях оказания давления на принимающее правительство или посылающее государство. В целом Комиссия считала, что такое расширение существующих правил, касающихся требований о неприкосновенности и специальной защите, не будет оправданным. Основной целью этого проекта статей является защита системы связей между государствами, а распространение специальной защиты, например, на дипломатических агентов, находящихся на отдыхе в третьем государстве, власти которого могут не знать об их присутствии, не может быть оправданным с точки зрения действующих в настоящее время международных конвенций или применяемых норм международного права⁴⁶⁴.

7) Выражение «специальная защита» в том значении, в котором оно употребляется в подпункте *b*, применяется ко всем должностным лицам, имеющим право на неприкосновенность, а также ко всем другим лицам, имеющим право на защиту, несколько более ограниченную по своему характеру. Что касается официальных представителей государств, то употребление выражения «общее международное право или международное соглашение» не оставляет сомнения в том, что лицо, имеющее право на международную защиту, будет представлять собой такое лицо, которое находится на службе государства, не являющегося государством, несущим обязанность предоставления специальной защиты. Один из членов обратил внимание на обязанность, возлагаемую на всех лиц, имеющих право на специальную защиту, не вмешиваться во внутренние дела принимающего государства или государства пребывания и, в частности, не вмешиваться прямо или косвенно в повстанческие движения. По общему мнению Комиссии, эта обя-

⁴⁶⁴ В статье 40 Венской конвенции о дипломатических сношениях, в статье 54 Венской конвенции о консульских сношениях, в статье 42 Конвенции о специальных миссиях и в статье 78 проекта статей Комиссии о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, касающихся проезда через территорию третьего государства, предусматривается, что это третье государство предоставляет соответствующему лицу, *следующему для занятия своего поста или возвращающемуся на этот пост в принимающем государстве или в стране пребывания или же возвращающемуся в свою страну*, неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для обеспечения его проезда через территорию этого государства.

занность уже была соответствующим образом предусмотрена в таких положениях, как в статье 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях⁴⁶⁵.

8) Выражение «общее международное право» употребляется для того, чтобы дополнить ссылку на «международное соглашение». Например, в случае отсутствия выражения «международное соглашение» дипломатические агенты на службе в государстве, не являющемся стороной Венской конвенции о дипломатических сношениях или подобного ей договора, не подпадали бы под действие подпункта *b*. Вместе с тем это выражение не используется для того, чтобы были приняты во внимание также вновь возникшие проблемы международного права, как необходимость защиты представителей посылающего государства, являющихся членами специальных миссий, а также членов дипломатического персонала специальных миссий в соответствии с определениями, содержащимися в Конвенции о специальных миссиях; глав миссий, членов дипломатического персонала и членов административного и технического персонала миссий в соответствии с определениями, содержащимися в проекте статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, который был принят Комиссией в 1971 году; а также глав делегаций, других делегатов, членов дипломатического персонала и членов административного и технического персонала делегации в соответствии с тем же проектом статей. Один из членов Комиссии предложил, чтобы была также сделана ссылка на защиту, предоставляемую иностранным должностным лицам в соответствии с внутренним законодательством государства пребывания или принимающего государства, поскольку это законодательство может распространяться на некоторые категории в дополнение к категориям, имеющим право на специальную защиту в соответствии с общим международным правом или международным соглашением. Однако это добавление было сочтено излишним.

9) К должностным лицам, которые в обстоятельствах, предусмотренных в подпункте *b*, могут рассматриваться как «лица, пользующиеся международной защитой» в силу того, что они имеют право на специальную защиту в соответствии с международными соглашениями, можно отнести, например, следующие категории лиц: дипломатических агентов и членов административного и технического персонала миссии в соответствии с определениями, содержащимися в Венской конвенции о дипломатических сношениях; консульских должностных лиц в соответствии с определениями, содержащимися в Венской конвенции

⁴⁶⁵ А также в статье 55 Конвенции о консульских сношениях, статье 47 Конвенции о специальных миссиях и статье 75 проекта статей Комиссии о представительстве государств в их отношениях с международными организациями.

о консульских сношениях; должностных лиц Организации Объединенных Наций в соответствии с положениями статей V и VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций⁴⁶⁶; экспертов, выполняющих определенную миссию по поручению Организации Объединенных Наций, в соответствии с положениями статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и должностных лиц специализированных учреждений в соответствии с положениями статей VI и VIII Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений⁴⁶⁷. При принятии законодательства, предусматривающего осуществление настоящего проекта статей, государствам следует, определяя круг лиц, которых касаются данные статьи, *ratione personae* принимать во внимание необходимость предоставления защиты против террористических актов более широкому кругу официальных представителей иностранных государств.

10) Право на специальную защиту, о котором упоминается в подпункте *b*, должно осуществляться для или по причине выполнения официальных функций. Предлог «для» конкретно относится к специальной защите, предоставляемой государством пребывания или принимающим государством; слова «по причине» относятся к специальной защите, предоставляемой государством, через которое осуществляется транзит, как предусматривается, например, в статье 40 Венской конвенции о дипломатических сношениях.

11) Что касается членов семьи, также предусматриваемых в подпункте *b*, то слово «также» было употреблено для того, чтобы подчеркнуть, что их право на специальную защиту основывается не на положениях настоящего проекта, а, подобно случаям, относящимся к должностным лицам, должно существовать в силу общего международного права или международного соглашения и применяться в то время и в том месте, где совершается преступление. Поэтому жена дипломатического агента будет иметь право на специальную защиту в силу и с учетом положений статьи 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях, если ее муж получил назначение в государство, являющееся участником этой Конвенции.

12) Пункт 2 касается значения выражения «предполагаемый преступник». Комиссия сочла целесообразным употребить это выражение, с тем чтобы было ясно, что механизм, предусмотренный в этих статьях, может быть приведен в движение против отдельного лица только в случае наличия оснований, позволяющих считать,

что данное лицо совершило одно из преступлений, в отношении которых может быть применен данный проект статей.

13) В пункте 3 воспроизводится значение выражения «международная организация» в том виде, в каком оно содержится в пункте 1 *i* статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров⁴⁶⁸ и в пункте 1 (1) статьи 1 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. Комиссия рассмотрела вопрос о том, должна ли защита предоставляться должностным лицам только тех международных организаций, которые имеют всемирный характер. Комиссия пришла к заключению, что особые соображения, в силу которых проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями был ограничен в своем применении, не относятся к случаю, касающемуся защиты. Существенная и важная работа, проделанная большим числом различных организаций такого рода, побудила Комиссию расширить применение положений, содержащихся в подпункте *b* пункта 1 данной статьи, и распространить их действие на должностных лиц не только международных организаций всемирного характера, но также и на региональные и другие межправительственные организации.

14) Было предложено, чтобы ввиду специального характера были также включены такие крупные гуманитарные организации, как Международный комитет Красного Креста. Комиссия решила, что было бы нежелательно распространять концепцию специальной защиты на должностных лиц организаций, не являющихся межправительственными.

Статья 2

1. Преднамеренное совершение, независимо от мотива:

a) насильственного нападения против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой;

b) насильственного нападения на официальное помещение или жилое помещение лица, пользующегося международной защитой, способного нанести ущерб личности или свободе последнего;

c) угрозы любого такого нападения;

d) попытки любого такого нападения; и

e) действий в качестве соучастника любого такого нападения должно рассматриваться каждым государством-участником в соответствии с его внутренним законодательством как преступление, независимо от того, было ли такое преступление совершено в пределах или вне пределов его территории.

⁴⁶⁶ Текст Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 1, p. 15.

⁴⁶⁷ Текст Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений см. *ibid.*, vol. 33, p. 314.

⁴⁶⁸ Текст Конвенции о праве международных договоров см. A/CONF.39/27/Rev.1.

2. Каждое государство-участник предусматривает меры сурового наказания таких преступлений с учетом отягчающих обстоятельств правонарушения.

3. Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут быть необходимы для распространения его юрисдикции на эти преступления.

Комментарий

1) Положения статьи 2 касаются двух различных, но связанных между собой вопросов: а) определения *ratione materiae* сферы действия проектов путем установления преступлений, к которым он применяется, и б) определения компетенции государств-участников в отношении уголовного преследования и наказания за эти преступления.

2) Первый из этих аспектов рассматривается в пункте 1, в котором характеризуются преступления, определяемые, во-первых, как насильственное нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, или насильственное нападение на официальное помещение или жилое помещение такого лица, способное подвергнуть опасности личность или свободу последнего (подпункты а и б). Затем следует ряд дополнительных преступлений: угроза или попытка совершения подобного нападения или участие в нем в качестве соучастника (подпункты с, d и e).

3) Статьи 1 Монреальской и Гаагской конвенций, рабочего документа Уругвая и Римского проекта и статья 2 Конвенции ОАГ также содержат положения, описывающие преступления, которые охватываются этими документами. В двух последних текстах особо отмечаются такие конкретные преступления, как «похищение, убийство и другие покушения против жизни или физической (личной) безопасности тех лиц, которым государство обязано обеспечить специальную защиту»⁴⁶⁹. Некоторые члены Комиссии предпочитали, чтобы в проекте статей был использован этот метод перечисления отдельных преступлений. Основным доводом в пользу этого метода было то, что в статьях, относящихся к области уголовного правосудия, необходимо быть как можно более конкретным, потому что толкование определенных преступлений будет осуществляться на ограничительной основе.

4) Комиссия считала, однако, что было бы предпочтительно использовать общее выражение «насильственное нападение», с тем чтобы обес-

⁴⁶⁹ Например, статья 2 Конвенции ОАГ гласит:

«В целях настоящей Конвенции похищение, убийство и другие покушения против жизни или личной безопасности тех лиц, которым государство обязано обеспечить специальную защиту в соответствии с международным правом, а также вымогательство в связи с этими преступлениями рассматриваются как общие преступления международного характера независимо от мотива».

печатить широкий охват тяжких преступлений и в то же время избежать трудностей, возникающих в связи с перечислением конкретных преступлений в конвенции, которая должна быть принята большим числом государств. Ввиду различий в определениях убийства, похищения или тяжких телесных повреждений, которые можно найти более чем в ста различных системах уголовного права, если применять метод перечисления отдельных преступлений, будет, по-видимому, необходимо прибегнуть к трудной процедуре изложения для повторного включения во внутригосударственное право точных определений этих преступлений. Комиссии представляется, что по этим конкретным определениям, по-видимому, нельзя достигнуть соглашения. Поэтому было решено предоставить каждому государству-участнику возможность использовать различные определения, существующие в его внутригосударственном праве, для конкретных преступлений, охватываемых понятием насильственного нападения против личности или свободы лица или на официальное или жилое помещение, или внести, при необходимости, поправки в свое внутреннее законодательство в целях осуществления этих статей.

5) Как отмечалось ранее, подпункт 1 а статьи 2 касается насильственного нападения против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой; примерами подобного рода преступлений являются убийство, нанесение ран или похищение такого лица. Подпункт 1 б касается насильственного нападения на официальное помещение или жилое помещение лица, пользующегося международной защитой, способного подвергнуть опасности личность или свободу последнего. В этом подпункте заключен принцип, которого нет в Конвенции ОАГ, рабочем документе Уругвая и Римском проекте. Такие насильственные нападения, которые принимают форму бомбардировки посольства, насильственного проникновения в помещение дипломатической миссии или применения огнестрельного оружия против резиденции посла, стали в последнее время настолько частыми, что их пришлось включить в настоящий проект. И в данном случае общее выражение «насильственное нападение» позволяет государствам определять охватываемые этим термином преступления в соответствии с их внутренней практикой. Однако следует отметить, что подпункт б не касается незначительных по своей тяжести проникновений в охраняемые помещения. Кроме того, Комиссия не сочла необходимым включить в статью 1 положения об употреблении терминов, относящихся к выражениям «официальные помещения» и «жилые помещения», поскольку она считает, что они имеют точное и общепризнанное значение.

6) Подпункты 1 с и d касаются соответственно угрозы и попытки совершения насильственных нападений, о которых говорится в подпунктах а

и *b*. Подпункт *e* относится к действиям в качестве соучастника любого такого нападения. Понятие угрозы включено в статью I Гаагской конвенции. Понятия попытки и соучастия также включены в Гаагскую и Монреальскую конвенции и в рабочий документ Уругвая. Угроза, попытка и соучастие являются понятиями, которые точно определены в большинстве систем уголовного права и поэтому не требуют какого-либо подробного объяснения в контексте настоящего проекта. Между тем следует отметить, что было высказано некоторое беспокойство как в отношении сферы действия положения об угрозе, так и в отношении необходимости включения в проект этого вида правонарушения.

7) В отличие от рабочего документа Уругвая, пункт I не включает положения о заговоре с целью совершения какого-либо из насильственных нападений, о которых говорится в подпунктах *a* и *b*, ввиду больших расхождений в определении этого понятия по различным системам уголовного права. В некоторых системах права заговор даже не признается как самостоятельное преступление.

8) Как указано в первой фразе пункта I, действия, перечисленные в подпунктах *a* — *e*, являются преступлениями, когда они совершены преднамеренно, независимо от мотива. Слово «преднамеренный» — сходное выражение содержится в статье I Монреальской конвенции — используется для того, чтобы уточнить, что преступник должен знать о том, что жертва пользуется международной защитой, а также для того, чтобы устранить какие-либо сомнения в отношении исключения из сферы применения данной статьи определенных уголовных действий, которые в противном случае можно было бы отнести к сфере действия подпунктов *a* или *b*, таких как тяжкое увечье, нанесенное лицу, пользующемуся международной защитой, в автомобильной катастрофе в результате небрежности другой стороны.

9) Хотя уголовный умысел рассматривается в качестве важного элемента преступлений, охватываемых статьей 2, выражение «независимо от мотива» подтверждает общепринятый правовой принцип, согласно которому определяющим фактором является именно умысел совершить действие, а не причины, приведшие к его совершению. Подобное выражение содержится в статье 2 Конвенции ОАГ и в статье I проекта Уругвая. Таким образом, требования Конвенции должны применяться государством-участником даже в том случае, когда, например, похититель посла исходил из побуждений, которые представлялись ему или рассматривались государством-участником как самые обоснованные мотивы.

10) Второй важный аспект статьи 2 состоит в том, что пункт I включает в себя принцип универсальности в качестве основы для установления юрисдикции в отношении перечисленных в

нем преступлений. Определяя основу для юрисдикции, сравнимую с основой для юрисдикции в отношении разбоя, положение пункта I для целей юрисдикции относит настоящий проект к категории, в которую входят конвенции, предусматривающие сотрудничество в целях предотвращения преступлений и наказания за преступления, затрагивающие интересы международного сообщества в целом, такие, например, как работорговля и торговля наркотиками⁴⁷⁰. Поэтому каждое государство-участник обязано рассматривать данные действия как преступления в своем внутреннем государственном праве, независимо от места их совершения. Следует отметить, что, в отличие от Гаагской и Монреальской конвенций и Римского проекта, в которых используется термин «правонарушение», в настоящей статье используется термин «преступление». В контексте Гаагской и Монреальской конвенций использование слова «правонарушение» оправдывалось новым характером преступных действий, к которым это выражение должно было применяться. Действия, охваченные в настоящем проекте, считаются, как правило, преступлениями по внутреннему государственному праву, и именно поэтому они названы таким образом в статье 2.

11) Положения пункта I направлены на то, чтобы обеспечить осуществление юрисдикции в широком смысле, то есть в отношении материального и процессуального уголовного права. Для того чтобы устранить какие-либо возможные сомнения в этой связи, Комиссия решила включить в пункт 3 конкретное требование, подобное тому, которое содержится в Гаагской и Монреальской конвенциях и в Римском проекте, касающееся установления юрисдикции.

12) В пункте 2 статьи 2 предусматривается, что за преступления, указанные в пункте I, устанавливается «суровое наказание... с учетом отягчающих обстоятельств». Некоторые члены Комиссии предлагали опустить ссылку на отягчающие обстоятельства преступления как необоснованную и нежелательную. По их мнению, характер преступления является основным фактором, определяющим выбор наказания, и требование о том, чтобы то же самое действие влекло за собой

⁴⁷⁰ Например, в пункте I статьи 36 Единой конвенции 1961 года о наркотических средствах предусмотрено, что: «с соблюдением своих конституционных ограничений каждая Сторона принимает такие меры, которые обеспечат, что культивирование и производство, изготовление, извлечение, приготовление, хранение, предложение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка на каких бы то ни было условиях, маклерство, отправка, отправка транзитом, перевоз, ввоз и вывоз наркотических средств в нарушение постановлений настоящей Конвенции и всякое другое действие, которое, по мнению Сторон, может являться нарушением постановлений настоящей Конвенции, будут признаваться наказуемыми деяниями в тех случаях, когда они совершены умышленно, а также что серьезные преступления будут подлежать соответствующему наказанию, в частности, тюремным заключением или иным способом лишения свободы» (United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, p. 252).

более строгое наказание в случае нападения на лиц, имеющих право на международную защиту, чем при нападении на рядовых граждан, было бы несправедливым. Многие члены Комиссии считали, что ссылка наотягчающие обстоятельства преступления необходима. Было указано, что официальное положение жертвы с готовностью признается как обстоятельство, усугубляющее серьезность преступления. В качестве распространенного примера приводилось убийство полицейского при исполнении служебных обязанностей. Кроме того, в статье 2 Гаагской и статье 3 Монреальской конвенций аналогичным образом предусматриваются суровые наказания за преступления, подпадающие под действие этих двух документов. Последние слова пункта 2 настоящей статьи должны подчеркивать идею о том, что насильственные нападения против лиц, которые действуют в интересах международного сообщества, представляют собой серьезную угрозу для каналов связи, от которых зависит способность государств поддерживать международный мир и порядок. Поэтому подобные нападения следует предотвращать путем установления наказаний, которые учитывали бы важность мировых интересов, ущемляемых в результате этих нападений.

Статья 3

Государства-участники сотрудничают в деле предотвращения преступлений, указанных в статье 2, путем:

a) принятия мер по предотвращению подготовки в пределах их соответствующих территорий совершения этих преступлений на их территории или на территории других государств;

b) обмена информацией и координации принятия административных мер, для того чтобы предотвратить совершение таких преступлений.

Комментарий

1) Положения статьи 3 имеют целью обеспечить принятие более эффективных мер для предотвращения преступлений, указанных в статье 2, в частности посредством международного сотрудничества. Эта цель должна быть достигнута путем установления для государств-участников двойного обязательства по принятию мер для предотвращения подготовки этих преступлений на их территориях, независимо от места предполагаемого их совершения, и по обмену информацией и сотрудничеству в принятии таких административных мер, которые могли бы привести к предотвращению совершения подобных преступлений.

2) Статья 3 по существу воспроизводит положения подпунктов *a* и *b* статьи 8 Конвенции ОАГ и подпунктов *a* и *b* статьи 9 рабочего документа Уругвая. В подпункте *a* настоящей статьи воплощен прочно установившийся принцип между-

народного права, предусматривающий, что каждое государство должно обеспечить, чтобы его территория не использовалась для подготовки преступлений, которые должны совершиться в других государствах⁴⁷¹. Кроме того, в статье содержится четкая ссылка на обязанность каждого государства-участника принимать превентивные меры, когда подготавливаемые преступления должны совершиться на его территории, что находится в полном соответствии с принципами международного права и более конкретными требованиями, предусматривающими обеспечение неприкосновенности и защиты, как это установлено, например, в Венских конвенциях о дипломатических и консульских сношениях.

3) Подобно другим положениям настоящего проекта, статья ограничивается установлением общего принципа и не содержит указаний относительно способа осуществления налагаемых обязательств. Характер и пределы мер, предусмотренных в подпункте *a*, а также информации и административных мер, предусмотренных в подпункте *b*, должны определяться государствами на основе их конкретного опыта и требований. Безусловно, они могут включать как политические, так и судебные меры, принятия которых могут потребовать обстоятельства. В этой связи Комиссия рассмотрела вопрос об обязанности государства пребывания и принимающего государства обеспечить принятие надлежащих мер для охраны пользующихся международной защитой лиц и помещений. Очевидно, что понятие надлежащих мер меняется в зависимости от места. Вид защиты, требуемой в городе с высоким уровнем серьезных преступлений или в случае наличия террористических групп, будет значительно более широким по своим масштабам, чем в городе, где такие элементы отсутствуют. В первом случае государству пребывания или принимающему государству, возможно, придется использовать значительные ресурсы для мероприятий превентивного характера, однако в сферу его обязанностей, несомненно, входит принятие всех необходимых защитных мер.

Статья 4

Государство-участник, в пределах территории которого было совершено одно или несколько преступлений, указанных в статье 2, если оно имеет основание считать, что предполагаемый преступник покинул его территорию, сообщает всем другим государствам-участникам все относящиеся к совершенному преступлению факты, а также все имеющиеся в его распоряжении све-

⁴⁷¹ «Международное право требует, чтобы правительство каждой страны принимало «надлежащие меры» для предотвращения в пределах своих владений правонарушений в отношении другой страны, с которой она находится в мире, или в отношении граждан этой страны» [United States v. Arjona, in United States of America, Supreme Court, *United States Reports*, vol. 120, October term, 1886 (New York, The Banks Law Publishing Co., 1911), p. 484].

дения относительно установления личности предполагаемого преступника.

Комментарий

1) Настоящая статья является первой в серии положений, устанавливающих предусмотренную в проекте систему уведомлений, как необходимое средство эффективного осуществления устанавливаемых в нем обязательств. Никакого подобного обязательства не содержится в Гаагской, Монреальской конвенциях или Конвенции ОАГ. Комиссия считает, что в условиях, предусмотренных в настоящей статье, государство-участник, в пределах территории которого было совершено преступление, должно быть обязано сообщить всем другим государствам-участникам все факты и всю имеющуюся информацию, относящиеся к преступлению и к установлению личности предполагаемого преступника. Этому государству предоставляется полная свобода действий в отношении способа передачи соответствующей информации, поскольку в каждом конкретном случае эти способы могут отличаться друг от друга.

2) Статья не предусматривает принятия каких-либо конкретных мер «другими государствами-участниками» по получении этой информации. Предполагается, что в отношении разыскиваемых преступников будут приняты обычные процессуальные меры. Поскольку эти меры отличаются друг от друга не только в различных государствах, но также в зависимости от обстоятельств конкретного случая, представляется нежелательным выводить общее правило в отношении любых конкретных обязательств принимать меры по получении информации.

Статья 5

1. Государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, принимает в соответствии со своим внутренним законодательством, надлежащие меры, обеспечивающие его присутствие для целей уголовного преследования или выдачи. Об этих мерах немедленно сообщается государству, на территории которого было совершено преступление, государству или государствам, гражданином которого (которых) является предполагаемый преступник, государству или государствам, гражданином которого (которых) является заинтересованное лицо, пользующееся международной защитой, и всем заинтересованным государствам.

2. Любому лицу, в отношении которого были приняты меры, указанные в пункте 1 настоящей статьи, предоставляется возможность немедленно связываться с ближайшим подходящим представителем государства, гражданином которого оно является, и возможность посещения представителем этого государства.

Комментарий

1) Положения статьи 5 касаются немедленных действий, которые должны быть приняты в случае обнаружения предполагаемого преступника на территории государства-участника после совершения какого-либо из преступлений, указанных в статье 2. Эти положения следует рассматривать с учетом требования, изложенного в пункте 2 статьи 1, относительно наличия основания считать, что предполагаемый преступник совершил одно или более преступлений, указанных в статье 2. Настоящая статья, гарантируя права предполагаемого преступника, налагает на государство-участника, на территории которого он обнаружен, обязанность принимать надлежащие меры с целью предотвратить его бегство, в ожидании решения этого государства относительно его выдачи или передачи дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования, как это предусмотрено в статье 6.

2) Статья 5 по существу воспроизводит положения статей 6 (Гаагской и Монреальской конвенций). Как и в статьях этих конвенций, во второй фразе *пункта 1* статьи 5 содержится конкретная ссылка на непосредственно заинтересованные государства, независимо от того, являются ли они участниками данного документа, с тем чтобы обеспечить их немедленное уведомление о принятых мерах. Цель этого требования является двойной. Во-первых, желательнее сообщить государствам, занимающимся розыском предполагаемого правонарушителя, о том, что он найден. Во-вторых, это позволит любому государству, особо заинтересованному в данном конкретном совершенном преступлении, определить, желает ли оно потребовать выдачи преступника и приступить к подготовке необходимых документов и сбору требуемых доказательств.

