

ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
1974

Том II
Часть первая

*Документы двадцать шестой сессии:
доклады специальных докладчиков, другие документы,
представленные членами Комиссии,
и доклад Комиссии Генеральной Ассамблее*

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ЕЖЕГОДНИК
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА
1974

Том II
Часть первая

*Документы двадцать шестой сессии:
доклады специальных докладчиков, другие документы,
представленные членами Комиссии,
и доклад Комиссии Генеральной Ассамблее*

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



Нью-Йорк, 1975

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.

Наименование *Ежегодник* и следующие за ним многоточие и год (*Ежегодник., 1970 год*) служат указанием на *Ежегодник Комиссии международного права*.

A/CN.4/SER.A/1974/Add.1 (Part 1)

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.75.V.7 (Part 1)

Цена: 14,00 долл. США
(или эквивалент в другой валюте)

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Вступительное замечание	iv
Правопреемство государств в отношении договоров (пункт 4 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/278 и Add.1—6: Первый доклад о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Специальным докладчиком сэром Фрэнсисом Вэллетом</i>	1
<i>Документ A/CN.4/L.206: Статья для включения в часть I проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, предлагаемая г-ном Ушаковым</i>	108
Правопреемство государств в других областях, помимо договоров (пункт 5 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/282: Седьмой доклад по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мохаммедом Беджауи — Проект статей с комментариями о правопреемстве государств в отношении государственного имущества</i>	109
Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования (пункт 6 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/280: Пятый доклад относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором — Проект статей и комментарии к ним (продолжение)</i>	139
Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями (пункт 7 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/279: Третий 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 — Проект статей и комментарии к ним</i>	163
Сотрудничество с другими органами (пункт 10 повестки дня)	
<i>Документ A/CN.4/L.214: Доклад о работе двадцать первой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, подготовленный наблюдателем от Комиссии г-ном А. Х. Табиби</i>	185
Доклад Комиссии Генеральной Ассамблее	
<i>Документ A/9610/Rev.1: Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии, 6 мая — 26 июля 1974 года</i>	189
Перечень документов, упоминаемых в настоящем томе	407
Перечень документов двадцать шестой сессии, не воспроизведенных в томе II	409

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

Том II Ежегодника Комиссии международного права за 1974 год состоит из двух отдельно изданных частей, содержащих следующие документы:

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ (настоящий том)

- A/9610/Rev.1 Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии (6 мая — 26 июля 1974 года)
- A/CN.4/278 и Add.1—6 Первый доклад о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Специальным докладчиком сэром Фрэнсисом Вэллетом
- A/CN.4/279 Третий 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 — Проект статей и комментарии к ним
- A/CN.4/280 Пятый доклад относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором — Проект статей и комментарии к ним (*продолжение*)
- A/CN.4/282 Седьмой доклад по вопросу о правопреемстве в других областях, помимо договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мохаммедом Беджауи — Проект статей с комментариями о правопреемстве государств в отношении государственного имущества
- A/CN.4/L.206 Статья для включения в часть I проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, предлагаемая г-ном Ушаковым
- A/CN.4/L.214 Доклад о работе двадцать первой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, подготовленный наблюдателем от Комиссии г-ном Табиби

ЧАСТЬ ВТОРАЯ (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.75.V.7 (Part II))

- A/5409 Legal problems relating to the utilization and use of international rivers: report of the Secretary-General *
- A/CN.4/274 Правовые проблемы, касающиеся несудоходных видов использования международных водных путей: дополнительный доклад, представленный Генеральным секретарем
- A/CN.4/276 Заполнение случайных вакансий: записка Секретариата
- A/CN.4/277 Выборочная библиография по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями: документ, подготовленный Секретариатом
- A/CN.4/281 Возможности участия Организации Объединенных Наций в международных соглашениях от имени территории: исследование, подготовленное Секретариатом

* Этот документ не фигурирует в русском тексте настоящего тома Ежегодника.

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

[Пункт 4 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/278 И ADD.1—6 *

Первый доклад о праве преемства государств в отношении договоров,
подготовленный Специальным докладчиком сэром Фрэнсисом Вэллетом

[Подлинный текст на английском языке]
{19 и 22 апреля, 8, 24 и 31 мая
и 10 и 21 июня 1974 года}

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1—9	2
А. Основа настоящего доклада	1—7	2
В. Структура настоящего доклада	8—9	4
II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ СТАТЕЙ В ЦЕЛОМ	10—92	4
А. Важность и необходимость кодификации в данной области	11—15	4
В. Источники проекта статей	16—18	6
С. Концепция «праве преемства государств»	19—20	6
D. Связь между праве преемством в отношении договоров и общим правом догово- ров	21—23	7
E. Принцип самоопределения и правовые нормы, касающиеся праве преемства в отношении договоров	24—30	7
F. Форма проекта	31—41	11
G. Сфера действия проекта	42—48	13
H. Схема проекта	49—65	16
1. Категории праве преемства государств	50—57	16
2. Категории договоров	58—61	19
3. Расположение статей проекта	62—65	19
I. Признание и праве преемство государств	66—80	20
J. Взаимосвязь между нынешним проектом статей и проектом статей о праве пре- емстве государств в других областях, помимо договоров	81—87	23
K. Общее одобрение или неодобрение	88—92	25
III. ЗАМЕЧАНИЯ ПО КОНКРЕТНЫМ ПОЛОЖЕНИЯМ ПРОЕКТА СТАТЕЙ	93—471	27
Предварительные замечания Специального докладчика	93—94	27
Часть I. Общие положения	95—196	27
Статья 1. Сфера действия настоящих статей	95—98	27
Статья 2. Употребление терминов	99—158	27
Пункт 1 a	99—101	27
Пункт 1 b	102—119	28
Пункт 1 c	120	33
Пункт 1 d	121—123	33
Пункт 1 e	124—135	33
Пункт 1 f	136—143	35
Пункт 1 g	144—146	37
Пункт 1 h	147	38
Пункт 1 i	148—150	38
Пункт 1 j	151	38
Пункт 1 k	152	38
Пункт 1 l	153	38
Пункт 1 m	154	38
Пункт 1 n	155—157	38
Пункт 2	158	38
Статья 3. Случаи, не входящие в сферу действия настоящих статей	159—162	39

* Включает поправки согласно документу A/CN.4/278/Add.5/Corr.1.

	Пункты	Стр.
Статья 4. Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации	163—165	39
Статья 5. Обязательства, имеющие силу на основании международного права, независимо от договора	166—169	39
Статья 6. Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей	170—179	40
Статья 7. Соглашения о передаче договорных обязательств или прав государством-предшественником государству-преемнику	180—186	42
Статья 8. Одностороннее заявление государства-преемника в отношении договоров государства-предшественника	187—190	43
Статья 9. Договоры, предусматривающие участие государства-преемника	191—196	43
Часть II. Передача территории	197—213	44
Статья 10. Передача территории	197—213	44
Часть III. Новые независимые государства	214—363	47
Раздел 1. Общая норма	214—319	47
Статья 11. Положение в отношении договоров государства-предшественника	214—217	47
Раздел 2. Многосторонние договоры	218—256	48
Статья 12. Участие в действующих договорах	218—256	48
Статья 13. Участие в многосторонних договорах, еще не вступивших в силу	257—263	58
Статья 14. Ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником	264—274	59
Статья 15. Оговорки	275—298	61
Статья 16. Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений	299—306	67
Статья 17. Уведомление о правопреемстве	307—308	68
Статья 18. Следствия уведомления о правопреемстве	309—319	68
Раздел 3. Двусторонние договоры	320—333	70
Статья 19. Условия, при которых договор считается действующим	320—326	70
Статья 20. Отношения между государством-предшественником и государством-преемником	327—328	71
Статья 21. Прекращение, приостановление действия или изменение договора между государством-предшественником и другим государством-участником	329—333	72
Раздел 4. Временное применение	334—352	72
Статья 22. Многосторонние договоры	334—342	72
Статья 23. Двусторонние договоры	343—346	74
Статья 24. Прекращение временного применения	347—352	75
Раздел 5. Государства, образованные из двух или более территорий	353—363	75
Статья 25. Новые независимые государства, образованные из двух или более территорий	353—363	75
Часть IV. Объединение, распад и отделение государств	364—416	78
Статья 26. Объединение государств	364—389	78
Статья 27. Распад государства	390—405	83
Статья 28. Отделение части государства	406—416	87
Часть V. Режимы границы или другие территориальные режимы, установленные договором	417—462	89
Статья 29. Режимы границы	417—462	89
Статья 30. Другие территориальные режимы	417—462	89
Часть VI. Прочие положения	463—471	106
Статья 31. Случаи военной оккупации, ответственности государств и начала военных действий	463—471	106

1. Введение

А. ОСНОВА НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА

1. В резолюции 3071 (XXVIII), принятой 30 ноября 1973 года, Генеральная Ассамблея приветствовала решение Комиссии международного права предоставить приоритет на своей двадцать шестой сессии вопросам о правопреемстве государств в отношении договоров и об ответственности государств. В той же резолюции было рекомендовано, чтобы Комиссия международного права завершила на своей двадцать шестой сессии в свете замечаний, полученных от госу-

дарств — членов Организации, второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого на ее двадцать четвертой сессии¹. Поэтому основой настоящего доклада послужил проект статей, содержащийся в упомянутом докладе Комиссии международного права. Согласно рекомендациям резолюции, проект статей будет вновь рассмотрен в свете замечаний, полученных от государств-членов в письменной форме или в ходе прений в Шестом

¹ Все ссылки на проект статей и комментарии к ним см. *Ежегодник*., 1972 год, том II, стр. 279 и далее, документ A/8710/Rev.1, глава II, С.

комитете и в самой Генеральной Ассамблее. Хотя этим замечаниям будет уделено все то внимание, которого они заслуживают, следует учесть и другие соображения, которые имеют отношение к данному вопросу, включая, по мере необходимости, мнения всех государств, не являющихся членами Организации.

2. В целом функция Специального докладчика заключается в том, чтобы помочь Комиссии в решении ее задачи на основе проекта статей. Введение существенных новых элементов или новых отступлений от доктрины было бы несовместимо с поставленной задачей. Это замедлило бы работу Комиссии, а возможно, и помешало бы ей завершить проект статей на ее двадцать шестой сессии. Кроме того, известно, что проект статей был в целом положительно воспринят Генеральной Ассамблеей и что любые радикальные отступления от его общего содержания могут создать серьезные препятствия к окончательному принятию этих статей всем международным сообществом.

3. Тем не менее будут должным образом учтены все замечания, сделанные правительствами или от их имени, даже если не представится возможным конкретно упомянуть о каждом таком замечании. С другой стороны, нет возможности принять все предложения или учесть все критические замечания. Должное внимание будет также уделено соображениям права и практики, равно как их совместимости с характером и особенностями проекта статей в целом, и мнениям, ранее высказанным в самой Комиссии.

4. Значительным подспорьем и руководством в этой работе явились доклады сэра Хэмфри Уолдока, Специального докладчика по вопросам правопреемства государств в отношении договоров и права международных договоров, особенно его четвертый доклад о праве международных договоров². По мере возможности будут соблюдены форма и метод представления, которыми он пользовался.

5. Нет необходимости говорить об истории проекта статей до представления доклада Комиссии о работе ее двадцать четвертой сессии³. Достаточно сослаться на изложение работы Комиссии и на документацию, упомянутую в пунктах 14—24 названного доклада. Глава II доклада, которая содержит, в частности, проект статей и комментарии Комиссии к ним, обсуждалась в ходе прений в Шестом комитете по докладу Комиссии международного права на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 году (пункт 85 повестки дня). Шестой комитет рассмотрел этот пункт на своих 1316—1329 и 1336—1339-м заседаниях, состоявшихся 28 сентября —

11 октября и 18—20 октября 1972 года. Краткие отчеты об этих заседаниях содержат большинство замечаний, сделанных делегациями по проекту статей. Эти замечания также суммируются в докладе Шестого комитета⁴. Этот доклад был рассмотрен на 2091-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи, которая по рекомендации Шестого комитета приняла резолюцию 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года по докладу Комиссии международного права. В этой резолюции Генеральная Ассамблея выразила удовлетворение по поводу подготовленного Комиссией международного права проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров и рекомендовала Комиссии продолжить дальнейшее рассмотрение этого вопроса в свете замечаний, полученных от государств-членов по имеющемуся в настоящее время проекту. Следует отметить, что соответствующие замечания были сделаны в разъяснениях мотивов голосования по этой резолюции делегациями Сомали, Эфиопии и Кении.

6. На своей двадцать пятой сессии в 1973 году Комиссия не рассматривала проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, но в пункте 178 своего доклада о работе этой сессии⁵ Комиссия выразила намерение завершить на следующей сессии второе чтение своего проекта статей по данному вопросу. Доклад Комиссии (пункт 89 повестки дня) был рассмотрен Шестым комитетом на его 1396—1407 и 1414—1416-м заседаниях, состоявшихся 25 сентября — 4 октября и 11—16 октября 1973 года. Хотя проект статей как таковой не был представлен Комитету, делегации сделали целый ряд замечаний по нему. Эти замечания кратко излагаются в докладе Шестого комитета⁶. Этот доклад был представлен Генеральной Ассамблее на 2186-м пленарном заседании 30 ноября 1973 года, и Генеральная Ассамблея приняла по нему резолюцию 3071 (XXVIII), о которой уже упоминалось⁷.

7. К 1 марта 1974 года письменные замечания были получены от правительств следующих десяти государств-членов: Австрии, Германской Демократической Республики, Дании, Польши, Сирийской Арабской Республики, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Сомали, Чехословакии, Швеции⁸. Замечания были также получены в письме от 30 апреля 1973 года, направленном на имя Генерального секретаря Ор-

⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, раздел III, В.

⁵ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 270, документ A/9010/Rev.1, пункт 178.

⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Приложения*, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, раздел III, G, I.

⁷ См. выше, пункт I.

⁸ Текст письменных замечаний, полученных от правительств государств-членов, см. ниже, стр. 385—404, документ A/9610/Rev.1, приложение I.

² *Ежегодник...*, 1965 год, том II, стр. 3 англ. текста, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2.

³ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 267, документ A/8710/Rev.1.

ганизации Объединенных Наций премьер-министром и министром иностранных дел государства Тонга, не являвшегося тогда государством-членом. По просьбе Председателя Комиссии это письмо было распространено среди членов Комиссии во время ее двадцать пятой сессии⁹.

В. СТРУКТУРА НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА

8. Помимо введения, содержащегося в разделе I, остальная часть настоящего доклада включает:

Раздел II: Замечания по проекту статей в целом;

Раздел III: Замечания по конкретным положениям проекта статей;

Раздел IV: Проблема процедур урегулирования споров, касающихся толкования и применения конвенции, основанной на проекте статей¹⁰.

В целях обеспечения преемственности и удобства пользования подзаголовки раздела II основаны на подзаголовках, используемых для соответствующих отрывков доклада Шестого комитета за 1972 год¹¹.

9. В разделе II максимально использованы содержащиеся в этом докладе и в докладе Шестого комитета за 1973 год¹² краткие изложения замечаний, сделанных делегациями на двадцать седьмой и двадцать восьмой сессиях Генеральной Ассамблеи. Отдельно включены письменные замечания, представленные каждым из правительств. В разделе III, по мере возможности, замечания конкретно отнесены к государствам, от имени которых они были сделаны в устной или письменной форме. Однако в ряде случаев, вероятно, трудно в точности отразить мнения, высказанные делегациями, ввиду естественных особенностей устных выступлений и сжатости их изложения в кратких отчетах. Специальный докладчик сделал все возможное, для того чтобы извлечь мнения делегаций из кратких отчетов Шестого комитета, и хотел бы заранее принести извинения за любые ошибки или пропуски, допущенные в этой связи.

II. Замечания по проекту статей в целом

10. Заявления, сделанные на двадцать седьмой и двадцать восьмой сессиях Генеральной Ассамблеи, явно свидетельствуют о том, что предварительный проект статей, содержащийся в докладе Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии, рассматривается как хорошая основа для дальнейшей работы Комиссии

⁹ Документ ILC (XXV)/Misc. 2.

¹⁰ Специальный докладчик не считал возможным или целесообразным закончить этот раздел доклада, но, если потребуется, он представит отдельный доклад об урегулировании споров в связи с предлагаемой конвенцией.

¹¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, раздел III, В, 1.

¹² См. выше, сноска 6.

и составления проекта статей, которые, вероятно, окажутся приемлемыми для всех. Неоднократно давалась положительная оценка высокого качества уже проделанной работы и прекрасно составленных комментариев. Однако, по мнению Специального докладчика, это не означает, что текст не может быть улучшен в свете замечаний, сделанных делегациями или правительствами. Учитывая общее одобрение предварительного проекта статей, Специальный докладчик должен теперь систематически изложить эти замечания и представить свои собственные замечания и предложения.

A. ВАЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ КОДИФИКАЦИИ В ДАННОЙ ОБЛАСТИ

Замечания правительств

Устные замечания

11. Как отмечается в докладе Шестого комитета за 1972 год¹³, некоторые делегации на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи заявили, что самым большим достижением предварительного проекта статей является учет в них принципов международного права, записанных в Уставе, особенно принципа самоопределения и принципа суверенного равенства государств, а также реальностей современной международной жизни. Было отмечено, что проект тем более заслуживает положительной оценки, что задача кодификации исключительно сложна в той области, где не существует общей доктрины и государственной практики, а обычай еще не установил устойчивых и постоянных прецедентов. Наличие пробелов и противоречий во мнениях обязывает Комиссию внести некоторые новые элементы и продолжить конструктивную работу в целях изыскания правильных и сбалансированных решений возникающих проблем. В подготовленный Комиссией проект статей, который содержит элементы кодификации наряду с элементами прогрессивного развития, должны были быть включены практические и подробные положения, имевшие целью «внести единообразие и ясность в отдельные существующие нормы, развить их и ликвидировать существующие пробелы с учетом интересов государств, так же как и международного сообщества»¹⁴. Однако этот в целом положительный метод не означает, что проект статей не может вызвать критические замечания.

Некоторые делегации отметили, что кодификация раздела правопреимства в отношении договоров является неотложной задачей, поскольку необходимы определенные дополнения к кодификации права международных договоров, воплощенной в Венской конвенции о праве междуна-

¹³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункты 24—33.

¹⁴ Там же, пункт 26.

родных договоров 1969 года¹⁵, и упомянули о том, что проект статей устанавливает связь между правом договоров и правом правопреемства государств. Некоторые представители подчеркнули особую важность проекта статей для государств, недавно получивших независимость. Они отметили, что Комиссия правильно сосредоточила свое внимание на государствах, недавно получивших независимость, а затем соответственно сослалась на мнения государств, достигших независимости после второй мировой войны. Они напомнили, что процесс деколонизации еще далеко не завершен. В то же время они признали, что проект статей содержит также важные положения, касающиеся объединения, распада и отделения государств. Другие делегации сочли, что в проекте статей слишком много внимания уделяется проблеме новых независимых государств, в то время когда деколонизация приближается к завершению, в ущерб проблемам правопреемства в будущем. По их мнению, положения проекта, касающиеся объединения, распада и отделения государств, должны быть разработаны в свете практических потребностей будущего с уделением должного внимания таким новым формам ассоциации государств, как экономическая интеграция или финансовые союзы. Некоторые делегации заявили, что, поскольку сейчас остается уже мало зависимых территорий, данный вопрос в значительной степени утратил свое практическое значение.

Письменные замечания

12. *Австрия.* Поскольку видные специалисты по международному праву в прошлом высказывали различные мнения по данному вопросу, правительство Австрии считает важной задачей выработку решения проблем, возникающих в связи с правопреемством государств в отношении договоров, которое получило бы возможно более широкое признание со стороны международного сообщества.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики в отношении вопроса о правопреемстве государств в целом считает, что этот вопрос чрезвычайно важен для развития международных отношений, будь правопреемство результатом национального освобождения и социальной революции или результатом объединения, отделения или распада государств. Будущие нормы о правопреемстве государств должны облегчать вступление государства-правопреемника в международные отношения и потому иметь такой характер, чтобы давать последнему возможность

воспользоваться его правами в качестве суверенного и равноправного государства без всяких препятствий или задержек. В то же время в интересах всех государств, чтобы случаи правопреемства государств не нарушали международных договоров и других отношений, установленных в соответствии с действующими принципами международного права, и чтобы предыдущее состояние этих отношений сохранялось.

Швеция. Правительство Швеции считает проект статей и комментарии к нему чрезвычайно ценным вкладом в изучение сложной и жизненно важной проблемы международного права и международных отношений. Правительство Швеции отметило, что Комиссия уделила особое внимание практике государств, недавно получивших независимость, но в то же время высказала мнение о том, что, поскольку деколонизация близится к завершению, новые проблемы правопреемства, очевидно, должны возникать в связи с другими случаями. Учитывая это мнение, разделяемое правительством Швеции, представляется не вполне целесообразным допускать, чтобы нормы, связанные с временной, а подчас исключительной ситуацией, доминировали в проекте статей, предназначенных для последующего применения в течение длительного периода.

Правительство Швеции добавило:

Кроме того, проект статей о новых независимых государствах вряд ли решает вопрос о том, в какой степени договоры, заключенные государствами-предшественниками, по-прежнему сохраняют силу для государств, которые получили независимость после второй мировой войны. Он скорее подтверждает существующую неопределенность в этом отношении. Пожелания Генеральной Ассамблеи можно лучше выполнить путем поиска отдельного решения проблем договоров, относящихся к правопреемству, связанному с деколонизацией, то есть путем особого решения в каждом конкретном случае.

Замечания и предложения Специального докладчика

13. По мнению Специального докладчика, не может быть сомнений в необходимости и важности кодификации (включая прогрессивное развитие) вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров. Это справедливо как с юридической, так и с практической точки зрения. Данный вопрос затрагивает важный аспект права договоров, кодификация которого необходима в качестве значительного шага к завершению кодификации норм, содержащихся в Венской конвенции. С практической точки зрения то обстоятельство, что сейчас остается сравнительно немного зависимых территорий и что деколонизация близится к завершению, никоим образом не умаляет значения разъяснения правового положения по крайней мере тех территорий, которые еще не получили независимости. Для большого числа государств, получивших независимость после второй мировой войны, весь вопрос о правопреемстве в отношении договоров отличается не-

¹⁵ Все ссылки на Венскую конвенцию о праве международных договоров, далее именуемую «Венской конвенцией», 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.

ясностью и сложностью. То обстоятельство, что сравнительно немного территорий пока еще не достигли независимости, не умаляет значения изысканий для них как можно более ясного и простого пути. То обстоятельство, что деколонизация приближается к завершению, лишь подчеркивает неотложность задачи кодификации в той мере, в какой это касается зависимых территорий.

14. В то же время во многих замечаниях указывается, что в процессе кодификации, который должен быть обращен в будущее, все аспекты вопроса следует рассматривать с одинаковой тщательностью и доскональностью. Необходимо приложить все усилия для обеспечения того, чтобы статьи, касающиеся других случаев, помимо государств, недавно получивших независимость, были столь же удовлетворительны по существу и столь же хорошо разработаны, как и статьи, касающиеся новых государств. По мнению Специального докладчика, необходимо также обеспечить охват всех соответствующих случаев, однако без включения случаев, которые не подпадают под концепцию «правопреемства государств». В этой связи в ряде замечаний упоминалось о случаях социальной революции и о таких новых формах ассоциации государств, как экономическая интеграция или финансовые союзы. Хотя такие случаи, безусловно, должны быть серьезно рассмотрены, было бы удобнее изучить их в последующих разделах настоящего доклада, особенно в связи со структурой проекта статей¹⁶.

15. Правительство Швеции в своих письменных замечаниях предложило, чтобы Генеральная Ассамблея изыскала отдельное решение для договорных проблем, связанных с правопреемством в случаях деколонизации, «путем особого решения в каждом конкретном случае». Специальный докладчик считает, что при подобном подходе возникнут серьезные политические препятствия и что он будет противоречить пожеланиям подавляющего большинства государств-членов. Специальный докладчик не поддерживает принятие какого-либо подобного подхода. Напротив, он предлагает, чтобы статьи, посвященные государствам, недавно получившим независимость, оставались частью проекта и чтобы в соответствии с пожеланием, высказанным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3071 (XXVIII), Комиссия международного права завершила на своей двадцать шестой сессии второе чтение «проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого на ее двадцать четвертой сессии».

В. ИСТОЧНИКИ ПРОЕКТА СТАТЕЙ

Замечания правительств

Устные замечания

16. В этой связи следует сказать немногое. Делегации на двадцать седьмой сессии Генеральной

¹⁶ См. ниже, пункты 42—48 и 50—57.

Ассамблеи в целом одобрили источники, из которых исходила Комиссия. Однако некоторые из замечаний, сделанных на этой сессии, заслуживают упоминания. Ряд представителей подчеркнули необходимость избегать резкого различия между значением предыдущих и последующих прецедентов. Высказывалось также мнение, что практика депозитариев носит чисто административный характер и не может рассматриваться как обязательная для государств-участников или как создающая обычную норму. И наконец, были высказаны некоторые сомнения в том, что была достигнута полная справедливость в отношении многих случаев, когда заинтересованные государства без всяких разногласий продолжают применять договоры, особенно заключенные на двусторонней основе¹⁷.

Письменные замечания

17. Замечания относительно источников были сделаны в ряде письменных ответов правительств, например в ответах Германской Демократической Республики, Швеции и Соединенного Королевства, однако их удобнее изложить в связи с тем контекстом, в котором они были сделаны. Специальный докладчик так и поступит.

Замечания и предложения Специального докладчика

18. Хотя замечания, сделанные относительно источников, должны быть и будут учтены, они, по-видимому, не требуют никаких замечаний или предложений со стороны Специального докладчика.

С. КОНЦЕПЦИЯ «ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ»

Замечания правительств

19. Согласно докладу Шестого комитета за 1972 год,

все представители, выступавшие по этому вопросу, согласились с мнением Комиссии о том, что следует избегать аналогий, основанных на понятии правопреемства, существующем во внутригосударственном праве. Они согласились с тем, что применяемое в проекте статей выражение «правопреемство государств» означает лишь факт замены одного государства другим, что исключает все вопросы о правах и обязательствах, являющихся правовым последствием такого изменения¹⁸.

Замечания и предложения Специального докладчика

20. Подчеркнув значение этих замечаний, подтверждающих метод, которого придерживается Комиссия, Специальный докладчик не имеет собственных замечаний или предложений в этой связи.

¹⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 34.

¹⁸ Там же, пункт 35.

D. СВЯЗЬ МЕЖДУ ПРАВОПРЕЕМСТВОМ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ И ОБЩИМ ПРАВОМ ДОГОВОРОВ

Замечания правительств

Устные замечания

21. Ряд делегаций согласились с тем, что практика государств не дает убедительных доказательств какой-либо общей доктрины, ссылка на которую в связи с различными проблемами правопреемства в отношении договоров позволяла бы находить надлежащее решение этих проблем, и что задача кодификации, по-видимому, заключается в определении в рамках права договоров последствий случаев «правопреемства государств», а не наоборот. Они одобрили мнение Комиссии о том, что положения Венской конвенции должны послужить существенной основой права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров. Тем не менее одна из делегаций высказала мнение, что аналогия с Венской конвенцией зашла слишком далеко и что заявление (отраженное в двух предыдущих фразах), которое содержится в пункте 32 доклада Комиссии, неприемлемо¹⁹.

Письменные замечания

22. *Дания.* В рамках общего одобрения проекта статей правительство Дании упомянуло, что статьи подчеркивают связь с Венской конвенцией.

Польша. Правительство Польской Народной Республики считает, что вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров должен рассматриваться с должным учетом положений Венской конвенции.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства поддержало решение Комиссии взять положения Венской конвенции за основу права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов Америки заявило, что решение Комиссии сохранить, особенно в части I (Общие положения), существенные параллели с Венской конвенцией является разумным. Правительство Соединенных Штатов также заявило, что «унификация международного права стимулируется принятием по существу идентичных текстов в большей степени, чем это допускается различиями в предметах правовых норм».

Замечания и предложения Специального докладчика

23. Хотя об этом было сказано по-разному, метод Комиссии, взявшей Венскую конвенцию за основу права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, в целом встретил

¹⁹ Там же, пункт 36.