3) *Пункт 2* настоящей статьи имеет целью гарантировать права предполагаемого преступника, укрепляя тем самым в данном конкретном случае общее обязательство, установленное в статье 8. Это положение сходно с положениями, содержащимися во многих консульских соглашениях⁴⁷².

Статья 6

Государство-участник, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, в том случае, если оно не выдает его, передает дело без каких-либо исключений и без необоснованной задержки своим компетентным органам для целей уголовного преследования с соблюдением процедур, установленных законами этого государства.

⁴⁷² Что касается консульского права, то общие нормы связи и контактов консульских должностных лиц с гражданами посылающего государства кодифицированы в статье 36 Венской конвенции о консульских сношениях.

Комментарий

1) В статье 6 воплощен принцип *aut dedere aut judicare*, который лежит в основе всего проекта. Этот же принцип лежит в основе статьи 5 Конвенции ОАГ, статей 7 Гаагской и Монреальской конвенций, статьи 4 Римского проекта и статьи 5 рабочего документа Уругвая. Статья предоставляет государству-участнику, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, возможность выбора между выдачей его и передачей дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Другими словами, от государства-участника, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, требуется выполнить одну из двух альтернативных процедур, предусмотренных в настоящей статье; причем ему предоставляется возможность выбора. Возможно, естественно, что просьба о выдаче преступника не поступит, и в этом случае государство, на территории которого находится предполагаемый преступник, не сможет воспользоваться одним из вариантов, и ему останется лишь прибегнуть к передаче дела своим органам для целей уголовного преследования. С другой стороны, даже в случае получения требования о выдаче преступника оно может передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования по причинам, которые оно сочтет целесообразными. Некоторые члены Комиссии стремились обеспечить, чтобы это не явилось нарушением принципа *non-refoulement*. Это достаточно ясно следует из формулировки настоящей статьи. Таким образом, если государство, где обнаружен предполагаемый преступник, считает, что ему не будет обеспечено справедливое судебное разбирательство или он станет объектом оскорбительного обращения в государстве, потребовавшем его выдачи, в требовании о выдаче может и должно быть отказано.

2) Государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано передать дело своим компетентным органам в целях уголовного преследования. Некоторые члены Комиссии считали, что необходимо четко указать, что эта статья не является прокрустовым ложем для властей, ответственных за принятие решений в отношении судебного преследования в случае уголовных преступлений. Как явствует из формулировки этой статьи, она не содержит обязательства наказывать преступника или судить его. Обязательство государства, на территории которого находится предполагаемый преступник, будет выполнено, как только оно передаст дело своим компетентным органам, которые в большинстве государств носят судебный характер, для целей уголовного преследования. Эти органы должны решить вопрос о необходимости уголовного преследования, руководствуясь обычным условием права договоров, согласно которому решение

принимается беспристрастно с учетом всех соответствующих обстоятельств. Устанавливаемое в настоящей статье обязательство государства-участника в данном случае будет выполнено, даже если эти органы решат не начинать уголовного судебного преследования. Для того чтобы дополнительно подчеркнуть точный характер обязательства, налагаемого этой статьей, Комиссия сочла целесообразным добавить в конце фразы слова «с соблюдением процедур, установленных законами этого государства».

3) Статья 6 по существу воспроизводит идентичный текст статей 7 Гаагской и Монреальской конвенций и статьи 4 Римского проекта. В статье 6 не сохраняются слова «независимо от того, совершено (совершены) ли преступление (преступления) на его территории», которые представляются излишними ввиду положения об экстерриториальной юрисдикции, содержащегося в пункте 1 статьи 2 настоящего проекта. С другой стороны, слова «без необоснованной задержки» были добавлены для того, чтобы фактическое осуществление обязательства не нарушалось в результате неоправданной отсрочки; в то же время эти слова направлены на то, чтобы срок пребывания предполагаемого преступника в предварительном заключении не превышал срока, который считается разумным и справедливым; тем самым эти слова в данном конкретном случае укрепляют общее обязательство, содержащееся в статье 8.

4) Статья не включает вторую фразу, которая содержится в соответствующих текстах Монреальской и Гаагской конвенций и Римского проекта и которая гласит: «Эти органы принимают решение в том же порядке, что и в случае обычного преступления тяжкого характера, в соответствии с законами этого государства». При обсуждении этой статьи было предложено полностью сохранить второе предложение. Было указано, что государства, присутствовавшие на Гаагской и Монреальской конференциях, после тщательного изучения приняли эту формулировку, с тем чтобы обеспечить необходимую степень свободы действий для официальных лиц, ответственных за принятие решений в отношении преследования или отказа от него. Невключение этого предложения может сделать проект статей неприемлемым для тех государств, которые предлагали эту формулировку на Гаагской и Монреальской конференциях. Поскольку налагаемое на государство-участника обязательство состоит в передаче дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования, Комиссия считала, что установление конкретных требований в отношении способа выполнения этими органами своих функций в соответствии с внутригосударственным правом выходит за рамки настоящего проекта. Кроме того, подобное положение было бы излишним ввиду положений статьи 2 настоящего проекта, в частности пунк-

та 2 этой статьи. И наконец, поскольку вышеупомянутая фраза может быть истолкована как имеющая целью гарантировать права предполагаемого преступника, то она представляется излишней ввиду положений статьи 8. В целом Комиссия считала, что цель, преследуемая этой формулировкой в Монреальской и Гагской конвенциях и Римском проекте, будет наиболее полно достигнута добавлением слов «с соблюдением процедур, установленных законами этого государства», в конце настоящего проекта статьи.

Статья 7

1. Если преступления, указанные в статье 2, не включены в число преступлений, влекущих выдачу в любом договоре о выдаче между государствами-участниками, они считаются включенными в качестве таковых в любой соответствующий договор между ними. Государства-участники обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключаемый между ними.

2. Если государство-участник, которое обуславливает выдачу наличием договора, получает просьбу о выдаче от другого государства-участника, с которым оно не имеет договора о выдаче, оно может, если оно решает выдать преступника, рассматривать настоящие статьи в качестве правового основания для выдачи в связи с данными преступлениями. Выдача производится в соответствии с процессуальными положениями законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.

3. Государства-участники, не обуславливающие выдачу наличием договора, рассматривают в отношениях между собой такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу с соблюдением процессуальных положений законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.

4. Просьба о выдаче, направленная государством, в пределах которого совершены преступления, имеет преимущество над другими подобными просьбами, если государство-участник, на территории которого обнаружен предполагаемый преступник, получило ее в течение шести месяцев после направления сообщения в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

Комментарий

1) Положения статьи 7 являются естественным следствием положений статьи 6. При обсуждении связи данной статьи со статьей 6 было выражено стремление не допустить никакого сомнения в том, что положения статьи 7 призваны содействовать осуществлению выбора, предусмотренного в статье 6, а не контролировать альтернативу выдачи преступника. Комиссия считает, что в настоящей формулировке статей 6 и 7 любое такое сомнение устранено.

тернативу выдачи преступника. Комиссия считает, что в настоящей формулировке статей 6 и 7 любое такое сомнение устранено.

2) Для того чтобы выбор, предоставляемый статьей 6, был эффективным, оба предусматриваемых в ней варианта должны быть осуществимы, когда предполагаемый преступник обнаруживается на территории государства-участника. В связи с этим желательно предусмотреть в настоящем проекте правовую основу для выдачи предполагаемых преступников в различных ситуациях, с тем чтобы государству, в котором находится предполагаемый преступник, был предоставлен реальный, а не иллюзорный выбор. Именно об этом подробно идет речь в статье 7. Пункт 1 будет применяться тогда, когда зашифрованные государства уже связаны действующим между ними договором о выдаче, не предусматривающим правонарушения, в отношении которого поступает просьба о выдаче. В пункте 2 рассматривается ситуация государств-участников, обуславливающих выдачу наличием договора о выдаче и не связанных таким договором в момент, когда поступает просьба о выдаче. В пункте 3 рассматривается ситуация между государствами, которые не обуславливают выдачу наличием договора. Детализированные аналогичным образом положения в отношении правовой основы выдачи можно найти в конвенции ОАГ, в Гагской и Монреальской конвенциях, Римском проекте и рабочем документе Уругвая.

3) В статье 7 по существу воспроизводится текст статей 8 Гагской и Монреальской конвенций и статьи 5 Римского проекта. Первая фраза пункта 1 статьи 8 Монреальской конвенции гласит: «Правонарушения считаются включенными в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, существующий между договаривающимися государствами». Первая фраза пункта 1 настоящей статьи сформулирована по-иному, для того чтобы подчеркнуть различие между настоящим проектом и Гагской и Монреальской конвенциями. В этих двух конвенциях формулировка статьи 8 была необходимой потому, что в них речь шла о новых преступлениях, не встречающихся в большинстве договоров о выдаче. Однако преступления, указанные в статье 2 настоящего проекта, в большинстве случаев являются тяжкими преступлениями, наказуемыми в соответствии с внутренним правом практически всех государств, и в качестве таковых обычно перечисляются в существующих договорах о выдаче под такими категориями, как убийство, похищение, нападение с использованием бомб, взлом и проникновение и аналогичные преступления. Кроме того, в первой фразе пункта 1 слово «перечисленными» было заменено словом «включенными», для того чтобы подчеркнуть, что речь идет о специфических положениях договора о выдаче, которые касаются «преступлений, влекущих выдачу». Эти положения могут

быть облечены в форму фактического перечня преступлений, влекущих выдачу, или в форму перечня, основанного на критерии наказания, то есть преступления, в отношении которых предусматривается выдача, определяются путем ссылки на тяжесть предписанных наказаний⁴⁷³. Хотя положения пункта 2 статьи 2 являются сами по себе достаточными для достижения в отношении договоров о выдаче, в которых используется критерий наказания, целей пункта 1 статьи 7, Комиссия сочла необходимым подчеркнуть, чтобы не оставлять сомнений по этому вопросу, что этот пункт касается всех договоров о выдаче, независимо от способа определения в нем преступлений, влекущих выдачу.

4) В первой фразе пункта 2 слова «если оно решает выдать преступника» были включены вместо слов «по своему выбору», содержащихся в Монреальской и Гаагской конвенциях и Римском проекте, для того чтобы еще больше уточнить взаимосвязь между положениями статьи 7 и положениями статьи 6. Употребление последних слов может создать неправильное представление об очередности вариантов, открытых перед государством, к которому обращена просьба о выдаче. Согласно положениям статьи 6, это государство может по своему выбору решить, выдать преступника или направить дело своим компетентным органам для уголовного преследования. Если оно выберет первое решение, то оно имеет право в обстоятельствах, предусмотренных в пункте 2 статьи 7, рассматривать настоящий проект в качестве правовой основы для осуществления своего выбора в конкретном случае.

5) В пунктах 2 и 3 статьи 7 слова «процессуальные положения» заменили содержащиеся в Монреальской и Гаагской конвенциях и Римском проекте слова «другие предусмотренные условия», с тем чтобы уточнить, что речь идет об эффективном осуществлении решения о выдаче, принятого государством, к которому обращена просьба о выдаче.

⁴⁷³ Типичные правонарушения, перечисленные в договорах о выдаче преступников, включают убийство, нападение с целью убийства, нанесение увечий, разбой, поджог, изнасилование, грабеж, хищение имущества, подлог, фальшивомонетничество, присвоение имущества и похищение людей [см., например, статью III Договора между Соединенными Штатами Америки и Мексиканской Республикой от 11 декабря 1861 года о выдаче преступников в G. P. Sanger, ed., *The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America*, vol. XII (Boston, Little, Brown, 1865), pp. 1200—1201]. Пример договорного положения, определяющего правонарушения путем ссылки на серьезность предусмотренных наказаний, см. в статье 1 b Конвенции о выдаче преступников, принятой седьмой Международной конференцией американских государств и подписанной в Монтевидео 26 декабря 1933 года (League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLXV, p. 45). См. также статью 2 проекта конвенции о выдаче преступников, подготовленного отделом исследования международного права Гарвардского юридического факультета [Supplement to the *American Journal of International Law*, Washington D. C. (January and April 1935), vol. 29, Nos. 1 and 2, p. 21].

6) Пункт 4 статьи 7 является новым положением, включенным для того, чтобы предусмотреть случай противоречия просьб о выдаче. Из числа просьб, которые могут быть получены государством-участником, на территории которого находится предполагаемый преступник, преимущество предоставляется просьбе государства, в котором были совершены преступления. Положение пункта 4 является простым подтверждением общепризнанного первенства принципа территориальности в вопросах юрисдикции. Установленная таким образом система приоритета действует только в течение шести месяцев после того, как будет сделано извещение, требующееся в соответствии с пунктом 1 статьи 5. Этот период времени считался достаточным не только как средство, для того чтобы побудить территориальное государство быстро представить просьбу о выдаче, но также и для того, чтобы позволить нормальным порядком выполнить процессуальные требования, связанные с такой просьбой. В этой связи Комиссия считает необходимым подчеркнуть, что установленный таким образом срок никоим образом не наносит ущерба свободе выбора, признаваемой за государствами-участниками согласно статье 6. Если, осуществляя выбор, предоставленный этой статьей, государство-участник в шестимесячный срок уже представило дело своим компетентным органам для уголовного преследования, то факт получения им просьбы о выдаче от государства, где было совершено преступление, до истечения этого периода не оказывает влияния на ход начатого таким образом разбирательства. Однако ничто в проекте статей не мешает данному государству удовлетворить эту или какую-либо другую просьбу о выдаче, отказываясь от предпринятого им действия.

7) Статья 7 не содержит положения, аналогичного положению пункта 4 соответствующих статей Гаагской и Монреальской конвенций и Римского проекта, в связи с положениями статьи 2, касающимися экстерриториальной юрисдикции.

Статья 8

Любому лицу, в отношении которого осуществляется разбирательство в связи с любым из преступлений, указанных в статье 2, гарантируется справедливое рассмотрение дела на всех стадиях разбирательства.

Комментарий

Статья 8, которая составлена на основе статей 4 и 8с Конвенции ОАГ и 4 и 9с рабочего документа Уругвая, предназначается для охраны прав предполагаемого преступника с момента его обнаружения и принятия мер для обеспечения его присутствия до вынесения окончательного решения по делу. Предпочтение было отдано выражению «справедливое рассмотрение» в свя-

зи с его общим характером, а не таким более обычным выражением, как «надлежащая законная процедура», «беспристрастное слушание» или «справедливое судебное разбирательство», которые могли бы интерпретироваться в узком техническом смысле. Выражение «справедливое рассмотрение» должно включать все гарантии, обычно признаваемые за задержанным или обвиняемым. Пример таких гарантий содержится в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴⁷⁴. Как отмечалось в комментариях по некоторым другим статьям, особые меры защиты предполагаемого преступника предусматриваются в тех случаях, когда такие действия представляются желательными.

Статья 9

Давность в отношении уголовного преследования за преступления, указанные в статье 2, соответствует в каждом государстве-участнике той, которая установлена для наиболее тяжких преступлений в соответствии с его внутренним правом.

Комментарий

1) Эта статья была предметом значительной дискуссии в Комиссии. Некоторые члены считали, что, с учетом влияния упомянутых преступлений на поддержание международных отношений и конспиративного характера многих из таких преступлений, в проекте статей не должно быть предусмотрено никакого ограничения в сроках преследования за эти правонарушения. Другие члены выступали против ссылки в проекте статей на эту проблему. По их мнению, основные цели сроков давности в отношении преступлений действуют также в отношении тех преступлений, которые рассматриваются в проекте статей. Эти цели включают защиту невиновных лиц от предъявления им обвинений по истечении такого срока, когда уже не могут быть собраны никакие доказательства для защиты. Статья 9 в том виде, в каком она принята Комиссией, является компромиссом между этими точками зрения. Однако целый ряд членов Комиссии высказали сомнения в отношении желательности этого компромисса.

2) Положения этой статьи направлены на то, чтобы воспрепятствовать несоблюдению целей проекта в результате применения давности в от-

⁴⁷⁴ Текст Пакта см. в резолюции 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение. В статье 14 Пакта в пункте 1 отмечается, в частности:

«Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

В пунктах 2—7 этой статьи подробно излагается определенное число минимальных гарантий, в частности в связи с определением уголовного обвинения.

ношении категорий преступлений, указанных в статье 2, в частности, когда давность является относительно короткой. Это объясняет определение в статье применяемой давности со ссылкой на тяжесть преступлений. Согласно внутреннему праву, тяжесть преступления, которая может измеряться тяжестью наказания, предусмотренного для него, обычно находится в прямой связи со сроком, установленным для давности. Таким образом, положения статьи 9 вытекают из положений пункта 2 статьи 2 настоящего проекта.

3) В статье 9 речь идет только о давности уголовного преследования. Она не относится к давности в отношении наказания. Это различие является отражением характера одной из двух альтернатив, открытых для государства-участника согласно статье 6, которая заключается не в наказании, а скорее в представлении дела компетентным органам для уголовного преследования. Кроме того, положения этой статьи, безусловно, не предназначены для применения к тем государствам-участникам, система уголовного права которых не содержит положений о давности.

Статья 10

1. Государства-участники оказывают друг другу наиболее полную помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступлений, указанных в статье 2, включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства.

2. Положения пункта 1 настоящей статьи не влияют на обязательства о взаимной судебной помощи, установленные любым другим договором.

Комментарий

1) Статьей 10 предусматривается сотрудничество между государствами-участниками в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступлений, указанных в статье 2, путем установления обязательства оказывать друг другу наиболее полную судебную помощь. Взаимная помощь в судебных вопросах всегда вызывала озабоченность государств и является предметом многочисленных двусторонних и многосторонних договоров. Настоящая статья полностью сохраняет обязательства, вытекающие из любых таких договоров, существующих между государствами — участниками настоящего проекта.

2) В статье 10 воспроизводятся по существу положения статьи 10 Гаагской конвенции, статьи 11 Монреальской конвенции и статьи 6 Римского проекта. Положения, касающиеся взаимной судебной помощи, содержатся также в подпункте *e* статьи 9 рабочего документа Уругвая. В *пункте 1* настоящей статьи слова «включая предо-

ставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства» были добавлены, для того чтобы статья не интерпретировалась ограничительно на основе узкого технического значения, иногда приписываемого выражению «взаимная судебная помощь». Безусловно, если предполагаемого преступника будут судить не в том государстве, где было совершено преступление, то возникнет необходимость представить доказательства суду, в котором слушается дело, в форме, предписанной законом этого государства. Кроме того, часть необходимых доказательств может находиться в третьих государствах. Следовательно, обязательство налагается на все государства-участники. Наконец, выражение «помощь по уголовным делам», используемое в аналогичных конвенциях, было заменено словами «судебная помощь» в *пункте 2* для устранения возможной двусмысленности.

Статья 11

Государство-участник, которое предприняло уголовно-процессуальные действия в отношении предполагаемого преступника, сообщает об их окончательных результатах Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет данную информацию другим государствам-участникам.

Комментарий

Эта статья завершает систему уведомлений, установленную в проекте. Она относится к конечному результату уголовно-процессуальных действий в отношении предполагаемого преступника. Уведомление о таком результате других государств-участников является эффективным средством обеспечения защиты интересов как государств, так и соответствующих лиц. Положения, аналогичные положениям статьи 11, содержатся в статье 11 Гаагской конвенции и в статье 13 Монреальской конвенции. Согласно положениям двух последних статей Совет ИКАО является конечным получателем данного уведомления. Однако согласно положениям настоящей статьи 11 конечными получателями являются государства-участники через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

Статья 12

АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Любой спор между Сторонами, возникший в связи с применением или толкованием настоящих статей, который не решен путем переговоров, может быть передан любым государством — участником спора примирительной комиссии, которая должна быть создана в соответствии с положениями настоящей статьи, путем подачи письменного уведомления другому государству

или государствам — участникам спора и Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Примирительная комиссия учреждается в составе трех членов. Каждая сторона спора назначает одного члена. Если каждая из сторон спора включает более одного участника, они совместно назначают одного члена примирительной комиссии. Эти два назначения производятся в течение двух месяцев с момента направления письменного уведомления, о котором говорится в пункте 1. Третий член комиссии, председатель, избирается двумя другими членами.

3. Если какая-либо из сторон не назначила своего члена в течение срока, указанного в пункте 2, Генеральный секретарь назначает такого члена в течение последующего срока в два месяца. Если соглашение относительно выбора председателя не было достигнуто в течение пяти месяцев после направления письменного уведомления, о котором говорится в пункте 1, Генеральный секретарь в течение последующего периода в один месяц назначает в качестве председателя квалифицированного юриста, который не является гражданином какого-либо государства — участника спора.

4. Любая вакансия заполняется в том же порядке, как при первоначальном назначении.

5. Комиссия устанавливает собственные правила процедуры и принимает решения и рекомендации большинством голосов. Она имеет право просить любой орган, который уполномочен Уставом Организации Объединенных Наций или в соответствии с ним, запрашивать консультативное заключение Международного Суда, направить подобный запрос относительно толкования или применения настоящих статей.

6. Если Комиссия не в состоянии обеспечить достижение соглашения между сторонами о разрешении спора в течение шести месяцев с момента своего первого заседания, она составляет возможно скорее доклад о своей работе и направляет его сторонам и депозитарию. Доклад будет содержать заключения комиссии относительно фактов и правовых вопросов и рекомендаций, которые она представила сторонам в целях облегчения разрешения спора. По решению комиссии шестимесячный срок может быть продлен.

7. Настоящая статья не наносит ущерба положениям относительно разрешения споров, содержащимся в действующих между государствами международных соглашениях.

АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Любой спор между двумя или более Сторонами, касающийся толкования или применения настоящих статей, который не может быть урегулирован путем переговоров, по просьбе од-

ной из них будет передаваться на арбитраж. Если в течение шести месяцев со дня просьбы об арбитраже Стороны не в состоянии прийти к соглашению по вопросу об организации арбитража, по просьбе любой из этих Сторон спор может быть передан в Международный Суд в соответствии со Статутом Суда.

2. Каждая Сторона может при подписании или ратификации настоящих статей или при присоединении к ним сделать заявление о том, что она не считает себя связанной положениями предыдущего пункта. Другие Стороны не будут связаны положениями предыдущего пункта о взаимоотношениях с любой Стороной, сделавшей такую оговорку.

3. Любая Сторона, сделавшая оговорку в соответствии с предыдущим пунктом, может в любое время снять эту оговорку путем нотификации правительств-депозитариев.

Комментарий

1) В статье 12 содержатся положения относительно урегулирования споров, возникающих в результате применения или толкования статей. Она представлена в виде альтернативных формулировок, которые предусматривают соответственно передачу спора примирительной комиссии (*альтернатива А*) или факультативную форму арбитража (*альтернатива В*). Некоторые члены Комиссии высказали сомнение в отношении необходимости включения положений об урегулировании споров в проект статей, поскольку такие споры вряд ли могут возникнуть. В тех случаях, когда они возникают, их природа будет такова, что их нельзя будет приспособить к действию процедуры урегулирования. В целом, однако, Комиссия считала, что в связи с осуществлением проекта статей могут возникнуть самые разнообразные споры и что было бы целесообразно предложить методы их урегулирования. Представляя альтернативные формулировки, Комиссия надеется, что правительства сообщат свое мнение относительно фактических средств урегулирования, которые следует в конечном итоге предусмотреть в этом документе. Комиссия ограничилась высказыванием предложения о процедуре примирения и процедуре факультативного арбитража, поскольку она пришла к выводу, что эти процедуры отражают, по-видимому, наиболее общую точку зрения, которая существует в настоящее время среди правительств по вопросу об урегулировании споров. Члены Комиссии, выступавшие в поддержку метода примирительной процедуры, считают ее процедурой урегулирования, которая в нынешних обстоятельствах найдет самую широкую поддержку. Высказывалось мнение, согласно которому предложение о факультативном арбитраже является всего лишь одним из вариантов ме-

тогда факультативного протокола, применяемого в связи с другими конвенциями, но не находящего существенной поддержки. Члены же Комиссии, выступавшие в поддержку альтернативы факультативного арбитража, считали примирительную процедуру не подходящей для того вида споров, который может возникнуть. Они также придерживались той точки зрения, что желательно принять такие процедуры, которые, даже будучи факультативными, предусматривали бы окончательное решение.

2) Комиссия сочла достаточным воспроизвести в каждой альтернативе, с необходимыми формальными изменениями, положения, которые, хотя она и разработала в контекстах, отличающихся от контекста настоящего проекта, отражают текущий подход к каждому из предусматриваемых средств урегулирования.