одобрение. Специальный докладчик разделяет мнение о том, что задача кодификации в этой области заключается в определении в рамках права договоров последствий случаев «правопреемства государств», а не наоборот. Тем не менее, по его мнению, следует прислушаться к предупреждению о нежелательности преувеличения аналогии с Венской конвенцией. Другими словами, Комиссия должна быть готова отступить от точных формулировок или формы Венской конвенции, если это окажется необходимым, учитывая особые потребности предмета проекта статей, который рассматривается в настоящее время.

E. ПРИНЦИП САМООПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВОПРЕЕМСТВА В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

Замечания правительств

Устные замечания

24. Замечания делегаций о последствиях принципа самоопределения, сделанные на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, подробно излагаются в докладе Шестого комитета²⁰, к которому отсылаются члены Комиссии. Основным последствием принципа самоопределения является принцип *tabula rasa*, избранный Комиссией в качестве основного принципа положений проекта статей, касающихся государств, которые недавно получили независимость. Принцип *tabula rasa* не требует отказа от преемственности договоров, но подразумевает, что государство, получающее независимость, имеет право решить, какие договоры, заключенные его предшественником, будут рассматриваться как сохраняющие силу, а какие будут рассматриваться как прекращенные. Хотя некоторые делегации придерживаются того мнения, что принцип *tabula rasa* может быть лучше обоснован суверенитетом государств, и наблюдаются расхождения во мнениях относительно степени ограничения применения принципа *tabula rasa* в проекте статей, большинство делегаций согласно с этим принципом, как он истолковывается Комиссией и как он отражен в проекте статей. Принцип *tabula rasa* нашел также поддержку ряда делегаций на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи²¹.

25. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи ряд делегаций высказали оговорки относительно применения Комиссией принципа *tabula rasa*, особенно в части V проекта, где из сферы действия этого принципа исключаются «постановляющие», «локализованные» или «реальные» договоры²². С другой стороны, некото-

²⁰ Там же, пункты 37—49.

²¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1401-е заседание, пункт 13 (Кения), и там же, 1406-е заседание, пункт 25 (Замбия) и пункт 36 (Индонезия).*

²² Там же, *двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункты 43—44.*

рые представители отметили, что принцип *tabula rasa* находит также естественное применение в случаях, касающихся изменения режима в государстве в результате социальной революции, которое может побудить такое государство радикально пересмотреть свою позицию в международных отношениях. Поэтому они не могут согласиться с ограничительным применением указанного принципа в проекте статей, где он распространяется лишь на государства, недавно получившие независимость²³.

26. Возражения против чрезмерно широкого применения доктрины *tabula rasa* были высказаны делегацией Швеции 26 сентября 1973 года в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи. Поскольку мнение правительства Швеции было вновь выражено в его письменных замечаниях, изложение замечаний делегации Швеции будет кратким. Представитель Швеции в Шестом комитете заявил, что его правительство не убеждено в достаточной однородности практики государств, для того чтобы она составила основу «твердого и ясного» обычного права по данному вопросу, и что, как заявила сама Комиссия, на практике высказываются и применяются противоречивые точки зрения. По мнению его правительства, в отношении многосторонних договоров и некоторых видов двусторонних договоров существуют факторы, указывающие на необходимость преемственности договорных отношений, а не применения принципа *tabula rasa*. Он поставил под сомнение характер применения принципа самоопределения в случае с государствами, недавно получившими независимость. По указанным им причинам его правительство считает, что было бы целесообразно попытаться создать систему или модель, основанную не на доктрине *tabula rasa*, а на противоположном принципе, согласно которому новое государство продолжает оставаться связанным договорами, заключенными государством-предшественником, в сочетании с достаточным правом нового государства на денонсирование нежелательных договоров. Он заявил, что вопрос о правовых последствиях правопреемства государств в целом является одной из наиболее противоречивых областей международного права и что практика государств неоднородна и неясна, а доктрина запутана ввиду преобладания противоречивых точек зрения. Он характеризовал кодификацию в этой области как в основном законодательную задачу, в которой абстрактные принципы и юридическая логика имеют меньшее значение, чем здравый смысл и стремление примирить враждующие интересы и сохранить дружественные и упорядоченные отношения в рамках международного сообщества²⁴.

²³ Там же, пункт 38.

²⁴ Там же, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1398-е заседание, пункты 12—18. См. также доклад Шестого комитета (там же, Приложения, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункт 119).

Письменные замечания

27. Чехословакия. Правительство Чехословацкой Социалистической Республики, рассмотрев проект статей, положительно расценило, в частности, принцип *tabula rasa*, на котором основано существо проекта и согласно которому государство, получающее независимость, не связано договорами, заключенными бывшими державами-метрополиями. В этой связи правительство Чехословакии обратило внимание также на «государства, которые возникли в результате социальной революции».

Дания. Правительство Дании, в целом высказавшись за проект статей, заявило:

В частности, последствия для двусторонних договоров, вытекающие из принципа *tabula rasa*, в наши дни — в свете практики государств и основного принципа равноправия и самоопределения народов — должны рассматриваться в качестве принятых обычных норм международного права. Эта точка зрения соответствует также практике, которой Дания до сих пор придерживалась в отношении конкретных случаев правопреемства в отношении договоров.

Германская Демократическая Республика. По мнению правительства Германской Демократической Республики, принцип *tabula rasa* в случаях правопреемства, пронстекающих из деколонизации, является верной по существу отправной точкой в данной ситуации.

Польша. По мнению правительства Польской Народной Республики, Комиссия совершенно правильно применяет принцип *tabula rasa* к случаю с получающими независимость государствами, как это обусловлено принципом самоопределения народов и суверенитета государств.

Сомали. Замечания Сомалийской Демократической Республики, хотя они, по существу, касаются применения принципа *tabula rasa*, относятся к части V проекта статей, посвященной режимам границы и другим территориальным режимам, создаваемым договором. Поэтому они будут рассмотрены в контексте части V.

Швеция. Правительство Швеции отмечает, что свыше половины статей проекта касаются правопреемства государств в случае новых независимых государств. Правительство Швеции напоминает, что Комиссия уделила особое внимание практике новых независимых государств, упомянутых в резолюциях Генеральной Ассамблеи 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года. С другой стороны, Комиссия отметила, что деколонизация близится к завершению и что в дальнейшем проблема правопреемства, очевидно, будет возникать в связи с другими случаями, например, случаями правопреемства при расчленении существующего государства, образовании союзов государств и распаде союзов государств. Правительство Швеции разделяет это мнение и отмечает, что представляется не вполне целесообразным допускать,

чтобы нормы, связанные с временной, а подчас исключительной ситуацией, доминировали в проекте статей, предназначенных для последующего применения в течение длительного периода. Кроме того, проект статей, по-видимому, усугубляет существующую неопределенность и едва ли разрешает проблему правопреемства в отношении договоров для новых независимых государств. Правительство Швеции высказало предположение, что пожелания Генеральной Ассамблеи могли бы быть полнее удовлетворены путем изыскания отдельного решения для договорных проблем, связанных с правопреемством в случаях деколонизации, то есть специального урегулирования каждой особой ситуации.

Правительство Швеции отметило, что соответствующие проекты статей основаны на так называемой доктрине *tabula rasa* и что статья 11 и другие статьи предусматривают для новых независимых государств сочетание несвязанности обязательством и права на установление статуса стороны (в некоторых случаях с согласия других сторон, а в других случаях и без такого согласия), а это может помешать устранению неопределенности в связи с договорными отношениями новых государств и выработке жизнеспособных решений.

По мнению правительства Швеции, доктрина *tabula rasa* сводится для Комиссии к кодификации существующего международного права, и Комиссия считает, что эта доктрина проистекает из практики государств и подтверждается принципом самоопределения. Однако, по мнению правительства Швеции, изложение практики, приводимое в комментариях Комиссии, скорее показывает, что на практике выражаются и применяются противоречивые точки зрения и что поэтому практика далеко не однородна.

Правительство Швеции считает неоправданной степень, в которой Комиссия исходит из практики Генерального секретаря и других депозитариев — из практики, которая сама по себе не может связывать стороны. Отсутствие ответа участника договора, уведомленного о том, что новое государство не считает себя связанным этим договором, не обязательно подразумевает, что этот участник согласился с несвязанностью нового государства или сделал уступку в этом смысле. Другими словами, следует усомниться в том, могут ли из практики депозитариев и участников быть извлечены достаточные *opinio juris* в данном вопросе. В отношении таких многосторонних договоров, как конвенция Красного Креста, практика новых независимых государств представляется не вполне однородной. Аналогичным образом правительство Швеции отмечает, что, как заявила Комиссия, «в практике существует значительная степень преемственности» в отношении некоторых категорий двусторонних договоров. При этих обстоятельствах трудно обосновать, каким образом принцип *tabula rasa* может быть

обоснован текущей практикой государств в отношении двусторонних договоров.

Представляется также невозможным основывать доктрину *tabula rasa* на принципе самоопределения — на принципе, известном своей расплывчатостью, существо которого заключается в том, что страны и народы имеют право на политическую независимость. Неясно, почему принцип самоопределения должен требовать *tabula rasa* для новых независимых государств и для государств, возникающих в результате отделения (статья 28), но не для государств, создаваемых объединением государств или распадом государства (статьи 26 и 27).

Если же, как, по-видимому, и есть на самом деле, такие практика и принципы, как самоопределение народов, не дают уверенного руководства, задача, которую предстоит решить, заключается не столько в кодификации обычного права, сколько в его прогрессивном развитии. Поэтому на подготовку письменных норм могут и должны влиять практические соображения.

Правительство Швеции утверждает, что с практической точки зрения применение доктрины *tabula rasa* может вызвать серьезные неудобства. Для нового государства это послужит источником неуверенности; к тому же можно усомниться в том, что эта доктрина будет соответствовать общим интересам государств.

Правительство Швеции полагает, что, учитывая эти соображения, было бы целесообразно попытаться создать систему или модель, основанную на принципе, согласно которому новое государство продолжает оставаться связанным договорами, заключенными государством-предшественником. Применение этого принципа, по-видимому, сохранит стабильность и ясность в договорных отношениях. После этого можно будет включить в проект широкое право на денонсирование нежелательных договоров и предусмотреть, что некоторые категории договоров, такие как договоры о союзе и военные договоры, не будут обязательны для государства-преемника. Ясно, что существуют многие другие особенности и детали подобной системы, которые необходимо будет изучить и разработать.

По мнению правительства Швеции, разработка альтернативной модели в соответствии с указанными принципами явилась бы большим подспорьем для правительств в решении вопроса о том, какую позицию они должны занять в связи с крайне сложными проблемами, касающимися правопреемства государств в отношении договоров. Не высказывая определенного мнения о модели *tabula rasa* или о противоположной системе, правительство Швеции приветствовало бы альтернативный проект статей, основанный на обратной презумпции, согласно которой новое государство наследует договоры своего предшест-

венника (возможно, за исключением некоторых категорий договоров), однако имеет право в порядке, который должен регулироваться в проекте, денонсировать такие договоры (за исключением «территориальных» договоров). Такая альтернатива упростит подготовку проекта норм на будущее. Многие из положений, содержащихся в части, которая относится к «новым независимым государствам» (например, положение о «временном применении»), окажутся ненужными, и эту часть можно будет объединить с частью, относящейся к «отделению части государства», в результате чего будет снято различие, которое представляется искусственным или во всяком случае трудно определяемым.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства, касаясь введения к проекту статей²⁵, отметило, что принципы Устава Организации Объединенных Наций, и в частности принцип самоопределения, по мнению Комиссии, имеют «последствия» для современного права, регулирующего правопреемство договоров, причем главным таким последствием является «подтверждение» принципа *tabula rasa*. Правительство Соединенного Королевства по-прежнему сомневается в том, что достаточное внимание было уделено многочисленным случаям, в которых заинтересованные государства без всяких разногласий продолжают применять договоры после правопреемства государств. Там, где такие разногласия возникали, они обычно удовлетворительно разрешались без особых трудностей. Правительство Соединенного Королевства отмечает, что, хотя факт правопреемства государств знаменует собой перемену, интересы всех заинтересованных государств обычно требуют сохранения основы международного сообщества (в которой договоры играют важную роль) в той мере, в какой это совместимо с указанной переменной. Это особенно относится к случаю с многосторонними договорами правообразующего характера или устанавливающими международные стандарты.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов отметило, что проект статей служит хорошей основой для рассмотрения этого трудного вопроса, и поддержало общий метод, принятый в части III проекта статей, в отношении новых независимых государств.

Замечания и предложения Специального докладчика

28. В связи с принципом *tabula rasa* некоторые делегации отметили, что этот принцип имеет естественное применение в случаях, касающихся изменения режима в государстве в результате социальной революции²⁶. Письменные замечания

²⁵ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 275, документ А/8710/Rev.1, пункты 35—36.

²⁶ См. выше, пункт 25.

в аналогичном смысле были сделаны Чехословакией и Германской Демократической Республикой. Как указывается выше²⁷, эти замечания будут рассмотрены в одном из последующих разделов²⁸.

29. Обоснованные аргументы, представленные в устных и письменных замечаниях правительства Швеции, а также сомнения, высказанные правительством Соединенного Королевства, в принципе заслуживают самого тщательного рассмотрения²⁹. По мнению Специального докладчика, действительно нельзя с уверенностью сказать, что существует установленный или общеприемлемый принцип обычного международного права, согласно которому новое независимое государство, как правило, свободно от обязательств в отношении договоров своего предшественника. Тем не менее современная практика и доктрина эволюционируют именно в этом направлении, и метафора *tabula rasa*, как она истолковывается и применяется Комиссией, в большей мере соответствует этой практике и доктрине, чем противоречит им. Кроме того, государства-члены безоговорочно поддерживают доктрину *tabula rasa*. С другой стороны, правительство Швеции окончательно не отклоняет модель *tabula rasa*, а правительство Соединенного Королевства не идет далее выражения сомнений относительно того, подтверждается ли принцип *tabula rasa* принципами Устава Организации Объединенных Наций, в частности принципом самоопределения, и практикой, касающейся преемственности договоров. Таким образом, ясно, что принцип *tabula rasa* в целом находит поддержку по сравнению с принципом преемственности договорных прав и обязательств в случае новых независимых государств.

30. Тем не менее этот метод, по-видимому, диктуется практическими соображениями в той же мере, в какой и требованиями права. Поэтому есть основания для рассмотрения высказанного правительством Швеции предположения о том, что было бы целесообразно создать систему или модель, основанную на принципе, согласно которому новое государство продолжает оставаться связанным договорами, заключенными государством-предшественником. Однако Специальный докладчик не считает, что ему следовало бы подготовить альтернативный комплекс проектов статей в соответствии с принципами, указанными правительством Швеции, без решения Комиссии по этому вопросу. Разумеется, он будет готов

²⁷ См. пункт 14.

²⁸ См. ниже, пункты 50—57.

²⁹ В своем письме от 30 апреля 1973 года правительство государства Тонга также ставит под сомнение степень, в которой Комиссия международного права исходит из доктрины *tabula rasa*, особо отмечая статью 11 проекта. Хотя замечания, сделанные правительством государства Тонга, учтены, удобнее будет детально рассмотреть их в другом месте, например в связи со статьей 11 (см. ниже, пункты 215—217).

приложить все усилия для подготовки такого комплекса проектов статей, если Комиссия того пожелает. Однако, учитывая замечания правительства, он не рекомендует подобного решения. Кроме того, оно не соотвечало бы одобренному Генеральной Ассамблеей решению Комиссии завершить второе чтение проекта статей на ее двадцать шестой сессии. Указанная альтернатива потребует радикального отступления в принципе и в деталях от проекта статей Комиссии, а подготовка альтернативного комплекса проектов статей займет у Комиссии столько времени, что завершение проекта отодвинется на неопределенное будущее. Поэтому Специальный докладчик предлагает Комиссии, несмотря на предложение правительства Швеции, продолжить детальное рассмотрение статей, уже разработанных на основе принципа *tabula rasa*.

Г. ФОРМА ПРОЕКТА

Замечания правительств

Устные замечания

31. Согласно докладу Шестого комитета за 1972 год, большинство делегаций, которые затрагивали этот вопрос, считали, что изложение результатов исследования в форме группы проектов статей, которые могут в конечном счете послужить в качестве основы для заключения конвенции, является наиболее подходящим способом кодификации норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров. Однако некоторые делегации подчеркивали, что придавать кодификации в данной области форму конвенции неправильно, поскольку правопреемство государств в большинстве случаев порождает новое государство, которое в соответствии с принципом *tabula rasa* не может быть связано конвенцией до тех пор, пока оно не станет ее участником от своего собственного имени. Эта видимая аномалия объяснялась другими делегациями путем ссылки на взаимное проникновение норм обычного и договорного международного права и действие процесса кодификации. Кроме того, знания, заранее полученные из конвенции, будут полезны властям нового государства, и, поскольку предлагаемая конвенция составлена таким образом, что она оставляет новым независимым государствам все возможности для выбора, маловероятно, что они откажутся участвовать в ней³⁰.

Письменные замечания

32. *Дания.* Правительство Дании указало, что проект статей может быть использован для подготовки либо конвенции, либо кодекса, не носящего обязательного характера, но выразило мнение,

что более предпочтительно стремиться к принятию юридически обязательной конвенции. Тот факт, что конвенция, в результате действия общей нормы об отсутствии у договоров обратной силы, обычно не будет обязательной для государства-преемника в отношении условий его собственного правопреемства, вряд ли является достаточным аргументом против использования конвенции как формы документа, на что было указано самой Комиссией международного права в докладе о работе ее двадцать четвертой сессии³¹. По мнению правительства Дании, конвенция в отличие от юридически необязательного кодекса может лучше служить для определения того, что следует считать общепризнанной международной нормой, касающейся правопреемства в отношении договоров, и, следовательно, будет руководством для всех государств. Кроме того, конвенция, во всяком случае, будет юридически обязательной в отношениях, связанных с правопреемством государств, которые возникнут между государством-предшественником и третьими государствами, когда эти государства станут участниками конвенции. Наконец, правительство Дании считает, что, возможно, следует рассмотреть вопрос о включении в будущую конвенцию факультативного положения об обратной силе применительно к новым государствам.

Германская Демократическая Республика.

Правительство Германской Демократической Республики подчеркнуло тесную взаимосвязь между правопреемством в отношении договоров и правопреемством в других областях, помимо договоров, и высказалось в пользу единой конвенции, охватывающей оба аспекта правопреемства государств; оно также считает, что, если будут подготовлены два самостоятельных текста, необходимо по крайней мере установить в обоих текстах единые принципы.

Польша. Правительство Польской Народной Республики поддержало кодификацию норм, регулирующих правопреемство государств в отношении договоров, в форме конвенции, поскольку положения разрабатываемой кодификации должны иметь одинаковый правовой статус с Венской конвенцией.

Соединенное Королевство. Соединенное Королевство выступило за составление Комиссией окончательного проекта статей в форме конвенции. Отмечая преходящий характер любой кодификации и развития норм о правопреемстве государств, оно признало конвенцию наилучшим видом документа при нынешнем положении дел в международном сообществе. В этой связи было отмечено, что Международный Суд в некоторых своих недавних решениях ссылался на Венскую конвенцию, даже несмотря на то, что она не

³⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункты 50—51.

³¹ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 277, документ A/8710/Rev.1, пункт 41.

вступила в силу, а также на то, что, когда она вступит в силу, она не будет иметь обратной силы.

Замечания и предложения Специального докладчика

33. Основной вопрос, который был поднят в связи с формой кодификации права, касающегося правопреимства государств в отношении договоров, заключается в том, должна ли она принять форму конвенции. Для Комиссии будет уместно вынести свои рекомендации по данному вопросу, как указано в ее докладе³², когда Комиссия закончит работу над проектом статей во втором чтении. Поскольку второе чтение будет завершено на предстоящей двадцать шестой сессии, Комиссии следует вынести свои рекомендации по данному вопросу до окончания этой сессии.

34. Основным возражением против придания проекту статей формы конвенции, отмеченным в докладе Комиссии и в ряде замечаний правительств, является возражение теоретического порядка. Это возражение, как оно было изложено самой Комиссией, заключается в следующем:

Поскольку правопреимство государств в большинстве случаев приводит к созданию нового государства, конвенция о праве правопреимства государства 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 обязательный характер 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 ней³³.

35. С теоретической точки зрения не может быть никакого сомнения в том, что это возражение является неоспоримым в том смысле, что конвенция о правопреимстве в отношении договоров в силу самого характера ситуации не будет иметь непосредственную юридическую обязательность, которая обычно вытекает из конвенции. Тем не менее даже с этой точки зрения конвенция будет иметь то достоинство, что она урегулирует и, если она будет хорошо составлена, прояснит соответствующие договорные отношения между государством-предшественником и другими государствами — участниками соответствующих договоров, если все они будут участниками данной конвенции. Таким образом, в этой ограниченной степени конвенция будет иметь непосредственное юридическое значение для ее участников.

36. Кроме того, необходимо отметить, что большинство правительств, высказавших замечания по проекту статей, высказались за принятие конвенции. Для такой позиции имеются три основные причины. Во-первых, статьи в форме конвенции будут служить для новых государств руко-

водством при решении вопросов, вытекающих из правопреимства государств. Эта причина указана на в числе других в докладе Комиссии³⁴. Сам по себе эта причина не кажется очень убедительной, поскольку то же самое можно сказать и в отношении декларативного кодекса или модели. Однако опыт показал, что конвенцию, вероятно, будут считать более авторитетной по своему характеру и, следовательно, она будет более эффективной в качестве руководства.

37. Во-вторых, статьи, если они будут приняты в форме конвенции, возможно, будут способствовать созданию общепринятых норм международного права. Насколько эта возможность осуществится, будет зависеть от того, насколько сам проект статей будет отражать нормы обычного международного права и давать разумные и приемлемые решения в тех областях, где имеются неясности, а также будет зависеть от поддержки которую государства окажут впоследствии конвенции. Если в течение разумного периода времени участниками конвенции станет большинство государств, то будет доказано, что конвенция стоило разрабатывать. А это, если форма конвенции нуждается в рекомендации, послужит дополнительным стимулом для попытки разработать такой проект статей, который в целом получил бы поддержку правительств. Если предположить что конвенция о правопреимстве государств в отношении договоров получит широкую поддержку то возможный вклад в развитие обычного международного права представляется хорошим аргументом в пользу принятия такой формы.

38. В-третьих, всеобщей поддержкой пользуется точка зрения, согласно которой проект статей о правопреимстве государств в отношении договоров должен быть составлен на основе положений Венской конвенции или по аналогии с ней. Если это так, тогда, возможно, будет правильным рассматривать статьи о правопреимстве государств в отношении договоров в качестве дополнения к положениям Венской конвенции. В этом случае будет целесообразно придать этим статьям тот же статус, что и Венской конвенции, то есть признать их форму конвенции.

39. Признавая неизбежные недостатки в юридических последствиях конвенции о правопреимстве государств в отношении договоров, Специальный докладчик, учитывая вышеупомянутые причины считает в то же время полезным придать проекту статей по данному вопросу форму конвенции и надежде, что она получит широкую поддержку государств. Поэтому он предлагает Комиссии продолжить подготовку проекта статей в форме позволяющей объединить их в конвенцию, и в свое время Комиссия должна рекомендовать проект государствам-членам с целью заключения конвенции.

³² Там же, стр. 277, документ A/8710/Rev.1, пункт 39.

³³ Там же, стр. 277, пункт 41.

³⁴ Там же.

40. Остается еще рассмотреть предложение, сделанное в письменных замечаниях правительством Дании³⁵, согласно которому факультативное положение об обратной силе применительно к новым государствам может быть включено в будущую конвенцию. Специальному докладчику не ясно, какими именно будут характер и содержание такого положения и имеется ли необходимость в *факультативном* положении *общего* характера. В проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров, хотя в них и содержатся статьи 3 и 4, соответствующие статьям 3 и 5 Венской конвенции, не содержится общего положения об отсутствии обратной силы, соответствующего статье 4 этой Конвенции. Представляется, что методика, принятая в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров, должна обеспечивать обратное действие каждой из статей по мере необходимости. Например, в пункте 3 проекта статьи 9 предусматривается, что в случаях, подпадающих под действие пунктов 1 или 2 этой статьи, «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». Этот вопрос подчеркивается в пункте 13 комментария к статье 9, в котором говорится:

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 положение будет применяться к государству-преемнику, даже если (что вполне вероятно) оно станет участником конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров с более поздней даты, чем дата правопреемства государств. Если государство-преемник сделает выбор, предусмотренный в пунктах 1 или 2 этой статьи в отношении конкретного договора, то последствия будут иметь обратную силу до даты правопреемства государств. Это, по мнению Специального докладчика, вытекает из положений пункта 3 проекта статьи 9, и в отношении случаев, подпадающих под действие этой статьи, включение в конвенцию статьи, предоставляющей государству-преемнику общее право выбора в отношении обратного действия, было бы излишним и вносило путаницу.

41. Тем не менее в свете замечаний правительства Дании необходимо будет рассмотреть вопрос о том, имеется ли в каждой конкретной статье проекта элемент обратного действия, необходимый для обеспечения должной преемственности договорных отношений для государства-преемника. Дальше в настоящем докладе будет рассмот-

рен вопрос о том, следует ли включать в сам проект статей выбор, аналогичный тому, который предусмотрен в пункте 1 проекта статьи 9, то есть возможность для государства-преемника считать себя участником конвенции, если государство-предшественник было участником, а также возможность того, чтобы в результате использования этого выбора государство-преемник считалось участником конвенции с даты правопреемства.

Г. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТА

Замечания правительств

Устные замечания

42. Согласно докладу Шестого комитета за 1972 год³⁶, сфера действия проекта статей, как она изложена в докладе Комиссии³⁷, нашла широкое одобрение на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи. Однако одна делегация критиковала сферу действия проекта за то, что из нее исключены договоры, заключаемые международными организациями. В докладе Шестого комитета точка зрения этой делегации³⁸ изложена следующим образом. Исключение договоров, заключаемых международными организациями, оставит за пределами сферы действия проекта некоторые случаи правопреемства, вытекающие из участия государств в некоторых разнородных союзах, таких как таможенные союзы и общие рынки. Такие союзы могут получить исключительное право на заключение торговых соглашений, как это имеет место в случае с Европейским экономическим сообществом в соответствии с Римским договором. Для партнеров, образующих союз отдельных государств по торговым соглашениям, заключенным до создания союза, может оказаться недостаточным предусмотреть, что они всегда будут иметь право требовать возмещения ущерба от государств, вступающих в этот союз. Они могут также иметь реальную заинтересованность в получении некоторых правовых отношений с организацией-преемником. В таком контексте проведение резких различий между договорами, заключаемыми государствами, и договорами, заключаемыми международными организациями, представляется нежелательным.

Письменные замечания

43. Письменных замечаний не было получено.

³⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 52.

³⁷ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 277—278, документ A/8710/Rev.1, пункты 42—43.

³⁸ *См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 53. Более подробное резюме заявления, сделанного этой делегацией (делегацией Нидерландов), см. краткий отчет соответствующего заседания Шестого комитета (*там же*, Шестой комитет, 1317-е заседание, пункты 15—20).

³⁵ См. выше, пункт 32.

Замечания и предложения Специального докладчика

44. Следует отметить, что, хотя делегация Нидерландов внесла предложение о расширении сферы действия проекта статей еще в начале прений в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, оно не было поддержано ни одной делегацией ни на этой сессии, ни на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, ни в письменных замечаниях правительств³⁹. Тем не менее, как и другие замечания, его следует рассмотреть по существу, учитывая, конечно, точку зрения других правительств и Генеральной Ассамблеи в целом.

45. Однако в этом плане имеются веские основания для отклонения предложения делегации Нидерландов. Как указано в докладе Комиссии, принятое ею в 1963 году решение ограничить свое исследование правопреемством государств, в отличие от правопреемства правительств, было поддержано Генеральной Ассамблеей, и вследствие этого в проекте не рассматриваются никакие вопросы, касающиеся правопреемства других субъектов международного права, помимо государств, в частности международных организаций. Таким образом, на этот вопрос ясно было обращено внимание Генеральной Ассамблеи, которая, тем не менее, резолюцией 3071 (XXVIII)⁴⁰ рекомендовала Комиссии закончить «второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого на ее двадцать четвертой сессии». По такому фундаментальному вопросу, как сфера действия проекта статей, Генеральная Ассамблея, несомненно, выразила бы свое намерение, если бы она хотела распространить действие статей на вопросы правопреемства, касающиеся международных организаций.

46. Кроме того, устные и письменные замечания правительств продемонстрировали всеобщую поддержку подхода Комиссии, которая приняла Венскую конвенцию в качестве основы права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров. Венская конвенция ограничивается договорами, заключенными между государствами, и не распространяется на договоры, заключенные между государствами и международными организациями или между международными организациями. Поэтому было бы несовместимым с использованием Венской конвенции в качестве «основы» распространить проект статей на случаи «правопреемства международных ор-

³⁹ Однако на двадцать седьмой сессии Ассамблеи делегация Уругвая поставила вопрос о том, какова будет ситуация, если какое-либо государство откажется от части своих обязательств по двусторонним договорам в тот момент, когда оно присоединяется к международной организации, и спросила, что произойдет с двусторонними экономическими договорами, когда государство решит присоединиться к многосторонней экономической организации (там же, 1318-е заседание, пункт 10).

⁴⁰ См. выше, пункт 1.

ганизаций в отношении договоров». Такое расширение сферы действия было бы особенно нежелательным в то время, когда на рассмотрении самой Комиссии, как указано в ее докладе, находится вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями; исследование этого вопроса и тогда и сейчас все еще находится в начальной стадии.

47. Наконец, на пути, предложенном делегацией Нидерландов, имеются трудности принципиального характера. Предлагаемый вид «правопреемства» будет отличаться по своему характеру от «правопреемства», предусмотренного в проекте статей. В нынешней редакции, согласно пункту 1 b статьи 2, «правопреемство государств» означает «смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории». «Смена», очевидно, предусматривает *полную* смену, а не *частичную* передачу или наделение полномочиями по заключению договоров. Факт правопреемства путем смены — это одно; наделение исключительными полномочиями в ограниченной области — это нечто совершенно другое. Правовые последствия предоставления международной организации исключительных полномочий на ведение переговоров и заключение договоров от своего собственного имени или от имени ее членов, вероятно, будут регулироваться международным документом, по которому эти полномочия были даны. Эти последствия могут быть различными в разных случаях. Один лишь тот факт, что исключительные полномочия в некоторой области передаются международной организации, не обязательно означает, что существующие договорные обязательства государств-членов будут немедленно и автоматически прекращены или даже что они будут обязательно прекращены каким-либо другим способом, помимо переговоров. Это будет зависеть от условий договора, создающего организацию или наделяющего ее соответствующими полномочиями⁴¹. В принципе, именно в этом контексте

⁴¹ Положения по данному вопросу, содержащиеся в договоре о создании Европейского экономического сообщества (заключен в Риме 25 марта 1957 года), являются сложными. Нижеприведенные статьи входят в число тех, которые имеют отношение к данному вопросу:

Статья 2

Сообщество имеет задачей осуществлять путем создания Общего рынка и постепенного сближения экономической политики государств-членов всестороннее развитие экономической деятельности во всем Сообществе, постоянное и равномерное развитие, возрастающую стабильность, скорейшее повышение уровня жизни и более тесные связи между государствами, которые оно объединяет.

Статья 3

Для достижения целей, указанных в предыдущей статье, деятельность Сообщества предполагает в условиях и в соответствии с предусмотренными в настоящем договоре сроками:

заинтересованные государства должны охранять правовое положение по отношению к другим участникам в любом договоре, которого это может касаться.

б) установление общего таможенного тарифа и общей торговой политики по отношению к третьим государствам;

к) привлечение заморских стран и территорий с целью увеличения обмена и совместных усилий по экономическому и социальному развитию.

Статья 111

Следующие положения, без ущерба для статей 115 и 116, применяются в переходный период:

1. Государства-члены координируют свои торговые отношения с третьими странами таким образом, чтобы обеспечить к концу переходного периода условия, необходимые для проведения общей политики в области внешней торговли.

Комиссия представляет Совету предложения, касающиеся процедуры совместных действий, которые необходимо предпринять в течение переходного периода, и касающиеся достижения единообразия в их торговой политике.

2. Комиссия представляет Совету рекомендации для переговоров о тарифах с третьими странами в отношении общих таможенных тарифов.

Совет уполномочивает Комиссию начинать такие переговоры.

Комиссия ведет эти переговоры в консультации со Специальным комитетом, назначаемым Советом для оказания помощи Комиссии в выполнении этой задачи, и в рамках директив, которые Совет может издать для нее.

3. При осуществлении полномочий, возложенных на него настоящей статьей, Совет действует на основе единогласия в течение первых двух этапов, а затем — на основе необходимого большинства.

4. Государства-члены в консультации с Комиссией принимают все необходимые меры, в особенности меры, направленные на внесение изменений в действующие тарифные соглашения с третьими странами, для того чтобы не было задержки с вступлением в силу общих таможенных тарифов.

5. Государства-члены стремятся к обеспечению максимально возможного единообразия между ними относительно их либерализационных списков в отношениях с третьими странами или группами третьих стран. Для этой цели Комиссия представит все необходимые рекомендации государствам-членам.

Если государства-члены отменяют или снижают количественные ограничения в отношении третьих стран, они также заранее информируют Комиссию и предоставляют такой же режим другим государствам-членам.

Статья 112

1. Без ущерба для обязательств, принятых ими в рамках других международных организаций, государства-члены до окончания переходного периода постепенно согласовывают системы, с помощью которых они обеспечивают содействие экспорту в третьи страны, в той степени, в какой это необходимо для обеспечения того, чтобы не нарушилась конкуренция между предприятиями Сообщества.

По предложению Комиссии Совет, действуя на основе единогласия до конца второго этапа и на основе необходимого большинства — после этого, издает любые директивы, необходимые для этой цели.

2. Предыдущие положения не применяются к случаям возврата таможенных пошлин или сборов, имеющих такое же

значение, и возмещения косвенных налогов, включая налоги с оборота, акцизные сборы и другие косвенные налоги, которые допускаются при экспорте товаров из государства-члена в третью страну, если возвращаемые и возмещаемые таким образом суммы не превышают суммы сборов, прямо или косвенно установленных на экспортируемые товары.

Статья 113

1. После окончания переходного периода общая торговая политика будет основываться на единообразных принципах, в частности в отношении изменений тарифов, заключения тарифных и торговых соглашений, достижения единообразия в мерах по либерализации, экспортной политике и мер по охране торговли, аналогичных тем, которые должны быть приняты в случаях демпинга или субсидирования.

2. Комиссия представляет Совету предложения по осуществлению общей торговой политики.

3. В случаях, когда необходимо провести переговоры о заключении соглашений с третьими странами, Комиссия представляет рекомендации Совету, который уполномочивает Комиссию начать необходимые переговоры.

Комиссия проводит эти переговоры в консультации со Специальным комитетом, назначаемым Советом для оказания помощи в выполнении этой задачи, и в рамках директив, которые Совет может издать для нее.

4. При осуществлении полномочий, возложенных на него настоящей статьей, Совет действует на основе необходимого большинства.

Статья 114

Соглашения, упомянутые в статье 111, пункт 2, и в статье 113, заключаются Советом от имени Сообщества, действующим на основе единогласия в течение первых двух этапов и на основе требуемого большинства — после этого.

Статья 228

1. В случаях, когда настоящий Договор предусматривает заключение соглашений между Сообществом и одним или более государствами или международной организацией, переговоры о заключении таких соглашений ведутся Комиссией. С учетом полномочий, которыми наделена Комиссия в данной области, такие соглашения заключаются Советом после консультаций с Ассамблеей, когда это требуется настоящим Договором.

Совет, Комиссия или государство-член могут заранее получить заключение Суда в отношении того, не противоречит ли предполагаемое соглашение положениям настоящего Договора. В случае, если заключение Суда является отрицательным, соглашение может вступить в силу только в соответствии со статьей 236.

2. Соглашения, заключенные при этих условиях, являются обязательными для органов Сообщества и государств-членов.

Статья 234

Права и обязательства, вытекающие из соглашений, заключенных до вступления в силу настоящего Договора между одним или более государствами-членами, с одной стороны, и одной или более третьими странами — с другой, не затрагиваются положениями настоящего Договора.

В той степени, в какой такие соглашения являются несовместимыми с настоящим Договором, заинтересованное государство-член или заинтересованные государства-члены предпримут все необходимые шаги для устранения обнаруженного несоответствия. Там, где это необходимо, государства-члены оказывают друг другу помощь с этой целью и там, где это уместно, занимают единую позицию.

действия проекта статей, указанную в ее докладе и предусмотренную в проекте статей.

Н. СХЕМА ПРОЕКТА

49. В докладе Шестого комитета за 1972 год под заголовком «Схема проекта»⁴² рассматривается ряд вопросов. Некоторые из этих вопросов относятся к отдельным статьям проекта, и их удобнее рассматривать в связи с теми статьями проекта, к которым они относятся. Кроме того, вопрос об урегулировании споров, упоминаемый в докладе Шестого комитета⁴³, предполагается рассмотреть в конце настоящего доклада. На данном этапе будут рассмотрены «категории правопреемства государств», «категории договоров» и «расположение проектов статей», соответствующие имеющим к ним отношения пунктам доклада Комиссии⁴⁴.

1. КАТЕГОРИИ ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ

Замечания правительств

Устные замечания

50. Согласно докладу Шестого комитета, некоторые делегации поддержали вывод Комиссии о том, что для целей кодификации права, регули-

При применении соглашений, упомянутых в первом пункте, государства-члены принимают во внимание тот факт, что преимущества, предоставляемые в соответствии с настоящим Договором каждым государством-членом, составляют неотъемлемую часть создания Сообщества и поэтому неотделимы от создания общих органов, наделяния их полномочиями и предоставления таких же преимуществ всеми другими государствами-членами.

Статья 237

Любое европейское государство может подать заявление о приеме в члены Сообщества. Оно направляет свое заявление Совету, который действует на основе единогласия после получения заключения Комиссии.

Условия приема и обусловленные этим изменения в настоящем Договоре являются предметом соглашения между государствами-членами и подавшим заявление государством. Это соглашение передается всем договаривающимся государствам для ратификации согласно их соответствующим конституционным требованиям.

Статья 238

Сообщество может заключать с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашения о создании ассоциации, связанной взаимными правами и обязательствами, совместными действиями и специальной процедурой.

Эти соглашения заключаются Советом, действующим на основе единогласия, после консультаций с Ассамблеей.

В случаях, когда такие соглашения требуют внесения поправок в настоящий Договор, эти поправки сначала принимаются в соответствии с процедурой, изложенной в статье 236.

[Полный текст Римского договора см. United Nations, Treaty Series, vol. 298, pp. 3 et seq.]

⁴² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункты 54—63.*

⁴³ Там же, пункт 62.

⁴⁴ *Ежегодник... 1972 год*, том II, стр. 278—279, документ A/8710/Rev.1, пункты 45, 46 и 49.

рующего правопреемство государств в отношении договоров, будет достаточно разделить случаи правопреемства государств на три широкие категории: а) передача территории; б) новые независимые государства; в) объединение государств, распад государства и отделение части государства. Другие представители заявили, что в таком делении имеются серьезные упущения, так как при этом не учитывается весьма важный случай изменения режима в государстве в результате социальной революции.

51. Этот последний вопрос был поднят делегацией Союза Советских Социалистических Республик 6 октября 1972 года в Шестом комитете и позднее упоминался в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи делегациями Монголии, Венгрии, Белорусской Советской Социалистической Республики и Болгарии. На двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи в Шестом комитете о нем также упоминала делегация Германской Демократической Республики. Ниже приводятся сделанные этими делегациями замечания по данному вопросу, излагаемые на основе кратких отчетов о прениях в Шестом комитете.

Союз Советских Социалистических Республик. Однако этот проект статей не лишен серьезных недостатков. Комиссия, по существу, ограничилась, как об этом сказано в пункте 45 доклада, классификацией случаев правопреемства государств по трем основным категориям, включающим в себя, соответственно, передачу территории, новые независимые государства и случаи объединения государств, распада государства и отделения части государства, не учитывая чрезвычайно важного случая смены режима в государстве, например после социальной революции, что может привести к тому, что данное государство коренным образом изменит свою позицию в отношении своих международных договоров. Именно так Советский Союз аннулировал после Октябрьской революции все прошлые договоры предыдущего режима, и новые социалистические государства Восточной Европы, Кипра и Куба действовали аналогичным образом. В таких случаях принцип *tabula rasa* находит свое естественное применение — французская буржуазная революция прибегла к нему еще в 1792 году, — и поэтому советская делегация не может согласиться с ограничительным применением этого принципа в проекте только к государствам, освободившимся от колониального владычества⁴⁵.

Монголия. Следует особо упомянуть проблему правопреемства в отношении договоров в случае социальной революции. Этот важный аспект правопреемства договоров, к сожалению, отсутствует в проекте статей. Практика государств показывает, что в случае социальной революции госу-

⁴⁵ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет*, 1324-е заседание, пункт 34.

дарство-преемник имеет право отказаться от неприемлемых для него договоров и в то же время оставить в силе те договоры, которые находятся в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Поэтому обход молчанием в проекте статей проблемы правопреемства в отношении договоров в случае социальной революции представляет собой серьезное упущение, и следует надеяться, что эта ошибка будет исправлена Комиссией в ходе ее дальнейших прений по проекту статей⁴⁶.

Венгрия. Делегация Венгрии считает часть III проекта наиболее важной частью. Однако она с сожалением отмечает ряд пробелов, которые можно найти в проекте статей, в котором не рассматриваются некоторые специальные случаи правопреемства. Практика в отношении других новых государств поддается кодификации труднее, чем вопросы, относящиеся к новым независимым государствам, и работа в этой области является более характерной для прогрессивного развития международного права⁴⁷.

Белорусская Советская Социалистическая Республика. Что касается недостатков, то вызывает сожаление то, что Комиссия международного права помимо трех основных категорий правопреемства, упоминаемых в пункте 45 доклада, не упоминает важных случаев правопреемства, возникающих при социальной революции. Оратор упоминает договор, заключенный в январе 1921 года между правительством Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и правительством Белорусской Советской Социалистической Республики, провозглашавший независимость и суверенитет каждой из договаривающихся сторон. В статье 2 этого Договора говорилось, что из факта прежней принадлежности Белоруссии к бывшей Российской империи не вытекают никаких обязательств. Вызывает сожаление, что в комментариях к проекту не дается никаких примеров, касающихся практики правопреемства других социалистических государств, где принцип *tabula rasa* воплощался самым конкретным образом, и что в нем рассматриваются только случаи, связанные с политической деколонизацией⁴⁸.

Болгария. Положения, содержащиеся в статье 1 и в пунктах 1*b* и 1*f* статьи 2, свидетельствуют о том, что сфера действия проекта статей весьма ограничена. Действительно, Комиссия международного права подчеркнула, что статья 2 не включает случаи правопреемства правительств и других субъектов международного права; однако делегация Болгарии считает, что следовало бы по крайней мере упомянуть о том, что также исключается правопреемство государств при социальной революции⁴⁹.

Германская Демократическая Республика. Как правопреемник бывшего германского рейха, Германская Демократическая Республика заинтересована в кодификации норм о правопреемстве государств. Правопреемство государств как в результате национально-освободительных движений и революции, так и в случае объединения, отделения и распада государств является важным вопросом для развития международных отношений⁵⁰.

Письменные замечания

52. *Чехословакия.* Заявляя о своем положительном отношении к принципу *tabula rasa* для «новых независимых государств», правительство Чехословакии указало в связи с этим на тот факт, что новые государства рождаются не только в процессе деколонизации, но и другими путями. В этой связи правительство Чехословакии пожелало обратить внимание на государства, возникающие в результате социальной революции, и просило надлежащим образом изменить в этом плане пункт 1 статьи 2.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики считает в отношении вопроса о правопреемстве государств вообще как вследствие национального освобождения и социальной революции, так и вследствие объединения, отделения и распада государств, что этот вопрос важен для развития международных отношений. Правительство отметило, что проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров основывается на принципе *tabula rasa* в случаях правопреемства, связанных с деколонизацией, и выразило мнение, что это в основном правильная исходная точка в данном контексте. В своем существе проект всесторонне охватывает вопрос о деколонизации, однако в нем недостаточно учитывается тот факт, что процесс деколонизации, за некоторыми исключениями, подошел к концу. Вследствие этого, по мнению правительства Германской Демократической Республики, представляется целесообразным обратить внимание на то обстоятельство, что новые государства могут возникать также в результате социальной революции и что к ним следует применять те же принципы, которые применяются к государствам, возникающим в результате деколонизации. Учитывая это, становится очевидным, что термин «новое независимое государство» в пункте 1*f* статьи 2 является неудовлетворительным в этих отношениях. Правительство Германской Демократической Республики придерживается того мнения, что данный термин следует заменить таким понятием государства-преемника, которое охватывало бы все государства-преемники, которые являются новыми государствами. Это означает, что наряду с теми государствами, которые возникли в результате объедине-

⁴⁶ Там же, 1325-е заседание, пункт 48.

⁴⁷ Там же, пункт 52.

⁴⁸ Там же, 1326-е заседание, пункт 41.

⁴⁹ Там же, пункт 45.

⁵⁰ Там же, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1399-е заседание, пункт 25.

ния, распада и отделения государств, в данное понятие должны войти государства-преемники, возникшие в результате социальной революции.

Замечания и предложения Специального докладчика

53. Из доклада Шестого комитета за 1972 год и из замечаний правительств невозможно составить ясное представление о мнениях правительств относительно включения революции какого-либо рода в число обстоятельств, влекущих за собой правопреемство государств для целей статей о правопреемстве государств в отношении договоров. С одной стороны, имеются замечания сравнительно небольшого числа делегаций в Шестом комитете и письменные замечания двух правительств, а с другой — весьма широкое одобрение проекта статей в целом без упоминания проблемы, возникающей в связи с социальной или какой-либо иной революцией. В этих обстоятельствах Специальному докладчику представляется, что будет разумным сделать вывод об отсутствии широкой поддержки включения случаев революции и о том, что значительное большинство правительств государств-членов удовлетворяет принятой Комиссией схема проекта статей с разбивкой на три широкие категории: а) передача территории; б) новые независимые территории; в) объединение государств, распад государства и отделение части государства⁵¹. Представляется ясным одно: изменение внутреннего режима, вызванное революцией, не охватывается рамками этой схемы.

54. Проблема, поднятая в устных и письменных замечаниях правительств, о которой упоминалось выше, по-видимому, не обсуждалась в Комиссии во время рассмотрения проекта статей на ее двадцать четвертой сессии. Однако, выступая с ответом в прениях в Шестом комитете двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, Председатель Комиссии международного права сказал:

Комиссии ставили в упрек, что она не учла ситуации, когда меняется политическая или социальная структура государства. Между тем здесь говорится о проблеме, которая выходит за рамки правопреемства и которая связана с самим понятием государства. Этот слишком сложный вопрос затрагивает политическую философию, и Комиссия не касалась его⁵².

55. Вопрос о последствиях революции может повлечь за собой интересные юридические вопросы в области права договоров. Тем не менее Специальному докладчику представляется, что эта проблема ставит вопросы, затрагивающие не только схему проекта статей, но и сферу его действия. В комментарии к проекту статьи 1⁵³ Комиссия подчеркнула, что данная статья придает силу решению Комиссии о том, что статьи

проекта должны ограничиваться правопреемством государств в отношении договоров и что путем употребления слов «последствия правопреемства государств» данная статья имеет целью исключить из сферы действия статей «правопреемство правительств». В комментарии затем указывалось, что это ограничение «сферы действия» проекта статей находит свое дальнейшее выражение в пункте 1 b статьи 2, в котором предусматривается, что термин «правопреемство государств» означает для целей проекта статей «смену одного государства другим...». По мнению Специального докладчика, по крайней мере в огромном большинстве случаев, революция и государственный переворот любого рода приводят к смене *правительства*, в то время как личность государства остается прежней. Иными словами, если рассматривать проблему последствий революции в плане вопроса о правопреемстве в отношении договоров, то она попадет в сферу «правопреемства правительств», а не в область «правопреемства государств». В свете замечаний правительств в целом представляется, что вставать на путь такого значительного изменения метода на данном этапе работы Комиссии было бы неправильно.

56. Можно утверждать, что следует проводить различие между разными типами революций; однако такой путь приведет к весьма трудным вопросам определения, которые нельзя будет решить, просто назвав какой-то конкретный вид изменения режима «социальной революцией». Кроме того, к таким вопросам неизбежно добавятся нюансы политического и философского характера, на которые Комиссия международного права, вероятно, будет не в состоянии дать удовлетворительные ответы в течение одной сессии. Кроме того, даже если вопросы классификации и определения можно будет решить, останутся труднейшие препятствия в виде вопросов о последствиях изменения режима в результате революции.

57. Анализ замечаний правительств позволил бы обнаружить различия в методе и в деталях, однако существует мнение, что, учитывая изложенные соображения, такой анализ не даст полезных результатов. В этих сложных обстоятельствах Специальный докладчик затрудняется внести какое-то определенное предложение. Он полагает, однако, что Комиссия могла бы ориентироваться на замечания болгарской делегации⁵⁴ и указать в комментарии к статье 1, что она исключила также из сферы действия проекта статей проблемы правопреемства, возникающие в результате изменений режима, вызванных социальной или иного рода революцией.

⁵¹ См. выше, пункт 50, а также сноска 44.

⁵² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1328-е заседание, пункт 8.*

⁵³ Пункт 4 комментария.

⁵⁴ См. выше, пункт 51.

2. КАТЕГОРИИ ДОГОВОРОВ

Замечания правительств

Устные замечания

58. В докладе Шестого комитета за 1972 год⁵⁵ отмечается, что некоторые делегации подчеркнули, что Комиссии следует более подробно рассмотреть различные категории договоров, между которыми в проекте необходимо проводить различия. Со ссылкой на вопрос о правообразующих договорах⁵⁶ высказывалось мнение, что в некоторых обстоятельствах может быть целесообразным и полезным в отношении многосторонних договоров проводить тройное различие (общие многосторонние договоры; обычные многосторонние договоры; многосторонние договоры с ограниченным числом участников), а не делить их на многосторонние договоры и многосторонние договоры с ограниченным числом участников. Указывалось, что в категорию «общих многосторонних договоров» войдут, говоря словами Декларации о всеобщем участии в Венской конвенции о праве международных договоров⁵⁷, международные договоры, касающиеся кодификации и прогрессивного развития международного права или по своему объекту и цели представляющие интерес для международного сообщества в целом.

Письменные замечания

59. Письменных замечаний с предложением о добавлении «общих многосторонних договоров» в качестве третьей категории многосторонних договоров получено не было.

Замечания и предложения Специального докладчика

60. После подробного обсуждения на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров в 1968 и 1969 годах было решено не добавлять «общие многосторонние договоры» в качестве отдельной категории многосторонних договоров. Вытекающая из этого классификация, изложенная в Венской конвенции и основанная на признаке участия, для большинства целей заключается в делении договоров на двусторонние и многосторонние. Для целей статьи 20 Конвенции в связи с требованием принятия оговорки всеми сторонами учитывается «ограниченное число участвовавших в переговорах государств». Конвенция, однако, не создает отдельной категории «ограничительных многосторонних договоров» или «многосторонних договоров с ограниченным числом участников». Следовательно,

⁵⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 57.

⁵⁶ Там же, пункты 46—49.

⁵⁷ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.), p. 285.

установление трех категорий многосторонних договоров, согласно тому, как это указано в упомянутых выше устных замечаниях, явно означало бы отход от Венской конвенции.

61. Кроме того, нет уверенности в том, что в области правопреемства государств в отношении договоров проведение общего различия, основанного на широте участия в том или ином договоре, принесет какую-либо пользу. Возможно, есть смысл провести различие на какой-либо иной основе, например, на основе правообразующего характера договора. Этот вопрос, однако, требует рассмотрения его в отношении отдельных статей проекта. Специальный докладчик, однако, не предлагает добавления, для целей проекта статей, отдельной категории многосторонних договоров под названием «общие многосторонние договоры».

3. РАСПОЛОЖЕНИЕ СТАТЕЙ ПРОЕКТА

Замечания правительств

Устные замечания

62. Согласно докладу Шестого комитета за 1972 год, указывалось, что различие между «новыми независимыми государствами» и государствами, возникшими в результате отделения части существующего государства, объединения двух или более государств или распада государства, носит искусственный характер. Утверждалось, что было бы достаточно одной категории «новые государства», что позволило бы упростить проект. Высказывалось также мнение, что Комиссии следует избегать использования неюридических концепций и терминологии. Например, трудно представить себе, какие убедительные технические причины побудили Комиссию проводить различие между тем, что она назвала «новыми независимыми государствами», и государствами, «возникающими в результате отделения части государства», в особенности учитывая тот факт, что в конечном счете она приняла идентичные решения для обоих случаев⁵⁸.

Письменные замечания

63. *Австрия.* Австрийское правительство согласилось с общей структурой и основным содержанием проекта статей.

Дания. Правительство Дании выразило мнение, что попытка кодифицировать область правопреемства государств в отношении договоров в целом приемлема в плане не только структурного построения и определения рамок проекта, но и конкретных статей.

Польша. По мнению правительства Польской Народной Республики, в проекте статей правильно учитываются специфические особенности различных типов правопреемства государств.

⁵⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 55.

Замечания и предложения Специального докладчика

64. Замечания, упомянутые в предшествующих двух пунктах настоящего доклада, отнюдь не носят исчерпывающего характера и частично совпадают с замечаниями по проекту в целом и по схеме проекта статей. По сути дела, налицо довольно широкое одобрение проекта статей и — либо прямо, либо косвенно — схемы, принятой Комиссией. Помимо косвенной критики расположения статей в проекте, в устных замечаниях, упомянутых выше, затрагиваются два конкретных вопроса — один терминологического характера и один по существу. В замечании терминологического характера, относящемся, в частности, к выражению «новые независимые государства», Комиссия подвергается критике за употребление «неюридических» концепций и терминологии. Отмечая, что при составлении текстов договоров иногда необходимо находить новые выражения, которые соответствовали бы новым ситуациям, Специальный докладчик в то же время полагает, что вопрос о терминологии следует постоянно иметь в виду в течение всего процесса составления проекта и что на настоящем этапе Специальный докладчик не имеет каких-либо предложений относительно замены выражения «новое независимое государство».

65. Замечание по существу относится к якобы имеющей место идентичности решений в отношении случаев «новых независимых государств» (часть III проекта) и «отделения части государства» (статья 28). Однако, насколько Специальный докладчик понимает проект статей, здесь имеются некоторые немаловажные различия. В пункте 1 статьи 28 объясняется положение государства, когда часть его территории путем отделения сама становится государством. Кроме того, сами по себе эти случаи различны, так как по своему существу часть III проекта статей касается государств, которые прежде являлись *зависимыми* территориями, тогда как статья 28 относится к новым государствам, которые ранее являлись *составной частью* территории государства. Вследствие этого в процессе составления проекта, по-видимому, целесообразно рассматривать эти два случая в отдельности, даже если в конечном счете обнаруживается, что соответствующие решения в обоих случаях идентичны и что нормы можно объединить. В соответствии с этим Специальный докладчик предлагает, чтобы этот момент также учитывался и был рассмотрен на более позднем этапе работы Комиссии, на ее двадцать шестой сессии.

I. ПРИЗНАНИЕ И ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ

Замечания правительств

Устные замечания

66. Устных замечаний не было.