3) *Альтернатива А* воспроизводит, с необходимыми изменениями, статью 82 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, принятого Комиссией на двадцать третьей сессии в 1971 году⁴⁷⁵. Процедура урегулирования, изложенная в этой статье, учитывает практику государств за последнее время, включая статью 66 Венской конвенции о праве международных договоров и Приложение к ней и создание Комиссии по рассмотрению претензий в Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами⁴⁷⁶. Замечания, изложенные в пунктах 8—11 и 13 комментария к статье 82 проекта Комиссии 1971 года, применяются в общем плане к положениям альтернативы А. В качестве примера изменения, которое может оказаться необходимым внести в текст, если в конечном итоге будет принята альтернатива А, отмечалось, что, поскольку должностные лица Организации Объединенных Наций включаются в число пользующихся международной защитой лиц, предусмотренных в статье 1, Председателю Международного Суда должна быть предоставлена дополнительная или исключительная компетенция назначать члена примирительной комиссии при обстоятельствах, предусмотренных в *пункте 3*, который в настоящее время предоставляет эту компетенцию Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

4) *Альтернатива В* воспроизводит текст статьи 14 Монреальской конвенции. Она ограничивается тем, что предусматривает обращение к обязательному арбитражу, но предоставляет каждому участнику возможность формулировать оговорку к этому конкретному положению. Ко-

⁴⁷⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, раздел D.

⁴⁷⁶ Резолюция 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

миссия считает, что этот текст может вызвать некоторые трудности. Среди других проблем слова «организация арбитража» в пункте 1 ставят вопрос о том, включает ли «организация» назначение членов или только согласие в отношении процедуры назначения членов. В своем консультативном заключении от 18 июля 1950 года относительно интерпретации мирных дого-

воров с Болгарией, Венгрией и Румынией⁴⁷⁷ Международный Суд принял принцип, согласно которому Суд не считает себя компетентным заполнить основной пробел в отношении назначения арбитров, о котором говорится в соглашении, предусматривающем арбитраж.

⁴⁷⁷ I. C. J. Reports 1950, pp. 221 et seq.

Глава IV

ПРОДЕЛАННАЯ РАБОТА ПО ДРУГИМ ВОПРОСАМ

70. Как уже указывалось⁴⁷⁸, Комиссия из-за недостатка времени не смогла обсудить ряд вопросов, включенных в повестку дня настоящей сессии. Однако специальные докладчики по четырем из этих вопросов проделали дальнейшую работу, которая отражена в докладах, представленных ими Комиссии. Эти доклады вкратце излагаются ниже.

А. Правопреемство государств: правопреемство в других областях, помимо договоров

71. Специальный докладчик г-н Мохаммед Беджауи представил на настоящей сессии пятый доклад (A/CN.4/259)⁴⁷⁹ о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В этом документе пересмотрены и дополнены третий⁴⁸⁰ и четвертый⁴⁸¹ доклады, подготовленные г-ном Беджауи и представленные им соответственно на двадцать второй и двадцать третьей сессиях Комиссии. Следует напомнить, что в четвертом докладе содержался проект пятнадцати статей о правопреемстве в отношении публичной собственности. В пятом докладе предлагаются пересмотренные варианты трех из этих статей, а именно статья 1 (неправомерное приобретение территории), статья 5 (определение и установление публичного имущества) и статья 6 (имущество, относящееся к суверенитету). В проекте предлагается предусмотреть положение, касающееся двойкой проблемы: возможности передачи государственного имущества, с одной стороны, и распространения на другие виды публичного имущества правопорядка государства-преемника, с другой. Доклад также дополняет обзор практики государств, содержащийся в комментарии в третьем докладе относительно положений, связанных с архивами и публичными библиотеками (статья 7, содержащаяся под номером 14 в четвертом докладе).

В. Ответственность государств

72. Специальный докладчик г-н Роберто Аго представил на настоящей сессии четвертый до-

⁴⁷⁸ См. пункт 9, выше.

⁴⁷⁹ См. стр. 77, выше.

⁴⁸⁰ Там же, 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.226.

⁴⁸¹ Там же, 1971 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/247 и Add.1.

клад (A/CN.4/264)⁴⁸², цель которого заключается в продолжении и более подробном рассмотрении части вопроса, связанной с условиями, позволяющими вменить государству действие, которое может являться источником международной ответственности. Вначале в докладе рассматривается особенно сложная проблема вменения государству действия или бездействия со стороны органов, выступающих *ultra vires* или вопреки применимым к ним положениям внутригосударственного права. Затем в нем рассматривается вопрос, могут ли действия или случаи бездействия со стороны отдельных лиц, выступающих в своем качестве, быть вменены государству как субъект международного права и в более общем плане можно ли и в каком смысле наличие международного правонарушения предусмотреть в связи с определенным поведением отдельных лиц. Наконец, в докладе рассматривается вопрос, могут ли действия или случаи бездействия со стороны лиц, выступающих на территории государства от имени другого субъекта международного права, вменяться этому государству или же поведение таких лиц должно приписываться только другому субъекту международного права, о котором идет речь. В этом же плане в докладе рассматривается вопрос о том, можно ли и в каком смысле наличие международного правонарушения государства предусмотреть в связи с определенным поведением со стороны органов другого субъекта международного права.

73. На двадцать пятой сессии, на которой предлагается начать детальное исследование вопроса о международной ответственности, Комиссия, таким образом, будет располагать двумя обширными докладами, охватывающими значительную часть этого вопроса.

С. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

74. Третий доклад по вопросу об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования⁴⁸³ был представлен на настоящей сессии Специальным

⁴⁸² См. стр. 87, выше.

⁴⁸³ См. стр. 195, выше.

докладчиком г-ном Эндре Уштором (A/CN.4/257 и Add.1). В докладе изложен проект ряда статей по этому вопросу с комментариями. В статьях дано определение используемых в проекте терминов, в частности терминов «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» и «режим наибольшего благоприятствования». В комментарии указано, что меры по предоставлению режима наибольшего благоприятствования являются основополагающим элементом любой оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В докладе указано на правило, в соответствии с которым право на предоставление режима наибольшего благоприятствования может быть получено исключительно на договорной основе. В докладе отмечено, что право государства-бенефициария на преимущества, обеспеченные предоставляющим государством третьему государству, возникает из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Иначе говоря, юридическая связь между предоставляющим государством и государством-бенефициарием заложена в договоре, содержащем такую оговорку, а не в параллельном договоре, заключенном между предоставляющим государством и этим третьим государством.

75. По предложению Специального докладчика Комиссия просила Секретариат подготовить исследование по вопросу об оговорках о режиме наибольшего благоприятствования, включенных в договоры, опубликованные в *Сборнике договоров* Организации Объединенных Наций. В исследовании должны быть рассмотрены области применения указанных положений, изучена их связь с национальными оговорками о предоставляемых режимах, предусмотренные в договорах исключения и практика, связанная с правопреемством государств в отношении оговорок о режиме наибольшего благоприятствования.

D. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями

76. Во исполнение решения, изложенного в подпункте 118 *b* доклада Комиссии о работе двадцать третьей сессии⁴⁸⁴, Специальный докладчик по этому вопросу г-н Поль Рейтер направил через Генерального секретаря вопросник основным международным организациям, с тем чтобы получить от них информацию о существующей в этой области практике. На настоящей сессии он представил Комиссии первый доклад (A/CN.4/258)⁴⁸⁵, который также направлен этим организациям. В докладе приведен обзор предшествовавших обсуждений этого вопроса в Комиссии, которые имели место в ходе рассмотрения права договоров в период с 1950 по 1966 год и на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, которая созывалась в Вене в 1968 и 1969 годах. В свете этого обзора в докладе проведено предварительное исследование нескольких важных проблем, таких как форма, в которой международные организации выражают свое согласие на обязательность для них договора и свою способность заключать договоры, вопрос о представительстве, влияние договоров, заключенных международными организациями, и значение оговорки относительно «правил данной организации», изложенной в статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров. По получении от соответствующих организаций ответов на направленный им вопросник Специальный докладчик намерен подготовить последующий доклад, который позволит Комиссии провести предварительное обсуждение этого вопроса, с тем чтобы определить направление дальнейшей работы докладчика.

⁴⁸⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава IV.

⁴⁸⁵ См. стр. 209, выше.

Глава V

ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ

A. Право несудоходных видов использования международных водных путей

77. В пункте 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея рекомендовала, «чтобы Комиссия международного права, в свете запланированной программы работы, вынесла решение о степени срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей». Комиссия намерена учесть эту рекомендацию в общем и целом при обсуждении долгосрочной программы работы. На настоящей сессии Комиссия пришла к заключению, что весьма срочной и сложной является пробле-

ма загрязнения международных водных путей. В связи с этим она просила Секретариат продолжить сбор материала по этому вопросу с уделением особого внимания проблемам загрязнения международных водных путей.

B. Организация будущей работы

78. Как уже указывалось⁴⁸⁶, Комиссия решила направить через Генерального секретаря принятый на настоящей сессии предварительный проект статей о правопреемстве государств в отно-

⁴⁸⁶ См. пункт 23, выше.

шении договоров правительствам государств-членов для получения замечаний последних. Учитывая, что на подготовку замечаний правительств и на их изучение Специальным докладчиком потребуется определенное время, Комиссия не сможет рассмотреть на своей двадцать пятой сессии вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров. Поэтому в предварительную повестку дня сессии будут включены не рассмотренные Комиссией вопросы, входящие в текущую программу работы. Эти вопросы включают: ответственность государств; правопреемство государств в других областях, помимо договоров; оговорку о режиме наибольшего благоприятствования; вопрос о договорах, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями; обзор долгосрочной программы работы Комиссии, в том числе степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей.

79. На своей двадцать пятой сессии Комиссия намерена рассмотреть в первоочередном порядке вопросы об ответственности государств и о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Она также намерена провести краткое обсуждение вопроса о договорах, заключенных между государствами и международными организациями и между двумя или более международными организациями, и надеется рассмотреть свою долгосрочную программу работы на основе «Обзора международного права», подготовленного Генеральным секретарем⁴⁸⁷, и уделить некоторое время изучению оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

С. Сотрудничество с другими органами

1. АФРО-АЗИАТСКИЙ КОНСУЛЬТАТИВНО-ПРАВОВОЙ КОМИТЕТ

80. Г-н Сэндзин Цуруока представил доклад (A/CN.4/262)⁴⁸⁸ о тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, проходившей в Лагосе с 19 по 25 января 1972 года, на которой он присутствовал в качестве наблюдателя Комиссии.

81. Афро-Азиатский консультативно-правовой комитет был представлен своим генеральным секретарем г-ном Сенем, который выступил на 1194-м заседании Комиссии.

82. Г-н Сен начал свое выступление с заявления о том, что государства Азии и Африки, недавно ставшие независимыми государствами, особенно благодарны Комиссии за то, что в ее работе по

кодификации и прогрессивному развитию международного права нашли правильное отражение взгляды этих государств. Ввиду этого страны — члены Комитета придают исключительную важность сохранению тесных контактов с Комиссией, и можно надеяться, что плодотворное сотрудничество, уже существующее между этими двумя органами, будет продолжаться не только на благо государств Африки и Азии, но и на благо всего мирового сообщества в целом.

83. Далее г-н Сен подчеркнул, что Комитет, количество членов которого за последние несколько лет возросло с семи до двадцати двух государств, с удовлетворением приветствовал на своей последней сессии наблюдателей не только от пятнадцати государств Азии и Африки, не являющихся членами Комитета, но также и от двенадцати других государств, включая Австралию, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенное Королевство и целый ряд государств Латинской Америки.

84. Комитет, секретариат которого распространил среди стран-членов сборник документов по таким темам, как право международных договоров и морское право, расширил свою деятельность и в области международного права торговли, при этом поддерживалось тесное сотрудничество с ЮНСИТРАЛ. Осуществляя программу Организации Объединенных Наций по технической помощи в плане более широкого распространения информации о международном праве, Комитет организовал учебный курс, предназначенный для молодых сотрудников министерств иностранных дел стран Азии и Африки.

85. Обращаясь к вопросам, включенным в повестку дня Комиссии, представляющим особый интерес для Комитета, г-н Сен заявил о том, что он недавно получил сообщение от африканских стран, не являющихся в настоящее время членами Комитета, в которых содержалась просьба о быстрейшей разработке принципов, касающихся прав и обязательств государств, вытекающих из правопреемства государств. Ввиду того что Комиссия международного права занимается вопросом правопреемства государств уже достаточно длительное время, существует мнение, что работа Комитета по этому вопросу должна носить только вспомогательный характер и что лучшим способом оказания помощи с его стороны является подготовка предложений и замечаний на основе проектов, разработанных Комиссией. Поэтому Комитет с большим интересом ждет возможности изучения работы, проделанной Комиссией по этому вопросу.

86. Что касается вопроса об ответственности государств, то Комитет отложил рассмотрение проблемы ответственности государств до того времени, когда Комиссия представит свои окончательные рекомендации в этой связи.

⁴⁸⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), документ A/CN.4/245.

⁴⁸⁸ См. стр. 261, выше.

87. Наконец, правительства двух государств — членов Комитета обратились к нему с просьбой изучить вопросы, касающиеся несудоходных видов использования международных водных путей, и дать в этом отношении рекомендации с учетом использования этих вод в сельскохозяйственных целях, а также проблем, специфических для данного района. В настоящее время предложения правительств Ирака и Пакистана рассматриваются постоянным подкомитетом, что является подготовительным шагом к вынесению этого вопроса на рассмотрение собственно Комитета. В этой связи г-н Сен выразил надежду, что Комиссия сможет в ближайшее время рассмотреть данную проблему, и добавил, что Комитет, по его мнению, смог бы оказать определенную помощь в рассмотрении этого вопроса, представляющего жизненно важный интерес для стран Азии и Африки.

88. Комиссия была информирована о том, что о времени и месте проведения четырнадцатой сессии Комитета будет сообщено позднее и что остается в силе приглашение прислать на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

2. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВОВОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

89. Европейский комитет по правовому сотрудничеству был представлен г-ном Х. Гольсонгом, директором Правового отдела Европейского совета, который выступил на 1186-м заседании Комиссии.

90. В своем выступлении г-н Гольсонг отметил, прежде всего, подписание Европейской конвенции об иммунитете государств (май 1972 года) как одно из последних достижений Европейского совета в области права. К Конвенции был приложен протокол, на основании которого устанавливается региональная система правового урегулирования спорных вопросов. В соответствии с этой системой частные лица получают доступ в Европейский суд, который будет состоять из судей Европейского суда по правам человека.

91. Касаясь предохранения пресной воды от загрязнения, г-н Гольсонг указал, что в результате проводимой в настоящее время работы должна быть принята основная Конвенция, содержащая положения о качестве воды в международных реках, на основании которой договаривающиеся страны должны взять на себя обязательство сохранять минимальный стандарт чистоты воды; эта Конвенция должна также поощрять государства к принятию еще более строгих критериев на основе отдельных соглашений, заключенных друг с другом. Вначале предполагалось

ввести в данную Конвенцию определенно выраженные положения, касающиеся взаимной ответственности государств за акты загрязнения, однако впоследствии от этой идеи отказались, так как подобные положения могли бы оказаться излишними с учетом общих принципов международного права по вопросу ответственности государств. Были приняты меры с целью приведения в соответствие внутренних законодательств государств как в области гражданской ответственности за ущерб, связанный с загрязнением пресной воды, так и в области уголовного права. Другим заслуживающим внимания моментом в области борьбы с загрязнением среды является предложение правительства Нидерландов о разработке положений, касающихся гражданской ответственности за ущерб, связанный с загрязнением, вызванным углеводородами вследствие ведущейся разведки нефти и нефтедобытки на дне моря.

92. Обращаясь к международному уголовному праву г-н Гольсонг привлек внимание Комиссии к подписанию Европейской конвенции о передаче уголовных процессов (май 1972 года), принятие которой явилось завершением системы сотрудничества в области уголовного права, осуществляемого в рамках Европейского совета.

93. Касаясь области прав человека, г-н Гольсонг сослался на первое применение Европейским судом по правам человека статьи 50 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴⁸⁹. Согласно этому положению Европейский суд правомочен предоставлять справедливую компенсацию пострадавшей стороне в том случае, если нарушение Конвенции не может быть полностью компенсировано в рамках внутреннего права указанного государства.

94. Что касается вопроса об отношениях между государствами и международными организациями, то г-н Гольсонг напомнил о том, что некоторые государства — члены Совета высказали определенные оговорки по предварительному проекту, подготовленному Комиссией международного права, который, по их мнению, предоставляет чрезмерные привилегии и иммунитеты и не уделяет достаточного внимания функциональному критерию. Между тем Комиссия дополнила окончательный проект еще двумя статьями, одна из которых предусматривает консультации между посылающим государством, принимающим государством и международной организацией, а другая предусматривает создание определенного механизма примирения. Он полагал, что включение этих двух положений может благоприятно повлиять на окончательные позиции государств — членов Европейского совета в отношении проекта статей. Г-н Гольсонг отметил так-

⁴⁸⁹ United Nations, *Yearbook of Human Rights for 1950* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.XIV.1), pp. 424—425.

же, что ни в проекте статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, ни в Конвенции о специальных миссиях не нашли отражения специализированные конференции вспомогательного характера, которые станут все более частым явлением в будущем.

95. Обращаясь к вопросу защиты дипломатов против актов насилия, г-н Гольсонг заявил, что эта проблема представляет собой особый интерес для государств — членов Европейского совета. Он добавил, что некоторые из них в самом начале подвергли сомнению желательность разработки конвенции по этому вопросу и считали, что весьма важно заручиться поддержкой большей части международного сообщества. В отношении технической помощи для содействия преподаванию, изучению, распространению и более широкому признанию значения международного права в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 2099 (XX) г-н Гольсонг отметил, что Европейский комитет обрабатывает в рамках Совета текст конвенций на счетно-вычислительных устройствах для обеспечения более оперативной синхронизации правовых позиций и фактических данных. Во исполнение той же резолюции в Страсбург был приглашен юрист из Нигерии, и во время его пребывания имел место ценный обмен мнениями. Наконец, г-н Гольсонг привлек внимание к публикации сборника, содержащего тексты конвенций и соглашений, заключенных под эгидой Европейского совета, с приложением всех заявлений и оговорок к ним.

96. В заключение г-н Гольсонг подчеркнул, что работа Европейского комитета не дублирует работу Комиссии. Только в случае невозможности осуществления всеобщей кодификации международного права Комитет занимается разработкой положений, которые могут быть применены на региональном уровне к государствам, установившим связи международного сотрудничества друг с другом.

97. Комиссия была информирована о том, что семнадцатая сессия Комитета состоится в Страсбурге (Франция) в ноябре 1972 года и что остается в силе приглашение прислать на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

3. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

98. Г-н Хосе Сетте Камара присутствовал на последней сессии Межамериканского юридического комитета, состоявшейся в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в январе — феврале 1972 года, в качестве наблюдателя от Комиссии; он выступил с заявлением перед Комитетом.

99. Межамериканский юридический комитет был представлен г-ном Молина-Орантес, который выступил на 1175-м заседании Комиссии.

100. Он заявил, что в течение двух очередных сессий, проведенных в течение прошлого года, Комитет по просьбе ОАГ подверг анализу и оценке целый ряд многосторонних договоров, действующих между государствами-членами. Имея в виду различные соглашения, на которые имеются ссылки в резолюции Генеральной Ассамблеи 2021 (XX), Комитет выразил свое мнение в отношении того подхода, который должен быть применен американскими государствами к каждому из этих соглашений. Что касается ряда межамериканских договоров, главным образом представляющих интерес с точки зрения права или касающихся взаимоотношений в области образования, науки и культуры, то после должной оценки Комитет пришел к выводу о том, что, хотя целый ряд соглашений заслуживает того, чтобы их приняло большее число государств, некоторые из них не были приняты государствами — членами ОАГ, другие были заменены последующими договорами всеобщего международного характера — примером может служить Гаванская конвенция 1928 года о договорах⁴⁹⁰, — есть и такие договоры, которые следует привести в соответствие с современными требованиями.

101. Комитет также рассмотрел вопрос о договорных конфликтах, и, в частности, в отношении учредительных документов региональных и субрегиональных международных организаций. Комитет пришел к заключению, что положения о договорных конфликтах, содержащиеся в Венской конвенции о праве международных договоров, являются не только абсолютно правильными и соответствующими требованиям, но и применимыми в случаях внесения поправок в учредительные документы региональных организаций, если в результате этого не возникают проблемы политического характера; в последнем случае ОАГ должна установить соответствующие нормы, регулирующие внесение поправок в такие документы.

102. Другой темой, подвергшейся рассмотрению Комитета, явился вопрос о правовых средствах обеспечения защиты и сохранения исторического и художественного наследия американских стран. Комитет пришел к выводу о необходимости приведения межамериканских соглашений, касающихся защиты этого наследия, в соответствие с современными требованиями, в частности, имея в виду установление эффективной системы международного сотрудничества, которое могло бы оказать помощь в предотвращении все увеличивающейся незаконной торговли предметами, имеющими археологическую, историческую и художественную ценность.

⁴⁹⁰ J. B. Scott, ed., *The International Conferences of American States, 1889—1928* (New York, Oxford University Press, 1931), p. 416.

103. По просьбе Генеральной ассамблеи ОАГ Комитет подверг также изучению все договоры и конвенции, которые обеспечивают межамериканскую систему мира и безопасности, имея в виду укрепление этой системы. В этой связи г-н Молина-Орантес напомнил, что в 1948 году различные процедуры, предусматривающие мирные методы решения спорных вопросов — расследование, примирение, добрые услуги, посредничество и прогрессивный арбитраж, — которые до этого регулировались отдельными конвенциями, были объединены в единый документ — Американский договор о мирном урегулировании⁴⁹¹, известный под названием Боготского пакта. Помимо вышеперечисленных методов урегулирования, государства, подписавшие этот договор, приняли на себя обязательство для решения спорных вопросов правового характера обращаться в Международный Суд, а в некоторых случаях — в арбитраж. Комитет пришел к выводу о том, что Боготский пакт представляет собой юридический документ, вполне соответствующий цели укрепления и улучшения межамериканской системы мира и безопасности, и что было бы более целесообразным рекомендовать государствам, которые еще этого не сделали, ратифицировать этот пакт и не вступать на долгий путь выработки и заключения нового договора. В добавление к вышесказанному г-н Молина-Орантес отметил, что некоторые члены внесли оговорки к статье 20 Устава ОАГ⁴⁹², который был подписан одновременно с Боготским пактом; по их мнению, эта статья может быть истолкована в плане ограничения права американского государства обращаться непосредственно в органы Организации Объединенных Наций для решения спорных вопросов без предварительного обращения в органы региональной системы.

104. Обращаясь к другой теме, г-н Молина-Орантес указал, что Комитет рассмотрел вопрос, касающийся морского права, имея в виду объединить в одном документе общие принципы, которых придерживается большинство американских государств, в отношении наиболее важных аспектов международного морского права и таким образом внести свой вклад в работу по кодификации в этой области, проводимую Организацией Объединенных Наций в мировом масштабе. Анализ законодательства американских государств, а также различных региональных заявлений и соглашений выявил новые тенденции в морском праве, особенно в отношении делимитации зон, подпадающих под действие исключительной юрисдикции. Требование применения исключительной юрисдикции главным образом основывалось на необходимости использования естественных богатств прилегающих вод, представляющих собой жизненно важ-

ное значение для населения прибрежных районов. Региональные правовые принципы этого типа нашли свое выражение в Декларациях Монтевидео⁴⁹³ и Лимы⁴⁹⁴ 1970 года, провозгласивших право прибрежных государств устанавливать зоны для осуществления в них своего суверенитета или применения морского законодательства, не затрагивая свободы международных сообщений.

105. Наконец, Комитет принял проект Конвенции, касающийся туристского чека, действительного во всех странах Латинской Америки. Комитет изучил также правовой статус так называемых «партизан, являющихся гражданами иностранных государств» на территории американских государств, и начал обсуждение вопроса, касающегося режима, предоставляемого иностранным капиталовложениям.

106. Комиссия была информирована о том, что следующая сессия Комитета состоится в Рио-де-Жанейро (Бразилия) с 17 июля по 26 августа 1972 года и что остается в силе приглашение пригласить на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

Д. Время и место проведения двадцать пятой сессии

107. Комиссия решила провести свою следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 7 мая по 13 июля 1973 года.