Письменные замечания

67. Чехословакия. Правительство Чехословацкой Социалистической Республики указало, что проект не затрагивает вопроса о взаимосвязи между признанием и правопреемством государств. Однако правительство указало, что, поскольку отказ в признании может быть использован с целью воспрепятствовать государству-преемнику воспользоваться правами, вытекающими для него из правопреемства, в проекте было бы полезно указать, что правопреемство в отношении многосторонних международных договоров согласно условиям, содержащимся в проекте статей, имеет место, независимо от того, признано или не признано новое государство всеми другими государствами — участниками данного договора.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики также указало, что в проекте не затрагивается вопрос взаимосвязи между признанием государств и правопреемством государств. Его позиция заключается в том, что непризнание государства-преемника не должно препятствовать этому государству осуществлять права и обязательства, вытекающие из правопреемства. Исключая правопреемство в отношении двусторонних договоров, которое вряд ли может быть осуществлено без взаимного признания, правительство Германской Демократической Республики считает необходимым включить в проект статьи положение, из которого бы ясно следовало, что правопреемство в отношении двусторонних договоров возникает независимо от признания государства. В этом случае учитывался бы также общепризнанный принцип международного права, согласно которому международная правосубъектность государства существует независимо от его признания. По мнению правительства Германской Демократической Республики, этой цели соответствовала бы формула, аналогичная статье 74 Венской конвенции.

Замечания и предложения Специального докладчика

68. Как указано выше, Специальный докладчик не обнаружил никаких замечаний делегаций в Шестом комитете на двадцать седьмой и двадцать восьмой сессиях Генеральной Ассамблеи по вопросу о взаимосвязи между признанием и правопреемством государств в отношении договоров. Письменные замечания правительств Чехословакии и Германской Демократической Республики являются единственными замечаниями правительств, в которых поднимается этот вопрос. Однако незначительный интерес, проявленный к этому вопросу, сам по себе не является достаточным основанием, оправдывающим отказ Комиссии включить положение о признании в проект статей. В то же время история признания го-

сударств и правительств показывает, что Комиссии не следует начинать обсуждение этого вопроса на данном этапе ее работы над проектом статей о правопреемстве в отношении договоров.

69. Действительно, в проекте статей не затрагивается вопрос о признании; но он также не затрагивается ни в проекте статей о праве договоров, подготовленном Комиссией на ее восемнадцатой сессии⁵⁹, ни в Венской конвенции. Тот факт, что в Венской конвенции ничего не говорится в отношении вопроса о признании, также сам по себе не ведет ни к какому выводу, но из него следует, что надо проявить большую осторожность. Было бы очень рискованно начать обсуждение такого деликатного и сложного вопроса в общем контексте международного права, касающегося договоров, если раньше было признано нецелесообразным делать это.

70. Деликатный и сложный характер этого вопроса подтверждается его историей в самой Комиссии. Она кратко изложена в «Обзоре международного права»⁶⁰. После напоминания о «широко распространенном мнении о том, что вопросы признания относятся скорее к области политики, чем права» в «Обзоре» указывается, что в 1949 году Комиссия включила вопрос «Признание государств и правительств» в перечень вопросов, подлежащих рассмотрению, и, несмотря на ссылку на политические аспекты этого вопроса, общее мнение сводилось к тому, что ввиду его несомненной важности необходимо сделать попытку его кодификации. После 1949 года Комиссия затрагивала вопрос о признании государств и правительств в нескольких своих проектах, но не занималась широко рассмотрением этого вопроса. Заслуживает изучения пункт замечаний, касающийся проекта Декларации о правах и обязанностях государств, принятого Комиссией на ее первой сессии в 1949 году, который цитируется в «Обзоре». Судя по приведенному там отрывку, в связи с предложенной статьей (которая не была принята Комиссией) некоторые члены придерживались точки зрения, согласно которой даже до его признания другими государствами государство имеет некоторые права, вытекающие из международного права; с другой стороны, большинство членов Комиссии предполагали, что предложенная статья идет значительно дальше принятых положений международного права, поскольку она относится к вновь возникающим государствам⁶¹.

⁵⁹ Ежегодник..., 1966 год, том II, стр. 177 англ. текста, документ A/6309/Rev.I, часть II, глава II, С.

⁶⁰ Рабочий документ, подготовленный Генеральным секретарем. Краткое изложение см. Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 18—21, документ A/CN.4/245, пункты 55—66.

⁶¹ В предложенной статье предусматривалось, что «каждое государство имеет право на признание его существование другими государствами».

Комиссия пришла к выводу, что весь вопрос о признании настолько сложен и настолько чреват политическими трудностями, что его нельзя разрешить в коротком пункте настоящего проекта Декларации, и отметила, что этот вопрос является одной из четырнадцати тем, кодификация которых признана Комиссией необходимой и желательной⁶².

71. В «Обзоре» затем делается ссылка на один из пунктов комментария к статье 60 (Разрыв дипломатических отношений) окончательного проекта статей о праве договоров, принятого Комиссией в 1966 году. В этом пункте говорится:

...любые проблемы, которые могут возникнуть в области договоров вследствие непризнания какого-либо правительства, по-видимому, не носят такого характера, чтобы их следовало включать в изложение общих норм права договоров. Считалось более уместным рассматривать их в контексте других тем, с которыми они тесно связаны, то есть либо в связи с вопросом о правопреемстве государств или правительств..., либо в связи с вопросом о признании государств и правительств...⁶³

Здесь следует отметить, что в этом заявлении говорится о признании правительства, а не государства. Последнее фактически не считалось входящим в сферу действия статей 60 или любой другой статьи проекта о праве договоров.

72. Пункт 2 статьи 7 проекта статей о специальных миссиях, принятого Комиссией в 1967 году, в котором говорилось: «Государство может направить специальную миссию в государство, которое оно не признает, или принять миссию такого государства»⁶⁴, был исключен Шестым комитетом, и в Конвенции о специальных миссиях, принятой Генеральной Ассамблеей 8 декабря 1969 года, не упоминается наличие или отсутствие признания со стороны соответствующих государств⁶⁵. В 1969 году Комиссия в связи с вопросом «Отношения между государствами и международными организациями» решила отложить до будущей сессии рассмотрение возможного влияния различных исключительных ситуаций, таких как отсутствие признания, на представительство государств в международных организациях, учитывая «сложный характер этих вопросов»⁶⁶.

73. В двух заключительных пунктах соответствующего раздела «Обзора» содержится общее краткое изложение положения, и они заслуживают особого рассмотрения. Они слишком пространны для того, чтобы их можно было полностью привести в настоящем докладе, но, возможно, будет целесообразным привести некоторые наиболее важные выдержки. В первом пункте говорится:

⁶² Ежегодник..., 1949 год, стр. 289 англ. текста, документ A/925, пункт 50.

⁶³ Ежегодник..., 1966 год, том II, стр. 260 англ. текста, документ A/6309/Rev.I, часть II, глава II, пункт 1 комментария к статье 60.

⁶⁴ Ежегодник..., 1967 год, том II, стр. 350 англ. текста, документ A/6709/Rev.I, глава II, D.

⁶⁵ Резолюция 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁶⁶ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 20, документ A/CN.4/245, пункт 63.

Несмотря на то что были предприняты шаги (например, включение вопроса в долгосрочную программу работы Комиссии в 1949 году), направленные на кодификацию этого вопроса, с тем чтобы более четко определить его правовые рамки, постоянно высказывалось мнение, что, поскольку этот вопрос связан с дискреционными правами и решается по усмотрению правительств отдельных государств, он, в сущности, не может быть кодифицирован, за исключением основного положения о свободе выбора... Попытка кодифицировать этот вопрос будет, таким образом, в самом начале связана с рассмотрением основной проблемы о том, следует ли оставлять вопрос об осуществлении признания в целом или в значительной степени на усмотрение отдельных государств и правительств⁶⁷.

74. В следующем пункте «Обзора» говорится:

Когда в связи с работой Комиссии в различных областях права (например, в связи с подготовкой проекта статей о праве международных договоров или в связи с вопросом «Отношения между государствами и международными организациями») возникли аспекты данного вопроса, связанные с последствиями непризнания, Комиссии было сложно рассматривать данный вопрос отдельно; она намеревалась отложить его изучение до тех пор, пока не окажется возможным его изучение на более широкой основе. Поэтому, проводя различие между значением признания политических отношений между государствами, с одной стороны, и его правовыми обязательствами и последствиями в различных областях — с другой, может быть, следует рассмотреть вышеизложенные аспекты вопроса, но не в едином контексте, а на более широкой основе в целях их возможной кодификации как отдельного правового института или процедуры, за исключением аспекта, который является частью более общего вопроса⁶⁸.

75. Стремление к кодификации вопроса признания государств и правительств, по-видимому, не усиливается. В докладе Комиссии о работе ее двадцать пятой сессии он был включен в число «других вопросов, которые Комиссия, по мнению одного или нескольких ее членов, могла бы, вероятно, разработать», а не в число вопросов, которые «неоднократно упоминались» членами⁶⁹. Согласно докладу Шестого комитета за 1973 год, этот вопрос не входил в число вопросов, предложенных делегациями для включения в программу работы Комиссии⁷⁰.

76. Учитывая эту историю сдержанного отношения к работе над вопросом о признании государств, особенно рассмотрение его по частям, а также деликатность и сложность этого вопроса, Специальный докладчик не склонен предлагать Комиссии вводить какие-либо элементы вопроса о признании в проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Любая ссылка на последствия признания или непризнания государств неизбежно поднимет спорные вопросы о характере и последствиях признания в международном праве вообще и в отношении права договоров в частности. Даже чисто негативная фор-

мула, аналогичная предложенной правительством Чехословакии⁷¹, если в ней утверждается, что правопреемство в отношении многосторонних договоров имеет место «независимо от того, признано или не признано новое государство всеми другими государствами — участниками данного договора», сама по себе поднимет вопрос о последствиях признания или непризнания государства для его участия в многосторонних договорах. Несмотря на то что такие вопросы, конечно, имеют отношение к делу, было признано целесообразным не рассматривать их в контексте проекта статей о праве договоров, и, по мнению Специального докладчика, будет целесообразным не пытаться рассматривать их в контексте правопреемства государств в отношении договоров.

77. Основная трудность данного вопроса подчеркивается предположением, содержащимся в письменных замечаниях правительства Германской Демократической Республики⁷², в соответствии с которым существует «общепризнанный принцип международного права, согласно которому международная правосубъектность государства существует независимо от его признания». Хорошо известно, что имеются различные доктрины в отношении необходимости и возможной обязанности признать новое государство. Однако даже если бы этот «принцип международного права» был общепризнанным в указанной форме, он сам по себе автоматически не предоставлял бы права новому государству участвовать в многостороннем договоре, независимо от признания государствами — участниками этого договора. В силу причин, уже изложенных в предыдущих пунктах, Комиссии вряд ли стоит затрагивать такие деликатные и сложные вопросы на данном этапе ее работы. Поэтому Специальный докладчик решил не создавать трудностей для Комиссии и не пытался излагать существо различных доктрин.

78. Остается рассмотреть конкретное предложение правительства Германской Демократической Республики, согласно которому формула, аналогичная статье 74 Венской конвенции, может быть достаточной для разъяснения, что правопреемство в отношении многосторонних договоров происходит независимо от признания государства. Помимо общего возражения, заключающегося в том, что такое предложение потребует рассмотрения последствий признания и непризнания со всеми сопутствующими ему проблемами, с первого взгляда трудно сказать, как статья 74 может быть приспособлена для указанной цели.

79. В статье 74 Венской конвенции говорится:

Разрыв или отсутствие дипломатических или консульских отношений между двумя или несколькими государствами не препятствуют заключению договоров между этими государствами. Заключение договора само по себе не влияет

⁶⁷ Там же, стр. 20—21, документ A/CN.4/245, пункт 65.

⁶⁸ Там же, стр. 21, документ A/CN.4/245, пункт 66.

⁶⁹ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 270, документ A/9010/Rev.1, пункт 173.

⁷⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Приложения, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункт 109.

⁷¹ См. выше, пункт 67.

⁷² Там же.

на положение в области дипломатических или консульских отношений.

Второе предложение этой статьи, по-видимому, не имеет никакого отношения к намерениям правительства Германской Демократической Республики. После соответствующей замены в первом предложении в нем будет говориться:

Наличие или отсутствие признания между двумя или несколькими государствами не препятствует правопреемству государств в отношении договоров между этими государствами.

Несомненно, можно разработать более изящную формулу, но из этой перестановки следует, что дипломатические и консульские отношения, с одной стороны, и признание — с другой, имеют различный характер и что формула, применимая в первом случае, не обязательно является применимой в последнем. Это представляется Специальному докладчику справедливым в отношении статьи 74 Венской конвенции. Конечно, возможно дальнейшее приспособление этой формулы, но тогда она будет приближаться к предложению правительства Чехословакии с уже упомянутыми относящимися к нему возражениями.

80. Поэтому, учитывая вышеизложенные общие соображения и трудности, связанные с конкретными предложениями этих двух правительств, которые представили письменные замечания, Специальный докладчик предлагает Комиссии не затрагивать конкретных аспектов вопроса о признании государств в контексте нынешнего проекта статей, но заявить в своем докладе, что по причинам, изложенным в предыдущих пунктах, было решено оставить их для дальнейшего рассмотрения в более широком контексте. Во всяком случае, поскольку проект статей должен применяться только в отношении последствий правопреемства государств, происходящего в соответствии с международным правом, предполагается, что случаи, связанные с непризнанием и подпадающие под действие этого проекта статей, вероятно, будут сравнительно редкими.

J. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ НЫНЕШНИМ ПРОЕКТОМ СТАТЕЙ И ПРОЕКТОМ СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ

Замечания правительств

Устные замечания

81. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи не было сделано никаких замечаний о взаимосвязи между двумя проектами статей о правопреемстве государств. Однако этот вопрос упоминался рядом делегаций в Шестом комитете на двадцать восьмой сессии. Ниже в хронологическом порядке на основе кратких отчетов о заседаниях излагаются соответствующие замечания делегаций.

82. *Соединенные Штаты Америки.* Делегация Соединенных Штатов приветствовала решение Комиссии при рассмотрении правопреемства государств в других областях, помимо договоров, использовать в качестве рабочего метода значительную степень параллелизма с общими принципами, изложенными в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Хотя по мере осуществления работы по данному вопросу, возможно, возникнет необходимость в том, чтобы отойти от этого рабочего метода, тем не менее между этими двумя вопросами существует достаточная взаимосвязь, допускающая использование ряда общих определений и общих принципов⁷³.

Финляндия. Делегация Финляндии отметила, что некоторые положения в проекте статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, принятом в предварительном порядке Комиссией в 1973 году, основываются на соответствующих статьях о правопреемстве государств в отношении договоров, принятых Комиссией в первом чтении в 1972 году. Делегация упомянула, в частности, статьи 2 и 3 проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров⁷⁴.

Кения. Делегация Кении заявила, что, после того как Комиссия международного права закончит работу над проектом статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, она могла бы серьезно изучить возможность объединения проектов статей по данному вопросу, по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров и по вопросу о правопреемстве государств в отношении членства в международных организациях, с тем чтобы избежать дублирования, которое будет неизбежным, если эти три вопроса будут рассматриваться в отдельности. Делегация заявила, что тогда необходимо будет только дополнить статью 3 («Употребление терминов»)⁷⁵.

Бразилия. Делегация Бразилии, отмечая значительный успех, достигнутый Комиссией в работе над вопросом о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, заявила, что Комиссия решила следовать, насколько это возможно, уже выполненной работе по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров. В двух проектах статей содержатся сходные положения. Действительно, общей основой этих двух вопросов является положение, возникающее в несении ответственности за международные отношения территории. Статьи 1 и 2 проекта статей о правопреемстве государств в других обла-

⁷³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1398-е заседание, пункт 5.*

⁷⁴ *Там же, 1399-е заседание, пункт 36.*

⁷⁵ *Там же, 1401-е заседание, пункт 12.*

стях, помимо договоров, таким образом, аналогичны соответственно статьям 1 и 6 проекта о правопреемстве в отношении договоров⁷⁶.

Израиль. Делегация Израиля отметила, что многие статьи о праве договоров, включая правопреемство государств в отношении договоров, были правильно сформулированы как остаточные нормы, утверждая, таким образом, ведущий принцип автономии воли сторон в качестве одного из краеугольных камней права договоров, особенно в его процедурном аспекте. Однако, касаясь материального права правопреемства в других областях, помимо договоров, и учитывая временной элемент, необходимо рассмотреть вопрос о том, будет ли ряд проектов статей, имеющих явно выраженный остаточный характер, достаточным изложением права, независимо от того, предлагаются ли они в качестве кодификации или в качестве прогрессивного развития⁷⁷.

Болгария. Делегация Болгарии указала в отношении правопреемства государств в других областях, помимо договоров, что Комиссия подготовила введение, состоящее из трех статей, в котором содержатся положения, применимые ко всему проекту, и она поступила правильно, увязав этот проект с правопреемством государств в отношении договоров⁷⁸.

Объединенная Республика Танзания. Делегация Объединенной Республики Танзании заявила, что вопрос о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, тесно связан с вопросом о правопреемстве государств в отношении договоров. В обоих случаях речь идет об определении прав и обязанностей новых независимых государств⁷⁹.

Турция. Турецкая делегация согласилась с Комиссией в отношении того, что критерием для проведения различия между вопросом о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, и вопросом о правопреемстве в отношении договоров должен быть «объект правопреемства», то есть содержание правопреемства, а не его форма⁸⁰.

Письменные замечания

83. *Чехословакия.* Правительство Чехословацкой Социалистической Республики указало, что, вполне естественно, существует тесная связь между проблемами, касающимися правопреемства государств в отношении договоров, и другими вопросами правопреемства государств и что поэтому при разработке отдельных проблем правопреемства государств необходимо неизменно ис-

ходить из одних и тех же принципов и учитывать необходимость уравниваемой взаимосвязи между отдельными случаями правопреемства.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики считало необходимым подчеркнуть тесную взаимосвязь, которая, несомненно, существует между правопреемством в отношении договоров и правопреемством в других областях, помимо договоров. Исходя из того, что правопреемство государств является единым институтом международного права, правительство Германской Демократической Республики высказывается в пользу единой конвенции, охватывающей оба аспекта правопреемства государств; но, если будут приняты отдельные нормы, то в их текстах должны быть установлены, по меньшей мере, единые принципы.

Замечания и предложения Специального докладчика

84. Только в устных замечаниях Кенни и в письменных замечаниях Германской Демократической Республики предлагается объединить в одну конвенцию проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров и проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Их обоснования немного отличаются друг от друга. В первом случае это делается с целью «избежать дублирования, которое будет неизбежным», а во втором случае исходят «из того, что правопреемство государств является единым институтом международного права». Однако оба случая связаны, по меньшей мере, с частичным изменением решения о раздельном рассмотрении этих двух аспектов правопреемства государств и об уделении первостепенного внимания завершению проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Конечно, там, где это возможно, желательно избежать дублирования, но повторение в интересах единообразия и последовательности может быть желательным. Такой точки зрения Комиссия придерживалась в проекте статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленном на ее двадцать пятой сессии⁸¹. Эту точку зрения разделяет большинство правительств, насколько можно судить по сделанным ими замечаниям. Однако тот факт, что может иметь место повторение в интересах единообразия и последовательности, сам по себе не ведет к выводу, что все статьи необходимо объединить в одной конвенции.

85. Кроме того, если справедливо утверждение, что «правопреемство государств является единым институтом международного права», то это будет веский аргумент в пользу отказа от плана

⁷⁶ Там же, пункты 53 и 56.

⁷⁷ Там же, 1404-е заседание, пункт 12.

⁷⁸ Там же, 1405-е заседание, пункт 27.

⁷⁹ Там же, пункт 31.

⁸⁰ Там же, 1406-е заседание, пункт 4.

⁸¹ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, глава III, раздел B.

разработать отдельные проекты статей для различных аспектов данного вопроса и завершения единого проекта в форме единой конвенции. Однако в ходе работы Комиссии стало ясно, что, несмотря на то что имеются некоторые элементы, общие для различных аспектов, существуют и значительные различия, которые оправдывают различный подход. Например, точка зрения, согласно которой

задача кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, в свете практики государств представляется задачей, сводящейся к определению в рамках права договоров последствий «правопреемства государств», а не наоборот⁸²,

не относится к другим аспектам, таким как правопреемство государств в отношении государственной собственности. Для целей кодификации права, касающегося этих аспектов, положения Венской конвенции могут быть приняты «в качестве основы права»⁸³. Подлежащие кодификации нормы, вероятно, не будут совпадать с теми, которые подлежат кодификации в связи с правопреемством государств в отношении договоров. Несмотря на то что, несомненно, имеются общие элементы в различных аспектах права, касающегося правопреемства государств, существуют также различия, что Комиссия не может свободно действовать на основе теории, согласно которой «правопреемство государств является единым институтом международного права».

86. С практической точки зрения также было бы нецелесообразным на данном этапе стремиться к единой конвенции или даже к конечной унификации проектов статей. Нынешняя задача Комиссии заключается в завершении второго чтения проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого на ее двадцать четвертой сессии. Работа над другими аспектами недостаточно продвинулась вперед и позволяет только в самой незначительной степени учесть нормы, которые, в конечном счете, будут кодифицированы в отношении этих аспектов, и попытка вести разговоры в интересах окончательной унификации, вероятно, вызовет излишние задержки в нынешней работе Комиссии.

87. Кроме того, необходимо отметить, что в большинстве замечаний ясно выражается или подразумевается некоторая степень параллелизма между двумя проектами статей, и в частности максимальное использование общих определений и общих основных принципов. По мнению Специального докладчика, Комиссия должна неизменно учитывать эту цель при завершении работы над проектом статей о правопреемстве государств в отношении договоров, насколько это возможно, без отклонений и создания излишних

помех в ее работе. Тем не менее на данном этапе основополагающее соображение при принятии той или иной конкретной формы должно заключаться в том, что является наилучшим в контексте права, касающегося правопреемства в отношении договоров.

К. ОБЩЕЕ ОДОБРЕНИЕ ИЛИ НЕОДОБРЕНИЕ

Замечания правительства

Устные замечания

88. В Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи многие делегации выразили благодарность членам Комиссии, и в частности Специальному докладчику сэру Хэмфри Уолдоку, за их вклад в подготовку проекта, который был назван выдающимся исследованием, великолепным трудом и средоточием познаний в области права. Отмечались также отличные всеобъемлющие комментарии, в которых анализируются мотивировки и правовые принципы, лежащие в основе каждой статьи. Некоторые представители заявили, что проект статей является хорошей и прочной основой для продолжения работы над вопросом о правопреемстве государств в отношении договоров и, вероятно, окажется приемлемым для всего международного сообщества. Проект является еще более замечательным потому, что задача кодификации является исключительно трудной в области, где нет общей теории, а практика и обычаи государств еще не дали хорошо закрепившихся и последовательных прецедентов. В проекте статей найдена точка соприкосновения различных правовых мнений и тенденций. Этот факт, естественно, определил рабочие методы кодификации, которыми пользовалась Комиссия, и проект, в котором содержатся элементы кодификации, а также прогрессивного развития, имеют целью дать практически осуществимые и подробные положения, которые обеспечат единообразие и ясность в нынешних разбросанных нормах, обеспечат их дальнейшее развитие и заполнят существующие пробелы с учетом интересов государств и международного сообщества⁸⁴.

89. Несмотря на эту в целом благоприятную реакцию, некоторые представители критиковали определенные аспекты выводов Комиссии в связи с вопросами, касающимися главным образом принципа *tabula rasa*, принятого в качестве общей нормы для новых независимых государств, признанных исключений из этого принципа и сферы действия и схемы проекта. Некоторые представители выделили определенные вопросы для дальнейшего изучения с целью улучшения проекта⁸⁵.

⁸⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункты 24—26.*

⁸⁵ *Там же, пункт 27.* Что касается принципа *tabula rasa*, сферы действия и схемы проекта, см. соответственно пункты 24—30, 42—48 и 49—65, выше.

⁸² *Ежегодник... 1972 год, том II, стр. 275, документ A/7810/Rev.1, пункт 32. См. также выше, пункты 21—23.*

⁸³ *Там же.*

Письменные замечания

90. *Австрия.* Федеральное правительство Австрии заявило, что предварительный проект статей, принятый Комиссией, в основном представляет собой систему, которая, наряду с прочим, уже предлагалась австрийскими юристами. Поэтому Австрия полностью согласна как с общим направлением, так и с основным содержанием проекта статей.

Чехословакия. Правительство Чехословацкой Социалистической Республики заявило, что представленный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Комиссией международного права, исходит из потребностей новых государств и соответствует основным принципам современного международного права, и в частности принципам суверенного равенства государств и самоопределения наций. Поэтому проект, по существу, можно рассматривать как хорошую основу для будущей кодификации затронутых вопросов.

Дания. По мнению правительства Дании, настоящая попытка кодификации вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров в общем приемлема не только в отношении структурного построения и определения рамок проекта, но и в отношении конкретных его статей.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики приветствовало предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, представленный Комиссией, и в целом признало его надлежащей основой для будущей кодификации вопросов правопреемства государств.

Польша. Правительство Польской Народной Республики с большим удовлетворением приветствовало текст проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Комиссией. По мнению правительства, в проекте правильно учтены характерные особенности различных типов правопреемства государств.

Швеция. Правительство Швеции отметило, что проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров и комментарии к нему представляют собой наиболее ценный вклад в изучение трудной и исключительно важной проблемы в международном праве и организации.

Сирийская Арабская Республика. Правительство Сирийской Арабской Республики заявило, что в целом оно согласна с предварительным проектом статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило, что предвари-

тельный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятый Комиссией в 1972 году, является полезной основой для дальнейшей работы по этому вопросу.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов считает, что предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров представляет собой хорошую основу для рассмотрения этого трудного вопроса. Правительство указало, что трудности, неизбежно связанные с поддержанием надлежащего равновесия между задачей сохранения преемственности в международных отношениях, с одной стороны, и учетом нужд возникающего государства — с другой, в проекте статей в значительной мере преодолены.

91. Помимо вышеизложенных замечаний правительств, были получены письменные замечания правительств Сомалийской Демократической Республики и Тонга⁸⁶. Однако замечания каждого из этих двух правительств касались конкретных аспектов данного вопроса, представляющих особый интерес для этого правительства, и в них не содержится общего выражения одобрения или неодобрения предварительного проекта статей.

Замечания и предложения Специального докладчика

92. Рискуя допустить дублирование с другими частями настоящего доклада, мы изложили общие точки зрения правительств на проект статей в целом довольно подробно, поскольку они демонстрируют большую степень единогласия в их широком одобрении проекта. Это ни в коей мере не уменьшает значения критических замечаний или глубины анализа, содержащихся в некоторых из них. С другой стороны, только правительство Сирийской Арабской Республики ограничилось выражением общего согласия. В большинстве случаев общее одобрение сопровождалось критикой и предложениями, иногда далеко идущими. Тем не менее благоприятное отношение большинства правительств, приславших замечания, дает Специальному докладчику руководящий принцип при решении задачи рассмотрения отдельных статей проекта. Руководящий принцип заключается в том, что Докладчик должен придерживаться основной сферы действия и сущности проекта статей и стремиться к улучшению проекта, а не к внесению радикальных изменений. Поэтому Специальный докладчик предлагает Комиссии руководствоваться этим же принципом при втором чтении проекта статей.

⁸⁶ См. сноску 9.

III. Замечания по конкретным положениям проекта статей

Замечания и предложения Специального докладчика

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

93. Хотя некоторые из замечаний, уже изложенные в разделе II настоящего доклада, и относились к проекту статей в целом, они также относятся к одной или более конкретным статьям. Вообще, в разделе III не повторяются эти замечания, однако в отношении каждой статьи на них делается ссылка. Говоря другими словами, соблюдается порядок представления делегациями устных замечаний Генеральной Ассамблее и письменных замечаний правительств; однако замечания делегаций приводятся индивидуально на основе отчетов Шестого комитета и Генеральной Ассамблеи в том порядке, в каком эти замечания были сделаны.

94. Приводимые ниже замечания основаны на двух исходных предположениях. Первое заключается в том, что в соответствии с нормальной практикой работы Комиссии окончательный проект определений будет выработан после завершения рассмотрения других проектов статей. В этом смысле замечания и предложения Специального докладчика по определениям следует рассматривать в качестве предварительных. Второе предположение заключается в том, что расположение статей в проекте будет вновь рассмотрено после пересмотра всего проекта статей и что любые последующие поправки, которые могут потребоваться, будут внесены на этой стадии. Поэтому существующие порядок и нумерация статей проекта будут использованы в этом разделе настоящего доклада, который основан на тексте проекта статей и замечаний, содержащемся в докладе Комиссии международного права Генеральной Ассамблее о работе ее двадцать четвертой сессии⁸⁷.