Е. Представительство на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи

108. Комиссия решила, что она будет представлена на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи своим Председателем г-ном Ричардом Д. Кирнеем.

Ф. Лекция памяти Жилберту Амаду

109. В соответствии с решением, принятым Комиссией на ее двадцать третьей сессии⁴⁹⁵, и благодаря щедрому пожертвованию бразильского правительства, первая лекция, посвященная памяти Жилберту Амаду, состоялась в зале Совета Дворца Наций 15 июня 1972 года. Лекция была прочитана судьей Эдуардо Хименес де Аречага, который выступил на тему «Поправки к правовым нормам, которыми руководствуется Международный Суд»; на лекции присутствовали члены Комиссии и ее секретариат, участники

⁴⁹³ Документ А/АС.138/34.

⁴⁹⁴ Документ А/АС.138/28.

⁴⁹⁵ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 425—426, документ А/8410/Rev.1, пункты 164—169.

⁴⁹¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 30, p. 55.

⁴⁹² *Ibid.*, vol. 19, p. 58.

восьмой сессии Семинара по международному праву и выдающиеся юристы. Присутствовал также судья Манфред Ляхс. После лекции был дан обед.

110. На заседании, состоявшемся 28 июня 1972 года, Консультативный комитет по организации ежегодной лекции памяти Жилберту Амаду под председательством г-на Т. О. Элиаса высказал свое мнение о желательности напечатать вышеуказанную лекцию, по крайней мере на английском и французском языках, с целью привлечь к ней внимание возможно более широкого круга специалистов в области международного права. Однако вопрос о количестве выпускаемых экземпляров должен быть решен после выяснения стоимости подготовки данного документа на двух языках, а также финансового положения Фонда лекций памяти Жилберту Амаду.

111. Консультативный комитет выразил свою благодарность бразильскому правительству за финансовую помощь, которая сделала возможным проведение лекции памяти Жилберту Амаду; Консультативный комитет выразил надежду на то, что правительство Бразилии сочтет возможным возобновить свою финансовую помощь, для того чтобы поддержать память об этом видном бразильском юристе, который в течение многих лет являлся членом Комиссии международного права. Комиссия поддержала мнение, высказанное Консультативным комитетом, и обратилась к г-ну Сетте Камара с просьбой передать мнение Комиссии бразильскому правительству.

Г. Семинар по международному праву

112. Во исполнение резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве организовало во время двадцать четвертой сессии Комиссии восьмую сессию Семинара по международному праву для студентов старших курсов, изучающих международное право, и для молодых государственных служащих правительственных министерств, главным образом министерств иностранных дел, в обязанности которых обычно входит рассмотрение вопросов международного права.

113. Семинар провел с 5 по 23 июня 1972 года двенадцать заседаний, на которых были прочитаны лекции с последующей дискуссией или выполнением практического задания; последнее заседание было посвящено оценке самими участниками организации и работы Семинара.

114. В работе Семинара приняли участие двадцать три студента из двадцати двух различных стран; в течение этого периода они также присутствовали на заседаниях Комиссии, пользовались библиотекой Дворца Наций, а также име-

ли возможность просмотреть два фильма, показ которых был организован Информационной службой Организации Объединенных Наций.

115. Судья Международного Суда (г-н Ляхс) и семь членов Комиссии (г-н Бартош, г-н Эль-Эрпан, г-н Рейтер, г-н Руда, г-н Уштор, сэр Хэмфри Уолдок и г-н Ясин) выступили на Семинаре с лекциями. Эти лекции касались различных вопросов, связанных с прошлой и текущей деятельностью Комиссии международного права, в частности с такими проблемами, как специальные миссии, представительство государств в их отношениях с международными организациями, соглашения, заключенные международными организациями, внешний предел континентального шельфа, правопреемство государств в отношении договоров и оговорка о наиболее благоприятствуемой нации. Кроме этого, были прочитаны две лекции о Международном Суде, одна из которых была посвящена общим вопросам функционирования Суда, а другая — рассмотрению Генеральной Ассамблеей вопроса о той роли, которую играет Международный Суд. Участники Семинара присутствовали также на лекции, прочитанной судьей Хименесом де Аречага, посвященной памяти Жилберту Амаду. Кроме того, член Секретариата г-н Валенсия Оспина провел занятие, посвященное практической работе по проекту статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями; г-н Ратон, директор Семинара, сделал вступительное сообщение о Комиссии международного права и провел занятие, посвященное практической работе по теме, имеющей отношение к программе будущей работы Комиссии.

116. Проведение Семинара не было связано с какими-либо расходами для Организации Объединенных Наций, которая не участвовала ни в путевых расходах, ни в суточных расходах его участников. Как и в ходе предыдущих сессий, правительства Дании, Израиля, Нидерландов, Норвегии, Федеративной Республики Германии, Финляндии, Швейцарии и Швеции предоставили стипендии участникам из развивающихся стран. Эти стипендии были предоставлены тринадцати кандидатам; кроме того, к участию в работе Семинара были допущены два стипендиата ЮНИТАР. Предоставление стипендий позволяет значительно улучшить географическое распределение студентов, а также приглашать из отдаленных стран достойных кандидатов, которые иначе — исключительно по материальным причинам — не смогли бы принять участие в работе сессии. Поэтому хотелось бы надеяться, что вышеупомянутые правительства продолжат предоставление финансовой помощи и, более того, если это возможно, предоставят одну или две дополнительные стипендии, так как изменения, происшедшие в соотношении некоторых валют в течение 1971 года, снизили реальную ценность

предоставляемых стипендий. Следует отметить, что имена лиц, которым предоставляется стипендия, сообщаются правительствам, предостав-

ляющим стипендии, а лица, получающие стипендии, информируются об источнике их финансирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания государств-членов по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, переданные Комиссии международного права в соответствии с разделом III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи*

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>		<i>Стр.</i>
<i>Примечание</i>	407	Норвегия	419
Австралия	408	Руанда	419
Аргентина	408	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	420
Бельгия	408	Соединенные Штаты Америки	421
Бразилия	409	Союз Советских Социалистических Республик	421
Дания	409	Украинская Советская Социалистическая Республика	422
Израиль	411	Франция	422
Иран	412	Чехословакия	423
Канада	412	Швеция	424
Колумбия	415	Эквадор	424
Куба	416	Югославия	424
Кувейт	416	Ямайка	425
Мадагаскар	417	Япония	425
Нидерланды	417		
Нигер	419		

ПРИМЕЧАНИЕ

Тексты конвенций, ссылки на которые имеются в данных замечаниях, см. в следующих источниках:

Конвенция о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 596, p. 261.
Конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 500, p. 95.
Конвенция о предотвращении актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с ними вымогательства, имеющих международное значение, и наказания лиц, виновных в совершении таких актов (Вашингтон, 2 февраля 1971 года)	<i>OAS Official Records</i> , OEA/Ser.A/17 (Washington D. C., OAS General Secretariat, 1971), p. 6.
Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (Нью-Йорк, 21 ноября 1947 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 33, p. 261.
Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк, 13 февраля 1946 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 1, p. 15.
Конвенция о специальных миссиях (Нью-Йорк, 8 декабря 1969 года)	Резолюция 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.
Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 года)	ICAO, document 8966, p. 1.
Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 года)	ICAO, document 8920, p. 1.
Единая конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 520, p. 204.

* Замечания, содержащиеся в этом приложении, были первоначально распространены в качестве документов A/8710/Add.1 и A/8710/Add.2.

Австралия

[Подлинный текст на английском языке]
[25 апреля 1972 года]

В существующих конвенциях уже имеются положения, требующие от значительного числа государств земного ша-

ра предоставления защиты дипломатам. Весьма сомнительно, чтобы для государств, не входящих в эту группу, еще один проект статей был более приемлемым, чем существующие конвенции. Под конвенциями подразумеваются Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях, положения которых требуют от государств, являющихся сторонами этих конвенций, относиться к диплома-

тическому представителю или консулу «с должным уважением» и принимать «все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство».

Под «другими лицами, имеющими право на специальную защиту в соответствии с международным правом», видимо, подразумеваются лица, связанные с международными организациями, то есть представители, участвующие в работе заседаний, должностные лица и т. д. В проекте статей по вопросу о представительстве государств в их сношениях с международными организациями^a статус представителя, участвующего в работе заседаний международных организаций, является аналогичным статусу дипломата. Казалось бы, что в отношении мер защиты проект является подобием таких документов, как Конвенция Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений о привилегиях и иммунитетах. С другой стороны, нам не известен ни один применяемый в отношении международной организации документ, положения которого требуют от государств, являющихся сторонами данного документа, предоставлять защиту должностным лицам. Обычно существует противоположная ситуация, при которой должностным лицам предоставляется защита от действий самого государства, то есть им предоставляется иммунитет от ареста.

При таком положении, вероятно, работа Комиссии международного права по подготовке еще одного проекта статей, касающихся правонарушений в отношении дипломатов, консулов, представителей, участвующих в работе заседаний, и т. д., не будет иметь большого значения. Было бы весьма полезно, если бы Комиссия изучила положение и разработала руководство в отношении того, каким образом государства могли бы проводить в жизнь требования существующих конвенций. Комиссия могла бы изучить различные методы осуществления государствами этих требований и разработать кодекс желательной практики. Представляется, что это предложение не противоречит функциям Комиссии по содействию «прогрессивному развитию международного права и его кодификации».

Что касается «других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом», защита которых не предусматривается существующими или уже разработанными проектами конвенций, то масштабы данной проблемы, если такая проблема существует, остаются неясными. Возможно, это является чем-то большим, и этим вопросом могла бы заняться сама Организация Объединенных Наций. Представляется, что при нормальных условиях такие лица не были бы объектом внимания со стороны политических активистов, какими являются теперь представители государств. При условиях, отличающихся от нормальных, действительность какой-либо конвенции в любом случае является спорной. Такое положение могло бы, конечно, измениться, если по-прежнему будут расти роль и влияние международных организаций.

^a См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), стр. 329 и далее, документ A/8410/Rev.1, глава II, D.

Аргентина

[Подлинный текст на испанском языке]
[29 июня 1972 года]

1. Одним из принципов международного договорного и обычного права является положение о том, что государства обязаны эффективным образом заботиться о личной неприкосновенности дипломатических агентов и других официальных иностранных представителей. Эта обязанность относиться к ним с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство была четко провозглашена в статье 29 Конвенции о дипломатических сношениях и в статье 40 Конвенции о консульских сношениях и в статье 29 Конвенции о специальных миссиях.

2. Что касается национального законодательства, то было бы, по-видимому, уместно указать на соответствующие части следующих статей конституции Аргентины:

«Статья 100. В функции Верховного суда и низших судов Республики входит изучение и решение всех дел, касающихся вопросов, предусмотренных Конституцией и законами государства, с оговоркой, предусмотренной пунктом II статьи 57...; в-просов, касающихся послов, посланников и иностранных консулов...»

Статья 101. В этих случаях Верховный суд осуществляет свою юрисдикцию как апелляционная инстанция в соответствии с положениями и исключениями, предусмотренными Конгрессом; но во всех делах, касающихся послов, посланников и иностранных консулов, и в делах, в которых какая-либо провинция является стороной, Верховный суд выступает в качестве единственной и окончательной инстанции.

Эти конституционные положения приводятся в качестве доказательства тех гарантий, которые государство Аргентина предоставляет иностранным дипломатам в тех делах, в которых они могут быть «сторонами» без ущерба для излагаемого ниже.

3. Следует добавить, что статья 221 Уголовного кодекса с учетом изменений, внесенных в ее текст Законом № 17567, гласит:

«Подвергается тюремному заключению строгого режима на срок от шести месяцев до трех лет:

1) любое лицо, нарушившее неприкосновенность главы государства или представителя иностранной державы;

2) любое лицо, оскорбившее достоинство одной из указанных персон во время ее пребывания на территории Аргентины».

И наконец, следует сказать о том, что, если жертвой преступления является дипломатический или консульский агент, Верховный суд обладает единственной и окончательной компетенцией для рассмотрения таких дел^a.

^a *Fallos de la Corte suprema*, vol. 272*, p. 87; *ibid.*, vol. 277, p. 69; принято недавно [19 июля 1971 года], *ibid.*, vol. 280, p. 164.

Бельгия

[Подлинный текст на французском языке]
[2 июня 1972 года]

Нижеложенные замечания носят предварительный характер и относятся главным образом к области международного публичного и частного права. Бельгия намеревается сформулировать более существенные замечания на одном из последующих этапов разработки проекта конвенции, в частности в области международного уголовного права.

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

A. Значение конвенции

1. Конвенция должна быть разработана таким образом, чтобы встретить возможно более широкое одобрение.

2. Преследуемая цель состоит в обеспечении безопасности лиц, которым угрожает похищение или которые стали жертвами похищения. Основной целью должно быть предотвращение подобных актов.

B. Ответственность государства пребывания

3. Следовало бы исходить из возлагаемой на государство пребывания обязанности обеспечивать надлежащую защиту аккредитованных в нем дипломатов. Поэтому можно было бы согласиться рассматривать это государство в качестве виновного всякий раз, когда оно не выполняет просьбу дипломата о предоставлении ему защиты в разумных пределах. Следовательно, важно уточнить в конвенции меры защиты, которые обязано принимать государство пребывания.

4. Основа защиты заключается в особом юридическом статусе дипломатов и, в дополнительном порядке, членов их семей, как это установлено в Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях.

С. Судебные меры

5. Между государствами должно устанавливаться эффективное судебное сотрудничество, как только дипломат стал жертвой покушения. Оно должно выражаться в первую очередь в обязанности правительства государства пребывания информировать правительство аккредитующего государства о всех деталях, которые ему известны.

6. Одна из целей проекта конвенции должна состоять в том, чтобы квалифицировать определенные правонарушения, затрагивающие международные отношения, как международные преступления, чтобы лица, совершившие эти нарушения, могли быть судимы компетентными органами любого государства, на территории которого они обнаружены, если не возбуждено дело об их выдаче.

Д. Возмещение убытков

7. Возмещение за правонарушения, которое затрагивает ответственность государств пребывания в отношении убытков, причиненных этими правонарушениями, представляется особенно важным. Действительно, до сегодняшнего дня эта ответственность не санкционируется никаким юридическим обязательством.

Было бы желательно, чтобы правительство государства, на территории которого преступление было совершено, было обязано возместить убытки жертве или ее семье.

II. ЧАСТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Проект статей, представленный Соединенными Штатами Америки (A/CN.4/L.182)^a, требует следующих замечаний:

Статья 1, пункт 2

Подпункт *a* может создать пробел;

подпункт *b* имеет в виду маловероятные случаи.

Оба подпункта устраняют обязанности третьих государств, которые не будут более обязаны выдавать предполагаемых виновников правонарушений, хотя и можно допустить, что последние будут искать убежище на территории этих государств.

Статья 3, пункты 2 и 4

Редакция пункта 2 и пункта 4 может создать некоторые затруднения. Государство не может быть связано конвенцией, к которой оно не присоединилось.

Редакция подпунктов *a*, *b* и *c* должна быть изменена и должна основываться на редакции подпункта *g*. Таким образом, пункт 4 мог бы быть опущен.

Статьи 4, 5, 6 и 7

Логически статья 7 должна была бы стать третьим пунктом статьи 4, которая должна стать статьей 6.

Вместо «суровых наказаний» (статья 7) следовало бы установить минимальные наказания.

Статья 6 должна была бы стать статьей 4.

Статья 9, пункт 2

Следует избегать давать виновникам оговоренных в Конвенции преступлений особые привилегии по сравнению с обычной системой предварительного заключения.

^a См. выше, стр. 245.

Бразилия

[Подлинный текст на английском языке]
[15 марта 1972 года]

Вопрос о правонарушениях или преступлениях, совершенных против лиц, пользующихся правом на особую за-

щиту, таких как дипломатические или консульские представители, представляет собой лишь один аспект более широкого вопроса, то есть вопроса о международных действиях в связи с правонарушениями или преступлениями, совершаемыми террористами. Что касается принятия соответствующей судебной процедуры для борьбы с терроризмом, то правительство Бразилии подчеркивало необходимость многостороннего сотрудничества для предупреждения, наказания и подавления террористических актов, поскольку они представляют собой одну из форм тайной деятельности, проводимой во всемирном масштабе для подрыва государственного строя различных государств, и являются нарушением самых законных прав человека. В рамках Организации американских государств Бразилия отстаивала ту точку зрения, что террористические акты, похищения и последующее требование выкупа должны квалифицироваться как тяжкие уголовные преступления против человечества, и соответственно подчеркивала необходимость принятия международных норм, определяющих такие преступления, в особенности в целях выдачи преступников. Лицам, совершающим террористические акты, должно быть отказано в праве на убежище, которое тем не менее должно остаться нетронутым в том, что касается его основных принципов, в особенности права властей, предоставляющих убежище, определять характер преступления, которое принудило просить предоставления убежища. Эта позиция преследует лишь цель предотвратить извращение смысла института убежища и не допустить его ошибочного применения как средства защиты уголовных преступников.

На третьей чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств (январь 1971 года) Бразилия выступила в поддержку широкого проекта конвенции, охватывающей предотвращение терроризма в целом, поскольку принятие ограниченной конвенции, то есть конвенции, сфера действия которой распространяется лишь на случаи, связанные с похищением дипломатов, консулов и других лиц, пользующихся правом на специальную защиту, сыграла бы лишь незначительную роль в достижении тех целей, которым она призвана служить. Лица, на которых распространялось бы действие такой ограниченной конвенции, уже пользуются достаточной международной юридической защитой.

Дания

[Подлинный текст на английском языке]
[18 апреля 1972 года]

1. По мнению правительства Дании, обязательства государств в отношении защиты дипломатов и других лиц надлежащим образом установлены в международном праве путем кодификации в действующих конвенциях, таких как конвенции 1961 года и 1963 года о дипломатических и консульских сношениях.

2. Поэтому в настоящее время, видимо, нет необходимости уделять так много внимания вопросу об этом обязательстве, а скорее следует уделить внимание вопросу об обязательстве, предусматривающем условия, при которых лицо, совершившее такие преступления, задерживается в третьей стране. По мнению Дании, в этом отношении существует сходство между данной целью и целями конвенций, заключенных в Гааге в 1970 году и в Монреале в 1971 году, соответственно, о борьбе с незаконным захватом воздушных судов и о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.

3. Во-первых, представляется, что имеется один и тот же «международный элемент» в обоих случаях. В конвенциях о гражданской авиации объектом защиты является бесперебойное сообщение между странами и народами. В настоящей Конвенции объектом являются связь и отношения между правительствами.

4. Во-вторых, существует, видимо, также необходимость ввести основные элементы, содержащиеся в конвенциях о гражданской авиации, а именно:

a) создать систему международного сотрудничества, имеющую целью предупреждение или пресечение таких преступлений или защиту потерпевших лиц;

б) разработать свод правовых норм, которые будут предусматривать наказание лиц, совершивших преступления, либо путем их выдачи, либо путем уголовного преследования в государстве, в котором они задержаны; другими словами, правовых норм, которые расширяют возможности осуществления выдачи преступника и обязывают государства применять нормы международной юрисдикции в таких вопросах;

с) создать основу для осуждения в международном плане таких преступлений и создать правовую основу для оказания морального (или политического) давления на другие государства или организации, которые, возможно, освободили бы лиц от ответственности за преступление.

5. В свете вышеуказанных соображений представители группы государств (включая Данию) на совещании в Риме в феврале 1971 года разработали проект конвенции, обычно именуемый «Римским проектом», текст которого на английском языке прилагается^а. По мнению правительства Дании, этот проект, который в значительной мере соответствует Гаагской и Монреальской конвенциям, будет представлять собой приемлемую основу для разработки окончательного проекта конвенции, в частности вследствие того, что содержащиеся в нем положения, касающиеся выдачи преступника, наказания и юрисдикции, следует рассматривать как максимальные результаты, которые могут быть достигнуты при наличии согласия большинства государств. Иллюстрацией к этому могут служить следующие примеры:

а) Гаагская конференция достаточно наглядно показала, что по различным причинам большинство государств не смогут принять положения относительно обязательной выдачи преступника. Сбалансированную систему выдачи или наказания преступника, одобренную Гаагской конференцией и также принятую в Монреале, следует рассматривать как оптимальные результаты, которые могут быть достигнуты на международной конференции;

б) вопрос о том, следует ли не принимать во внимание политические мотивы, стоящие за преступлением, и рассматривать преступный акт как «обычное преступление», явился наиболее спорным вопросом в Гааге. Решение было найдено путем включения слов «без какого бы то ни было исключения» в статью 7 этой Конвенции (а также Монреальской конвенции);

с) не было принято положение о том, что государство, которое обуславливает выдачу преступника наличием договора, должно рассматривать конвенцию в качестве достаточной правовой основы. Фактическая формулировка (в пункте 2 статьи 8) гласит: «может по своему выбору...».

6. Гаагская конвенция была принята 74 голосами при двух воздержавшихся, причем никто не голосовал против. В последний день Конференции она была подписана 50 государствами и с тех пор нашла широкое признание. В соответствии с этим и в связи с вышеупомянутыми соображениями конференция в Монреале в целом пришла к соглашению о принятии без дальнейшего обсуждения норм относительно выдачи, наказания и юрисдикции, изложенных в Гаагской конвенции. Поэтому представляется, что если бы при разработке новой конвенции не учитывались правовые нормы Гаагской конвенции, то это привело бы к созданию ненужных трудностей в вопросах, широко приемлемое решение которых уже было найдено.

7. Высказывалось мнение, что Гаагская конвенция отличается от конвенции о защите дипломатов в том, что когда речь идет о насильственном захвате (самолета), то для этого преступления характерно, что преступник перемещается из страны, в которой было совершено или начато преступление, в какую-либо другую страну, в то время как для преступлений, совершенных против дипломатов, является характерным то, что преступники остаются в пределах данной территории. По мнению Дании, это различие существенно, поскольку Гаагская конвенция предусматривает также и тот случай, когда преступник задерживается позднее в третьей стране, то есть в государстве, которое не

имеет никакого официального отношения к совершенному преступлению. Кроме того, следует иметь в виду, что Монреальская конвенция предусматривает именно такой случай, когда преступники остаются в данной стране (однак могут на более позднем этапе искать убежища в третьей стране).

8. Некоторые государства, в частности, подчеркнули, что конвенция должна быть сформулирована таким образом, чтобы не препятствовать государству, стремящемуся освободить потерпевшее лицо путем ведения переговоров с лицами, совершившими похищение, или каким-либо другим образом, а не путем обеспечения ареста лиц, совершивших похищение. По мнению Дании, независимо от формулировки конвенции, государство в силу чрезвычайных обстоятельств должно свободно предпринимать такие действия. Однако если бы можно было включить при формулировании текста конвенции надлежащее положение, предусматривающее этот случай, то правительство Дании готово было бы поддержать это предложение.

9. Хотя, как было указано выше, правительство Дании считает «Римский проект» приемлемой основой для разработки проекта конвенции, существует некоторое сомнение относительно целесообразности того, чтобы круг лиц, подлежащих защите, был столь широким, как это предусмотрено в проекте.

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

Государства, являющиеся сторонами настоящей конвенции («Римский проект»),

учитывая, что акты нападения на лиц, имеющих определенный статус, серьезно угрожают безопасности этих лиц и могут нарушить мирные отношения между государствами,

учитывая, что осуществление таких актов является вопросом, вызывающим серьезную озабоченность,

принимая во внимание свои обязательства в соответствии с международным правом о защите, путем принятия всех надлежащих мер, иностранных лиц, имеющих определенный статус и находящихся на их территориях,

учитывая настоятельную необходимость в сотрудничестве между государствами с целью предотвращения таких актов нападения, а также с целью наказания правонарушителей, где бы они ни находились,

согласились о нижеследующем:

Статья I

Эта Конвенция применяется в случае правонарушений, направленных против лиц, которые являются гражданами Договаривающегося государства, или правонарушений, которые имели место на территории Договаривающегося государства с целью насильственного похищения, убийства или других актов покушения на жизнь или физическую неприкосновенность тех лиц, в отношении которых государство несет обязательство в соответствии с международным правом о предоставлении специальной защиты, и в частности:

а) членов постоянных или специальных дипломатических миссий и членов консульских учреждений;

б) гражданских представителей государств, выполняющих официальную миссию;

с) сотрудников международных организаций при исполнении ими официальных функций;

д) лиц, чье присутствие и деятельность за границей являются оправданными в связи с выполнением гражданской задачи, определенной международным соглашением о техническом сотрудничестве или предоставлении помощи;

е) членов семей вышеуказанных лиц.

^а См. ниже, «Рабочий документ».

Статья 2

Каждое Договаривающееся государство принимает все надлежащие меры с целью предотвращения правонарушений, указанных в статье 1, и наказания лиц, их совершивших.

Статья 3

1. Каждое Договаривающееся государство предпринимает такие меры, которые оно считает необходимыми для установления своей юрисдикции в отношении правонарушений, указанных в статье 1, не только в том случае, когда они совершены на его территории, но также и тогда, когда они направлены против лица, являющегося гражданином этого Договаривающегося государства, независимо от того, где совершены эти правонарушения.

2. Каждое Договаривающееся государство подобным же образом предпринимает такие меры, которые оно сочтет необходимыми для установления своей юрисдикции в отношении правонарушений, в случае когда предполагаемый правонарушитель находится на его территории, и оно не осуществляет его выдачу в соответствии со статьей 5 любому из государств, упомянутых в пункте 1 настоящей статьи.

3. Эта Конвенция не исключает какой-либо формы уголовной юрисдикции, осуществляемой в соответствии с национальным законодательством.

Статья 4

Договаривающееся государство, на территории которого находится предполагаемый правонарушитель, если оно не осуществляет его выдачи, обязано без какого бы то ни было исключения и независимо от того, совершены ли эти враждебные акции на его территории или нет, передать дело на рассмотрение компетентных органов с целью его судебного преследования. Эти органы выносят свое решение таким же образом, как и в случае любого другого обычного преступления, имеющего серьезный характер, в соответствии с законодательством этого государства.

Статья 5

1. Предполагается, что правонарушения, указанные в статье 1, должны быть включены в любой договор об экстрадиции, существующий между Договаривающимися государствами, как правонарушения, в результате которых правонарушитель подлежит выдаче. Договаривающиеся государства обязуются включить эти правонарушения в качестве правонарушений, в результате которых преступник подлежит выдаче, в любой договор об экстрадиции, который будет заключен между ними.

2. Если Договаривающееся государство, обуславливающее выдачу преступника наличием договора, получает запрос о выдаче от другого Договаривающегося государства, с которым оно не заключало договора об экстрадиции, оно может по своему выбору рассматривать эту Конвенцию в качестве правовой основы для выдачи в зависимости от правонарушения. Экстрадиция должна осуществляться в соответствии с прочими условиями, предусмотренными законодательством запрошенного государства.

3. Договаривающиеся государства, которые не обуславливают выдачу преступника наличием договора, должны рассматривать между собой эти правонарушения в качестве правонарушений, в результате которых преступник подлежит выдаче на условиях, предусмотренных законодательством запрошенного государства.

4. В целях выдачи преступников правонарушения рассматриваются между Договаривающимися государствами, как если бы они были совершены не только в том месте, где это в действительности произошло, но также и на территориях государств, обязанных установить свою юрисдикцию в соответствии с пунктом 1 статьи 3.

Статья 6

1. Договаривающиеся государства оказывают друг другу всемерную помощь в связи с осуществлением уголовного преследования лиц, совершивших правонарушения, указанные в статье 1. Законодательство запрошенного государства применяется во всех случаях.

2. Положения пункта 1 настоящей статьи не затрагивают обязательств, взятых в соответствии с любым другим договором, двусторонним или многосторонним, который регулирует или будет регулировать в целом или частично осуществление взаимного сотрудничества в области уголовного права.

. . . (Статьи заключительной части).

Израиль

[Подлинный текст на английском языке]
[29 марта 1972 года]

Взятый в более широком контексте вопрос об охране представительств — независимо от того, являются ли они постоянными или временными, — аккредитованных при международных организациях, нельзя отделить от проблемы охраны дипломатических представительств в целом. Хотя частности могут варьироваться в зависимости от конкретных положений «соглашений о центральных учреждениях...» и аналогичных документов, основополагающие элементы права являются общими для всех представительств иностранного государства — дипломатических или консульских, — находящихся на территории страны пребывания с ее ведома и согласия. Правительство Израиля вынуждено подчеркнуть этот момент с самого начала, так как некоторые из его представительств за границей явились объектами преднамеренных и политически мотивированных нападений, и более того, в результате этих нападений некоторые из сотрудников его дипломатической службы или их супруги были убиты или ранены. Другие служащие явились жертвами преступных нападений, которые, вероятно, в целом не мотивировались конкретными политическими соображениями.

В этой связи правительство Израиля отмечало, что после того, как в различных районах мира были совершены имевшие роковой исход нападения на дипломатов, Комиссия международного права в 1971 году еще раз в категорической форме подтвердила обязанность государства пребывания уважать и обеспечивать уважение личности тех лиц, которых это касается, и принимать с этой целью необходимые меры, включая «предоставление специальной охраны там, где этого требуют обстоятельства» (проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, статья 28, комментарий, пункт 3^a). Время от времени необходимо в недвусмысленной форме напоминать об основополагающем характере этого правила, которое является и должно являться главным принципом. Возможное преуменьшение значения этого принципа, которое подразумевается в доктрине, выдвигаемой в разделе 5 главы VI рабочего документа, подготовленного Генеральным секретарем и озаглавленного *Обзор международного права*^b, по-видимому, заходит слишком далеко в поисках «справедливости». В связи с этим некоторые из положений этого документа должны быть подвергнуты очень внимательной проверке, прежде чем они могут быть приняты в качестве позитивного международного закона.

В своей оценке правовых вопросов правительство Израиля исходит из одного из бесспорных правил публичного международного права, заключающегося в том, что государства несут главную и основную ответственность за

^a Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), стр. 340 и далее, документ A/8410/Rev.1, глава II, D).

^b Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 1, документ A/CN.4/245.

обеспечение безопасности всех иностранных граждан или иностранной собственности в пределах их территории, что они должны осуществлять это путем превентивных и репрессивных действий и что это правило является еще более бесспорным в отношении иностранного дипломатического персонала, если учесть, что именно при посредстве дипломатических контактов оказывается возможным мирное сосуществование государств.

Первая обязанность принимающего государства, совершенно очевидно, касается принятия превентивных мер, и оно должно нести ответственность во всех случаях, когда оно не принимает всех разумных мер по предотвращению нарушений и актов, причиняющих ущерб. Такие превентивные меры предполагают соответствующие двусторонние контакты и сочувственное рассмотрение жалоб, особенно тех, которые поступают после получения предупреждений или угроз того, как уже имели место нападения на граждан посылающего государства или на его учреждения, или на какие-либо объекты, которые символизируют это государство за границей (выставки, корабли, эмблемы и т. д.). Власти принимающего государства должны также одновременно сообщать иностранным представительством любые сведения, которыми они могут располагать в этом отношении. В ряде стран недостаточность полицейских сил и персонала охраны и тот риск, к которому это приводит, часто в значительной степени компенсируются за счет современных технических средств предупреждения преступлений и охраны персонала и помещений. Хотя это кажется само собой разумеющимся, по-видимому, уместно было бы напомнить правительствам стран пребывания о том, что на них возлагается общая обязанность содействовать установлению технических средств такого рода, если дипломатическое представительство считает это необходимым в целях своей безопасности. Этот вопрос нельзя оставлять исключительно на усмотрение властей принимающего государства.

Трудно говорить в общем плане о характере тех превентивных мер, которые должны приниматься, поскольку многое зависит от местных условий. В числе этих мер могут быть полицейский кордон вокруг дипломатических служебных и жилых помещений, защита дипломатов и членов их семей, находящихся в них или передвигающихся в пределах принимающего государства, контроль за почтой и посылками, поступающими в их адрес, и даже предоставление разрешения дипломатам носить оружие в целях личной защиты или предоставление им защиты в лице вооруженных охранников на территории их помещений. Обращается внимание на некоторые местные меры по созданию зон безопасности вокруг иностранных дипломатических и консульских учреждений. Приведенные в данном абзаце примеры носят лишь иллюстративный характер.

Совершенно очевидно, что полицейские меры охраны не должны чинить препятствия посетителям, которые направляются в дипломатические учреждения и входят в них с добрыми намерениями.

Не менее важными являются различные меры предотвращения, включая наличие правовой системы, достаточной для того, чтобы предотвратить акты насилия, а также системы полицейских и других сил, необходимых для предоставления требуемой защиты. Неспособность проявить должное внимание в вопросах предоставления защиты недопустима. В число мер предотвращения входят наказание за преступное вмешательство в деятельность дипломатического или консульского персонала (постоянной или специальной миссии), в том числе за нанесение оскорбления словом или жестом. Соответствующее наказание на основе общих положений без рассмотрения апелляции о смягчении наказания по той причине, что данный акт есть политическое преступление, является элементом действующего в таких вопросах правосудия, поскольку его цель — не только определить обвиняемому наказание, соразмерное участи конкретной жертвы преступления, но и обеспечить также безопасность службы. Здесь также необходимо осуществлять правосудие, и, более того, широкой публике должно быть известно, что это правосудие осуществляется. Долг государственного обвинителя — какой бы ни была обычная процедура уголовных дел — с самого начала и до

тех пор, пока не будут исчерпаны все апелляционные средства, следить за тем, чтобы лица, совершившие преступление против иностранных государств, их дипломатических и консульских представительств и аккредитованного при них персонала, незамедлительно предстали перед судом и чтобы должным образом был вынесен и приведен в исполнение приговор.

В том случае, если преступник такого рода не является гражданином принимающего государства, может быть возбуждено дело о его выдаче, и поэтому необходимо в срочном порядке принять соответствующее правило в рамках международных обязательств. Возможно, было бы полезно, если бы Комиссия международного права выработала минимальные стандарты наказаний, с тем чтобы таким путем тоже указать на нормы ответственности принимающего государства и его обязательства по обеспечению безопасности дипломатического персонала.

Правительство Израиля отметило, что Комиссия международного права предполагает поставить вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, на своей двадцать четвертой сессии (1972 год). Правительство Израиля будет с нетерпением и интересом ждать сообщений Комиссии о достигнутых успехах.

Иран

*[Подлинный текст на французском языке
15 марта 1972 года]*

1. Изучение вопроса о защите дипломатов, проведенное Комиссией международного права, а также Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи, позволило подтвердить важность основной нормы дипломатического права, касающейся неприкосновенности дипломатических помещений и уважения личности дипломатов.

2. Проявления насилия в отношении дипломатов таят себе опасность парализовать нормальное поддержание международных отношений. Для выполнения своих функций дипломат должен находиться под защитой от любых враждебных актов, откуда бы они ни исходили.

3. Императорское правительство Ирана поддерживает идеи подготовки Комиссией международного права проекта международной конвенции, направленной на укрепление средств защиты дипломатов, которые уже предусмотрены в действующих международных документах.

4. Представляется целесообразным поручить Комиссии международного права согласовать необходимость окончания изучения вопросов, которым она уже уделяет первоочередное внимание, с необходимостью предоставить Генеральной Ассамблее в кратчайший, по возможности, срок этот проект конвенции, учитывая особое значение, которое имеет выработка проекта конвенции о защите дипломатов.

Канада

*[Подлинный текст на французском языке
25 апреля 1972 года]*

Безопасность и отсутствие принуждения являются двумя основными элементами, определяющими межгосударственные и международные отношения. Именно поэтому одним из основополагающих, издавна установившихся принципов международного права является неприкосновенность послов и сопровождающих их лиц — неприкосновенность, которая возлагает на принимающее государство обязанность по защите их от любого посягательства на их личность, свободу и достоинство. Этот принцип неприкосновенности остается и в наше время также основным принципом нормального развития международных отношений. Новые виды посягательств на дипломатическую и консульскую неприкосновенность, свидетелями которых мы были на протяжении последних лет, должны пресекаться соответствующим образом. По мнению канадского правительства, весьма желательна выработка такой международной конвенции

которая гарантировала бы принцип неприкосновенности дипломатических агентов — этот издавна установившийся и общепризнанный принцип международного права.

Венские конвенции 1961 года о дипломатических сношениях и 1963 года о консульских сношениях уже утвердили и кодифицировали принцип неприкосновенности. Предусматриваемая сейчас конвенция должна включать меры превентивного и репрессивного характера, благодаря сдерживающему действию которых лица или группы лиц, намеревавшиеся использовать представителей или агентов иностранных государств или международных организаций в качестве орудия политического нажима на какое-либо правительство или в качестве международной трибуны, отказывались бы от своего намерения. Целесообразно, чтобы Комиссия международного права включила в предполагаемый проект конвенции главным образом те элементы, которые наиболее эффективно содействовали бы предотвращению преступлений в отношении иностранных представителей. Этот сдерживающий фактор должен, по мнению правительства Канады, лежать в основе любой конвенции, направленной на обеспечение безопасности международных отношений путем усиления охраны дипломатов, консулов и других международных официальных лиц.

Правительство Канады желает также, чтобы конвенция, которая будет выработана, носила относительно простой и ограниченный по своему охвату характер из следующих соображений: подобная конвенция неизбежно будет касаться еще мало изученных областей международного права, которыми, возможно, должна будет заниматься Комиссия международного права, таких как политическое убежище, ответственность государств, экстерриториальная уголовная юрисдикция. Углубляться в эти области — значит рисковать вызвать противоречия, что делает конвенцию неприемлемой для некоторых стран. Ради сдерживающего фактора, о котором говорилось выше, целесообразно было бы предусмотреть конвенцию, ограниченную по своему юридическому назначению, но приемлемую для большинства государств. С этой целью правительство Канады выступает за особо ограничительный подход к вопросу о категориях лиц, на которых распространяется принцип неприкосновенности, и о категориях преступлений, подпадающих под действие конвенции.

Правительство Канады с интересом изучило принятую Организацией американских государств Конвенцию 1971 года о предотвращении актов терроризма и наказании лиц, виновных в совершении таких актов, проекты конвенций о защите дипломатов и других лиц, представленные Уругваем^а и Соединенными Штатами Америки (A/CN.4/L.182)^б, а также «Римский проект»^в. Комиссия международного права найдет там, несомненно, конструктивные элементы, которые она сможет объединить в один документ международного значения. В свою очередь, правительство Канады при определении своей позиции в отношении составных элементов будущей конвенции также основывалось на вышеупомянутых документах, как указывается ниже.

Лица, имеющие право на защиту

В вышеупомянутых документах используется выражение: «лица, имеющие право на специальную защиту в соответствии с международным правом» или нечто подобное. В «Римском проекте» приводится ряд примеров; проект Соединенных Штатов дает ограничительный список, со ссылкой на другие международные документы. В результате этого в конвенцию вносится некий сомнительный элемент. Поскольку смысл выражения «лица, имеющие право на специальную защиту» недостаточно четко определен в международном праве, договаривающиеся государства оказались бы вынужденными брать на себя обязательство, точный объем которого остается неясным. Даже в самом узком значении это выражение может охватывать множество лиц, что значительно отягощает обязательство договаривающихся

государств; оно охватывает чрезмерно широкий круг лиц. Опыт последних лет показывает, что в качестве орудия политического нажима используются именно те лица, которые занимают наиболее представительные и важные посты. Основная цель конвенции должна заключаться в том, чтобы обеспечить защиту против преступлений, совершаемых в силу официального статуса жертвы, а во избежание излишних злоупотреблений ею конвенция, по мере возможности, не должна предусматривать санкции в отношении тех преступлений, когда специальный статус жертвы не принимается в расчет. Если конвенция будет охватывать большое число иностранных граждан, она в конечном счете должна будет предусматривать санкции главным образом в отношении преступлений, международное значение которых связано лишь с официальным статусом жертвы, что является случайным фактором. Этого можно избежать, если ограничить применение конвенции лишь теми случаями, когда предполагаемому правонарушителю был известен специальный статус жертвы. Однако это условие ослабило бы действенность конвенции, так как лицо, совершившее преступление, имело бы удобный предлог избежать наказания. Лица, которых надлежит защитить, — это иностранные высокопоставленные должностные лица (главы государств, главы правительств, министры или лица в ранге министров), дипломаты и консульские должностные лица, а также лица, на которых распространяется неприкосновенность этих двух категорий лиц в соответствии с Венскими конвенциями о дипломатических сношениях и консульских сношениях, равно как и высшие должностные лица крупных международных организаций и представители государств при этих организациях. Лица, подпадающие под действие Конвенции о специальных миссиях, не должны пользоваться защитой будущей конвенции. В силу их частого перемещения и отсутствия рекламы они значительно меньше подвергаются той опасности, которая угрожает представителям постоянных миссий. Тот далеко не восторженный прием, который до сих пор встречает эта Конвенция, свидетельствует об опасности, которую таит в себе конвенция, слишком быстро раздвигающая границы международного права.

В большинстве случаев лица, не являющиеся высшими должностными лицами и представителями или агентами иностранных государств или международных организаций, достаточно защищены на основе общей ответственности государств в отношении защиты иностранных граждан, находящихся на их территории.

Преступления

Лишь серьезные посягательства на неприкосновенность лиц, охраняемых намечаемой конвенцией, должны рассматриваться как преступление, а именно убийство, похищение, незаконная изоляция, серьезное нападение. Целесообразно не создавать новых категорий преступлений, не охваченных внутренним правом договаривающихся государств; тем не менее правительство Канады отнеслось бы положительно к включению положения, предусматривающего более строгие меры наказания за преступления, жертвами которых являются лица, охраняемые конвенцией. Оно предлагает также, учитывая особые обстоятельства и международные последствия этих преступлений, чтобы договаривающиеся государства признали, что эти преступления не должны квалифицироваться как политические преступления; они должны рассматриваться как уголовные преступления и давать основание для выдачи преступника. Лица, совершившие эти преступления, не должны также пользоваться правом политического убежища. Без этих ограничений сдерживающее действие конвенции было бы серьезно ослаблено. Правительство Канады надеется, что государства, поддерживающие идею политического убежища, согласятся с ограничением, касающимся преступлений, отмеченных печатью насилия и вызывающих всеобщее осуждение. Преступления, совершаемые против иностранных представителей, следует дифференцировать от преступлений, совершаемых непосредственно против безопасности или против правительства государства одним из его граждан. Если не будут установлены разумные ограничения в отношении предоставления политического убежища, иностран-

^а Документ A/C.6/L.822.

^б См. выше, стр. 245.

^в См. ниже, стр. 410.

ные представители могут оказаться на длительное время невинными жертвами внутренней политической борьбы принимающих государств. Без этого ограничения предполагаемая конвенция не имела бы большого смысла. Возможно, некоторые государства придерживаются того мнения, что не следует налагать никаких ограничений в отношении уступок, на которые может пойти принимающее государство при переговорах в этих условиях, и что принимающему государству нужно предоставить полную свободу в этом отношении. Однако нет необходимости специально включать в конвенцию те чрезвычайные меры, которые государство может оказаться вынужденным принять в силу особых обстоятельств. Международное право допускает некоторые нарушения договорных обязательств в тех случаях, когда затрагиваются высшие интересы обороны и безопасности государства.

Экстрадиция

Если в будущей конвенции будет признано, что преступления против дипломатов не должны рассматриваться как политические преступления, экстрадиция лиц, ответственных за эти преступления, в ряде случаев станет возможной в соответствии с уже существующими договорами. Тем не менее, чтобы усилить сдерживающее действие конвенции, необходимо включить в нее по меньшей мере несколько положений, подчеркивающих, что экстрадиция должна осуществляться согласно внутренним законам страны и в соответствии с договорами, регулирующими экстрадицию. Следует рассмотреть вопрос о том, нужно ли обращаться к положениям Гаагской конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, которая возлагает на государства обязательство включить упомянутые преступления в их существующие или будущие договоры об экстрадиции, либо целесообразно согласиться с менее жесткой формулировкой Единой конвенции о наркотических средствах, в соответствии с которой считается желательным, чтобы государства — участники Конвенции рассматривали упомянутые преступления как дающие основание для экстрадиции в соответствии с любым договором об экстрадиции, который заключен или будет заключен между участниками Конвенции.

Выбор формулировки, налагающей большие или меньшие обязательства на участников будущей конвенции, зависит от того, насколько удастся привести в соответствие две одинаково важные цели — достижение действительности конвенции и ее приемлемости для возможно большего числа государств. И, наконец, уголовное преследование преступника в стране, где не совершалось преступление, должно предусматриваться лишь в порядке исключения и только в том случае, когда нет возможности осуществить экстрадицию, либо потому, что не существует применимого закона или договора, либо потому, что предполагаемый преступник является гражданином данного государства.

Что же касается оговорки об экстрадиции за политические преступления, следует напомнить, что во многих договорах об экстрадиции уже имеется статья о посягательствах, которая предусматривает экстрадицию в случае некоторых особо серьезных политических преступлений.

Ответственность принимающего государства

В Венских конвенциях о дипломатических сношениях и о консульских сношениях не упоминается о том, как определяется ответственность принимающего государства в отношении посягательства на неприкосновенность представителей иностранных государств. Таким образом, принимающее государство не обязано доказывать, что оно приняло «соответствующие меры» для защиты иностранных представителей; характер и объем обязательств принимающего государства по-прежнему недостаточно четко определены; ни одно положение не предусматривает возмещения нанесенного ущерба. Эти пробелы должны быть восполнены, с тем чтобы избежать споров, которые могут нарушить

нормальные отношения между государствами или между государствами и международными организациями.

Когда представитель или агент иностранного государства, или международное должностное лицо явилось жертвой преступления, принимающее государство обязано возможно быстрее восстановить нарушенный принцип неприкосновенности и возбудить судебное преследование против виновных. В этом случае принимающее государство может оказаться перед дилеммой. Например, в случае похищения самое прямое и самое верное средство восстановить неприкосновенность жертвы будет заключаться в выполнении требований ее похитителей, каковы бы ни были последствия с точки зрения охраны порядка, безопасности государства и других внутренних интересов. Напротив, отказ от выполнения требуемых уступок ставит под угрозу здоровье и даже самую жизнь жертвы. Международное право в этом случае не предусматривает в отношении принимающего государства каких-либо норм поведения, и это правильно. При подобном положении вещей принимающее государство должно быть свободным в своих действиях, учитывая обстоятельства и затронутые интересы. Нельзя допускать, чтобы правительство в силу своего долга оказывать специальную защиту принимало все требования похитителей представителя иностранного государства. Никакая социальная система не в состоянии выполнить столь далеко идущее обязательство.

Но в любом случае, в интересах международных отношений, важно, чтобы было гарантировано справедливое возмещение. Проблемы определения ответственности практически неразрешимы. Возможно, следовало бы подумать о такой системе возмещения, которая основывалась бы не на ответственности, а скорее на принципах гостеприимства и вежливости. Принимающее государство в этом случае прежде всего компенсировало бы аккредитующее государство за ущерб, причиненный имуществу, или за посягательство на отдельных лиц в соответствии со шкалой, которая должна быть установлена, вместо того, чтобы вступать в трудные споры или делать неприятные признания в своей ответственности. Это обязательство в отношении возмещения имело бы также то преимущество, что оно побудило бы принимающее государство уделять больше внимания превентивным мерам. Что касается превентивных мер и заботы о защите иностранных представителей, то принимающему государству следует предоставить действовать по своему усмотрению. Несомненно, принимающее государство должно проявлять надлежащую бдительность и принимать специальные меры для обеспечения соответствующей защиты иностранных представителей; не следует полагать, однако, что в силу этого обязательства оно должно удовлетворять такие просьбы о защите, которые кажутся ему необоснованными, или инвестировать средства, которые чрезмерно обременят национальный бюджет страны. И напротив, меры защиты не должны применяться в отношении иностранных представителей вопреки воле последних и нельзя незаконным образом ограничивать их свободу действий.

Канадское право

В настоящее время ни одно специальное положение уголовного права Канады не касается преступлений против иностранных представителей. Похитители торгового представителя Соединенного Королевства в Монреале в 1970 году добились пропуска для выезда за границу после освобождения торгового представителя и не подверглись наказанию за совершенное преступление. Если они сейчас попадут в руки правосудия Канады, возможно, что они предстанут перед судом по обвинению в преступном похищении и содержании в изоляции иностранного представителя.