ЧАСТЬ I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера действия настоящих статей

Замечания правительств

Устные замечания

95. *Пакистан.* Делегация Пакистана в качестве примера небольших недостатков в формулировках проекта статей указала на то, что в статье 1 говорится о «договорах» без определения данного термина, хотя ниже, в пункте 1 а статьи 2, он был определен двумя ограничивающими оговорками. Поэтому делегация предположила, что было бы уместно включить слово «определенных» перед словом «договоров»⁸⁸.

⁸⁷ См. выше, сноска 1.

⁸⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1325-е заседание, пункт 20.*

96. Замечание Пакистана является единственным в отношении формулировки статьи 1. Это замечание относится к выражению «договоров между государствами» и определению термина «договор», которые дословно взяты из пункта 1 а статей 1 и 2 Венской конвенции. Включение слова «определенных» в статью 1 было бы отступлением от формулировки, принятой в Венской конвенции. Не имея сколько-нибудь существенного основания для такого отхода, Специальный докладчик предлагает оставить без изменений настоящий текст статьи 1.

97. Здесь следует сделать ссылку на предложение о том, чтобы включить в сферу действия проекта статей случаи преемственности в результате участия государств в определенных смешанных союзах, таких как таможенные союзы и общие рынки⁸⁹. Если вопреки мнению Специального докладчика Комиссия примет решение, что целесообразно согласиться с данным предложением, то возникнет необходимость внести изменения в статью 1, чтобы включить в ее сферу действия такие союзы и общие рынки. С другой стороны, если Комиссия примет точку зрения Специального докладчика, то данный вопрос тогда, вероятно, будет должным образом охвачен комментарием к статье 1, где указывается, что

статья имеет целью исключить как «правопреемство правительств», так и «правопреемство других субъектов международного права», особенно международных организаций, из сферы действия настоящих статей⁹⁰.

98. Однако Комиссия может рассмотреть вопрос о включении в этом месте комментария выражения, основанного на предложении делегации Болгарии, с тем чтобы Комиссия также исключила из сферы действия проекта статей проблемы правопреемства, возникающие в результате смены режимов вследствие социальной или иной революции⁹¹.

Статья 2. Употребление терминов

ПУНКТ 1 а

Замечания правительств

Устные замечания

99. *Куба.* Делегация Кубы заявила, что в определении термина «договор» следует указать, что этот термин означает законно заключенное международное соглашение⁹².

Украинская ССР. Делегация Украины заявила, что положения, определяющие сферу дейст-

⁸⁹ См. выше, пункты 42—48.

⁹⁰ Пункт 4 комментария.

⁹¹ См. выше, пункты 50—57.

⁹² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1322-е заседание, пункт 5.*

вия проекта статей, в целом сформулированы правильно и что они обеспечивают регламентацию правопреемства в отношении договоров, заключенных в соответствии с принципами международного права⁹³.

Пакистан. Делегация Пакистана заявила, что сфера действия проекта статей имеет ограниченный характер в отношении как категорий договоров, так и участвующих в них сторон, и что эти недостатки проявляются в определении слова «договор». Тем не менее, по мнению делегации, это ограничение не уменьшило их ценности и позволило Комиссии провести тщательную и учитывающую дальнейшее развитие работу в установленных пределах. Было сделано все для приведения статьи в соответствие с Венской конвенцией⁹⁴.

Письменные замечания.

100. Письменных замечаний не было.

Замечания и предложения Специального докладчика

101. Фактически в замечаниях делегаций Пакистана и Украинской ССР содержится одобрение текста определения термина «договор», как он дается в проекте статей. Тем не менее делегация Кубы предложила, чтобы в определении было четко указано, что этот термин означает «законно заключенное международное соглашение». Внесение такой поправки явилось бы отступлением от определения термина «договор» в пункте 1 а статьи 2 Венской конвенции, которое в настоящее время аналогично определению, изложенному в проекте статьи. По мнению Специального докладчика, такое отступление от соответствующего текста, содержащегося в Венской конвенции, не является необходимым и целесообразным. Соответственно предлагается сохранить текст в том виде, в каком он изложен в проекте.

ПУНКТ 1 б

Замечания правительств

Устные замечания

102. *Польша.* Делегация Польши заявила, что отправная точка проекта статей является весьма четкой и заключается в определении выражения «правопреемство государств», которое означает просто смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, исключая таким образом все вопросы, касающиеся прав и обязательств, являющихся правовыми последствиями данной смены⁹⁵.

Испания. Делегация Испании в принципе одобряет принятые основные варианты, в соответствии с одним из которых понятие «правопреемство государств» лишь означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории⁹⁶.

Куба. Делегация Кубы сочла, что слова «в несении ответственности за международные отношения территории» являются не особенно удачными для определения термина «правопреемство государств». Слово «ответственность» имеет весьма конкретное значение в договорном и обязательном праве, и речь идет не о международных отношениях территории, а о международных отношениях суверенитета в том, что касается определенной территории; более того, имеет место передача не только ответственности, но также прав и обязательств. Делегация также сочла необходимым учесть тот факт, что любая территория имеет население, прерогативой которого является неотъемлемое право на самоопределение и право решать, готово оно или нет взять на себя ответственность, вытекающую из предыдущих договорных взаимоотношений⁹⁷.

Сальвадор. Делегация Сальвадора заявила, что правопреемство государств в отношении международных договоров касается как смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения конкретной территории, так и передачи договорных прав и обязательств⁹⁸.

Украинская ССР. Делегация Украины заявила, что определение Комиссией термина «правопреемство государств» является удачным, поскольку оно может быть применимо к правопреемству вообще, а не только к правопреемству государств в отношении договоров⁹⁹.

Союз Советских Социалистических Республик. Делегация СССР отметила, что в проекте статей используется значительное число терминов, уже содержащихся в Венской конвенции, а что касается новых терминов, то термин «правопреемство государств» представляет интерес, поскольку он применим к правопреемству государств вообще, а не только к правопреемству в отношении договоров¹⁰⁰.

Турция. Делегация Турции отметила, что слово «responsabilité», используемое во французском юридическом языке, имеет более точное значение, чем английское слово «responsibility», и что, хотя в пункте 4 комментария разъясняется, что этот термин не должен придавать какое-либо значение «ответственности государств», было бы разумнее отказаться от его использования,

⁹³ Там же, 1323-е заседание, пункт 49.

⁹⁴ Там же, 1325-е заседание, пункт 19.

⁹⁵ Там же, 1320-е заседание, пункт 16.

⁹⁶ Там же, пункт 23.

⁹⁷ Там же, 1322-е заседание, пункт 6.

⁹⁸ Там же, 1323-е заседание, пункт 10.

⁹⁹ Там же, пункт 49.

¹⁰⁰ Там же, 1324-е заседание, пункт 33.

в частности по той причине, что Комиссия готовит проект статей об ответственности государств¹⁰¹.

Пакистан. Делегация Пакистана заявила, что слова «одного государства другим» создают впечатление о том, что одно государство целиком должно заменяться другим, и предположила, что включение слов «всей или части территории», вероятно, приведет к большей точности¹⁰².

Бразилия. Делегация Бразилии заявила, что проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, содержит положения, которые соответствуют положениям, содержащимся в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Фактически эти две темы имеют общую основу в ситуации, возникающей в результате смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории¹⁰³.

Письменные замечания

103. *Швеция.* Правительство Швеции отметило, что «ответственность» в контексте определения «правопреемство государств» явно означает нечто отличное от «ответственности государств» в техническом смысле, однако неясно, что именно означает этот термин. Во всяком случае, этот термин не является достаточно ясным для того, чтобы он мог быть частью определения. Таким же расплывчатым и неясным является выражение «международные отношения территории». Подразумевает ли оно, что «территория» уже является субъектом международного права, имеющим отношения с государствами, регулируемые этим правом, такие как договорные отношения? Если это так, то что остается от теории *tabula rasa*? Если это не так, то какие международные отношения имеются в виду? Представляется более предпочтительным вернуться к выражению, которое раньше использовал (бывший) Специальный докладчик, а именно «смена одного государства другим в обладании суверенитетом над территорией». Если признать это выражение слишком ограниченным из-за слова «суверенитет», то можно добавить термин «управление», с тем чтобы в пункте 1 *b* говорилось следующее:

«Правопреемство государств» означает, что суверенитет над территорией или управление ею переходит от одного государства к другому.

Соединенное Королевство. Замечания правительства Соединенного Королевства сводятся к следующему. Хотя фраза «в несении ответственности за международные отношения территории» употреблялась в практике государств, настоящий проект определения не является полностью

удовлетворительным. Не говоря уже о возможности смешения с понятием «ответственность государств», следует отметить, что значение данной фразы вызывает некоторые сомнения во всех случаях и может вызвать трудности, например, в отношении государств, находящихся под защитой. Возможным улучшением, которое позволило бы преодолеть последнюю трудность, было бы добавление слов «ранее являвшейся территорией или часть территории первого государства». Возможно, однако, что следует предпочесть первую альтернативу, приведенную в комментарии («в суверенитете над территорией»)¹⁰⁴. В таком случае понадобится последующая поправка к пункту 1 *e* статьи 2.

Тонга. Правительство Тонга сочло, что в проекте статей ничего не говорится о государствах, находящихся под защитой, и поэтому хотело бы напомнить, что начиная с 1900 года, когда вступил в силу договор о дружбе с Соединенным Королевством, и до 1970 года, когда он был аннулирован по взаимному согласию, Тонга являлось государством, находящимся под защитой. Согласно замечаниям правительства Тонга, в соответствии с Договором о дружбе Великобритания выступала в качестве представляющей стороны от имени Королевства Тонга при заключении договоров. По этой причине договоры, заключенные Королевством Тонга до 1900 года, остались в силе; договоры, заключенные Великобританией от собственного имени, заключались также от имени Королевства Тонга, с которыми проводились соответствующие консультации. После аннулирования договора о дружбе Королевство Тонга лишило Великобританию права представлять его при заключении договоров, а войдя в Содружество наций, восстановило свои полномочия непосредственно заключать договоры. В результате этого в настоящее время правительство Тонга несет ответственность за все договоры, заключенные Великобританией от имени Королевства Тонга, а Соединенное Королевство прекратило нести такую ответственность по этим договорам, за исключением своих собственных территорий. Если бы Великобритания при заключении договоров действовала *ultra vires*, то они были бы недействительными и речь не шла бы о праве правопреемственности государств. После обсуждения последствий доктрины «избавления от старых обязательств» в контексте проекта статьи 11 правительство Тонга добавило замечание о том, что другие стороны договоров, в которых участвует Тонга, признали, что их отношения не были прерваны в результате аннулирования Договора о дружбе, и сочло, что его собственный опыт является лучшим руководством для выработки современной правовой позиции, чем примеры из прошлого, касающиеся независимости Бельгии или Панамы, которые приводились Комиссией¹⁰⁵.

¹⁰¹ Там же, 1325-е заседание, пункт 3.

¹⁰² Там же, пункт 21.

¹⁰³ Там же, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1401-е заседание, пункт 56.

¹⁰⁴ Пункт 4 комментария.

¹⁰⁵ ILC (XXV)/Misc. 2, paras. 3, 5, 7 and 15.

Замечания и предложения Специального докладчика

104. Определение термина «правопреемство государств» является не только основой для последующих определений, но и ключом ко всему проекту статей в целом. Следовательно, совершенно необходимо добиться того, чтобы это определение было как можно более ясным и точным. Очевидно, что во время своей двадцать четвертой сессии Комиссия приложила максимум старания и усилий для разработки проекта этого определения. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи это определение было полностью одобрено делегациями Испании, Польши и Сальвадора и по крайней мере молчаливо одобрено делегациями Ирака, Советского Союза и Украинской ССР. На двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи это определение также получило одобрение делегации Бразилии. Однако на основе всего этого нельзя твердо заявить о том, что этот проект определения пользуется поддержкой значительного большинства государств — членов Организации Объединенных Наций. Более того, формулировка этого определения подверглась критике со стороны делегаций Кубы, Турции и Пакистана, а также в письменных замечаниях двух государств-членов: Швеции и Соединенного Королевства. Критика этого определения также в некоторой степени содержится в замечаниях правительства Королевства Тонга, чья точка зрения вследствие ее ценности должна быть рассмотрена, хотя Тонга и не является государством — членом Организации Объединенных Наций. Замечания Тонга, однако, касаются скорее вопроса по существу, а не редакционного вопроса, и они будут рассмотрены ниже, после пересмотра текста определения в свете других замечаний.

105. Фактически проект определения «правопреемство государств» подвергается критике по трем пунктам. Во-первых, Куба, Турция, Швеция и Соединенное Королевство критически относятся к употреблению слова «ответственность». Во-вторых, Куба, Швеция и Соединенное Королевство предпочитают использовать в этом определении концепцию «суверенитета» вместо концепции «международных отношений». В-третьих, делегация Пакистана предложила включить слова «вся или часть» территории, с тем чтобы не создалось такого впечатления, что одно целое государство должно заменяться другим. В свете своих критических замечаний правительство Швеции предложило сформулировать пункт 1 *b* следующим образом:

«Правопреемство государств» означает, что суверенитет над территорией или управление ею переходит от одного государства к другому.

106. Прежде чем приступить к рассмотрению этих трех критических замечаний, следует отметить, что определение, предложенное шведским пра-

вительством, изменяет проект определения в значительно большей степени, чем этого требуют конкретные замечания этого правительства. Оно изменяет форму определения и отходит от идеи факта смены, которая является характерной чертой текста Комиссии. По мнению Специального докладчика, одно это изменение делает предлагаемое определение неудовлетворительным. Однако само по себе это не является ответом на те критические замечания, которые были сделаны.

107. Что касается первых двух критических замечаний, упомянутых выше, то целесообразно вспомнить историю этого вопроса в Комиссии. В своем первом докладе о правопреемстве государств и правительств Специальный докладчик сэр Хэмфри Уолдок предложил следующее определение в целях проекта статей:

«Правопреемство» означает смену одного государства другим или, как это может быть, одного правительства другим в обладании компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо данной территории¹⁰⁶.

Во время рассмотрения этого доклада на двадцатой сессии Комиссии некоторые члены выступили за использование понятия смены в обладании «компетенцией» заключать договоры в отношении какой-либо данной территории. Некоторые члены полагали, что использование термина «компетенция» вместо термина «суверенитет» будет иметь то преимущество, что это определение будет охватывать более широкий круг международных ситуаций, таких как международные мандаты и подопечные территории и протектораты. Другие члены предпочитали термин «суверенитет», ибо он будет исключать определенные ситуации, как, например, ситуации, возникающие вследствие военной оккупации. Однако Комиссия приняла решение о том, что в то время не было необходимости в попытках разработать общее определение правопреемства государств¹⁰⁷.

108. В своем втором докладе о правопреемстве в отношении договоров сэр Хэмфри Уолдок предложил, чтобы «правопреемство» означало «смену одного государства другим в обладании суверенитетом над территорией или компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо территории». Сэр Хэмфри Уолдок предпочитал более широкие рамки фразы «компетенцией заключать договоры», однако для удовлетворения пожеланий тех членов, которые предпочли включить в формулировку термин «суверенитет», он предложил сделать ссылку на оба случая: смену в обладании суверенитетом и смену в обладании

¹⁰⁶ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 90 англ. текста, документ A/CN.4/202, статья 1, пункт 2 *a*.

¹⁰⁷ Там же, стр. 217 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 47 и 50.

компетенцией заключать договоры¹⁰⁸. При рассмотрении проекта статьи I на двадцать четвертой сессии Комиссии он указал на то, что он сохранил идею смены одного государства другим в обладании компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо территории, ибо существуют случаи, когда такая смена может иметь место независимо от какой-либо смены в обладании суверенитетом¹⁰⁹. Во время последовавшего обсуждения высказанные критические замечания в отношении термина «суверенитет» были частично основаны на том, что, по мнению некоторых членов, он не охватывал колониальные территории. Было также сказано, что слова «смена ... в обладании компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо территории» недостаточно ясны и что их нельзя включить в определение, применяемое к проектам статей о праве преемстве государств в других областях, помимо договоров¹¹⁰. С другой стороны, некоторые члены выступили также за сохранение термина «суверенитет» и даже за сохранение обоих терминов¹¹¹. Несмотря на эти расхождения во взглядах, была достигнута общая договоренность о том, что изложенная во втором докладе формулировка, основывающаяся на этих положениях, должна быть временно сохранена для рабочих целей¹¹². Статья I (Употребление терминов) была передана Комиссией на ее 1158-м заседании на рассмотрение Редакционного комитета.

109. Позднее на своем 1173-м заседании Комиссия приступила к рассмотрению проекта статьи 18 (Бывшие протектораты, подопечные и другие зависимые территории), предложенного в рабочем порядке сэром Хэмфри Уолдоком, с тем чтобы связанные с этим проблемы были рассмотрены Комиссией. При обсуждении предлагаемой статьи 18 стало очевидным, что члены Комиссии сознают связь этих определений с такими специальными случаями, как подмандатные и подопечные территории, протектораты и государства-протектораты. Можно предположить, что это понимание, наглядно проявившееся при обсуждении предлагаемой статьи 18, было доведено до сведения Редакционного комитета при рассмотрении им проектов определений, включая определение термина «правопреемство государств». На 1176-м заседании Комиссии проект статьи 18, представленный сэром Хэмфри Уолдоком, был передан в Редакционный комитет, где он бесследно исчез.

¹⁰⁸ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 52 и 54, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, глава II, статья I, пункт I a и пункт 4 комментария.

¹⁰⁹ Ежегодник..., 1972 год, том I, стр. 40, 1155-е заседание, пункт 53.

¹¹⁰ См., например, заявление г-на Ушакова (там же, стр. 43, 1156-е заседание, пункты 14—16).

¹¹¹ См., например, заявление г-на Аго (там же, стр. 47—48, 1156-е заседание, пункты 63 и 64).

¹¹² Заявление сэра Хэмфри Уолдока, подытожившего данную дискуссию (там же, стр. 54, 1158-е заседание, пункт 4).

110. На своем 1196-м заседании Комиссия рассмотрела ряд проектов статей, предложенных Редакционным комитетом, включая проект статьи I (Употребление терминов). В этом проекте содержался нынешний текст определения «правопреемства государств». Ссылки на «суверенитет» и «компетенцию заключать договоры» были заменены «ответственностью за международные отношения территории». Единственным объяснением нового проекта, предложенного Председателем Редакционного комитета, было то, что в Комитете существовали некоторые сомнения относительно того, следует ли сохранять слово «ответственность», однако Комитет решил, что дальнейшие объяснения будут даны в комментарии, с тем чтобы избежать любого возможного недопонимания¹¹³. Председатель, выступавший в качестве члена Комиссии, задал вопрос относительно того, как предлагаемое определение связано с такими случаями, как Лихтенштейн, Сан-Марино и Андорра, в которых ответственность за международные отношения разделена¹¹⁴. После короткой дискуссии сэр Хэмфри Уолдок заявил о необходимости провести различие между поддержанием международных отношений и ответственностью за международные отношения. Он также сказал, что последнее определение является наилучшим из всех возможных кратких определений¹¹⁵. Члены Комиссии не высказали никаких критических замечаний или разногласий. Совершенно очевидно, что выражение «ответственность за международные отношения» отвечало пожеланиям тех, кто выступал против употребления термина «суверенитет», и было достаточно широким и гибким, чтобы удовлетворить тех, кто считал выражение «способность заключать договоры» несоответствующим.

111. По мнению Специального докладчика, выражение «ответственность за международные отношения» должно рассматриваться в целом. Именно это выражение в целом широко использовалось в государственной практике. Соответственно Комиссия должна с особой осторожностью подойти к вопросу о любой замене терминов «ответственность» и «международные отношения». Только в рамках выражения в целом слово «ответственность» (responsibility) имеет присущее ему значение в английском языке, и в этом контексте оно не может быть смешано с ответственностью в смысле договорной или деликтной ответственности или с каким бы то ни было специальным или техническим значением, которое это слово приобрело в выражении «государственная ответственность». Разумеется, следует избегать по мере возможности употребления одного и того же слова в различных значениях, однако поиски указали на то, что нет никакого другого слова, которое было бы полностью удов-

¹¹³ Там же, стр. 353, 1196-е заседание, пункт 29.

¹¹⁴ Там же, стр. 354, 1196-е заседание, пункт 32.

¹¹⁵ Там же, стр. 354, 1196-е заседание, пункт 33.

летворительным для выражения «ответственность за международные отношения». Такие слова, как «обязанность» (trust), «руководство» (charge), «контроль» (command), «доверенность» (commission), «предписание» (assignment) или «мандат» (mandate), которые в лингвистическом плане могут служить возможными вариантами, разумеется, не подходят к данному случаю. Специальный докладчик пришел к выводу, что слово «ответственность» (responsibility) является наиболее подходящим английским словом в данном контексте, хотя было бы более желательно, чтобы для французского текста было найдено какое-либо другое слово помимо «responsabilité».

112. Специальный докладчик выступает за сохранение данного выражения в целом, ибо оно охватывает все аспекты международных связей, включая заключение договоров и их осуществление, и даже без употребления противоречивого термина «суверенитет» охватывает содержание этого термина, который больше всего подходит к рассматриваемым аспектам международного права. Хотя употребление термина «суверенитет» может иметь то преимущество, что он будет охватывать и государства-протектораты, тем не менее само по себе это не является достаточной причиной для того, чтобы вновь включить это слово, которое сузит рамки определения «правопреемство государств». Альтернативное предложение правительства Соединенного Королевства, а именно включить слова «ранее являвшейся территорией или частью территории первого государства», будет также подвержено критике в том смысле, что оно сузит рамки этого проекта.

113. Что касается третьего критического замечания, то здесь, по-видимому, существует какое-то недопонимание. В определении говорится о смене одного (целого) государства другим (целым) государством. Изъятие определенного или неопределенного артикля («the» или «a») перед словом «territory» является решением проблемы охвата всех случаев, связанных как с целой территорией, так и только с частью какой-либо территории. Поэтому, по мнению Специального докладчика, текст в составленном виде в этом отношении является правильным.

114. Хотя по указанным причинам Специальный докладчик не рекомендует Комиссии считать обоснованными критические замечания по поводу выражения «ответственность за международные отношения», тем не менее он отмечает, что в замечаниях Кубы и Швеции обращалось внимание на то, что подразумевает выражение «территории», а именно то, что сама «территория» имеет «международные отношения». С тем чтобы избежать такого впечатления, Специальный докладчик предлагает Комиссии рассмотреть вопрос об употреблении какого-либо выражения, например «в отношении». Хотя редакция может совершенствоваться и в будущем, однако в под-

пункт 1 *b* можно внести поправки, с тем чтобы он гласил следующее:

«**Правопреемство государств** означает смену одного государства другим в обладании ответственностью за международные отношения в отношении какой-либо территории.

115. Основной целью замечаний правительства Тонга является, по-видимому, разъяснение его собственной позиции в отношении договоров. Однако они равнозначны жалобе на то, что в проекте статей не содержится никаких ссылок на государства-протектораты. В них действительно нет никакого специального положения, касающегося государств-протекторатов (или других особых случаев, таких как подмандатные и подопечные территории или протектораты). Однако это не является результатом упущения со стороны Комиссии, и это не обязательно означает, что такие особые случаи исключаются из рамок проекта статей.

116. Значительная часть пятого доклада сэра Хэмфри Уолдока о правопреемстве государств в отношении договоров была посвящена предлагаемому проекту статьи 18, который непосредственно затрагивает «государства-протектораты», подопечные территории и другие зависимые территории¹¹⁶. Проект статьи снабжен богатым комментарием, в котором всесторонне обсуждается проблема «государств-протекторатов» и, в частности, вопрос о Тонга¹¹⁷. В пункте 18 приводится большая цитата из «общей декларации о правопреемстве», предложенной правительством Тонга в его письме от 18 июня 1970 года на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций¹¹⁸. Предлагаемый проект статьи 18 обсуждался на 1173—1176-м заседаниях Комиссии (во время ее двадцать четвертой сессии) и был подвергнут серьезной критике со стороны некоторых членов Комиссии. Было выражено мнение о том, что предшествующих статей вполне достаточно для того, чтобы рассматривать случаи, охваченные в статье 18. Эта точка зрения была высказана непосредственно перед тем, как эта статья была передана в Редакционный комитет на 1176-м заседании Комиссии, и не удивительно, что (как упоминалось выше¹¹⁹) эта статья бесследно исчезла в Редакционном комитете. Можно сделать вывод о том, что специальные случаи (включая «государства-протектораты») были оставлены для охвата — если они будут вообще охвачены — в рамках действия предыдущих статей.

117. В этой связи одним из основных положений является определение «правопреемства госу-

¹¹⁶ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 2, документ A/CN.4/256 и Add.1—4.

¹¹⁷ Там же, стр. 4—12, пункты 4—23 комментария к статье 18.

¹¹⁸ Там же, стр. 10, пункт 18 комментария к статье 18.

¹¹⁹ См. выше, пункт 109.

дарств». Однако вполне может возникнуть вопрос о том, будет ли это определение в проекте статей предполагать «правопреемство государств» в случаях с «государствами-протекторатами», если такие случаи когда-либо возникнут в будущем. Это будет хорошей проверкой правильности этого определения. Ответ в каком-либо конкретном случае будет, по мнению Специального докладчика, зависеть от того, имела ли фактически место или нет смена в несении ответственности за международные отношения «государства-протектората». Если «государство-протектор» несло ответственность за международные отношения «государства-протектората» и если оно участвовало при заключении договора от имени «государства-протектората» не просто в качестве обычного представителя, то «правопреемство государств» вполне очевидно. Если, с другой стороны, правосубъектность «государства-протектората» в качестве государства имела место в течение всего периода «протекции» и если «государство-протектор» действовало только в качестве представителя от имени «государства-протектората», то по завершении «протекции» никакого «правопреемства государств» не будет. Договоры, заключенные на законной юридической основе от имени «государства-протектората», будут в принципе по-прежнему иметь силу.

118. Этот гипотетический случай очень близок к позиции Тонга, изложенной в его замечаниях, упомянутых выше. Нет необходимости рассматривать вопрос о том, правильна ли на самом деле оценка своего положения, данная правительством Тонга, однако, по мнению Специального докладчика, рассмотрение этого гипотетического случая указывает на то, что определение, данное в подпункте *b*, правильно в своей основе. Вопрос о представительстве в международных отношениях должен отличаться от вопросов об ответственности за международные отношения и должен быть оставлен за рамками «правопреемства государств». Исходя из этого, Специальный докладчик предлагает Комиссии не вносить никаких изменений в определение «правопреемства государств» в этой связи.

119. Здесь следует также сослаться на тот раздел настоящего доклада, в котором обсуждается вопрос о расширении проекта статей, с тем чтобы охватить социальные и другие формы революции¹²⁰. Если вопреки предложению Специального докладчика Комиссия примет решение осуществить такое расширение, то, вероятно, будет необходимо найти другое определение «правопреемства государств» или внести поправки в существующее. Потребуется также пересмотреть редакцию подпунктов *d* и *f* пункта 1.

¹²⁰ См. выше, пункты 50—57.

ПУНКТ 1 *c*

Замечания и предложения Специального докладчика

120. Не было найдено никаких устных или письменных замечаний по пункту 1 *c*, и, даже если Комиссия внесет незначительные редакционные изменения в пункт 1 *b*, это, по-видимому, не повлечет за собой никаких поправок к пункту 1 *c*.

ПУНКТ 1 *d*

Замечания правительств

Письменные замечания

121. Чехословакия. В настоящем докладе упоминалось предложение, сделанное в письменных замечаниях правительства Чехословакии, о том, что в пункт 1 статьи 2 следует внести поправку, с тем чтобы применять принцип *tabula rasa* к «государствам, возникающим в результате социальной революции»¹²¹. Чехословацкое правительство отметило, что понятие «новое независимое государство», содержащееся в пункте 1 *f* статьи 2, не охватывает все возможные случаи, и считает, что в данную формулировку следует внести дополнения, учитывающие вышесказанное, или, возможно, ее следует исключить из проекта после соответствующего изменения пункта 1 *d* этой же статьи, в котором объясняется термин «государство-правопреемник».