Что касается экстрадиции, договор, недавно подписанный Канадой и Соединенными Штатами Америки, содержит положение (статья 4), предоставляющее государству возможность отказа в экстрадиции, когда правонарушение, мотивирующее требование об экстрадиции, носит политический характер; тем не менее специально предусмотрено, что это положение не применимо к серьезным преступле-

ниям против лица, пользующегося специальной защитой в соответствии с международным правом⁴. Такое положение имеет то преимущество, что оно признает за государствами, о которых идет речь, право предоставления политического убежища, но вместе с тем исключает из области политических преступлений в прямом смысле этого слова косвенные, чрезвычайно серьезные политические преступления, жертвой которых являются невинные иностранцы и последствия которых выходят далеко за рамки внутренней политики, ставя под угрозу международные отношения в целом.

Заключение

Правительство Канады выступает в поддержку идеи международной конвенции, направленной на обеспечение наилучшим образом стабильности международных отношений путем обеспечения неприкосновенности иностранных представителей. Оно заверяет Комиссию международного права в своем желании сотрудничать в выработке проекта конвенции. Оно предлагает, чтобы во имя достижения эффективных результатов подобная конвенция имела ограниченный охват и включала в себя главным образом сдерживающие факторы, в частности такие, как строгое наказание и отказ в политическом убежище; такая конвенция должна содержать минимальное количество нововведений и обязательств, с тем чтобы к ней могло присоединиться в скором времени значительное большинство государств.

⁴ Статьи 3 и 4 договора и список преступлений, воспроизведенный в *International Legal Materials*, Washington (D. C.), vol. XI, No. 1 (January 1972), pp. 22 et seq.

Колумбия

[Подлинный текст на испанском языке]
[7 февраля 1972 года]

Колумбия до настоящего времени не присоединилась к Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года и к Конвенциям о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 февраля 1946 года и 21 ноября 1947 года; поэтому в Колумбии действует Декрет № 3135 от 1956 года^а.

В статье 10^б этого Декрета провозглашаются основные прерогативы, которые в соответствии с практикой и обычаем предоставляются дипломатам, а именно:

1. Личная неприкосновенность.
2. Неприкосновенность жилища и корреспонденции.

^а Colombia, *Diario Oficial* (Bogotá), 5 February 1957, XCIIIrd Year, № 29275, p. 281.

^б Помимо статьи 10 Законодательный декрет № 3135 содержит следующие статьи, которые, по мнению Секретариата, могут иметь отношение к данному вопросу:

Статья 2. Предоставление прерогатив и изъятий дипломатического характера всегда рассматривается как подчиненное соблюдению режима самой строгой международной взаимности.

Статья 3. Если ставится вопрос о взаимности в целях предоставления какой-либо привилегии, не рассматриваемой в настоящем декрете, и такая взаимность не вытекает из какой-либо конвенции, правительство может либо предоставить, либо не предоставить такую привилегию, исходя из своих интересов. Юридической взаимности оказывается предпочтение перед взаимностью фактической.

Статья 4. Применение режима международной взаимности возлагается исключительно на министерство иностранных дел, которое через свой протокольный отдел может расширить или ограничить определенные прерогативы в тех случаях, когда это требуется по мнению правительства, и разрешать любые спорные вопросы, возникающие в связи с истолкованием приведенных здесь положений.

3. Иммунитет от уголовной юрисдикции.

4. Иммунитет от гражданской юрисдикции со следующими исключениями:

а) когда дипломатический чиновник отказывается от иммунитета, выступая в качестве истца;

Статья 5. Обязательства Республики, вытекающие из заключенных соглашений по вопросам, аналогичным или сходным с рассматриваемыми в настоящем декрете, не затрагиваются настоящими положениями и, таким образом, остаются в силе до окончания сроков, предусмотренных в каждом соглашении. Для их продления и для заключения новых соглашений следует применять руководящие положения в этой области.

Статья 6. Ни один сотрудник дипломатической службы Колумбии не может требовать в стране пребывания признания привилегий или иммунитетов более широких, чем те, которые предоставляются дипломатическим или консульским агентам, аккредитованным в Колумбии.

Статья 7. Для признания любого вида прерогатив, изъятий или иммунитетов требуется, чтобы соответствующее лицо отвечало следующим условиям:

а) чтобы оно являлось должным образом аккредитованным лицом;

б) чтобы оно являлось гражданином аккредитующего государства и получало вознаграждение от своего правительства;

с) чтобы оно не занималось деятельностью, отличной от исключительного осуществления своих официальных функций, характер которых определен при аккредитовании.

Статья 8. Устанавливается следующая классификация для лиц, которые в соответствии с предыдущей статьей могут пользоваться прерогативами, привилегиями и иммунитетами:

а) *Аккредитованный дипломатический персонал*, в состав которого входят: нунций и чрезвычайный и полномочный посол; интернунций, чрезвычайный посланник и полномочный министр, поверенный в делах по назначению, временный поверенный в делах, советник-посланник, юрисконсульт, советник, первый секретарь, второй секретарь, третий секретарь, военный, военно-морской и военно-воздушный атташе, атташе по гражданским вопросам, атташе по специальным вопросам.

б) *Неаккредитованный дипломатический персонал*, в состав которого входят все перечисленные выше должностные лица, находящиеся транзитом на национальной территории или же с временным визитом в Республике, не будучи аккредитованными в Колумбии.

с) *Консульский персонал*, в состав которого входят следующие должностные лица: генеральный консул, консулы первого и второго класса, вице-консулы и консульские агенты.

д) *Международный технический персонал*, в состав которого входят должностные лица, не являющиеся колумбийскими гражданами, принадлежащие к организациям международного характера или к организациям технической помощи, которые направлены на работу в Колумбию или работают по договору с правительством страны. Для признания прерогатив руководителя технического учреждения или представителя международной организации применяются те же положения, что и к персоналу, перечисленному выше, в пункте а; к остальным сотрудникам — как к персоналу, перечисленному ниже, в пункте е.

е) *Официальный персонал*, в состав которого входят служащие иностранных учреждений, находящиеся на официальной службе в дипломатической или консульской миссии, получающие вознаграждение от того государства, которому принадлежит миссия, и занятые исключительно на этой службе.

(продолжение сноски на след. стр.)

- b) когда речь идет о делах, связанных с собственностью, включая вопросы владения, относящиеся к движимому или недвижимому имуществу, находящемуся в пределах национальной территории, и
- c) когда речь идет о делах, касающихся профессиональной деятельности, не связанной с функциями дипломатического агента.

В этой конкретной области не существует установившейся юридической практики или судебных процедур.

(продолжение сноски b)

f) *Обслуживающий персонал*, в состав которого входят служащие, не являющиеся колумбийскими гражданами, обеспечивающие домашние услуги любому из членов дипломатической миссии.

Статья 9. Привилегии и иммунитеты, как правило, распространяются на семью данного должностного лица, в состав которой входят супруга, незамужние дочери и сыновья в возрасте до 21 года, проживающие с этим должностным лицом и не занимающиеся частной деятельностью в целях обогащения.

Статья 18. По соображениям вежливости и по просьбе главы миссии может бесплатно предоставляться полицейская охрана расположения каждого иностранного дипломатического представительства.

Куба *

[Подлинный текст на испанском языке]
[22 августа 1972 года]

1. Революционное правительство Кубы не только не считает, что этот вопрос является срочным или важным, но считает его излишним, могущим привести к обратным последствиям и непрактичным по следующим причинам:

a) Было бы нецелесообразно братья за изучение новой конвенции о дипломатической неприкосновенности, поскольку речь идет о вопросе, который достаточно широко регулируется различными международными конвенциями, согласно которым ответственность за обеспечение должной защиты дипломатов, аккредитованных в государстве, возлагается на данное государство.

b) Конвенция, носящая только репрессивный характер, не сможет охватить или разрешить экономические, социальные и политические проблемы, которые являются причиной насилия, не допустить которое она стремится.

c) С другой стороны, конвенция, которая может быть принята, приведет к обратным последствиям и будет бесполезной. Обратные последствия конвенции объясняются тем, что, вместо того чтобы воспрепятствовать насилию, репрессивный характер конвенции будет способствовать проявлениям насилия; бесполезность конвенции объясняется тем, что многие государства не смогут ее ратифицировать; один — потому, что не захотят ущемлять право на предоставление убежища, которое они считают правильным и необходимым, другие — потому, что не захотят покушаться на внутреннюю юрисдикцию государства, поскольку именно оно несет ответственность за обеспечение правопорядка.

2. Кроме того, очевидно, что когда существующий порядок терпит крушение под действием неудержимых революционных сил, то новая конвенция будет бесполезной; она явится лишь позорной попыткой узаконить в международном правовом плане политику террора, проводимую тиранническими, непопулярными режимами, находящимися на службе империализма, и направленную против национально-освободительного движения.

3. Учитывая вышеизложенные соображения, мы решительно отрицаем, что этот вопрос является важным и срочным, и выступим против принятия какой-либо конвенции, носящей репрессивный характер, которая может быть представлена Генеральной Ассамблеей.

* Эти замечания были получены после окончания двадцать четвертой сессии Комиссии.

Кувейт

[Подлинный текст на английском языке]
[5 апреля 1972 года]

Дипломаты обладают специальным статусом, являясь представителями иностранных суверенных государств в государстве пребывания, и этот специальный статус предоставлен им обычаем и международным правом. Государство пребывания, принимая назначение дипломата на своей территории, обязано в то же время предоставить ему необходимую защиту, с тем чтобы он мог выполнять свои функции в качестве представителя суверенного государства.

Обязанность защищать аккредитованных дипломатов была определена Венской конвенцией о дипломатических сношениях, а пункт 2 статьи 22 вышеуказанной Конвенции налагает на государство пребывания особую обязанность предпринимать все соответствующие шаги с целью защиты помещений миссии и т. д.; в то же время статья 29 указанной Конвенции определяет, что государство пребывания принимает все надлежащие меры, с тем чтобы предотвратить любое покушение на свободу или достоинство дипломатического агента.

Хотя эти статьи могут казаться всеобъемлющими с точки зрения обеспечения необходимой защиты помещений миссии и личности дипломатического агента, они тем не менее содержат неясные термины, которые могут быть по-разному истолкованы. Основную неясность содержит выражение «надлежащие меры». Что понимается под «надлежащими мерами»? Кто решает, что является «надлежащими мерами», государство пребывания или аккредитующее государство? Защита может казаться соответствующей с точки зрения государства пребывания. С другой стороны, она может казаться несоответствующей с точки зрения аккредитующего государства. Обязательно ли государство пребывания соглашаться с тем, что аккредитующее государство может считать соответствующими шагами с целью защиты ее миссии или ее дипломатического агента в стране пребывания?

В связи с увеличением за последнее время числа неоправданных актов насилия, совершаемых политическими группами в различных столицах против некоторых дипломатических миссий, а также актов похищения их персонала, с тем чтобы держать похищенных в качестве заложников до выполнения политических требований, что приводит к оскорблению достоинства, если не к убийству заложников, Комиссия международного права должна в срочном порядке рассмотреть этот вопрос, с тем чтобы первый этап в решении данной проблемы был осуществлен через Комиссию, а второй — при содействии и сотрудничестве государств — членов Организации Объединенных Наций.

Правительство государства Кувейт считает, что Комиссия международного права должна попытаться дать четкое толкование вышеупомянутых статей, а именно пункта 2 статьи 22 и статьи 29 Конвенции о дипломатических сношениях, с тем чтобы государство пребывания постоянно обеспечивало надлежащую защиту.

Кроме того, Комиссия международного права настоятельно рекомендуется обратиться с просьбой к государствам — членам Организации Объединенных Наций предусмотреть во внутренних правовых нормах надлежащий закон о более серьезном наказании лиц, виновных в совершении актов насилия или издевательства над дипломатическим персоналом, или в нарушении территориального иммунитета помещений дипломатических миссий и их разрушении. В дополнение к этому, лицам, предоставляющим информацию, способствующую задержанию и осуждению правонарушителей, следует предоставлять вознаграждение. Такое вознаграждение будет способствовать тому, что граждане государства пребывания будут сотрудничать с властями в задержании таких правонарушителей.

В заключение правительству государства Кувейт хотелось бы на данном этапе подчеркнуть, что оно и впредь будет прилагать максимум усилий, с тем чтобы защищать дип-

ломатические помещения и персонал на своей территории с помощью имеющихся в наличии людских и экономических ресурсов на том условии, что миссии и дипломаты Кувейта в иностранных государствах будут защищаться аналогичным образом на взаимной основе. Кроме того, государство Кувейт с удовлетворением отмечает, что за десять лет его независимого существования в Кувейте не произошло ни одного инцидента, направленного против какой-либо дипломатической миссии или аккредитованного персонала. Чувство безопасности, которое испытывают дипломаты, находящиеся в Кувейте, определяется нашей верой в то, что дипломаты не должны лишаться права на личную безопасность, на которую они имеют все основания рассчитывать, а также права на необходимую безопасность для осуществления своих обязанностей, с тем чтобы мир и безопасность занимали основное место в международных дипломатических отношениях.

Мадагаскар

[Подлинный текст на французском языке]
[2 мая 1972 года]

1. Венские конвенции о дипломатических сношениях и о консульских сношениях, участником которых является Мадагаскар, обязывают государство пребывания принимать любые «разумные» и «надлежащие» меры для пресечения каких-либо посягательств на личность, свободу или достоинство дипломата, равно как на его жилище, имущество и корреспонденцию.

В отношении интересующего нас вопроса, а именно преступлений против дипломатов, уголовное право Малагасийской Республики содержит два рода положений:

а) Особые положения статьи 38 закона № 52—29 от 27 февраля 1959 года с внесенными изменениями предусматривают в случае оскорбления, нанесенного публично послам, полномочным министрам, посланникам, поверенным в делах и другим аккредитованным дипломатическим агентам, такие же меры наказания, что и за оскорбления в адрес президента Республики и правительства. Таким образом, в отношении дипломатических агентов предусмотрена специальная защита.

б) Общие положения уголовного кодекса и специальных законов по уголовному праву предусматривают наказания за все правонарушения, совершенные на территории Малагасийской Республики, хотя наличие у жертвы статуса дипломатического агента не является отягчающим вину обстоятельством.

Применение этих норм, достаточных с точки зрения внутреннего права, до сих пор не вызывало никаких трудностей.

2. Недавно в ряде государств появилась новая форма преступлений: похищение дипломатов в качестве заложников с целью добиться их выкупа, освобождения политических заключенных или исполнения требования, предъявляемого правительству государства пребывания.

Правительство, попавшее, таким образом, в положение жертвы нападения, оказались в чрезвычайно затруднительном положении. Они оказались перед альтернативой: уступить шантажу и нарушить тем самым собственные законы и конституционный принцип разделения полномочий либо отклонить всякий компромисс и вступить в конфликт с аккредитующим государством, особенно в том случае, когда угроза приведена в исполнение.

Разные государства принимали разные решения, но все они исходили либо из соображений чистой целесообразности, либо из принципиальной позиции, обуславливающей приоритет внутренней политики по отношению к внешней политике, или наоборот.

Эта проблема имеет, конечно, политический характер, и ее решение зависит от многих факторов (конституционный режим, сила или слабость правительства страны пребывания, сила экономического и политического давления, оказываемого на него, и т. д.); можно задаться вопросом,

какую практическую ценность составит в этом отношении международная конвенция.

3. Перед государствами стоят две возможности:

а) Предусмотреть, чтобы в любом случае дипломатическим агентам обеспечивалась абсолютная защита и чтобы она превалировала над всеми другими соображениями. С этим тезисом нельзя согласиться, так как его применение привело бы к увеличению числа преступлений против дипломатов, поскольку успех в достижении намеченной цели был бы обеспечен.

б) Напротив, торжественно заявить, что ни одно правительство не поддастся шантажу. В этом содержится определенный сдерживающий элемент, способный заставить участников покушений отказаться от своих намерений, чем он косвенно способствовал бы защите дипломатических агентов. В плане международного сообщества следует, однако, учесть, что многие государства предпочитают принцип свободы действий хотя бы для того, чтобы лучше влиять на свободу действий соседнего государства.

4. Каким будет тогда содержание новой международной конвенции?

Конечно, она могла бы рекомендовать, чтобы в отношении дипломатических агентов принимались меры превентивной защиты. В этом случае вопрос имеет прямое отношение к органам безопасности и к административной полиции.

Она могла бы также по примеру Гагской конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов установить международную юрисдикцию: каждое государство обязуется наказывать виновников серьезных преступлений против дипломатических агентов, независимо от того, где были совершены преступления, не прибегая в надлежащих случаях к экстрадиции.

Она могла бы, наконец, определить категорию лиц, в отношении которых могут применяться особые положения.

Эти вопросы имеют более или менее второстепенное значение по сравнению с теми, которые изложены в пунктах 2 и 3, выше.

Не было бы излишним, однако, передать их на рассмотрение Комиссии международного права, которая в своем исследовании по вопросам ответственности государств так или иначе должна изложить свою точку зрения по вопросу о международной ответственности государств, в которых принцип соблюдения их конституционных и законодательных норм превалирует над принципом абсолютной защиты дипломатических агентов. В этом, видимо, состоит суть проблемы.

Нидерланды

[Подлинный текст на английском языке]
[20 апреля 1972 года]

1. Правительство Нидерландов тщательно рассмотрело проблемы, связанные с разработкой проекта конвенции о защите и неприкосновенности дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Следовало бы напомнить, что в письме на имя Председателя Совета Безопасности от 5 мая 1970 года^а правительство Нидерландов выразило свою озабоченность по поводу всевозрастающего числа посягательств на дипломатов, указав, что, по его мнению, посягательства, затрагивающие личность, свободу или достоинство дипломатов, могут привести к обстоятельствам, могущим послужить основой для конфликтов, которые, в свою очередь, могут даже представлять угрозу для международного мира и безопасности. В связи с этим правительство Нидерландов отмечает, что с древних времен народы всех стран признавали статус дипломатических представителей, иммунитет и неприкосновен-

^а См. Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 318, документ A/8010/Rev.1, глава I, раздел F.

ность которых были четко установлены освященными временем нормами международного права.

2. Последнее представляет собой вопрос большой важности. В ходе прений по данному вопросу в Шестом комитете на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи^b многие делегации обратили внимание на существующую кодификацию обязанностей государства пребывания в отношении обеспечения неприкосновенности иностранных дипломатов, которые находятся с официальными миссиями на его территории (см. статью 29 Конвенции о дипломатических сношениях, статью 40 Конвенции о консульских сношениях и статью 29 Конвенции о специальных миссиях; см. также статьи 28, 59 и М проекта статей Комиссии международного права по вопросу об отношениях между государствами и международными организациями^c). Сам факт кодификации подчеркивает наличие обязательства государств пребывания в соответствии с международным правом принимать «все надлежащие меры» для защиты иностранных дипломатов, находящихся с официальными миссиями на их территориях, от посягательств, касающихся их личности, свободы или достоинства. Это обязательство влечет за собой ответственность для государств пребывания в отношении принятия всех соответствующих мер для предупреждения таких актов и для наказания совершивших их лиц.

3. Можно задать вопрос о том, является ли необходимой или реально осуществимой разработка каких-либо дальнейших норм и разработка проекта специальной конвенции, в соответствии с которой государства (не только государства пребывания, на территории которых дипломаты подвергаются посягательствам) соглашаются осуществлять либо *судебное преследование*, либо *экстрадицию* находящихся на их территории лиц, которые совершили такие акты насилья против иностранного дипломата. Правительство Нидерландов тщательно изучило этот вопрос. Существуют две стороны вопроса: не только каким образом *предотвратить* посягательства на свободу и безопасность дипломатов, но также каким образом предоставить как можно скорее дипломату укрытие, обеспечивающее безопасность, в том случае, если совершено *действительное* посягательство, касающееся его свободы и безопасности. В этом отношении возлагается двойная ответственность на государство пребывания, на территории которого находится «похищенный» дипломат и которое является стороной конвенции, устанавливающей в принципе обязательство осуществлять любое судебное преследование либо выдачу лиц, совершивших похищение дипломата. Обязательство государства, вытекающее из новой рассматриваемой конвенции, может вступить в противоречие с его *первоначальным* обязательством в качестве государства пребывания в соответствии с общими нормами международного права о принятии «всех надлежащих мер» для защиты дипломатов, находящихся с официальными миссиями на его территории. Возможно, государство сочтет необходимым провести переговоры с лицами, совершившими похищение, и согласится на их условия (например, выплата выкупа, свободный выезд с территории) с целью освобождения дипломата. Этот вопрос следует оставить на усмотрение государства, и правительство Нидерландов считает необходимым, чтобы в любую конвенцию рассматриваемого типа было включено четкое положение, оставляющее за государствами, являющимися сторонами конвенции, право выбора относительно ведения переговоров с лицами, совершившими похищение, и согласия на их требования, если государства считают такие действия целесообразными. По этому вопросу следу-

^b См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет, 1256-е—1264-е заседания*.

^c Статьи 28 и 58 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая)*, стр. 340 и далее, документ А/8410/Rev.1, глава II, D); статья М проекта статей о делегациях наблюдателей в органах и на конференциях; *там же*, стр. 403 (*там же*, документ А/8410/Rev.1, глава II, приложение).

ющий текст статьи 7 проекта конвенции, представленного Уругваем,

«действия, которые будут предприняты в отношении актов вымогательства в связи с насильственным похищением или задержанием одного из лиц, указанных в статье I настоящей Конвенции, оставляются на усмотрение данного государства и ни в коем случае не влекут за собой международной ответственности»^d,

видимо, может ввести в заблуждение: ответственность государств пребывания в соответствии с существующим общим международным правом не должна ни в коей мере быть уменьшена; таким образом, любая новая конвенция должна предусматривать определенные возможности для «резервного решения» в отношении обязательства «осуществлять судебное преследование или экстрадицию».

4. В целях разработки конвенции, в соответствии с которой государства обязаны в принципе осуществлять либо судебное преследование, либо экстрадицию находящихся на территории лиц, которые совершили правонарушение против иностранных дипломатов, правительство Нидерландов придерживается того мнения, что она должна удовлетворять следующим условиям:

a) Конвенция должна иметь широкий международный характер и должна быть открыта для всех государств для обеспечения возможно более широкого круга участников.

b) Суть конвенции не должна предусматривать все возможные акты «терроризма», а должна ограничиться лишь актами насилья (например, насильственное похищение, убийство, нападение, повлекшие за собой серьезные телесные повреждения) против лиц, подлежащих защите в соответствии с международным правом. Следует четко определить группу лиц, подлежащих защите (иностраные дипломаты, их семьи и персонал), а также основу юрисдикции государств, являющихся участниками Конвенции, в отношении лиц, совершивших правонарушения.

c) Как указано выше, конвенция такого типа не должна ни в коей мере урезать значение существующего обязательства государств пребывания в соответствии с международным правом защищать иностранных дипломатов, находящихся с официальными миссиями на их территориях. Договаривающиеся государства должны сохранить за собой право выбора относительно ведения переговоров с лицами, совершившими похищение дипломата, и согласия на их требования, чтобы обеспечить безопасность дипломата и добиться его освобождения.

d) Нормы, регулирующие систему «либо судебное преследование, либо экстрадиция» в рассматриваемой конвенции, не должны отличаться в какой-либо значительной мере от тех норм, которые изложены в двух недавно принятых конвенциях в этой области, а именно в Гагской конвенции 1970 года о борьбе с незаконным захватом воздушных судов и Монреальской конвенции 1971 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, которые после длительного обсуждения были признаны приемлемыми для значительного числа государств. В соответствии с этими конвенциями определение «враждебная акция» рассматривается как «обычное преступление, имеющее серьезный характер» для целей осуществления *судебного преследования* (статья 7), однако для целей *экстрадиции* решающее значение (статья 8) имеют условия, содержащиеся в договорах об экстрадиции, а также в национальных законодательствах договаривающихся государств. В соответствии с этим государства, подобно Нидерландам, чей Закон об экстрадиции не предусматривает выдачи лиц в случае «серьезных опасений относительно того, не будет ли правительство, просящее о выдаче, преследовать в судебном порядке обвиняемого на основании его расы, религии, национальной принадлежности или политических убежде-

^d Документ А/С.6/L.822.

лий»^е, сохранили бы в таком случае право выбора относительно невыдачи лица, совершившего правонарушение, и правительство Нидерландов полагает, что это является необходимым условием в любой конвенции такого типа.

е) Следует добавить статью, в соответствии с которой государства, являющиеся сторонами конвенции, соглашаются передавать любой спор, возникший в результате толкования и применения Конвенции, на рассмотрение арбитражного суда или на рассмотрение Международного Суда.

5. В итоге правительство Нидерландов полагает, что рассматриваемая конвенция должна по необходимости предусматривать определенные возможности для «резервного решения». Хотя это может привести к вопросу о том, будет ли такая конвенция представлять собой действительно эффективное средство против посягательств на дипломатов, правительство Нидерландов не возражало бы в принципе против разработки конвенции в том случае, если будут выполнены условия, изложенные выше.

^е Netherlands, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* (The Hague), 1967, No. 139.

Нигер

[Подлинный текст на французском языке]
[22 февраля 1972 года]

Правительство Нигера с глубоким беспокойством следит за событиями, в результате которых за последние годы неоднократно возникла опасность для жизни дипломатов и консулов ряда стран и которые в нескольких случаях имели трагические последствия. Оно решительно осуждает эти действия, нарушающие традиции, которые приняты соблюдать даже во время войны. Поэтому оно одобрит любые меры, которые могут быть приняты международным сообществом с целью обеспечить безопасность дипломатического персонала представительств, и заявляет о своей готовности подписать в конечном счете любую конвенцию, преследующую эту цель. Однако оно не может представить Комиссии международного права никаких конкретных предложений или рекомендаций по данному вопросу.

Норвегия

[Подлинный текст на английском языке]
[14 апреля 1972 года]

Правительство Норвегии с глубоким беспокойством следит за ухудшением положения за последние несколько лет в связи с такими преступлениями, как нападения на дипломатов и сотрудников консульств, а также их похищение в ряде стран. Эти преступления против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, которые в ряде случаев завершались трагическим исходом, связанным с потерей жизни, представляют собой серьезную угрозу нормальной дипломатической деятельности и значительное ограничение свободы передвижения этих лиц.

Поэтому правительство Норвегии отмечает с удовлетворением, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года предложила Комиссии международного права изучить эту важную проблему и представить предложения о новой международной конвенции, касающейся преступлений против дипломатов и сотрудников консульств.

Однако, поскольку оно придерживается того мнения, что эти преступления в большинстве случаев тесно связаны с внутренними политическими, экономическими и социальными условиями, существующими в странах, о которых идет речь, правительство Норвегии выражает некоторое сомнение относительно возможности эффективного пресечения подобной преступной деятельности с помощью нового международного документа. В этой связи следует напомнить, что уже существуют международные нормы, направленные на защиту дипломатов и сотрудников консульств. Среди наиболее важных из этих норм фигурируют статья 29 Конвенции о дипломатических сношениях и статья 40 Кон-

венции о консульских сношениях. Более того, такие преступления против лиц, пользующихся правом на специальную защиту в соответствии с международным правом, в большинстве стран рассматриваются как серьезное правонарушение. Очевидно, можно достичь многого путем более строгого и точного обеспечения выполнения закона в каждой стране, где совершаются такие преступления.

В случае если Комиссия международного права после дальнейшего изучения этого вопроса придет к выводу о том, что существует необходимость в новой конвенции, то правительство Норвегии предложило бы сформулировать эту конвенцию таким образом, чтобы она пользовалась возможно более широкой международной поддержкой и одобрением. Для этой цели в конвенцию не должны включаться нормы, которые являются слишком исчерпывающими и детализированными в том, что касается обязательств, возлагаемых на принимающую страну, а также на третьи страны, которые предположительно могут стать участниками событий. Каждая отдельная страна должна быть в возможно большей степени независимой при решении этой проблемы по своему усмотрению, и ей должна быть предоставлена возможность завершения зачастую щекотливых переговоров и маневров, необходимость в которых может быть вызвана подобными преступлениями.

С другой стороны, категории лиц, имеющих право на защиту, не должны чрезмерно ограничиваться. Необходимость в этом вызвана развитием международного сотрудничества после окончания второй мировой войны, особенно в технической и экономической областях. Широкое определение категории лиц, имеющих право на защиту, также будет содействовать более широкой международной поддержке этой конвенции.

Кроме того, правительство Норвегии считает, что серьезные нападения на дипломатов не должны, вероятно, рассматриваться как политическое преступление, ибо это может повлечь за собой определенные последствия в том, что касается вопроса о политическом убежище и экстрадиции.

Руанда

[Подлинный текст на французском языке]
[4 мая 1972 года]

В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях, и в частности с ее статьями с 29 по 40, принимающее государство должно принять соответствующие меры для обеспечения защиты дипломатов, с тем чтобы позволить им эффективно выполнять свои функции. Действительно, дипломатическому работнику было бы нелегко выполнять свои функции, если бы он был постоянно подвержен воздействию мер, противоречащих дипломатическим привилегиям и иммунитетам, которыми он должен пользоваться на территории государства пребывания.

В этой связи правительство Руанды хотело бы обратить внимание государств — членов Организации Объединенных Наций на тревожный вопрос о похищении дипломатов. Такое неблагоприятное положение, которое сложилось в некоторых странах, чревато тем, что оно постепенно может распространиться на весь мир, если государства — участники Конвенции о дипломатических сношениях, в которых осуществляется похищение, не обеспечат примерного наказания виновных.

Помимо похищения дипломатов и других актов, не соответствующих привилегиям и иммунитетам дипломатов, правительство Руанды хотело бы также поднять здесь важный вопрос, который может возникнуть в случае разрыва дипломатических отношений. Правительства принимающих государств должны помнить, что, если отношения между государствами разорваны, принцип уважения человеческой личности и права на жизнь дипломатических работников не перестает действовать в прежней мере. Таким образом, следовало бы обеспечить защиту указанных лиц вплоть до их отъезда из государства пребывания в аккредитуемое государство. Следовало бы также принять соответствующие меры, с тем чтобы защитить помещения бывших

миссий. Кроме того, разграбление канцелярий, которое в некоторых странах следует за решением о разрыве дипломатических отношений, не может не волновать аккредитуемое государство, поскольку во всех рассмотренных случаях нельзя найти оправдания таким действиям.

В заключение правительство Республики Руанда считает, что уважение и соблюдение принципов, провозглашенных в Конвенции о дипломатических сношениях, решило бы все проблемы защиты дипломатов, поскольку в этой Конвенции указаны как обязанности, так и права дипломатических работников аккредитуемого государства и принимающего государства.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

[Подлинный текст на английском языке]
[30 марта 1972 года]

1. Вот уже в течение многих веков лица, являющиеся полами, рассматриваются в международном праве как неприкосновенные, причем международное право налагает на государства, в которых эти лица аккредитованы, особую обязанность по защите последних. Так, в статье 29 Венской конвенции о дипломатических сношениях предусматривается, что государство пребывания обязано относиться к дипломатическому агенту с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство.

2. Насильственное похищение дипломатов и другие враждебные акции, направленные против них, стали в последние годы серьезной проблемой. Правительство Соединенного Королевства полностью поддерживает соответствующие меры, с помощью которых можно уменьшить эту опасность.

3. Поэтому правительство Соединенного Королевства внимательно следило за ходом обсуждения этого вопроса в международном масштабе, Организация американских государств подготовила конвенцию о предотвращении актов терроризма и наказания лиц, виновных в совершении этих актов (Вашингтон, февраль 1971 года), а Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в разделе III своей резолюции 2780 (XXVI) предложила Комиссии международного права изучить этот вопрос. Комиссии международного права на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи представлены дополнительные проекты конвенций по данному вопросу: делегацией Уругвая^a и г-ном Ричардом Д. Кирнеем в подготовленном им рабочем документе (A/CN.4/L.182)^b. Все эти шаги имеют важное значение.

4. К настоящему моменту правительство Соединенного Королевства еще не выработало какого-либо определенного суждения по вопросу о том, окажет ли принятие какой-либо конвенции сдерживающее влияние, по существу и на практике, на тех, кто совершает такие преступления. Это вопрос, по которому Соединенное Королевство займет конкретную позицию в ходе дальнейшего рассмотрения данного вопроса с учетом мнений других правительств.

5. Однако имеется ряд важных факторов, возникающих в связи с любым проектом такой конвенции; позиция правительства Соединенного Королевства в отношении такой конвенции будет зависеть от того, в какой степени будет уделено должное внимание этим факторам.

6. Во-первых, в такой конвенции должен уважаться принцип независимости компетентных органов с точки зрения их полномочий производить аресты, а также независимость следственных органов с точки зрения вынесения ими решений относительно того, должно ли то или иное обвиняемое лицо предстать перед судом. Именно эти моменты были подвергнуты тщательному обсуждению, и удовлетворительные формулировки, в которых излагается суть этих принципов, можно найти в статьях 6 и 7 Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага,

1970 год) и в Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971 год). С точки зрения упомянутых моментов эти конвенции представляют собой удовлетворительные прецеденты, и поэтому желательно, чтобы любая будущая конвенция по данному вопросу по своим формулировкам близко соответствовала формулировкам, принятым в то время, с тем чтобы это способствовало быстрому принятию конвенции значительным числом государств.

7. Во-вторых, как показывает опыт, весьма желательно, чтобы в ходе совместных консультаций заинтересованные правительства имели возможность пользоваться в разумных пределах свободой действий при решении конкретных вопросов, а соответствующая конвенция должна быть составлена в достаточно гибкой форме, чтобы обеспечить такую возможность.

8. В-третьих, должны признаваться и применяться общепринятые принципы, касающиеся экстрадиции, и в частности принципы отношения к политическим преступлениям в связи с экстрадицией. Экстрадиция должна осуществляться в соответствии с требованиями запрашивающего государства и подлежать любым ограничениям, которые обычно характерны для договоров об экстрадиции. Соединенное Королевство не возражало бы против положения, предусматривающего право выбора для государств в том смысле, чтобы те из них, в которых порядок экстрадиции, как правило, основан на договорах об экстрадиции, могли по своему усмотрению рассматривать будущую конвенцию в качестве основы для выдачи лиц участвующим в конвенции государствам, с которыми они не имеют договора об экстрадиции. Такое положение включено в Гаагскую конвенцию (1970 год). Однако правительство Соединенного Королевства полностью резервирует свою позицию относительно того, какие действия могут быть предприняты в отношении такого права выбора.

9. В-четвертых, необходимо в достаточной степени и в удовлетворительной форме дать определение враждебных акций, которых касается эта конвенция, и лиц, на которых распространяется защита в соответствии с этой конвенцией. Враждебные акции должны быть достаточно серьезными по своему характеру, чтобы можно было принимать такие исключительные меры, которые могут быть предусмотрены в конвенции, и, следовательно, они должны включать не только убийство и похищение, но также нападения с нанесением серьезных телесных повреждений. Более того, было бы, вероятно, разумно, чтобы конвенция применялась и в тех случаях, когда враждебные акции предпринимаются против пользующегося защитой лица, причем нападающие знают, что жертва относится к разряду лиц, пользующихся защитой. Эта конвенция оправдывается наилучшим международное признание статусом дипломатов и других пользующихся защитой лиц и может быть подвергнута критике, если она будет применяться в отношении враждебных действий, не связанных с этим статусом.

10. Категория лиц, пользующихся защитой в рамках такой конвенции, также должна быть определена в удовлетворительной форме и в достаточной степени. Очевидно, эта категория должна выходить за рамки дипломатического круга в традиционном смысле этого слова. Однако при разработке такого определения следует иметь в виду, что государства могут испытывать затруднения при обеспечении предусмотренной в конвенции защиты лицам, чей международный статус связан с организациями, в которые эти государства не входят, или с конвенциями, участниками которых они не являются. Если эти проблемы нельзя будет удовлетворительно разрешить в ходе разработки проекта конвенции, то это может в значительной степени сократить число государств, которые могли бы стать сторонами в этой конвенции, и таким образом уменьшить ее эффективность как международного документа.

11. Следовательно, основным элементом такой конвенции, с тем чтобы она получила общую поддержку в международном масштабе, вероятно, должно стать положение, требующее, чтобы государство, в котором обнаруживается лицо, в отношении которого есть разумные основания подозревать, что оно совершило враждебную акцию, подпада-

^a Документ A/C.6/L.822.

^b См. выше, стр. 245.

ющую под действие конвенции, либо разрешило выдачу этого лица стране, где имела место эта акция, либо передало дело своим следственным органам для возбуждения против этого лица судебного преследования.

12. Кроме того, было бы полезно, если бы в конвенции предусматривались надлежащие консультации между заинтересованными странами для разрешения вопросов, связанных с конвенцией.

13. Правительство Соединенного Королевства выражает признательность за предоставленную ему возможность кратко изложить свое мнение по ряду важных аспектов обсуждаемого вопроса. Следует также надеяться, что Комиссия международного права организует свою работу по данному вопросу таким образом, чтобы правительствам была и в дальнейшем предоставлена возможность высказывать свои замечания по ее предложениям, прежде чем Комиссия приступит к окончательному рассмотрению этих предложений.

Соединенные Штаты Америки

*[Подлинный текст на английском языке]
[17 апреля 1972 года]*

Правительство Соединенных Штатов Америки полностью поддерживает решение Генеральной Ассамблеи [резолюция 2780 (XXVI), раздел III], предложившей Комиссии международного права изучить в ближайшее время вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Правительство Соединенных Штатов выражает надежду на то, что Комиссия международного права сможет разработать ряд проектов статей, касающихся преступлений против таких лиц, во время двадцать четвертой сессии в 1972 году ввиду срочной необходимости принять все возможные меры по предотвращению таких преступлений.

Что касается существа названных проектов статей, то правительство Соединенных Штатов считает, что такие статьи должны явиться основой для задержания и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении серьезных преступлений против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, во всех странах мира, где бы ни находились подобные правонарушители. Поэтому было бы желательно, чтобы любые статьи такого рода содержали положение, согласно которому судебное преследование лиц, обвиняемых в совершении серьезных преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, входило в юрисдикцию всех государств, являющихся участниками любой конвенции, которая может быть принята в дальнейшем.

Основной целью такой конвенции было бы устранение в максимально возможной степени «убежищ» для лиц, совершивших подобные преступления. Было бы поэтому желательно, чтобы эти проекты статей содержали положение, обязывающее государство, в котором может находиться любое лицо, обвиненное в таком преступлении, либо предать такое лицо в руки правосудия самому, либо выдать это лицо другому государству, которое намерено преследовать его в судебном порядке. По мнению Соединенных Штатов, предоставление возможности государству, в котором может находиться обвиняемый, принимать решение относительно целесообразности возбуждения судебного иска самому или выдачи обвиняемого другому государству имеет свои положительные стороны. Свобода выбора в этом отношении позволит избежать трудностей, которые могут возникнуть при определенных обстоятельствах, например в том случае, когда обвиняемый является подданным государства, в котором он находится, а преступление было совершено в каком-либо другом месте.

При разработке проектов статей, которые явятся существенным вкладом в уменьшение числа серьезных преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, возникает ряд трудных проблем.

Соединенные Штаты выражают надежду, что при рассмотрении таких проблем Комиссия будет учитывать большую важность вопроса об охране путей международного общения. Международное сотрудничество в целях обеспечения мира и экономического развития, улучшения жизненных условий, достижения всех целей и выполнения всех принципов Устава Организации Объединенных Наций, требует, чтобы лица, специально выбранные государствами, гражданами которых они являются, или международными организациями для выполнения работы по достижению названных целей, могли выполнять свои обязанности, не подвергаясь угрозе убийства, похищения или аналогичного серьезного преступления.

В течение последних нескольких лет мир был свидетелем увеличения числа преступлений, которые были совершены против дипломатов и других официальных лиц, осуществляющих международную деятельность, исключительно по причине их дипломатического или официального статуса. Такие преступления согласно общему праву являются серьезными преступлениями, которые должны преследоваться в судебном порядке как таковые, не говоря уже о том, что они подрывают саму основу международной деятельности. При определении мер, осуществление которых необходимо для уменьшения подобной опасности, следует позаботиться о том, чтобы преступники не смогли избежать справедливого наказания на том основании, что преступление совершается ими по политическим мотивам. Соединенные Штаты считают, что выбор дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, в качестве объектов серьезных преступлений, совершаемых для достижения политических целей, оказывает столь пагубное воздействие на международный порядок, что лица, виновные в таких преступлениях, должны подвергаться судебному преследованию, невзирая на основательность или достоинства преследуемых ими политических целей.

Союз Советских Социалистических Республик

*[Подлинный текст на русском языке]
[18 апреля 1972 года]*

Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, актуален и имеет важное значение. В связи с этим предложение Генеральной Ассамблеи о том, чтобы Комиссия международного права изучила указанный вопрос с целью подготовки проекта статей, касающихся преступлений против дипломатов и других лиц, которые имеют право на специальную защиту в соответствии с международным правом, заслуживает серьезного внимания.

При этом, однако, необходимо иметь в виду, что разработка проекта специальных статей о защите дипломатов и лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, не должна ни в коей мере умалять значения уже действующих международно-правовых норм в этой области и, в частности, статей 29 и 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях, предусматривающих обязанность государств пребывания относиться к дипломатическому агенту и членам его семьи с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство. С другой стороны, подготовка проекта специальных статей не должна наносить ущерба рассмотрению Комиссией международного права других важных международно-правовых вопросов, включенных в программу ее работы.

Что касается возможного содержания проекта статей, то в него следовало бы включить следующие положения:

1. Признание преступлений против жизни, здоровья и достоинства лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, тяжкими международными уголовными преступлениями, наносящими ущерб отношениям между государствами.

2. Обязательство государств сотрудничать в предупреждении и пресечении таких преступлений.

3. Обязательство государств осуществлять в этих целях в соответствии со своим законодательством преследование лиц, виновных в подготовке, совершении указанных преступлений или в попытке совершить их, а также соучастников таких преступлений, как уголовных преступников.

4. Обязательство государств осуществлять в соответствии с экстрадиционными договорами или национальным законодательством выдачу преступника государству, на территории которого совершено преступление, если преступник окажется на территории третьего государства. В случае невыдачи собственного гражданина или при отсутствии экстрадиционных обязательств, государства должны преследовать преступника в соответствии со своими законами, независимо от места совершения преступления.

5. Обязательство государств оказывать правовую помощь в расследовании преступлений и иную необходимую правовую помощь в целях изобличения преступника и выяснения других сопутствующих обстоятельств.

6. Обязательство государств взаимно предоставлять информацию по вопросу о предупреждении и пресечении такого рода преступлений и преследовании за них.

Украинская Советская Социалистическая Республика

*[Подлинный текст на русском языке]
[21 апреля 1972 года]*

Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, который Генеральная Ассамблея своей резолюцией 2780 (XXVI) поручила изучить Комиссии международного права, является актуальным и имеет важное значение.

Участившиеся в последнее время преступные акты против дипломатов несомненно с основными принципами международного права, создают трудности во взаимоотношениях государств и усиливают международную напряженность. Государства в целях сотрудничества и развития дружественных отношений должны использовать все средства для предупреждения посягательств на жизнь, здоровье и достоинство дипломатов.

Вместе с тем Украинская ССР считает необходимым подчеркнуть, что разработка Комиссией международного права проекта статей о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, должна проводиться с учетом действующих общепризнанных норм международного права в этой области, закрепленных, в частности, в статьях 29 и 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях, и не должна ни в коей мере умалять их значение. Кроме того, разработка указанного проекта статей должна проводиться с учетом программы работы Комиссии международного права и порядка очередности рассмотрения вопросов в ней.

Для того чтобы указанный проект статей послужил конструктивной основой для соответствующего международного-правового документа, в нем следовало бы конкретизировать обязательство государств в соответствии с национальным законодательством осуществлять эффективное преследование лиц, совершивших преступные акты против дипломатов.

Подобные акты должны квалифицироваться как международные уголовные преступления, посягающие на мирные и дружественные отношения между государствами.

В предупреждении и пресечении таких преступлений важную роль призвано сыграть сотрудничество государств, направленное на выдачу и наказание лиц, совершивших преступление, в соответствии с международными соглашениями об экстрадиции или национальным законодательством. Для развития такого сотрудничества государства должны оказывать правовую помощь и взаимно информи-

ровать друг друга в целях предупреждения и пресечения таких преступлений, а также наказания лиц, их совершивших.

Франция

*[Подлинный текст на французском языке]
[2 мая 1972 года]*

1. Правительство Франции в первую очередь считает своим долгом напомнить о своих оговорках в отношении самого принципа возможной выработки новой конвенции о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом.

Делегация, представлявшая Францию на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи, указывала в ходе прений в Шестом комитете, посвященных рассмотрению доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать третьей сессии, что, по ее мнению, международное право содержит четкие положения в отношении защиты дипломатических миссий и консульских учреждений и их персонала^a. Эта защита должна осуществляться в первую очередь принимающим государством или государством пребывания. Так, статья 29 Конвенции о дипломатических сношениях предусматривает, что личность дипломатического агента неприкосновенна и что государство пребывания обязано «принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство». Статья 40 Конвенции о консульских сношениях содержит аналогичные положения относительно консульских должностных лиц, и само собой разумеется, что в данном вопросе Венские конвенции являются лишь выражением общего международного права, причем обязательства и ответственность государств остаются теми же и в случае отсутствия обязательных договорных положений.

Таким образом, в правовом плане обязательства государств точно определены, и проблема заключается лишь в их эффективном применении. Действие существующих норм, по-видимому, не следует ослаблять путем установления новых норм.

2. Правительство Франции отметило, что проекты, представленные до настоящего времени на рассмотрение Комиссии международного права [рабочий документ, подготовленный г-ном Ричардом Д. Кирнеем (A/CN.4/L.182)^b, рабочий документ, представленный делегацией Уругвая Шестому комитету^c], касаются скорее вопроса международной правовой помощи, чем дипломатического права.

На этот счет правительство Франции имеет также серьезные сомнения в необходимости и целесообразности такого рода конвенции, ибо эта проблема значительно отличается от той, с которой сталкиваются государства в случае угона самолетов. В этом последнем случае пришлось дать определение новому виду преступлений, поскольку угон самолетов не упоминается в законодательстве большинства стран. Напротив, нет никакого сомнения в том, что похищение и содержание в изоляции везде строго наказываются, независимо от личности пострадавшего. Кроме того, угон самолетов почти во всех случаях является актом международного значения, поскольку похитители перемещаются из одной страны в другую, что оправдывает необходимость выработки определенных норм в этом отношении и требует усиления соответствующего международного сотрудничества в области права. Иначе обстоит дело с похитителями дипломатов, поскольку фактически преступники чаще всего не скрываются в другом государстве, за исключением тех случаев, когда это является результатом переговоров, связанных с освобождением похищенного лица.

^a См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет*, 1258-е заседание.

^b См. выше, стр. 245.

^c Документ A/C.6/L.822.

3. Если, однако, в выработке конвенции о похищении дипломатов возникнет необходимость, которой правительство Франции не видит в данный момент, то для того, чтобы этот новый документ был эффективным, в отношении него должно быть обеспечено согласие значительного большинства государств. Необходимо поэтому в первую очередь, чтобы масштабы действия возможной конвенции были четко определены, с тем чтобы принятые решения не противоречили праву государств, которым будет предложено стать ее участниками, и, наконец, чтобы в этих решениях учитывалось, что преследуемая цель заключается главным образом в обеспечении безопасности лиц, которым грозит похищение или которые стали его жертвами, и что не следует поэтому в угоду чрезмерной юридической логике мешать свободе государств в их действиях, направленных на спасение лиц, о которых идет речь.

4. Что касается первого из вышеприведенных пунктов, то Комиссия международного права должна в первую очередь определить вопрос о том, какие категории лиц, согласно намечаемой конвенции, будут иметь право на особую защиту. Правительство Франции считает, что поскольку речь идет о документе, который будет иметь последствия в отношении уголовного права, то необходимо, чтобы это определение было предельно четким. Ником образом нельзя в данном случае ссылаться без всякого уточнения на международное право или на обязанность государств обеспечивать особую защиту высокопоставленных лиц, если они не будут специально перечислены. Нельзя также требовать от государств применения конвенции к лицам, защита которых предусматривается договорами, участниками которых они не являются. Наконец, даже в отношении лиц, имеющих особый статус в силу конвенции, участником которой является заинтересованное государство, нельзя утверждать, что данный статус предусматривает неприкосновенность, аналогичную той, которая предусматривается для дипломатов, что оправдывает, следовательно, принятие в отношении них аналогичных норм.