Замечания и предложения Специального докладчика

122. Специальный докладчик хотел бы вновь обратить внимание членов Комиссии на соответствующий отрывок настоящего доклада¹²², и до принятия Комиссией решения по этому принципиальному вопросу он считает целесообразным не пытаться вносить предлагаемые редакционные поправки в пункт 1 *f* или предлагаемые редакционные поправки в пункт 1 *d*, сопряженные с возможным изъятием пункта 1 *f*.

123. Помимо этого, замечания по пункту 1 *c* в равной мере применимы к пункту 1 *d*.

ПУНКТ 1 *e*

Замечания правительств

Устные замечания

124. Пакистан. Делегация Пакистана заявила, что в пункте 1 *e* следует особо отметить слова «дата» и «сменило». В отношении ответственности за международные отношения следует установить только одну дату смены государства-предшественника государством-преемником. Это можно сделать более удобно, дав определение

¹²¹ См. выше, пункт 52.

¹²² См. выше, сноска 120.

понятию смены. Делегация Пакистана предлагает указать, что такая смена может состоять из двух составных частей. Одна часть заключается в очевидной способности государства-преемника удерживать территорию, которую оно наследует, и управлять ею, а другая — в существовании достаточной международной стабильности, позволяющей осуществлять ответственность за международные отношения. Что касается замечаний о принципе *tabula rasa*, то делегация Пакистана также отметила, что неотъемлемой частью смены является понятие продолжения существования той же самой территории¹²³.

Письменные замечания

125. *Чехословакия*. По мнению чехословацкого правительства, в связи с разъяснением в пункте 1 *e* понятия времени, с которого начинается правопреемство государств, было бы целесообразно принять во внимание то обстоятельство, что правопреемство государств является составной частью определенного процесса, через который проходит государство-преемник, и обдумать формулировку, которая позволила бы бесспорно определить момент, с которого начинается правопреемство.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики заявило, что в проекте остается открытым вопрос о том, какова дата правопреемства и кто определяет эту дату. Поскольку в международной практике правопреемство, как правило, имеет место как процесс, целесообразно избежать какой-либо юридической неопределенности путем включения в проект формулы, из которой бы ясно следовало, что государство-преемник при осуществлении права своего народа на самоопределение определяет дату правопреемства и уведомляет об этой дате другие государства.

Соединенное Королевство. Как отмечалось в письменных замечаниях в пункте 1 *b*, правительство Соединенного Королевства указало на то, что если для целей определения «правопреемства государств» будет использоваться выражение «в суверенитете над территорией», то в таком случае понадобится соответствующая поправка к пункту 1 *e*¹²⁴.

Замечания и предложения Специального докладчика

126. Замечания делегаций поднимают важный вопрос относительно той даты, в которую происходит правопреемство государств. Весьма желательно добиться ясности в этом отношении. Как заявил Председатель Комиссии в конце прений

в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, поднимался уместный вопрос о том, в какой момент происходит смена государств, создающая правопреемство. Он также сказал, что этот момент, по всей вероятности, трудно определить, например, в случаях национально-освободительных движений, и этот вопрос, несомненно, заслуживает более полного рассмотрения¹²⁵.

127. Эта проблема может быть действительно трудной, однако совершенно необходимо добиться ясности в отношении характера этой проблемы. Есть два различных вопроса. Во-первых, вопрос о том, является ли сама по себе проверка даты смены удовлетворительной и конкретной. Во-вторых, вопрос о том, как определять эту дату в любом конкретном случае, если сама проверка является удовлетворительной. Что касается самой проверки, то, по-видимому, была достигнута общая договоренность о том, что факт смены одного государства другим является неоспоримым. По мнению Специального докладчика, это вполне справедливо, и Комиссия должна продолжать свою работу на основе этой проверки, независимо от того, относится ли эта смена к несению ответственности за международные отношения какой-либо данной территории или к обладанию суверенитетом над территорией. Если это так, то встает вопрос о том, как следует определять в любом конкретном случае ту дату, когда происходит факт смены.

128. В этой связи можно сказать, что хотя процесс смены может быть продолжительным, завершение этого процесса должно произойти в определенный момент времени. Трудность имеет не теоретический, а практический характер и состоит в установлении того, когда был завершён этот процесс. Объективно этот вопрос должен определяться на основе фактических данных, и можно отметить, что на практике, по-видимому, легче установить время завершения смены в конкретном вопросе ответственности за международные отношения, чем в менее конкретном вопросе суверенитета.

129. В любом случае Специальный докладчик предлагает считать, что правопреемство государств происходит в момент *завершения* процесса смены. И действительно, при отсутствии каких-либо указаний на противное, это может рассматриваться в качестве естественного и обычного значения слова «сменило» в том контексте, в котором оно появляется в пункте 1 *e*.

130. В большинстве случаев законного «правопреемства» не будет никаких трудностей в определении даты смены. Однако такие трудности могут возникнуть в некоторых случаях, и следу-

¹²³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1325-е заседание, пункты 21 и 22.

¹²⁴ См. выше, пункт 103.

¹²⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1328-е заседание, пункт 9.

ет рассмотреть вопрос о том, какое положение следует разработать (если оно вообще будет разработано) для изыскания решения в таких случаях. В широком смысле слова возможны четыре приемлемых решения: *a)* определение государством-предшественником; *b)* определение государством-преемником; *c)* определение на основе соглашения между государством-предшественником и государством-преемником и *d)* на основе фактов в каждом конкретном случае. Против каждого из этих решений могут быть выдвинуты определенные возражения.

131. Хотя во многих случаях дата смены может быть определена государством-предшественником, однако это невозможно или неправильно для всех случаев. Например, если одно государство изъявляет желание добровольно стать составной частью другого государства, но до объединения с государством-преемником оно не смогло дать необходимое определение, то, следовательно, после объединения не будет никакой возможности сделать это. Или, например, если зависимая территория объявила о своей независимости и установила ее вопреки воле государства-предшественника, они могут иметь различные точки зрения в отношении даты смены, которая в данных обстоятельствах не должна определяться государством-предшественником.

132. Следовательно, может возникнуть желание принять второе решение, которое отвечает предложению Германской Демократической Республики, и остановиться на определении государством-преемником. К сожалению, такое положение не будет затрагивать сути того вопроса, на который оно призвано дать ответ, ибо при этом будет необходимо установить, что правопреемство государств имело место до того, как «преемник» будет иметь возможность осуществлять свое право на определение. Кроме того, такое решение будет связано с проблемами признания, которые, по мнению Специального докладчика, Комиссия должна по мере возможности оставлять в стороне при разработке статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

133. Третье решение, а именно определение на основе договоренности между государством-предшественником и государством-преемником, будет наиболее удовлетворительным решением для многих стран, однако и оно не всегда будет возможно и поэтому не может быть принято в качестве единственного решения. Можно рассмотреть вопрос о сочетании первых трех решений, однако, обдумав эту возможность, придется согласиться с тем, что это будет связано с установлением первоочередности и создаст лишние трудности.

134. Соответственно, Специальный докладчик с сомнением и нежеланием пришел к предварительному выводу о том, что в проекте статей будет нецелесообразно останавливаться на опре-

делении даты смены государством-предшественником или государством-преемником или на основе договоренности между ними. Этот вывод подразумевает, что определения «правопреемства государств» и «даты правопреемства государств» должны быть оставлены по существу в том виде, в каком они появляются в пунктах *1 b* и *1 e*, и что определение должно делаться на основе фактов в каждом конкретном случае. В большинстве случаев вряд ли возникнут какие-либо сомнения в отношении соответствующей даты. Если можно добиться еще большей ясности, то это, несомненно, будет сделано, однако следует признать, что рассматриваемая проблема представляет скорее не проблему отсутствия ясности в тексте, а проблему возможной трудности в применении вследствие практических сомнений в конкретных случаях. Это явление нередко встречается при кодификации конвенций. И действительно, примеры этому можно легко найти в Венской конвенции. В этих обстоятельствах наиболее разумным решением может быть принятие какого-либо удовлетворительного и приемлемого положения для разрешения споров, возникающих при толковании и применении проектов статей.

135. Что касается текста пункта *1 e*, то Специальный докладчик не имеет никаких конкретных предложений по нему, но Комиссия может рассмотреть объяснение, содержащееся в комментарии, которое полностью разъяснит, что дата смены означает дату, в которую либо происходит, либо завершается процесс смены. Можно также рассмотреть вопрос о том, следует ли добавить соответствующее определение в этой связи, однако, по мнению Специального докладчика, в этом нет необходимости.

ПУНКТ 1 f

Замечания правительства

Устные замечания

136. Куба. Делегация Кубы заявила, что понятие «новое независимое государство» должно охватывать все различные исторические категории зависимых территорий, включая территории, режимы которых, возникшие в условиях новых форм колониализма, являются тираническими и рабскими и, будучи теоретически независимыми, на самом деле полностью зависят от воли крупных империалистических держав, осуществляющих абсолютный контроль над ними. Делегация Кубы заявила затем, что освобождение от оков неоколониализма и установление нового режима, полностью независимого политически и экономически, также подразумевает правопреемство государств¹²⁶.

Союз Советских Социалистических Республик. Делегация СССР в своем замечании указала,

¹²⁶ Там же, 1322-е заседание, пункт 7.

что понятие «новое независимое государство» совершенно справедливо включает все категории ранее зависимых территорий¹²⁷.

Белорусская Советская Социалистическая Республика. Делегация Белорусской ССР заявила, что определение нового независимого государства, которое приводится в пункте 1 f, хотя оно и не применяется ко всем вновь образовавшимся государствам, было выбрано таким образом, чтобы оно могло применяться ко всем государствам, освободившимся от колониализма¹²⁸.

Письменные замечания

137. *Чехословакия.* (См. замечания в связи с проектом статей в целом и по пункту 1 d.)¹²⁹

Германская Демократическая Республика. (См. замечания в связи с проектом статей в целом.)¹³⁰

Швеция. Правительство Швеции указало в своих замечаниях, что определение выражения «новое независимое государство» неполно. Наиболее важным термином в этом определении является термин «зависимая территория», но он не определен. Совершенно очевидно, что, по мнению Комиссии, «зависимая территория» — это нечто отличное от «части государства» (термин, использованный в заголовке статьи 28), но это различие не разъясняется данными определениями, как это было бы желательно.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства в свете статьи 28 и замечаний к ней¹³¹ предлагает следующее определение:

«Новое независимое государство» означает государство-преемник, территория которого непосредственно до даты правопреимства государств была частью территории государства-предшественника (добавленное дано курсивом).

По мнению правительства Соединенного Королевства, включение слова «преемник» подчеркнуло бы тот факт, что новое независимое государство — это одна из категорий государств-преемников. Правительство также заявило, что в некоторых случаях охват и значение выражения «независимая территория, за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность» не вполне ясны.

¹²⁷ Там же, 1324-е заседание, пункт 33.

¹²⁸ Там же, 1326-е заседание, пункт 40.

¹²⁹ См. выше, пункты 52 и 121.

¹³⁰ См. выше, пункт 52.

¹³¹ Замечания правительства Соединенного Королевства к статье 28 гласят:

«Представляется, что пункт 1 настоящей статьи следует включить в часть III, которую можно было бы расширить, чтобы она включила государства-преемники, не являющиеся новыми независимыми государствами. Что касается пункта 2, то он стал бы излишним, если было бы принято предлагаемое в настоящих замечаниях определение выражения „новое независимое государство“ (статья 2, пункт 1 f)».

Замечания и предложения Специального докладчика

138. Замечания правительства Соединенного Королевства поднимают существенный вопрос, касающийся проекта статьи 28. Они сводятся к предложению рассматривать в рамках проекта статей часть государства, которая отделяется и становится отдельным государством, как «новое независимое государство». В этом предложении имеется определенная логика, однако в действительности его принятие придало бы концепции «нового независимого государства» смысл, отличный от смысла, который имеет в виду Комиссия. Оно потребовало бы изъятия слов «зависимой территорией, за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность», и добавления слов «частью территории государства-предшественника». По мнению Специального докладчика, это предложение является типичным примером случая, когда целесообразно сначала рассмотреть вопрос по существу, а затем выяснить, есть ли необходимость в каком-либо изменении определения. Поэтому Специальный докладчик предлагает Комиссии отложить принятие решения по этому аспекту замечаний Соединенного Королевства до рассмотрения его статьи 28. С другой стороны, Специальный докладчик считает, что включение слова «преемник» после слова «государство» разъяснит и улучшит проект, и советует Комиссии принять это предложение.

139. Поскольку замечания правительств поднимают вопрос о социальных революциях или иных видах революций в отношении пункта 1 f, Специальный докладчик вновь обращает внимание Комиссии на соответствующий отрывок настоящего доклада¹³².

140. Замечания же делегации Кубы поднимают другой вопрос. За отсутствием конкретных примеров трудно представить себе случай или случаи, которые имеет в виду делегация Кубы, однако в целом ее замечания, по-видимому, затрагивают фактические и политические вопросы, удовлетворительный ответ на которые не может быть получен путем дальнейшего уточнения определения. По мнению Специального докладчика, Комиссии не следует тратить свое время и энергию на такие вопросы.

141. Действительного внимания заслуживает вопрос о том, в достаточной ли мере ясно и точно выражение «зависимой территорией, за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность». Это выражение подверглось критике со стороны правительства Швеции и Соединенного Королевства, однако выражение «новое независимое государство» часто применялось делегациями в ходе прений в Шестом комитете, причем оно не вызывало критики,

¹³² См. выше, пункты 50—57.

и было очевидно, что его значение ясно. Если и требуется какое-то разъяснение, то оно дается в комментарии в докладе Комиссии¹³³. Что касается замечаний правительства государства Тонга, о которых упоминается в связи с пунктом 1 b¹³⁴, то можно обратить внимание на сноску (к комментарию к статье 2) в докладе Комиссии, в которой разъясняется положение «государств-протекторатов» и «ассоциированных государств», с точки зрения понятия «зависимая территория» в подпункте f¹³⁵. С учетом возникшего недоразумения по поводу «государств-протекторатов», возможно, целесообразно включить суть этой сноски в текст комментария.

142. Из анализа текста вытекает, что слово «территория» характеризуется двумя атрибутами, а именно прилагательным «зависимая» и выражением «за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность». Использование этого последнего выражения логически вытекает из использования соответствующего выражения в пункте 1 b. В этом отношении редакция пункта 1 f будет определяться решением Комиссии по пункту 1 b. Именно слово «зависимая» придает выражению «новое независимое государство» его особый смысл, и в этой связи важно установить, требует ли слово «зависимая» определения. По мнению Специального докладчика, хотя значение этого слова и разъясняется комментарием, оно не вытекает непосредственно из самого слова в том смысле, в каком оно использовано в контексте пункта 1 f. Поэтому в принципе следует дать определение этому выражению (если оно будет сохранено); однако проблема состоит в нахождении такого определения, которое разъясняло бы значение этого слова, не поднимая новых вопросов толкования.

143. Если временно допустить, что статья 28 сохранится, то главной целью слова «зависимая» будет проведение различия между случаем «нового независимого государства» и нового государства, созданного путем отделения части государства. Это слово предназначено для охвата всех «различных исторических типов зависимых территорий»¹³⁶. С точки зрения этой цели смысл термина «зависимая территория» должен был бы быть как можно более широким, с одним лишь ограничением, являющимся условием наличия правопреемства государств и заключающимся в том, что государство-предшественник отвечало за международные отношения территории. Комиссия, основываясь на этом, — если будет признано необходимым какое-либо определение — могла бы рассмотреть возможность внесения между подпунктами e и f следующего определения:

¹³³ Пункт 6 комментария.

¹³⁴ См. выше, пункт 103.

¹³⁵ См. пункт 6 комментария и сноску 41.

¹³⁶ Пункт 6 комментария.

«Зависимая территория» означает любую территорию, которая непосредственно до даты правопреемства государств не была частью территории государства-предшественника.

Можно предложить следующую редакцию последнего выражения: «территории государства-предшественника, являющейся территорией метрополии». Однако, по мнению Специального докладчика, внесение слова «метрополия» само по себе не разъяснит смысла, и можно сказать, что это слово также требует определения. Поэтому, если будет признана необходимость в определении понятия «зависимая территория», то Специальный докладчик предложит вышеупомянутое определение.

ПУНКТ 1 g

Замечания правительства

Письменные замечания

144. *Швеция*. В своем комментарии правительство Швеции указало, что «уведомление о правопреемстве», определение которого дано в пункте 1 g, означает не уведомление о «правопреемстве государств», определение которого приводится в пункте 1 b, а уведомление о согласии государства-преемника признать обязательным для себя многосторонний договор, то есть правопреемство в отношении договора. Использование одного и того же термина «правопреемство» в этих двух различных случаях вряд ли соответствует содержащемуся в комментарии заявлению о том, что подход Комиссии

основан на проведении четкого различия между, с одной стороны, фактом смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории и, с другой — передачей договорных прав и обязательств от государства-предшественника государству-преемнику¹³⁷.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства предложило заменить с пользой для дела здесь и в других местах проекта слово «считаться» словом «быть».

Замечания и предложения Специального докладчика

145. Слово «считаться» в комментарии не используется. По мнению Специального докладчика, в нем нет необходимости и его следует исключить.

146. С точки зрения тщательности формулировок критика со стороны правительства Швеции, возможно, вполне обоснована. Трудность заключается в нахождении подходящего альтернативного выражения, которое могло бы заменить выражение «уведомление о правопреемстве». Кроме

¹³⁷ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 274—275, документ A/8710/Rev.1, пункт 29.

того, в пункте 1 *g* используется слово «право-преемство», а не «правопреемство государств», так что это выражение, строго говоря, не является несовместимым с комментарием, как утверждается в замечаниях правительства Швеции. Учитывая все это, Специальный докладчик рекомендует сохранить выражение «уведомление о правопреемстве».

ПУНКТ 1 *h*

147. Комментариев или замечаний не было.

ПУНКТ 1 *i*

Замечания правительств

Устные замечания

148. *Венесуэла.* Делегация Венесуэлы заявила, что пункт 1 *i* отходит от текста статьи II Венской конвенции, поскольку им не предусматривается присоединения. Делегация отметила, что Комиссия, возможно, не сочла эту концепцию применимой к отношениям между государством-предшественником и его преемником. Однако представляется, что проект статей не исключает полностью возможность присоединения государства-преемника к договору, подписанному, но не ратифицированному его предшественником, если оно может стать стороной в договоре лишь при соблюдении условий, предусмотренных текстом договора. Такая ситуация дополнительно освещается в тексте статьи 14 и в комментарии к ней¹³⁸.

Письменные замечания

149. *Соединенное Королевство.* Правительство Соединенного Королевства в своих замечаниях указало, что в соответствии с пунктом 1 *j* статьи 2 можно было бы добавить ссылку на присоединение.

Замечания и предложения Специального докладчика

150. В то время как в проекте статьи 14 используются термины «ратификация», «принятие» и «утверждение», термин «присоединение» не используется нигде в проекте статей, за исключением пункта 1 *j*, который, однако, является определением термина «оговорка», взятым из пункта 1 *d* статьи 2 Венской конвенции. По мнению Специального докладчика, излишне давать определение термина «присоединение» путем внесения его в пункт 1 *i*, если только этот термин не будет использован в одном из основных положений проекта статей.

¹³⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1327-е заседание, пункт 19.*

ПУНКТ 1 *j*

151. Комментариев или замечаний не было.

ПУНКТ 1 *k*

152. Комментариев или замечаний не было.

ПУНКТ 1 *l*

153. Комментариев или замечаний не было.

ПУНКТ 1 *m*

154. Комментариев или замечаний не было.

ПУНКТ 1 *n*

Замечания правительств

Устные замечания

155. *Австралия.* Делегация Австралии предложила изменить редакцию пункта 1 *n*, чтобы он гласил: «“Международная организация” означает международную межправительственную организацию», и заявила, что делегации государств, имеющих федеральную структуру, оценят значение этого предложения¹³⁹.

Нигерия. Делегация Нигерии заявила, что, возможно, будет целесообразно добавить перед словами «межправительственная организация» слово «международная», чтобы устранить всякие сомнения, которые могут возникнуть при использовании этого выражения в связи с государствами с федеральной структурой¹⁴⁰.

Канада. Делегация Канады согласилась с предложением Австралии¹⁴¹.

Замечания и предложения Специального докладчика

156. Специальный докладчик не занял какой-либо определенной позиции в отношении предложения, внесенного делегацией Австралии, но он сомневается в том, что добавление слова «международная» перед словами «межправительственная организация» принесет желаемые результаты.

157. Как указывается в комментарии¹⁴², формулировка этого определения соответствует формулировке, используемой в Венской конвенции. Поэтому в интересах единообразия Специальный докладчик в конечном счете отдает предпочтение сохранению пункта 1 *n* в его теперешнем виде.

ПУНКТ 2

158. Комментариев или замечаний не было.

¹³⁹ *Там же*, 1319-е заседание, пункт 2.

¹⁴⁰ *Там же*, 1324-е заседание, пункт 2.

¹⁴¹ *Там же*, пункт 14.

¹⁴² Пункт 8.

Статья 3. Случаи, не входящие в сферу действия настоящих статей

Замечания правительств

Письменные замечания

159. *Швеция.* Правительство Швеции заявило, что принципы, закрепленные в данной статье, не являются спорными, и, возможно, в комментарии достаточно сделать ссылку на них. Если статья будет сохранена, то ее название следует, вероятно, изменить. В конечном счете статья касается случаев, в которых положения проекта *применимы* в соответствии с подпунктом *a* по существу, а в соответствии с подпунктом *b* — также по форме.

Замечания и предложения Специального докладчика

160. То обстоятельство, что статья не вызывает возражений, само по себе не является серьезным основанием для ее исключения. Кроме того, она действительно соответствует статье 3 Венской конвенции и позволяет избежать любого неправильного толкования, которое может быть вызвано ограничениями сферы действия проекта статей. Поэтому Специальный докладчик предлагает сохранить статью.

161. Если статья будет сохранена, то придется обсудить замечания правительства Швеции относительно ее названия. По мнению Специального докладчика, название определяется случаями, упомянутыми в первой части проекта статьи, а не «исключающей оговоркой», содержащейся в подпунктах *a* и *b*. Если придерживаться такого толкования, то название правильно. Во всяком случае, что касается подпункта *a*, то Специальный докладчик не разделяет мнения правительства Швеции. Этот подпункт касается не положений, как таковых, проекта статей, а норм международного права, которые существуют независимо от статей. С другой стороны, что касается подпункта *b*, то вопрос обоснован, и если рассматривать этот подпункт в отдельности, то название статьи следует изменить. Однако в целях редакции названия статью следует рассматривать в целом, и соображение, приведенное в предыдущем пункте, представляется решающим.

162. По вышеизложенным причинам Специальный докладчик предлагает сохранить проект статьи и ее название.

Статья 4. Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации

Замечания правительств

Устные замечания

163. Согласно докладу Шестого комитета за 1972 год, с одобрением упоминалось то обстоя-

тельство, что в проекте статей учитываются особые аспекты правопреемства в отношении договоров, учреждающих международные организации, и договоров, принятых в рамках международной организации, и ограждаются правила, касающиеся членства, и другие соответствующие правила заинтересованной организации. Выказывалось мнение, что не следовало бы чрезмерно поспешно осуществлять правопреемство в отношении договоров, предусматривающих членство в международных организациях, поскольку это членство может быть связано с такими обязательствами, как бюджетные¹⁴³.

Замечания и предложения Специального докладчика

164. Представляется удобным и уместным в данном случае полагаться на доклад Шестого комитета, а не пытаться цитировать выступления отдельных делегаций.

165. Замечания в целом сводятся к одобрению проекта статьи, и, за отсутствием каких-либо отрицательных замечаний от правительств, Специальный докладчик предлагает одобрить статью в предложенной редакции.

Статья 5. Обязательства, имеющие силу на основании международного права, независимо от договора

Замечания правительств

Письменные замечания

166. *Швеция.* Правительство Швеции предложило, как и в отношении статьи 3, перенести содержание этой статьи в комментарий.

Замечания и предложения Специального докладчика

167. Замечания правительства Швеции являются единственными, в которых предлагается какое-либо изменение в отношении этой статьи.

168. Трудно было бы составить подходящий комментарий, не имея в качестве основы данной статьи, а затем потребовалось бы разъяснить, почему в проект статей не включена статья, соответствующая статье 43 Венской конвенции.

169. Хотя, возможно, в данной статье нет необходимости, Специальный докладчик по вышеизложенным причинам высказывается за ее сохранение.

¹⁴³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 72.

Статья 6. Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей

Замечания правительств

Устные замечания

170. *Нигерия.* Делегация Нигерии заявила, что положения статей 3—9, по-видимому, основаны на общепризнанных принципах международного права. Кроме того, Комиссия поступила мудро, сформулировав статью 6 таким образом, чтобы гарантировать законность случаев правопреемства государств, охватываемых проектом статей. Делегация добавила, что она может также безоговорочно поддержать принцип «подвижности договорных границ», закрепленный в статье 10, поскольку ссылка на него неизбежно будет обусловлена строгим соблюдением статьи 6¹⁴⁴.

Кения. Делегация Кении не видит целесообразности статьи 6, особенно поскольку Комиссия включила в статью 31 нормы, касающиеся случаев военной оккупации и начала военных действий¹⁴⁵.

Союз Советских Социалистических Республик. Делегация СССР указала на необходимость отметить, что проект статей применяется лишь к случаям правопреемства, имеющего место в соответствии с международным правом, как сказано в статье 6¹⁴⁶.

Пакистан. Делегация Пакистана указала, что в статье 6 не учитываются те виды правопреемства, которые могут иметь место не в соответствии с принципами международного права, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций. Включение такого положения, которое способствовало бы мирному урегулированию споров, имело бы большое значение¹⁴⁷.

Письменные замечания

171. *Польша.* Правительство Польши считает, что положения проекта статей могут применяться только к таким случаям правопреемства государств, которые возникают в условиях соблюдения принципов международного права, в частности принципов, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций. Положения статей 6 и 31, содержащие эту норму, рассеивают любые сомнения, касающиеся как охвата термина «правопреемство государств», так и охвата некоторых других положений проекта статей. Поэтому полезно сохранить эти положения в их существующей форме.

Соединенное Королевство. По мнению правительства Соединенного Королевства, статья 6 является излишней по причине, указанной в пункте 1 комментария, а если она будет включена, то

в конкретных случаях она сможет допускать различные толкования.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов, выразив поддержку статьям 1—5, заявило, что представляется похвальной целью статьи 6 ясно показать, что правопреемство государств в отношении данной территории, которое не имеет места в соответствии с требованиями международного права, не должно рассматриваться как вид правопреемства, охватываемый настоящим проектом статей. Возникает, однако, вопрос: достигает ли искомой цели формулировка статьи? Поскольку статьи налагают на государство-преемника обязательства, способствующие укреплению принципов Устава Организации Объединенных Наций, нет никаких оснований исключать наложение таких обязательств на любое государство, которое считает себя государством-правопреемником в отношении данной территории. Так, положение статьи 29 о том, что правопреемство государств как таковое не затрагивает границ, установленных договором, должно применяться в случае любых территориальных изменений. В самом деле, его применение может оказаться даже более необходимым в случае территориальных изменений, содержащих элементы незаконности, чем в случаях, когда не возникает вопроса о законности правопреемства.

Правительство Соединенных Штатов отметило желательность разъяснения в статье 6 того, что обязательства, содержащиеся в проекте статей, применяются во всех случаях. Формулировку статьи можно было бы изменить с целью предусмотреть, что правами, предоставляемыми государствам-преемникам проектом статей, могут пользоваться лишь государства, правопреемство которых имело место в соответствии с международным правом.

Правительство Соединенных Штатов также отметило, что, по-видимому, целесообразно пересмотреть комментарий. Мнение, согласно которому Комиссия составляет проекты статей, исходя из предпосылки, что нормы, которые она создает, будут, как правило, применяться лишь к фактам и ситуациям, соответствующим нормам международного права, носит слишком общий характер. Например, весь вопрос ответственности государства связан с нормами, применяемыми к ситуациям, сложившимся в результате нарушения международного права. При подготовке Венской конвенции о дипломатических сношениях¹⁴⁸ Комиссия поставила перед собой задачу формулирования обычных норм дипломатических сношений между государствами. Однако при подготовке проекта статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом¹⁴⁹,

¹⁴⁴ Там же, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункт 2.