Кроме того, Комиссия должна с особой тщательностью определить категорию актов, подпадающих под действие конвенции. По мнению правительства Франции, не следует пытаться дать определение новому виду преступления. Похищение, убийство и содержание в изоляции, как об этом уже говорилось, хорошо известны в национальном праве, и есть сомнения, что государства примут документ, разграничивающий эти акты на отдельные категории в зависимости от статуса пострадавшего. Поэтому не следует ссылаться на понятие «международное преступление», которое к тому же трудно определить и применить. Иными словами, определение должно иметь целью лишь уточнение категорий преступлений, на которые будет распространяться намечаемая правовая помощь. Это определение отнюдь не предусматривает в отношении этих преступлений иные меры наказания, нежели те, которые применяются в том случае, когда пострадавший не имеет особого статуса. Более того, если Комиссия приступит к рассмотрению текстов, которые ей были представлены, то она, вероятно, сочтет целесообразным уточнить, все ли упомянутые акты, подпадающие под действие конвенции, рассматриваются законодательствами всех государств — членом Организации Объединенных Наций как преступные действия. Кроме того, она, несомненно, сочтет излишним приводить в действие какой-либо международный механизм по случаю незначительных посягательств на неприкосновенность дипломатов.

5. Что касается самого существа намечаемой конвенции, то правительство Франции желает высказать следующие соображения:

а) Поскольку правонарушение, как таковое, не носит, как об этом уже говорилось, международного характера, и виновники его находятся лишь в исключительных случаях на территории иностранного государства, обычно уже после осуществления акта, то имеется значительно меньше поводов, чем в случае угона самолетов, делать исключения в отношении основного принципа территориальности уголовного права. К тому же необходимо учесть, что судебные органы государства, иного чем то, в котором было совершено правонарушение, будут располагать значительно

меньшим количеством информации и улик в случае преступления против дипломата, чем в случае незаконного захвата самолета. Если будет решено просить государства определить свою юрисдикцию для рассмотрения таких действий — в отношении чего правительство Франции полностью резервирует свою позицию, — представляется невозможным установить столь значительное число случаев, подпадающих под их юрисдикцию, как это имеет место в Гаагской конвенции.

б) Правительство Франции не может принять текст, который не оговаривает принцип целесообразности судебного преследования. Единственное обстоятельство, которое могло бы быть рассмотрено, заключается в передаче дела компетентным органам для возбуждения уголовного процесса.

с) В положениях конвенции, касающихся экстрадиции, должен быть, кроме того, соблюден принцип, согласно которому следует учитывать, для целей экстрадиции, имеет ли правонарушение политический характер или нет. Любая конвенция, которая исключала бы возможность отказа в экстрадиции в случае политического преступления, противоречила бы основным принципам права многих государств и в силу этого не была бы ратифицирована значительным числом государств.

д) Вполне очевидно, что если государства, которые не обуславливают экстрадицию наличием договора, должны осуществлять ее за совершение актов, предусматриваемых намечаемой конвенцией (с оговорками, приведенными в предыдущем пункте), то эта конвенция должна играть роль договора об экстрадиции для государств, которые обуславливают выдачу преступников наличием такого договора.

е) Правительство Франции считает, что если будут выработаны положения о взаимопомощи в данной области, то эти положения могут касаться, как и во всех конвенциях о международной правовой помощи, лишь вопроса о наказании, а не предотвращении.

6. Наконец, правительство Франции полагает, что Комиссия отдаст себе отчет в том, что речь идет о крайне деликатном предмете, который требует иногда решения, которое может быть принято лишь в свете конкретного события. Она должна, следовательно, позаботиться о том, чтобы ее проект не создавал слишком жестких рамок, которые препятствовали бы достижению намеченной цели.

Чехословакия

[Подлинный текст на английском языке]
[25 апреля 1972 года]

Принимая во внимание участвовавшие случаи совершения преступных актов против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, то есть актов, грубо нарушающих личную неприкосновенность данных лиц; учитывая также, что такие преступные действия препятствуют лицам, против которых они совершаются, осуществлять свои функции и влияют на нормальные взаимоотношения между государствами; принимая во внимание прогрессивное развитие международного права и его кодификацию в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Чехословацкая Социалистическая Республика считает, что Комиссия международного права следовало бы рассмотреть вопрос о защите и личной неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, как указано в пункте 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 3 декабря 1971 года.

В то же время она считает целесообразным, чтобы Комиссия международного права сама решила вопрос о том, когда будет возможно включить этот комплекс проблем в программу ее работы.

Швеция

[Подлинный текст на английском языке]
[10 апреля 1972 года]

Правительство Швеции озабочено ростом числа актов насилия, направленных против дипломатов и других официальных представителей, и признает важность поисков путей и средств для предотвращения этих актов. Поэтому оно приветствует инициативу, предпринятую Организацией Объединенных Наций с целью изучения этого вопроса. Общепризнанным фактом является положение о том, что государства в соответствии с международным правом обязаны оказывать специальную защиту дипломатам и некоторым другим официальным представителям. Этот принцип общего международного права отражен, например, в статье 29 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях, в которой указывается, что на государствах лежит обязанность по принятию всех надлежащих мер для предупреждения каких-либо посягательств на личность, свободу или достоинство дипломата. Если это обязательство не выполняется, то государство в соответствии с международным правом должно нести ответственность. Таким образом, обязанность по защите дипломатов ясно выражена в статье 29 Венской конвенции. Проблема состоит в том, что особенно за последние несколько лет принимаемые меры по защите дипломатов не везде были достаточными, чтобы предотвратить трагические акты насилия против дипломатов; причины совершения этих актов очень часто обнаруживаются в политической, экономической и социальной обстановке соответствующих стран.

Именно под влиянием этих событий Генеральная Ассамблея 18 декабря 1967 года приняла резолюцию 2328 (XXII), в которой она напоминает, что беспрепятственное функционирование дипломатических каналов для поддержания связи и проведения консультаций между правительствами необходимо, чтобы избежать опасных недоразумений и трений. В этой же резолюции выражена настойчивая просьба к государствам принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить осуществление норм международного права, регулирующих дипломатические сношения, и, в частности, обеспечить защиту дипломатических представителей и предоставление возможностей дипломатическим агентам осуществлять их задачи в соответствии с международным правом.

В связи с продолжающимися актами насилия подобного рода необходимо заняться поиском дальнейших путей и средств. Одним из таких путей может быть принятие обязательного международного документа. Не высказывая на данной стадии своего мнения о том, в какой мере новая конвенция способствовала бы улучшению защиты в этой области, правительство Швеции с удовлетворением отмечает, что этот вопрос был поднят в Организации Объединенных Наций и что он в первую очередь будет рассмотрен Комиссией международного права. Правительство Швеции выражает уверенность, что Комиссия международного права в ходе своей работы примет во внимание также все проекты и исследования по этому вопросу, подготовленные международными организациями и отдельными государствами.

Что касается содержания возможной конвенции, то правительство Швеции полагает, что в настоящее время преждевременно делать какие-либо подробные предложения. Однако оно хочет представить следующие предварительные соображения общего характера.

Категории лиц, которые будут охватываться конвенцией, не должны быть слишком ограниченными. Они должны включать всех лиц, которые в настоящее время уже пользуются специальной защитой в соответствии с международным правом. Однако опыт показывает, что представители других категорий также могут нуждаться в специальной защите от похищений и других актов насилия, и следует далее рассмотреть вопрос о возможности включения в конвенцию этих категорий лиц.

Важным вопросом является и то, следует ли включать в конвенцию положения, касающиеся выдачи преступников.

По этому вопросу правительство Швеции хотело бы заявить, что в любом случае выдача преступников не должна быть обязательной. Государство должно иметь право само решать вопросы о том, предать ли преступника суду или выдать его стране, где было совершено преступление. В этой связи следует также внимательно рассмотреть вопрос об убежище.

Правительство Швеции считает очень важным, чтобы конвенция подобного рода не ограничивала в чрезмерной степени свободу действий любого правительства при принятии мер в конкретных случаях похищения или других актов насилия. Кроме того, очень важно добиться того, чтобы проект конвенции смог получить всемирное признание, что в значительной степени усилило бы сдерживающее воздействие этой конвенции.

Эквадор

[Подлинный текст на испанском языке]
[5 мая 1972 года]

Правительство Эквадора, сознавая стремление Организации Объединенных Наций разработать соответствующие меры, для того чтобы предупредить похищение дипломатических представителей и обеспечить необходимос наказания виновных в тех случаях, когда совершаются такие акты, считает необходимым выработать международную конвенцию по данному вопросу в качестве первого шага к созданию международного уголовного кодекса, который рано или поздно придется разработать в интересах всеобщей справедливости в будущем.

Югославия

[Подлинный текст на английском языке]
[5 мая 1972 года]

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии придает большое значение вопросу защиты сотрудников дипломатических миссий, злободневность которого в последнее время значительно возросла. Во многих государствах увеличилось число преступлений, совершаемых против дипломатических представителей и других лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом. В этом отношении Югославии пришлось испытать особенно много неприятного. Представители Югославии в некоторых странах подвергались нападению; по отношению к ним отдельными лицами или группами лиц совершались акты терроризма, подтверждением чего является зверское убийство посла Социалистической Федеративной Республики Югославии в 1971 году. Имея в виду необходимость предотвращения подобных преступлений и актов насилия, а также обеспечение нормальной обстановки, в которой дипломатические представители и другие лица, занятые в области международных отношений, могли бы выполнять свои функции, правительство Югославии считает, что подготовка комплекса проектов статей, касающихся вопроса защиты и неприкосновенности лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, является первой необходимостью.

В этом отношении, по мнению правительства Социалистической Федеративной Республики Югославии, правовые нормы, предусматривающие защиту и неприкосновенность лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, должны включать, в частности, следующие положения:

1. Обязательство со стороны государств пребывания о принятии превентивных мер с целью предупреждения подготовки нападений, попыток совершения преступлений или участия в преступлениях против лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, включая членов их семей.

2. Тяжкие правонарушения и серьезные преступления не должны рассматриваться как уголовные акты политичес-

кого характера даже в тех случаях, когда мотивы, побудившие к совершению подобных действий, имеют политическую подоплеку.

3. Санкциям должны подвергаться все участники преступных действий подобного характера, вне зависимости от того, являются они гражданами той же страны, что и их жертва, или нет.

4. В случае нападений на дипломатических представителей государства обязаны предпринять срочные меры, направленные против участников подобных действий, и с этой целью сделать предусмотренные в этом случае наказания более строгими.

5. Просьба о выдаче преступника может быть отклонена в том случае, если государство, на территории которого было совершено преступление и обнаружен виновник, без промедления возбуждает судебное дело против данного лица.

6. В случае предъявления требования о выдаче преступника со стороны более чем одного государства, преступник выдается тому государству, гражданином которого является жертва преступления (особенно в случае смертельного исхода).

7. С целью предупреждения преступлений подобного характера и борьбы с ними государства обязаны сотрудничать друг с другом, особенно в области принятия превентивных мер.

8. Если лица, совершающие преступные действия, являются членами организации, которая подстрекает к совершению этих преступных актов, организует их, помогает или участвует в их осуществлении, то каждое государство обязано в дополнение к наказанию виновных принять эффективные меры и распустить данную организацию.

9. Рассматриваемые правовые нормы не применяются в отношении преступных действий, совершенных на территории какого-либо государства, в случае если преступник и жертва преступления являются гражданами данного государства.

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии считает, что вопрос о защите дипломатов и других лиц, работающих в области международных отношений, а также дипломатических миссий, заслуживает полного внимания международного сообщества, и надеется, что Комиссия международного права окажет преимущественное внимание рассмотрению этого вопроса в соответствии с резолюцией 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи.

Ямайка

[Подлинный текст на английском языке]
[23 марта 1972 года]

Установившимся принципом международного права является то, что личность дипломатического агента неприкосновенна. Этот принцип кодифицирован Венской конвенцией о дипломатических сношениях, статья 29 которой гласит:

«Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство».

В течение последних нескольких лет весь мир с негодованием узнавал о частых нарушениях этого принципа, находящих свое выражение в первую очередь в похищениях, насильственных нападениях, убийствах и других актах насилия, направленных против личности дипломатических агентов или других представителей, входящих в состав группы иностранных граждан, находящейся под специальной защитой в рамках международного права. До сих пор средства, при помощи которых принципы, кодифицированные статьей 29 Венской конвенции, осуществляются на практике, находятся полностью на усмотрении страны

пребывания, в пределах которой может в данный момент находиться дипломатический представитель. События доказали наличие очень серьезных пробелов в принимаемых мерах защиты дипломатических представителей, поскольку эти меры основываются на существующих международных документах и находят свое выражение в национальном законодательстве. Хорошо известно, что в тех случаях, когда в прошлом такие нарушения были совершены против дипломатических агентов, правонарушители в большинстве случаев уходили от наказания с помощью простого приема, который заключался в выходе из-под действия юрисдикции, в сфере которой были совершены подобного рода действия.

По мнению правительства Ямайки, любое исследование, которое может предпринять Комиссия международного права по этому вопросу с целью обеспечения более широкой защиты дипломатических агентов и т. д., должно предусматривать возможность или практическую вероятность разработки международного документа с максимально широкой сферой применения среди государств мира; в этот документ можно было бы, помимо всего прочего, включить следующие основные положения:

1. Объявление похищения, убийства, насильственного нападения или других серьезных действий, направленных против личности дипломатического агента, международным правонарушением.

2. Наложение обязательства на договаривающиеся стороны данного документа возвращать правонарушителя под действие юрисдикции, в рамках которой было совершено правонарушение; в противном случае соответствующая договаривающаяся сторона должна подвергнуть правонарушителя надлежащей судебной процедуре и наказать его в соответствии со своими законами.

3. Необходимо, чтобы все государства могли стать сторонами этого документа.

Япония

[Подлинный текст на английском языке]
[25 апреля 1972 года]

Правительство Японии разделяет озабоченность, выражаемую многими государствами на различных форумах международных организаций по поводу недавних инцидентов, связанных с правонарушениями против личности дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом и международными конвенциями. Такие правонарушения окажут серьезное воздействие не только на дружественные отношения между заинтересованными государствами, но также и на интересы международного сообщества в целом. Правительство Японии полагает, что следует предпринять определенные эффективные меры в международном плане для предотвращения в дальнейшем подобных актов. Оно приветствует резолюцию, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Тщательное изучение вопроса Комиссией международного права могло бы оказаться весьма полезным, и оно, в принципе, выражает согласие с тем, чтобы Комиссия подготовила проект ряда статей, касающихся правонарушений, совершенных против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Правительство Японии готово принять восторженное участие в работе Комиссии.

Правительство Японии при сем передает некоторые из предварительных замечаний относительно вопроса, который Комиссии предложено принять во внимание при рассмотрении будущего проекта конвенции.

1. Лица, подлежащие защите

При изучении содержания международного документа по данному вопросу следует уделить особое внимание определению перечня лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с будущим международным документом. Не-

обходимо решить вопрос о том, следует ли включать других лиц, кроме дипломатов и консульских агентов, в число тех, кому будет предоставлена специальная защита, и если будет принято такое решение, то каких других лиц следует включать в их число.

Правительство Японии полагает, что перечень лиц, подлежащих специальной защите, должен быть ограничен. Перечень следует согласовать в свете недавних тенденций, которые показали, что правонарушения против дипломатических и консульских агентов были совершены главным образом по политическим мотивам или в целях вымогательства. Поэтому будущая конвенция должна касаться лишь тех лиц, которые, как можно полагать, представляют особую ценность как объекты для политического вымогательства или для целей, предусматривающих широкую огласку, а именно: глав государств и правительств, членов императорских и королевских фамилий, членов правительства и других высокопоставленных государственных деятелей министерского ранга, дипломатов и консульских агентов.

2. Правонарушения

a) Такие акты, как убийство или насильственное похищение дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, если они совершены с целью вымогательства ценностей, освобождения преступников или обвиняемых или изменения важных правительственных действий или мер, должны рассматриваться как правонарушения и подлежать наказанию.

b) Попытки совершения вышеуказанных актов и участие в них в качестве сообщника также должно подлежать наказанию.

c) Необходимо, чтобы договаривающееся государство предусмотрело наказуемость за правонарушение в том случае, если правонарушение совершено на его территории или если оно совершено его гражданином. Следует также серьезно изучить вопрос о необходимости предусмотреть наказуемость за правонарушение, в результате которого потерпевшим лицом является гражданин этого государства.

d) Необходимо, чтобы в проект было включено положение, предусматривающее строгое наказание за такое правонарушение.

e) Следует тщательно изучить вопрос о том, целесообразно ли квалифицировать такое правонарушение как «международное преступление» или как «преступление против международного права» вследствие различных понятий, связанных с этими терминами.

3. Юрисдикция

Договаривающиеся государства должны быть обязаны предпринять такие меры, которые они сочтут необходимыми для установления своей юрисдикции в отношении правонарушения в том случае, когда: *a)* правонарушение совершено на его территории; *b)* правонарушение совершено его гражданином; *c)* его гражданин является объектом правонарушения (с учетом замечания, содержащегося в пункте 2 *c*, выше). Следует также предоставить государству право устанавливать свою юрисдикцию в том случае, когда предполагаемый правонарушитель находится на его территории и оно не осуществляет его выдачу любому другому государству, осуществляющему свою юрисдикцию в соответствии с подпунктами *a*, *b* и *c* настоящего пункта.

4. Правонарушения политического характера

Правительство Японии полагает, что нет необходимости включать в проект статей положение, предусматривающее, что правонарушение не должно рассматриваться в качестве правонарушения политического характера.

С другой стороны, оно считает необходимым, чтобы в будущую конвенцию по данному вопросу было включено положение, требующее от договаривающегося государства, на территории которого находится предполагаемый правонарушитель, его выдачи, либо передачи дела на рассмотрение компетентных органов с целью возбуждения судебного преследования, если оно не осуществило его выдачу и если оно установило свою юрисдикцию.

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, УПОМИНАЕМЫХ В НАСТОЯЩЕМ ТОМЕ

Примечание. Данный перечень включает все документы Организации Объединенных Наций, указанные в тексте под условным обозначением, на которые не даны ссылки в сносках.

Обозначение документа	Наименование документа	Примечания и ссылки
A/5409	Юридические проблемы, касающиеся эксплуатации международных рек: доклад Генерального секретаря (резюме законодательных текстов и положений договора)	Отпечатан на mimeографе. Полный текст законодательных текстов и положений договора см. издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 63.V.4.
A/АС.138/28	Письмо главы делегации Перу от 14 августа 1970 года на имя Председателя Комитета по мирному использованию дна морей и океанов за пределами действия национальной юрисдикции	Отпечатан на mimeографе.
A/АС.138/34	Тексты Декларации, подписанной в Монтевидео (8 мая 1970 года), соответствующей части Декларации, подписанной в Лусаке, и доклада Подкомитета по морскому праву для двенадцатой сессии Афро-азиатского консультативно-правового комитета	Отпечатан на mimeографе.
A/С.6/L.822	Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом: Уругвай — рабочий документ	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/23	Доклад о праве международных договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Дж. Л. Брайерли	<i>Ежегодник Комиссии международного права, 1950 год</i> , том II, стр. 222 англ. текста.
A/CN.4/43	Второй доклад о праве международных договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Дж. Л. Брайерли	<i>Там же, 1951 год</i> , том II, стр. 70 англ. текста.
A/CN.4/L.55	Право международных договоров: рабочий документ, подготовленный Секретариатом	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/63	Доклад о праве международных договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Х. Лаутерпахтом	<i>Ежегодник Комиссии международного права, 1953 год</i> , том II, стр. 90 англ. текста.
A/CN.4/87	Второй доклад о праве международных договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Х. Лаутерпахтом	<i>Там же, 1954 год</i> , том II, стр. 123 англ. текста.
A/CN.4/263	Дополнение, подготовленное Секретариатом к <i>Материалам о правопреемстве государств</i> (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5)	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2	Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями: рабочий документ, представленный Генеральным секретарем и содержащий краткую библиографию, историю вопроса и предварительный перечень соответствующих договоров, опубликованных в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций	То же.
A/CONF.39/5, vols. I and II	Аналитический сборник комментариев и замечаний, представленных в 1966 и 1967 годах по поводу окончательного проекта статей о праве международных договоров: рабочий документ, подготовленный Секретариатом — тома I и II	То же.
A/CONF.39/6 и Add.1 и 2	Замечания и поправки к окончательному проекту статей о праве международных договоров, представленные в 1968 году до начала Конференции ООН (по праву международных договоров) в соответствии с резолюцией 2287 (XXII) Генеральной Ассамблеи	То же.

<i>Обозначение документа</i>	<i>Наименование документа</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CONF.39/7 и Add.1 и Add.1/ Corr.1 и Add.2	Заявления, представленные в письменной форме специализированными учреждениями и межправительственными органами, наблюдатели которых были приглашены участвовать в работе Конференции ООН (по праву международных договоров)	То же.
ST/LEG/7	Краткий обзор практики Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров	То же.
ST/SG/14	<i>Соглашения между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии</i>	Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.61.X.1.

**ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ ДВАДЦАТЬ ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ,
НЕ ВОСПРОИЗВЕДЕННЫХ В ТОМЕ II**

<i>Обозначение документа</i>	<i>Наименование документа</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CN.4/252	Предварительная повестка дня	Отпечатан на mimeографе. Утвержденную повестку дня см. выше, стр. 270 (A/8710/Rev.1, пункт 8).
A/CN.4/253 и Add.1—5	Замечания государств-членов по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом	Воспроизводится в документе A/8710/Rev.1, приложение (выше, стр. 407).
A/CN.4/255	Письмо г-на Мохамеда Беджауи от 18 февраля 1972 года на имя Председателя Комиссии международного права	Отпечатан на mimeографе.
A/CN.4/260	Письмо г-на Абдуллы эль-Эриана от 30 марта 1972 года на имя Председателя Комиссии международного права	То же.
A/CN.4/261 и Corr.1	Письмо г-на Мустафы К. Ясина от 31 марта 1972 года на имя Председателя Комиссии международного права	То же.
A/CN.4/263	Дополнение, подготовленное Секретариатом к <i>Материалам о правопреемстве государств</i> (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5)	То же.
A/CN.4/L.183	Проект статей о правопреемстве в отношении договоров, принятый Редакционным комитетом в первом чтении: тексты статей 0, 1 <i>bis</i> , 1 <i>ter</i> , 1 <i>quater</i> , 2 и 3.	Текст статей воспроизводится в кратких отчетах 1176-го и 1177-го заседаний (том I).
A/CN.4/L.183/Add.1	То же — статьи 4—6	То же, 1181-е заседание (том I).
A/CN.4/L.183/Add.2	То же — статьи 7 и 8	То же.
A/CN.4/L.183/Add.3	То же — статьи 1 <i>quinquies</i> , 8 <i>bis</i> и 9—11	То же, 1187-е заседание (том I).
A/CN.4/L.183/Add.4	То же — статьи X. 12, 13, 15, 17, 17 <i>bis</i> , 17 <i>ter</i> и 17 <i>quater</i>	То же, 1196-е заседание (том I).
A/CN.4/L.183/Add.5	То же — статьи I, 17 <i>quinquies</i> и 19—21	То же.
A/CN.4/L.183/Add.6	То же — статьи 22 и 22 <i>bis</i>	То же, 1197-е заседание (том I).
A/CN.4/L.185	То же — Текст статьи 2, принятый Редакционным комитетом во втором чтении	То же, 1181-е заседание (том I).
A/CN.4/L.186	Доклад Рабочей группы по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом: проект статей о предотвращении преступлений и наказании за преступления против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой	То же, 1182, 1185, 1186, 1188 и 1189-е заседания (том I).
A/CN.4/L.187 и Add.1—20	Проект доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии (глава II)	Отпечатан на mimeографе. Окончательный текст см. документ A/8710/Rev.1 (выше, стр. 267).
A/CN.4/L.188 и Add.1	Второй доклад Рабочей группы по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом: пересмотренный проект статей о предотвращении преступлений и наказании за преступления против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой	Текст статей воспроизводится в кратких отчетах 1191-го и 1192-го заседаний (том I).

<i>Обозначение документа</i>	<i>Наименование документа</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CN.4/L.189	Третий доклад Рабочей группы: пересмотренная статья 2	То же, 1193-е заседание (том I).
A/CN.4/L.190 и Add I A/CN.4/L.191 A/CN.4/L.192	Проект доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии (главы I и III—V)	Отпечатан на mimeографе. См. выше, примечания, касающиеся документа A/CN.4/L.187 и Add.1—20.
A/CN.4/Sg.1149— 1199	Предварительные краткие отчеты 1149—1199-го заседаний Комиссии международного права	Отпечатан на mimeографе. Окончательный текст см. том I.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