¹⁴⁵ Там же, пункт 6.

¹⁴⁶ Там же, пункт 35.

¹⁴⁷ Там же, 1325-е заседание, пункт 19.

¹⁴⁸ United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

¹⁴⁹ Ежегодник., 1972 год, том II, стр. 385, документ A/8710/Rev.1, глава III, раздел B.

Комиссия рассматривала поведение, нарушающее Венские дипломатические конвенции и другие договоры, а также основные принципы международного права.

Замечания и предложения Специального докладчика

172. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в заключение прений в Шестом комитете Председатель Комиссии отметил, что некоторые делегации считают статью 6 важной, в то время как, по мнению других, она является излишней, и добавил, что в этом вопросе Комиссия будет руководствоваться любыми замечаниями, которые государства пожелают направить ей¹⁵⁰.

173. К сожалению, письменные замечания не дали четкого ответа на вопрос, следует ли сохранить статью 6. Правительство одного государства поддержало ее сохранение, правительство другого государства предложило опустить ее как излишнюю, а правительство третьего предложило внести в нее поправку и изменить комментарий.

174. По мнению Специального докладчика, статью 6 следует рассматривать в контексте проекта статей в целом, в особенности с учетом пункта 1 *b* статьи 2 и статей 10 и 31. В комментарии к пункту 1 *b* статьи 2 подчеркивается, что определение термина «правопреемство государств» используется для ссылки исключительно на «факт смены одного государства другим»¹⁵¹. Нет никакого указания на то, имеет ли место этот факт законно или незаконно. Что касается проекта статей, то, если определение термина «правопреемство государств» будет сохранено в его нынешней форме, само определение и вследствие этого проект статей будут, по-видимому, применимы, независимо от того, произошло ли правопреемство законно или незаконно. В проекте статей предусматривается «правопреемство государств», имеющее место при различных обстоятельствах, которые могут в действительности быть результатом незаконных действий, например, в случае передачи территории, на которую ссылается статья 10. Теоретически можно разъяснить смысл проекта статей, внося поправку в статью 2. Например, определение термина «правопреемство государств» можно исправить ссылкой на «законную смену». Но такая поправка затушевала бы существующее намерение ссылаться исключительно на факт смены и могла бы вызвать трудности в толковании и применении определения.

175. Хотя намерение Комиссии в отношении того, что статьи должны применяться лишь к «фактам и ситуациям, соответствующим нормам меж-

дународного права», можно вывести из ее обычной практики, было бы небезопасно полагаться на такую возможность. Поэтому целесообразно сохранить какое-либо четкое положение, вроде статьи 6¹⁵².

176. Если будет сохранена статья 6, то возникнет вопрос о правильности ее формулировки. Следует ли исключить применение статей в целом в предусмотренных ею случаях или же только исключить использование в этих случаях вытекающих из проекта статей прав, как предлагается в замечаниях Соединенных Штатов? Несомненно, что предложение в известной мере привлекательно, но имеются соображения в пользу сохранения статьи в ее нынешней форме. С негативной точки зрения исключение применения статей в «незаконных» случаях просто означало бы, что статьи как таковые не применяются. Однако, что касается тех норм обычного международного права, которые отражены в статьях, они продолжали бы быть применимыми независимо от статей. Возможно, в комментарии следовало бы отразить этот момент. С другой стороны, есть основания более позитивного характера для исключения «незаконных» случаев из охвата проекта статей. Было бы, вероятно, неразумно, если бы Комиссия пыталась регулировать такие случаи частично, не учитывая всех их юридических последствий, а именно такое положение создается бы, если бы применялись одни положения проекта статей, а не другие. Кроме того, в ряде статей проекта не проводится четкого различия между возникновением прав и наложением обязательств. Они касаются юридической ситуации в отношении договоров, возникающей из «правопреемства государств» — вопроса о том, остаются ли договоры в силе или нет. Можно сослаться, например, на статьи 10, 19 и 20. Формулировки статей 29 и 30 сами по себе не создают определений прав и обязательств. Эти статьи сформулированы как исключения или как исключающие оговорки. Поэтому в случаях, к которым относятся статьи 29 и 30, исключение применения проекта статей в целом — по сравнению с его частичным применением — по-видимому, не составит никакой существенной разницы.

177. Учитывая эти соображения, Специальный докладчик считает, что предпочтительнее оставить формулировку статьи 6 в ее нынешней ре-

¹⁵⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1328-е заседание, пункт 12.*

¹⁵¹ Пункт 3 комментария.

¹⁵² В этой связи необходимо сослаться на соответствующий отрывок из доклада Шестого комитета за 1973 год (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Приложения, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункт 68*), который относится к статье 2 проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленного Комиссией международного права на ее двадцать пятой сессии (*Ежегодник... 1973 год, том II, стр. 267, документ A/9010/Rev.1*). Там было записано, что некоторые представители подчеркнули важность статьи 2 (соответствующей статье 6 проекта 1972 года о правопреемстве государств в отношении договоров), и было указано, что, если это положение включено в один проект статей, оно должно быть также включено в другой.

дакции. Однако если Комиссия решит принять предложение Соединенных Штатов, то можно предложить следующую формулировку статьи:

Правами, предоставляемыми настоящими статьями, государство-правопреемник может пользоваться лишь в том случае, если правопреемство государств было осуществлено в соответствии с международным правом, и в частности с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

178. Если формулировка статьи 6 будет изменена в соответствии с текстом, приведенным в предыдущем пункте, то название потребует изменения. Можно предложить следующую измененную редакцию: «Ограничение пользования правами, предоставляемыми настоящими статьями».

179. Независимо от того, будет ли изменена формулировка статьи 6 или нет, Специальный докладчик согласен с замечаниями правительства Соединенных Штатов относительно необходимости внести ясность в пункт 1 комментария и предлагает соответствующим образом разъяснить последний.

Статья 7. Соглашения о передаче договорных обязательств или прав государством-предшественником государству-преемнику

Замечания правительств

Устные замечания

180. Кения. Делегация Кении, комментируя статью 7, согласилась с Комиссией в том, что соглашение о передаче договорных прав и обязательств, заключаемое между государством-предшественником и государством-преемником, не может служить основой для их передачи государству-преемнику. Делегация указала на то, что, получив независимость, ряд государств, включая Кению, обоснованно отвергли соглашения подобного типа, которые были заключены исключительно в интересах колониальной державы. Односторонние волеизъявления этих государств больше соответствовали их новому статусу — статусу независимых наций, поскольку к новому государству переходят не договоры, а право на ведение своих собственных международных отношений и, следовательно, право на вступление в договорные отношения с другими странами¹⁵³.

Замбия. Делегация Замбии заявила, что статьи 7 и 8 сформулированы так, чтобы придавать одинаковое значение соглашениям о передаче и односторонним заявлениям. Не оспаривая мнения Комиссии о том, что, поскольку это касается государства — участника договора, заключенного государством-предшественником, правовые по-

следствия одностороннего заявления были бы аналогичны правовым последствиям соглашения о передаче, делегация все-таки считает, что следует отразить, если можно, различие между этими двумя формами юридических актов. Одностороннее заявление делается добровольно после тщательного рассмотрения, в то время как соглашение о передаче может не всегда заключаться вполне свободно. Кроме того, заявила делегация, для того чтобы договорные отношения с другим государством-участником продолжались, последнее должно дать свое согласие — по меньшей мере молчаливое — на временное применение договора. Одностороннее заявление и согласие — ясно выраженное или молчаливое, — данное другим государством-участником, использовались правительством Замбии как временный метод поддержания большей части своих договорных отношений. Правительство предпочло эту процедуру переговорам об определенном возобновлении «ставшего недействительным договора» или о новом договоре взамен старого¹⁵⁴.

Письменные замечания

181. Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов заявило, что статьи 7 и 8 можно было бы разъяснить, объединив в каждой из них пункты 1 и 2 в единый пункт, в котором говорилось бы, что, независимо от заключения соглашения о передаче или от одностороннего заявления государства-преемника относительно оставления в силе договоров, настоящие статьи регулируют юридические последствия правопреемства в отношении договоров, действовавших для данной территории на дату правопреемства. В настоящей редакции статья 7 оставляет некоторые сомнения с точки зрения ее связи со статьями 35, 36 и 37 Венской конвенции, а статья 8 поднимает некоторые вопросы относительно права, регулирующего односторонние акты. Изучение комментариев к этим статьям, например комментария к статье 7¹⁵⁵ и комментария к статье 8¹⁵⁶, выявляет желательность устранения сомнений по этим вопросам.

Замечания и предложения Специального докладчика

182. Замечания делегаций Кении и Замбии не требуют каких-либо изменений в статье 7, за исключением, может быть, того, что в них предлагается несколько изменить характер или относительное значение одной из статей — 7 или 8 — по отношению к другой, чтобы отразить различие в политическом подходе к соглашениям о передаче и к односторонним заявлениям. Такое различие, если его проводить, было бы более подходящим объектом комментария, нежели текст самого проекта статьи. Что касается ста-

¹⁵³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункт 7.

¹⁵⁴ Там же, 1326-е заседание, пункт 7.

¹⁵⁵ Пункты 15—17 комментария.

¹⁵⁶ Пункты 16 и 17 комментария.

тьи 7, то этот момент, по-видимому, в достаточной мере отражен в комментарии¹⁵⁷. Что касается статьи 8, этот момент будет упомянут ниже, в связи с этой статьей.

183. Однако замечания правительства Соединенных Штатов касаются и формулировки обеих статей и комментариев. Удобнее, однако, рассмотреть каждую статью отдельно, особенно поскольку обе статьи касаются различных видов актов.

184. Если принять предложение Соединенных Штатов об изменении формулировки статьи 7, то она гласила бы примерно:

Несмотря на заключение соглашения между государством-предшественником и государством-преемником, предусматривающего, что обязательства или права, вытекающие из договоров, действующих в отношении данной территории на дату правопреемства государств, переходят к государству-преемнику, последствия правопреемства государств для этих договоров регулируются положениями настоящих статей.

185. Несомненно, можно еще улучшить эту формулировку, но, по мнению Специального докладчика, эта пересмотренная редакция имеет то преимущество, что она придает статье 7 более простой и ясный характер, без потери каких-либо положений по существу. Поэтому докладчик предлагает Комиссии принять текст статьи 7, основанный на пересмотренной редакции, приведенной выше, в предыдущем пункте.

186. Однако это изменение в тексте не исчерпывает полностью замечаний Соединенных Штатов к данной статье. Разумеется, оно означало бы, что если бы существовали какие-либо расхождения между положениями проекта статей и положениями Венской конвенции о договорах и третьих государствах, то действовали бы положения проекта статей, ибо они касаются особого случая — правопреемства государств. Если принять во внимание положения статьи 73 Венской конвенции, то против этого не могут выдвигаться никакие принципиальные возражения. Тем не менее, даже если статья 7 будет изменена предложенным образом, может оказаться целесообразным разъяснить в комментарии ситуацию в отношении положений Венской конвенции о договорах и третьих государствах, и в особенности положений статей 35, 36 и 37, как это предлагается в замечаниях правительства Соединенных Штатов. Это особенно желательно, поскольку в пункте 21 комментария содержится прямая ссылка на статьи 42—53 Венской конвенции. Любое такое добавление к комментарию может следовать за пунктом 18, а пункты 19 и 20 могут быть объединены в один пункт, соответствующий единому пункту статьи 7.

¹⁵⁷ Пункт 21 комментария.

Статья 8. Одностороннее заявление государства-преемника в отношении договоров государства-предшественника

Замечания правительств

187. См. комментарий к статье 7¹⁵⁸.

Замечания и предложения Специального докладчика

188. Если будет принято предложение Соединенных Штатов о новой формулировке статьи 8, то можно предложить примерно следующую редакцию:

Несмотря на то обстоятельство, что государство-преемник выступило с односторонним заявлением о сохранении в силе в отношении своей территории договоров, участником которых было государство-предшественник в отношении этой территории на дату правопреемства государств, последствия правопреемства государств для этих договоров регулируются настоящими статьями.

189. По причинам, аналогичным изложенным в отношении статьи 7, Специальный докладчик предлагает Комиссии принять текст статьи 8, основанный на предложенной выше редакции.

190. Что касается замечаний делегаций Кении и Замбии, то Специальный докладчик считает, что разница между соглашениями о передаче договорных прав и обязательствах и односторонними заявлениями и разница между обстоятельствами, при которых эти соглашения заключаются или эти заявления делаются, в достаточной мере ясна из комментариев в их нынешней форме. Однако при желании можно добавить в конце пункта 20 комментария к статье 8 фразу со ссылкой на пункт 21 комментария к статье 7. В ней можно было бы указать, что иные соображения применяются к заявлению как к одностороннему акту и что на практике опубликование такого заявления в результате «принуждения» менее вероятно, чем заключение соглашения о передаче прав и обязательств. Специальный докладчик не рекомендовал бы такого добавления, ибо он не убежден в том, что соглашения о передаче были заключены в результате «принуждения».

Статья 9. Договоры, предусматривающие участие государства-преемника

Замечания правительств

Устные замечания

191. *Венесуэла.* Делегация Венесуэлы заявила, что подход Комиссии к вопросу, рассматриваемому в статье 9, хорошо сбалансирован. Приведенные в пункте 9 комментария к этой статье прецеденты включают соглашение между Соединенным Королевством и Венесуэлой в отношении границы между Гайаной (бывшей Британской

¹⁵⁸ См. выше, пункты 180—181.

Гвианой) и Венесуэлой, а в пункте 12 комментария Комиссия ссылается на необходимость «потребовать, чтобы государство-преемник во всех случаях определенным образом подтверждало последующее принятие условий договора...». Однако, как заявила делегация в своем комментарии, практика показывает — это вытекает по меньшей мере из одного прецедента, — что такое согласие может быть дано при самом подписании; это соглашение было бы обязательным для будущего государства-преемника и сделало бы его участником данного договора или же это государство могло бы стать участником путем совершения действий, определенно свидетельствующих о его намерении продолжать быть связанным договором¹⁵⁹.

Письменные замечания

192. *Соединенное Королевство.* По мнению правительства Соединенного Королевства, предложение Комиссии в пункте 2 статьи 9, согласно которому необходимо определенно выраженное согласие в письменной форме, представляется чрезмерно ограничительным. В обстоятельствах, подобно рассматриваемым, следует разрешить молчаливое согласие.

Замечания и предложения Специального докладчика

193. Замечания делегации Венесуэлы, равно как и правительства Соединенного Королевства, поднимают один и тот же вопрос в отношении пункта 2 статьи 9. В них не оспаривается лежащий в основе этого пункта принцип, согласно которому, если в договоре указано, что в случае правопреемства государств государство-преемник считается стороной в договоре, это положение не может быть автоматически обязательным для государства-преемника; в них также не оспаривается мнение Комиссии, согласно которому лучше требовать определенных доказательств согласия государства-преемника во всех случаях (как это говорится в комментарии)¹⁶⁰. Вопрос заключается в том, необходимо ли требовать определенно выраженное согласие в письменной форме, чтобы считать государство-преемника стороной в договоре.

194. Как указывается в комментарии¹⁶¹, положения пункта 2 могут применяться к ряду разнообразных случаев правопреемства государств. В дальнейшем случаи возникновения «новых независимых государств» будут, по-видимому, встречаться все реже. В некоторых случаях, даже в случаях возникновения «новых независимых государств», оставление договоров в силе может быть желательным в интересах государства-пре-

емника, однако требование определенно выраженного согласия в письменной форме может создать конституционные или другие трудности. Действительно важным является лишь то, что государство-преемник свободно само решать, должно ли оно считаться стороной в договоре или нет. Если решение стать стороной в договоре принимается свободно, то способ выражения этого намерения имеет второстепенное значение. Более того, можно даже сказать, что, когда новое государство берет свою судьбу в свои руки, его не следует ограничивать тем или иным способом выражения своей воли или своих намерений.

195. С другой стороны, не совсем обоснована аналогия между позицией государства-преемника и позицией «третьего государства» по смыслу Венской конвенции. Если бы государство-преемник всегда рассматривалось как «третье государство», то не было бы необходимости в своде норм, регулирующих особо «правопреемство государств в отношении договоров».

196. По вышензложенным причинам Комиссия может пожелать пересмотреть свое решение требовать согласия в письменной форме в целях пункта 2. Это требование основано на аналогии со статьей 35 Венской конвенции. В этой связи Специальный докладчик не вносит никакого конкретного предложения, но Комиссия может пожелать рассмотреть возможность приспособления положений пункта 1 статьи 37 Венской конвенции в целях внесения в пункт 2 проекта статьи 9 большей гибкости. Если было бы принято это предложение, то последняя фраза пункта 2 могла бы гласить: «только если установлено, что в намерения государства-преемника входит считаться таковым». Разумеется, есть различные другие пути придания пункту 2 элемента гибкости, однако предлагаемая в настоящее время редакция оставила бы за государством-преемником выбор способа установления своего намерения считаться стороной в договоре.

ЧАСТЬ II

ПЕРЕДАЧА ТЕРРИТОРИИ

Статья 10. Передача территории

Замечания правительств

Устные замечания

197. *Испания.* Делегация Испании заявила, что Комиссия могла бы изучить возможность распространения на статью 10 действия исключения из положения об оставлении в силе договоров в тех случаях, когда правопреемство влечет за собой коренное изменение условий действия договора: это исключение предусмотрено в статье 25 и других статьях¹⁶².

¹⁶² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 26.*

¹⁵⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1327-е заседание, пункт 20.*

¹⁶⁰ Пункт 12.

¹⁶¹ Пункты 12 и 14.

Нигерия. Делегация Нигерии заявила, что принятие принципа «подвижности договорных границ», содержащегося в статье 10, не вызывает затруднений, поскольку его применение будет обязательно зависеть от строгого применения статьи 6¹⁶³.

Письменные замечания

198. *Соединенное Королевство.* Правительство Соединенного Королевства заявило, что ссылка на «управление» заходит слишком далеко и может привести к неопределенности. Момент, затронутый в комментарии¹⁶⁴, должен быть включен в проект данной статьи, например можно было бы начать статью со слов «с учетом положения настоящих статей», как это сделано в проекте статьи 11. Правительство также заявило, что в заключительной фразе подпункта *b* предлагается проверка совместимости, имеющая место в отношении оговорки: этот вопрос требует тщательного исследования. Было бы предпочтительно более непосредственным образом сослаться на пример договора, которым подразумевается или прямо предусматривается, что он имеет ограниченную территориальную сферу действия — пример, который приводится в комментарии¹⁶⁵. Наконец, в этой связи необходимо также рассмотреть вопросы невозможности исполнения и коренного изменения обстоятельств.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов сочло, что в целях ясности и последовательности было бы желательно заменить выражение «под суверенитетом или управлением государств» фразой, основанной на пункте 1 *b* статьи 2, например «когда территория, за международные отношения которой несет ответственность одно государство...».

Замечания и предложения Специального докладчика

199. Эти замечания поднимают вопросы, касающиеся трех частей проекта данной статьи. Каждое из них будет рассмотрено в той последовательности, в которой оно затрагивает данный текст.

200. Во-первых, Специальный докладчик считает правильным замечание правительства Соединенного Королевства о том, что вопрос, рассматриваемый в комментарии, следует включить в данную статью. Существует возможность толкования имеющегося в настоящее время резкого различия между статьями 10 и 11 как подразумевающего, что в результате передачи территории могут измениться границы страны по отношению к другим государствам — участникам соответствующего договора, в то время как на самом деле

передача как таковая может повлиять на границы, лишь поскольку это касается взаимоотношений государства-предшественника и государства-преемника. В связи с этим Специальный докладчик предлагает начать статью 10 словами «С учетом положений настоящих статей».

201. Во-вторых, правительства Соединенного Королевства и Соединенных Штатов предложили изменить вступительные слова статьи. Оба правительства, хотя и с различных точек зрения, выступили с критикой выражения «под суверенитетом или управлением», и принятие обоих замечаний означало бы приведение статьи 10 в соответствие с их мнением относительно того, что должно быть сказано в определении «правопреемства государств», содержащемся в пункте 1 *b* статьи 2.

202. Однако их замечания отличаются друг от друга по существу. Предложение Соединенного Королевства подразумевает ограничение применения статьи 10 лишь к территориям под «суверенитетом» какого-либо государства. Это ограничение заходило бы дальше, чем намерение Комиссии, которое было выражено в комментарии¹⁶⁶ и которое заключалось в том, чтобы была охвачена территория не только под суверенитетом государства-предшественника, но и территория под управлением государства, несущего ответственность за ее международные отношения. Если принять замечания Соединенного Королевства по пункту 1 *b* статьи 2, то изменение, предложенное в отношении статьи 10, стало бы естественным следствием этого¹⁶⁷.

203. С другой стороны, предложение Соединенных Штатов согласуется с намерением Комиссии, выраженным в комментарии, и с определением «правопреемства государств» в его нынешней формулировке.

204. По мнению Специального докладчика, охват статьи 10 должен соответствовать охвату проекта статей, вытекающему из определения «правопреемство государств». Кроме того, принцип сопоставления проектов статей таков, что если какой-либо термин был определен, то его, по возможности, следует использовать, поскольку использование новых терминов может привести к смнению и путанице.

205. В соответствии с этим Специальный докладчик предлагает следующее вступление к статье 10:

С учетом положений настоящих статей, когда правопреемство государств происходит путем передачи территории государством-предшественником государству-преемнику.

206. В третьих, Испания и Соединенное Королевство сделали замечания, касающиеся ограниче-

¹⁶³ Там же, 1324-е заседание, пункт 20.

¹⁶⁴ Пункт 12 комментария.

¹⁶⁵ Пункт 11 комментария.

¹⁶⁶ Пункт 6 комментария.

¹⁶⁷ См. письменные замечания правительства Соединенного Королевства по пункту 1 *b* статьи 2 и замечания Специального докладчика (выше, пункты 103, 111 и 112).

ния применения положений подпункта *b*, ограничения, отраженного во фразе «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».

207. Делегация Испании внесла сравнительно простое предложение, и его можно было бы осуществить путем добавления в конце подпункта *b* слов, взятых из статьи 25, например, «или влечет за собой коренное изменение условий действия договора». Замечания правительства Соединенного Королевства заходят несколько дальше. Фактически в них предлагается заменить «проверку совместимости» ограничениями, основанными на: *a*) ограниченной территориальной сфере действия договора, *b*) невозможности исполнения и *c*) коренном изменении обстоятельств.

208. Между прочим, можно было бы отметить, что в отдельных случаях «проверка совместимости» может оказаться затруднительной и что она может сделать желательным или даже необходимым добавление удовлетворительных процедур урегулирования споров. Однако то же самое замечание применимо, хотя и в меньшей степени, к другим предложенным критериям. По мнению Специального докладчика, трудностям, связанным с применением критериев, не следует придавать на данной стадии решающее значение. Важно обеспечить, чтобы данное положение было верно по существу, то есть чтобы оно охватывало все виды случаев, которые следует изъять из действия положений подпункта *b*. Другое соображение заключается в том, что положения проекта статей должны в достаточной степени соответствовать друг другу.

209. В связи с этим Специальный докладчик предпочел бы согласиться с предложением Испании и привести текст статьи 10 в соответствии с текстом статьи 25 (исходя, конечно, в предварительном порядке из того, что текст статьи 25 останется в том виде, в каком он был составлен).

210. С другой стороны, хотя предложение Соединенного Королевства об использовании примера, приведенного в пункте 11 комментария, вместо «проверки совместимости» и имело бы преимущество определенности, Специальный докладчик считает, что оно, по-видимому, не охватывало бы всех возможных случаев. Например, договор может содержать положения относительно резидентов государства-преемника, явно неприменимые к резидентам переданной территории, и тем не менее положения договора могут не иметь «ограниченной территориальной сферы действия», если только не считать, что наличие такой сферы можно вывести из критерия качества резидента. Однако в зависимости от характера обязательств, содержащихся в договорах, один какой-либо договор может быть вполне применим к резидентам переданной территории, в то время как

другой — нет. В связи с этим Специальный докладчик, хотя он и считает, что «ограниченная территориальная сфера действия» — хороший пример, не находит, что она представляет собой удовлетворительный критерий.

211. Вопросы невозможности выполнения и коренного изменения обстоятельств связаны с иными соображениями. Здесь мы сталкиваемся с нормами международного права, которые, вообще говоря, содержатся в статьях 61 и 62 Венской конвенции. Это — общие нормы, применимые ко всем договорам, независимо от того, являются ли эти договоры предметом «правопреемства государств» или нет. Специальный докладчик серьезно сомневается в целесообразности специальных положений о применении таких норм к отдельным случаям правопреемства. С учетом специальных положений проекта статей правопреемство государств не может отражаться на осуществлении норм права, применимых ко всем договорам. То, что договоры, согласно проекту статей, остаются в силе, конечно, не может изменить характер этих договоров или, вообще говоря, нормы международного права, применимые к ним. Если относительно данного положения имеются какие-либо сомнения, Специальный докладчик предложил бы Комиссии рассмотреть возможность включения в общие положения соответствующего проекта статьи, который внес бы ясность в ситуацию; такой проект статьи мог бы быть включен в виде статьи 4 bis или статьи 5 bis. Он не сторонник попыток внести в настоящий проект статей все соответствующие нормы, содержащиеся в Венской конвенции.

212. Хотя Специальный докладчик и признает, что «проверка совместимости» сама по себе не является вполне удовлетворительной, он, по зрелом размышлении, высказывается за то, чтобы оставить ее с добавлением в конце подпункта *b* следующих слов «или влечет за собой коренное изменение условий действия договора».

213. По вышеуказанным причинам Специальный докладчик предлагает следующий текст с внесенными в него поправками:

Статья 10. Передача территории

С учетом положений настоящих статей, когда правопреемство государств происходит путем передачи территории государством-предшественником государству-преемнику:

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 установлено, что применение договора к этой территории будет несовместимо с предметом этого договора или влечет за собой коренное изменение условий действия договора*.

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

ЧАСТЬ III

НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ НОРМА

Статья 11. Положение в отношении договоров государства-предшественника*Замечания правительств*

214. Чтобы избежать излишних повторений, здесь делается ссылка на замечания правительств, приведенные выше в настоящем докладе под рубрикой «Принцип самоопределения и правовые нормы, касающиеся правопреемства в отношении договоров»¹⁶⁸. Однако взгляды правительств Тонга, касающиеся принципа статьи 11, не были приведены в этом разделе, и они кратко излагаются ниже.

215. *Тонга*. Правительство государства Тонга жаловалось на то, что Комиссия не учла должным образом общего заявления о правопреемстве, сделанного государством Тонга 18 июня 1970 года и направленного Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. В нем утверждалось, что теоретическая основа статьи 11 не подтверждается современной практикой новых независимых государств, которые сделали общее уведомление о правопреемстве в отношении договоров с целью сохранения прав, полученных ими на основе этих договоров, за исключением тех случаев, когда данные договоры были неприменимы в новых условиях или «были связаны со значительными, а не просто второстепенными ограничениями суверенитета»¹⁶⁹. Комиссия слишком большое внимание уделила брешням, налагаемым договорами, в отличие от выгод, вытекающих из них, и допустила ошибку, предусматривая правопреемство только в отношении «реальных» договоров, сохраняя, таким образом, устаревшее различие между «реальными» и «персональными» договорами. Хотя правительство государства Тонга и уважает намерение, лежащее в основе положения о том, что новые независимые государства могут стать участниками «многосторонних договоров», послав уведомление о правопреемстве, оно выразило мнение, что это противоречит принципу взаимности, который является основой права международных договоров. Намерение правительства государства Тонга, когда оно опубликовало общее уведомление о правопреемстве, заключалось не в требовании свободы выбора между различными договорами, а в требовании свободы изучения своих договоров с точки зрения объективных правовых критериев, чтобы установить, остаются ли они в силе. Правительство государства Тонга истолковывало другие общие уведомления о правопреемстве как основанные на том же намерении.

Правительство государства Тонга обратило также внимание на трудности, вытекающие из права выбора.

Впредь до получения уведомления о правопреемстве все заинтересованные стороны, как депозитарии, так и правительства других стран, должны будут действовать исходя из предположения, что данный конкретный договор не находится в силе для нового независимого государства. Это положение вызывало бы большие неудобства с точки зрения таких видов деятельности, как деятельность Верховного комиссара по делам беженцев или деятельность Международного комитета Красного Креста. Необходимость изучения списка договоров, который мог бы состоять из нескольких сотен единиц, неизбежно приводила бы к задержкам и к разрыву во времени, который не во всех случаях эффективно компенсировался бы ретроактивными последствиями уведомления о правопреемстве. Каково, например, было бы положение, согласно нормам Варшавской конвенции о международном воздушном транспорте, если какой-либо самолет разбился бы в промежутке между датой достижения независимости и датой уведомления о правопреемстве? Правительство государства Тонга считает, что цель проекта статей должна заключаться в сохранении неизменным договорного статуса нового независимого государства в течение периода, достаточно длительного для «обеспечения возможности изучения данного вопроса»¹⁷⁰. Наконец, правительство государства Тонга считает, что его собственный опыт в области продолжения договорных отношений представляет собой более показательный пример современного правового положения, чем приведенные Комиссией примеры независимости Бельгии и Панама.

Замечания и предложения Специального докладчика

216. Можно надеяться, что в приведенном выше обзоре должным образом учитываются аргументы правительства государства Тонга, распространенные среди членов Комиссии в июне 1973 года. Эти аргументы касаются не только статьи 22 и содержащегося в ней принципа, но также ряда других статей, включая статьи 8, 12, 18 и 22. Что касается статьи 11, то Специальный докладчик не мог предложить Комиссии отдать предпочтение точке зрения правительства государства Тонга перед мнением подавляющего большинства правительств государств — членов Организации Объединенных Наций. Кроме того, на позицию правительства Тонга, по-видимому, влияет его собственная оценка своего положения в качестве бывшего «государства-протектората» — положения, не являющегося типичным для большей части бывших зависимых территорий.

¹⁶⁸ См. выше, пункты 24—30.

¹⁶⁹ ILC (XXV)/Misc. 2, para. 7.

¹⁷⁰ *Ibid.*, para. 12.

В этой связи Специальный докладчик ссылается на свои замечания в разделе настоящего доклада, в котором рассматривается принцип самоопределения и право, касающееся правопреемства в отношении договоров¹⁷¹, и на замечания по пункту 1 b статьи 2¹⁷².

217. Хотя Специальный докладчик и не предлагает внесения каких-либо поправок в статью 11, он признает, что в некоторых случаях строгое применение принципа *tabula rasa* может не дать удовлетворительных результатов, даже с точки зрения нового независимого государства. В связи с этим следует приложить усилия к тому, чтобы по мере возможности уменьшить эти нежелательные последствия в рамках последующих статей, в связи с чем будут учтены как аргументы правительства государства Тонга, так и общие замечания правительства Швеции и правительств других государств-членов.

РАЗДЕЛ 2. МНОГОСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 12. Участие в действующих договорах

Замечания правительств

Устные замечания

218. *Нидерланды.* Делегация Нидерландов хотела бы знать, не следует ли сделать исключение из принципа *tabula rasa* в случае правообразующих договоров, заключенных Организацией Объединенных Наций или под ее эгидой. Такие договоры, как Венская конвенция о дипломатических сношениях и Венская конвенция о праве международных договоров, не были заключены иностранными державами, возможно, без учета какого-либо права на самоопределение. Они являются правообразующими актами мирового сообщества, имеющими своей целью регулирование международных отношений вообще. Считать такие конвенции автоматически обязательными для ставших недавно независимыми государств представляется не менее приемлемым, чем считать автоматически обязательными для них обычное международное право и общие принципы международного права. Для предоставления таким конвенциям особого статуса есть по меньшей мере две причины. Первая состоит в том, что некоторые нормы права, применяемые во всем мире, играют существенную роль в жизни общества, и во всех случаях, когда Организация Объединенных Наций удается выработать международные правовые нормы того или иного рода, необходимо делать все возможное для их укрепления. Во-вторых, проект статей должен быть обязательным для новых субъектов международного права, которые могут быть образованы в соответствии с нормами этого права. Как, задает вопрос делегация, можно будет регулировать

права и обязанности таких субъектов, если с самого начала указывается, что разрабатываемые нормы не будут для них обязательными? В этой связи подразделение многосторонних конвенций на конвенции ограниченного характера и конвенции более общего характера нуждается в дополнительном исследовании¹⁷³.

Франция. Делегация Франции заявила, что некоторые положения проекта имеют довольно расплывчатый характер. Таковыми являются положения, предусматривающие исключения из предложенных норм в тех случаях, когда новые обстоятельства могут коренным образом изменить обязательства и права, предусмотренные в договоре¹⁷⁴.

Соединенные Штаты Америки. Делегация Соединенных Штатов Америки заявила, что ограничения, предусмотренные в пункте 3 статьи 12, в области правопреемства в отношении договоров с ограниченным числом участников представляются разумными. Американская делегация также поддерживает принцип *tabula rasa* в том виде, в каком он применялся в статьях 11—25¹⁷⁵.

Австралия. Австралийская делегация заявила, что, как признается в статье 12, для участия нового государства в некоторых многосторонних договорах может потребоваться согласие всех сторон. Однако в ней не рассматривается ситуация, когда некоторые стороны могут возражать против уведомления о правопреемстве, а другие — нет. В таком случае, независимо от положения, рассматриваемого в пункте 3 статьи 12, делегация считает, что договор оставался бы в силе в отношениях между новым государством и некоторыми государствами-участниками, но не в отношениях с другими. Делегация обратила внимание на последствия консультативного заключения Международного Суда по поводу оговорок к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него¹⁷⁶ и на норму, принятую в статье 20 Венской конвенции¹⁷⁷.

Греция. Делегация Греции заявила, что в рамках решений, предложенных Комиссией, принцип *tabula rasa* также действителен в отношении многосторонних договоров, как указано в статье 12. В этой связи делегация задает себе вопрос, не будет ли в отношении многосторонних договоров нормативного характера, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций, исключение из принципа *tabula rasa* служить как интересам нового государства, так и интересам

¹⁷³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1317-е заседание, пункты 18—20.*

¹⁷⁴ *Там же, 1318-е заседание, пункт 15.*

¹⁷⁵ *Там же, пункт 18.*

¹⁷⁶ *I. C. J. Reports 1951, p. 15.*

¹⁷⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1319-е заседание, пункт 3.*

¹⁷¹ См. выше, пункты 29 и 30.

¹⁷² См. выше, пункты 104—119.

всего международного сообщества. Большая часть этих договоров была составлена в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, и их можно рассматривать в значительной мере как результат кодификации обычного права. Кроме того, заявила делегация, для поддержания мира и международной безопасности и для укрепления законности первостепенное значение имеет признание применимости нормативных конвенций, в частности конвенций, содержащих положения *jus cogens* ¹⁷⁸.

Испания. Испанская делегация заявила, что Комиссии следовало бы более детально рассмотреть различные категории многосторонних договоров в контексте правопреемства государств. В пункте 3 статьи 12 и в пункте 3 статьи 13 признается существование некоторых многосторонних договоров с ограниченным числом участников, но без упоминания такого их названия, что привело к не совсем четкой формулировке пунктов 1а и 1b статьи 14 и других положений. Следовало бы, как предлагал представитель Нидерландов, выделить категорию «общих» многосторонних договоров, являющихся, по мнению испанской делегации, договорами, «которые касаются кодификации и прогрессивного развития международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом» ¹⁷⁹. Делегация добавила, что следовало бы также учесть проблему, поставленную представителем Австралии, в связи со статьей 12, не предусматривающей случая, когда некоторые государства — участники многостороннего договора согласны с уведомлением о правопреемстве, тогда как другие возражают против него. Возможным решением этой проблемы было бы признание наличия трех категорий многосторонних договоров: многосторонних договоров с ограниченным числом участников, обычных многосторонних договоров и общих многосторонних договоров. Делегация Испании, кроме того, также предложила добавить в пункте 2 статьи 12 исключение из нормы об оставлении договора в силе в тех случаях, когда правопреемство коренным образом изменяет условия применения договора, предусмотренные в подпункте а статьи 25, и т. д. ¹⁸⁰.

Куба. Делегация Кубы отметила, что положение *tabula rasa*, в котором оказывается новое независимое государство в отношении договоров, как двусторонних, так и общих многосторонних, не означает, что государство, о котором идет речь, не может стать стороной в них. В соответствии со статьей 12 новое независимое государство может стать стороной в любом находящемся

в силе многостороннем договоре в отношении территории, к которой относится правопреемство, хотя нельзя считать, что этот договор автоматически становится обязательным для него ¹⁸¹.

Гана. По вопросу о правопреемстве в отношении многосторонних договоров делегация Ганы заявила, что было бы проще всего взять за определяющий критерий правоотношения, созданные государством-предшественником между соответствующей территорией и положениями многостороннего договора. Кроме того, новые государства не должны были бы спешить с уведомлением о правопреемстве в отношении договоров, в силу которых они становятся членом той или иной международной организации, вследствие того, что такое членство связано с различными обязательствами ¹⁸².

Нигерия. По мнению делегации Нигерии, в рамках статей 11—25 было достигнуто нужное равновесие между необходимостью предоставления новым государствам возможности свободно определять характер и содержание договорных отношений и стремлением международного сообщества обеспечить стабильность этих отношений. Исключение из принципа *tabula rasa* должно быть сделано в отношении нормативных договоров, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций, ибо они не были заключены какими-либо иностранными державами, а являются актами мирового сообщества, стремящегося урегулировать международные отношения. Тем не менее делегация Нигерии не может согласиться с тем, чтобы новые государства считались автоматически связанными этими договорами: эти государства должны иметь возможность решать, следует ли им присоединяться к этим договорам в порядке осуществления своего права на самоопределение ¹⁸³.

Кения. Делегация Кении заявила, что исключение из принципа *tabula rasa*, упомянутое другими делегациями, в том числе делегацией Нидерландов, в отношении нормативных договоров, заключенных под эгидой Организации Объединенных Наций, было отвергнуто Комиссией международного права и сочтено новыми независимыми государствами неприемлемым. Последние весьма хотели бы участвовать в выработке норм международного права и не могут согласиться с тем, чтобы какая-то группа государств, часто объединенных идеологией и имеющих общие экономические и социальные интересы, издавала законы для всего международного сообщества. Они желают быть совершенно свободными в выборе того, к каким многосторонним договорам общего характера им следует присоединиться; однако это не означает, что они не должны быть связаны обычным международным

¹⁷⁸ Там же, 1320-е заседание, пункт 9.

¹⁷⁹ *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.)*, p. 285, document A/CONF.39/36, annex.

¹⁸⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункты 25 и 26.*

¹⁸¹ Там же, 1322-е заседание, пункт 3.

¹⁸² Там же, пункт 35.

¹⁸³ Там же, 1324-е заседание, пункт 3.

правом или общими принципами международно-го права¹⁸⁴.

Канада. Делегация Канады заявила, что статья 12 отражает принцип согласия, который лежит в основе договорных отношений, предусматривая, что новое независимое государство не может стать стороной многостороннего договора без согласия других сторон, если из характера такого договора вытекает, что необходимо их согласие. Заслуживает внимания предложение о том, чтобы новые независимые государства были связаны нормативными договорами, заключенными под эгидой Организации Объединенных Наций, однако правительство Канады хотело бы изучить его более тщательно, в частности в свете замечаний некоторых новых независимых государств¹⁸⁵.

Бельгия. Делегация Бельгии заявила, что в пункте 2 статьи 12 Комиссия, по-видимому, спутала объект и цель договора с условиями, которые могут регулировать допуск нового участника. Делегация полагает, что существующее положение можно было бы сохранить при условии добавления к нему следующей фразы: «или если оно не может выполнить условие или условия, касающиеся участия». Что касается пункта 3 той же статьи, то, вероятно, не следовало бы исключать возможность того, что особый многосторонний договор может вступить в силу между новым государством и только некоторыми из государств, которые уже являются его участниками¹⁸⁶.

Нидерланды. В ответ на некоторые замечания представителя Кении делегация Нидерландов заявила, что она хотела лишь обратить внимание на общий интерес, который представляют для международного сообщества универсальные нормативные конвенции, и на то, что Шестой комитет и Комиссия могли бы установить критерии, позволяющие определять такие конвенции. Например, к этой категории можно было бы отнести конвенции, которые были приняты подавляющим большинством членом международного сообщества или которые были заключены под эгидой Организации Объединенных Наций и которые регулируют вопросы, представляющие общий и постоянный интерес¹⁸⁷.

Замбия. Делегация Замбии, хотя она и поддерживает принцип *tabula rasa*, изложенный в статье 11, подчеркнула, что она придает должное значение положению статьи 12, позволяющему новым независимым государствам участвовать в многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве¹⁸⁸.

Марокко. Хотя делегация Марокко считает

проект статей в целом удовлетворительным, она выразила сожаление по поводу того, что он не предусматривает такого исключения из принципа *tabula rasa*, в соответствии с которым новые независимые государства автоматически становились бы сторонами многосторонних нормативных договоров, таких как Венская конвенция или предлагаемая конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров. Это серьезный пробел¹⁸⁹.

Письменные замечания

219. *Германская Демократическая Республика.* Правительство Германской Демократической Республики заявило, что, по-видимому, необходима более ясная формулировка положений пункта 2 статьи 12 и пункта 2 статьи 13, согласно которым государство-преемник не может уведомить о своем участии в уже вступившем или еще не вступившем в силу многостороннем договоре, если объект и цель последнего несовместимы с участием государства-преемника в нем. Правительство не считает данный вариант достаточным для предотвращения опасности создания произвольных препятствий государствам-преемникам, желающим участвовать в том или ином договоре.

Польша. Правительство Польской Народной Республики заявило, что было бы в высшей степени желательно установить предельный срок — даже если бы он составлял 7 или 10 лет, — в течение которого новое независимое государство могло бы использовать свое право послать уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора. Тогда — по крайней мере начиная с определенного момента — была бы ясна юридическая ситуация, то есть другие государства — участники договора знали бы дату, до которой они должны были бы принимать во внимание возможность ретроактивного применения договора в отношении новых независимых государств. К тому же в случае истечения срока новое независимое государство всегда имело бы право присоединиться к договору. Правительство также отметило, что в проекте нет положений, которые регулировали бы юридический статус других государств — участников многостороннего договора по отношению к новым независимым государствам в период между датой правопреемства государств и датой уведомления о правопреемстве в отношении договора (в частности в свете того, что уведомление о правопреемстве имеет обратную силу). Данный вопрос вызывает ряд сомнений; например, приводит ли тот факт, что юридическая связь, существующая между другими государствами-участниками и территорией, которая стала территорией нового независимого государства, нарушается в день достижения данным государством независимости, к прекращению всех договорных обязательств других государств-участников в отношении данной территории или же они связаны по крайней мере обязательством

¹⁸⁴ Там же, пункт 8.

¹⁸⁵ Там же, пункт 14.

¹⁸⁶ Там же, пункт 24.

¹⁸⁷ Там же, пункт 40.

¹⁸⁸ Там же, 1326-е заседание, пункт 6.

¹⁸⁹ Там же, пункт 18.

воздерживаться от актов, направленных на то, чтобы помешать возобновлению действия договора.

Неясно также, несут ли другие государства-участники, из-за обратной силы уведомления о правопреемстве, ответственность за действия, несовместимые с данным договором и совершенные после достижения независимости новым независимым государством, но до дня правопреемства такого государства в отношении договора. Польское правительство, подобно некоторым другим участникам различных многосторонних договоров, заинтересовано в урегулировании этих вопросов.

Наконец, польское правительство добавило, что в течение периода времени между датой правопреемства государства и датой уведомления о правопреемстве — этот период иногда может быть весьма длительным — могут возникнуть различные ситуации: например, прекращение действия договора в отношении государства-предшественника, полное прекращение действия договора или внесение в него поправок в отношении всех сторон или в отношении лишь некоторых из них (включая, например, государство-предшественника). В пунктах 2 и 3 статьи 21 проекта рассматриваются подобные проблемы в отношении двусторонних договоров. Представляется желательным четкое урегулирование данных проблем также в отношении многосторонних договоров.

Швеция. Правительство Швеции отметило, что, поскольку наличие права послать уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора может вызвать сомнение в действительности такого договора для новых государств, минимальным требованием представляется установление предельного срока для осуществления этого права. По аналогичным причинам может оказаться желательным установить предельный срок также для заключения соглашений, по которым сохраняется действие ограниченных многосторонних договоров в соответствии с пунктом 3 статьи 12 и двусторонних договоров в соответствии со статьей 19.

Соединенное Королевство. По мнению правительства Соединенного Королевства, хотя действие предлагаемой в пункте 1 нормы и ограничивается изложенными в пунктах 2 и 3 исключениями, не было придано достаточного значения намерению сторон в конкретном договоре. Что касается пункта 2, то, хотя и нет возражений против предложения, согласно которому уведомления о правопреемстве могут направляться даже в том случае, если положения того или иного договора, касающиеся присоединения, не охватывают данное новое независимое государство¹⁹⁰, намерение сторон может вытекать с ясно-

стью из редакции договора, так же как и из его объекта и цели.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов в целом одобрило подход, принятый в части III проекта статей, однако можно было бы сделать ряд улучшений. Статья 12 позволяет любому новому независимому государству стать участником многостороннего договора, действовавшего в отношении его территории до достижения независимости, при условии, в частности, что участие этого государства не является несовместимым с объектом и целью договора. Требование такого рода разумно, однако встает вопрос о том, не может ли подлежащий применению критерий быть указан более точно. Еще один вопрос заключается в том, как определить, является ли правопреемство в отношении данного договора совместимым с его объектом и целью или нет. Что касается первого вопроса, то, по мнению правительства США, во всех тех случаях, когда государство-преемник может присоединиться к какому-либо договору, не должно быть никаких обоснованных сомнений в его праве стать преемником этого договора. Хотя этот вывод представляется достаточно очевидным, его, возможно, следует включить в статью. Однако, когда вопрос о совместимости неясен, а соответствующий договор не содержит положений, которые позволили бы найти выход из этой ситуации, возникает ряд трудных проблем. Если какая-либо сторона в договоре выдвигает возражение на основании несовместимости, достаточно ли этого для того, чтобы воспрепятствовать правопреемству? Если нет, то препятствует ли данное возражение возникновению договорных отношений между этой стороной и государством-правопреемником? Вопросы такого же характера возникают и в отношении ряда других статей, в которых говорится о требовании совместимости с объектом и целью, — статьи 13, пункт 2, статьи 14, пункт 1, и статьи 15, пункт 2 с. Соединенные Штаты считают, что Комиссия должна попытаться, по мере возможности, свести к минимуму эту область неопределенности, и в то же время признают, что ряд вопросов, связанных с толкованием и применением статей, следует решать конкретно в каждом отдельном случае. Правительство Соединенных Штатов также указало, что различные проблемы еще более усложняются тем обстоятельством, что, уполномочивая новое государство сделать заявление о правопреемстве, статья 12 не содержит каких-либо ограничений во времени. Государство может сделать такое уведомление через пять, десять или двадцать пять лет после того, как оно стало независимым, и данное заявление будет иметь обратную силу на весь этот период. Возможные последствия этого для давно установившихся правоотношений настолько серьезны, что требуют принятия каких-либо защитных мер. Было бы желательно предусмотреть срок, в течение которого должно осуществляться право уведомлять

¹⁹⁰ Пункт 8 комментария.

о правопреемстве. Этот срок должен быть достаточно длительным для того, чтобы новое государство имело достаточно времени для изучения вопроса о том, какие многосторонние договоры могут оказаться применимыми, и в то же время быть не настолько продолжительным, чтобы права частных лиц или права других государств — участников договора были серьезно ущемлены в результате обратного действия уведомления. По-видимому, трехлетний срок был бы достаточным для того, чтобы новое государство пришло к какому-либо решению, и в то же время не настолько длительным, чтобы тяжущиеся частные лица или суд, например, не могли отложить разрешение спора до выяснения вопроса о применимости договора. В этой связи можно было бы принять дополнительную защитную меру — предусмотреть, что сроки исковой или погасительной давности в отношении претензий, затрагивающих вопрос о применимости какого-либо международного договора, не будут течь в продолжение этого трехлетнего периода.

Замечания и предложения Специального докладчика

220. Многочисленные замечания делегаций и правительств были изложены подробно вследствие важности как самой статьи, так и замечаний. Вопросы, которые подлежат рассмотрению, могут быть сгруппированы под шестью рубриками:

- a) нормативные договоры;
- b) предельные сроки;
- c) временный режим;
- d) основания для исключения применения пункта 1 статьи 12;
- e) возражения против уведомления о правопреемстве;
- f) прекращение, приостановление действия или изменение договора до уведомления о правопреемстве (ср. статью 21, пункты 2 и 3).

a) *Нормативные договоры*

221. Прежде чем изложить свои собственные замечания, Специальный докладчик хотел бы напомнить заявление, сделанное Председателем Комиссии в конце прений в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи. Он заявил, что в отношении статьи 12 многие делегации подняли вопрос о том, следует ли применять принцип оставления договоров в силе в отношении общих нормативных договоров. Комиссия сама уделила много времени данному вопросу и пришла к выводу, что на практике этот принцип не применяется, но тогда возникает вопрос о том, следует ли считать существующую практику правильной. По мнению Комиссии, поскольку другие государства не обязаны становиться участниками общих нормативных договоров, было бы несправедливым возлагать такое обязательство на новые независимые государства. Этот вывод, добавил Председатель, является, по-видимому, обоснованным: например, представ-

ляется вполне понятным, что, по мнению нового независимого государства, у него имеется достаточно проблем, которые оно должно разрешить, не будучи участником договора об использовании космического пространства¹⁹¹.

222. В комментарии к статье 11¹⁹² Комиссия рассмотрела вопрос о том, следует ли рассматривать новое независимое государство как автоматически несущее обязательства, вытекающие из тех многосторонних договоров нормативного характера, заключенных его предшественником, которые применимы к данной территории. Вывод сводится к следующему: 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 до достижения им независимости»¹⁹³. Однако данный вывод основан в значительной степени на практике депозитариев. Не следует преуменьшать большое значение их практики, но все же необходимо отметить, что депозитарии осуществляют административную функцию и в их обязанности не входит решение трудных или спорных вопросов права. Как ясно указано в пункте 2 статьи 77 Венской конвенции, в случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством и депозитарием относительно выполнения функций последнего депозитарий доводит этот вопрос до сведения подписавших договор государств и договаривающихся государств либо, в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации. Практика государств в отношении Женевских конвенций Красного Креста противоречива. Как отмечается в комментарии, значительное число государств уведомило о своем принятии Женевских конвенций в форме заявления об оставлении договоров в силе, а некоторые государства использовали формулировку, которая указывала на признание обязательства с их стороны — в качестве преемников своих предшественников, ратифицировавших эти конвенции, — принять последние. С другой стороны, почти столько же новых государств не признали никаких обязательств, возникающих из обязательств их предшественников, и стали участниками путем сдачи на хранение документов о присоединении¹⁹⁴.

223. В свете подобных примеров нельзя, собственно, сказать, что из практики государств всегда можно сделать одни и те же выводы. Тем не менее можно согласиться с тем, что практика депозитариев и государств находится «в противоречии с тезисами о том, что новое независимое

¹⁹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1328-е заседание, пункт 13.*

¹⁹² Пункты 8—14.

¹⁹³ Пункт 14 комментария к статье 11.

¹⁹⁴ Пункт 10 комментария к статье 11.

государство обязано считать себя связанным общим нормативным договором, применявшимся по отношению к его территории до достижения им независимости». Однако данное утверждение касается лишь наличия «обязательства» нового независимого государства считать себя связанным. Оно не обязательно означает, что невозможно дальнейшее рассмотрение характера права выбора, которое может быть осуществлено новым независимым государством в отношении того, оставаться или не оставаться участником конкретных многосторонних договоров. Теоретически право выбора может принимать форму либо права соглашаться на статус участника договора путем уведомления о правопреемстве, либо права отказаться от этого статуса путем уведомления о выходе из договора, если допустить в последнем случае, что после даты правопреемства государств новое независимое государство считалось участником договора.

224. Проект статей предусматривает право выбора первого типа — право стать участником договора. В свете вышеизложенных замечаний Комиссия может пожелать рассмотреть вопрос о том, не целесообразнее ли, с полным учетом всех обстоятельств, предусмотреть право выбора последнего типа — право на выход из договора.

225. Обращалось внимание на сложную юридическую ситуацию, которая может возникнуть в результате задержки (в особенности длительной) с уведомлением в отношении некоторых видов многосторонних договоров, и на сомнения и путаницу, которые могут быть результатом обратной силы уведомления о правопреемстве государств. Можно задать вопрос, отвечает ли создание такой двусмысленной юридической ситуации интересам нового независимого государства или международного сообщества — в особенности, поскольку речь идет о нормативных договорах, таких как Венские конвенции о дипломатических сношениях, о консульских сношениях и о праве международных договоров, не говоря уже о таких договорах, которые имеют целью улучшение условий существования населения во время войны, ограничение разработки оружия массового уничтожения или облегчение спасения и возвращения космонавтов и т. д. С другой стороны, трудно себе представить, какие именно неприемлемые обязательства были бы возложены на новое независимое государство в результате его участия в таких договорах. Правительство нового независимого государства незамедлительно обратило бы внимание на любой договор, действие которого вызывало бы серьезные затруднения, и в этом случае оно имело бы право прекратить свое участие, если оно этого пожелало бы. Если обязательства явились бы действительно слишком обременительными, новое независимое государство, несомненно, быстро осуществило бы свое право не оставаться участником договора. Кроме того, административная работа по рассмотрению многосторонних договоров, участни-

ком которых может быть новое независимое государство, не была бы с точки зрения права на выход из договора более обременительной, чем с точки зрения права остаться его участником. С другой стороны, общее преимущество подхода, основанного на праве выхода из договора, заключалось бы в том, что такой подход был бы фактором, который мог бы способствовать преемственности и стабильности договорных отношений в той области, где это является наиболее желательным в интересах международного сотрудничества и мира и безопасности.

226. Однако возможны некоторые возражения против оформления права выбора нового независимого государства в виде права на прекращение участия в определенной категории многосторонних договоров. Одно возможное возражение сводится к тому, что право такого рода предполагало бы наличие договорных обязательств нового независимого государства, прежде чем оно имело бы возможность рассмотреть их последствия. Это могло бы привести к тому, что государство было бы вынуждено рассмотреть вопрос о своей позиции на ранней стадии своего существования в большой спешке, не имея времени надлежащим образом организовать свои административные службы. К тому же можно отметить желательность как можно более быстрого выяснения позиции нового независимого государства в отношении договоров, а также то, что право выбора, такое как предусмотрено в статье 12 (прочитанной вместе со статьей 18), как правило, поощряло бы задержки.

227. Другое возможное возражение обусловлено трудностью выявления и определения «нормативных» многосторонних договоров. Какие договоры являются «нормативными»? Один из ответов, а именно ответ, предложенный делегацией Испании, сводится к тому, что такими договорами являются те, которые имеют отношение к кодификации и прогрессивному развитию международного права или объект и цели которых представляют интерес для международного сообщества в целом. Независимо от того, будет ли эта категория договоров называться «общими» или «нормативными» многосторонними договорами, по мнению Специального докладчика, хотя идея и вполне ясна, такое широкое определение является слишком туманным, для того чтобы его можно было включить в конвенцию. Действительно, понятие «нормативных» договоров уже само по себе вводит в заблуждение и с научной точки зрения является неточным. Договоры могут кодифицировать существующее обычное международное право, и в этом случае они не «устанавливают» правовых норм; или договоры могут создавать «новые правовые нормы», и в этом случае они обязательны для участников, но как таковые не образуют новых норм международного обычного права. Что обычно подразумевается под «нормативными» договорами, это, конечно, договоры гибридного характера, содержащие

элементы как кодификации, так и прогрессивно-го развития. Однако, как указывается в комментарии¹⁹⁵, такие договоры могут содержать «сугубо договорные» положения, как, например, положение об обязательном судебном или арбитражном рассмотрении споров.

228. В свете соображений, таких как упомянутые выше, Специальный докладчик пришел к выводу, что невозможно разработать удовлетворительное и практическое определение «общих» или «нормативных» договоров иначе, как с помощью весьма простого способа, заключающегося в распространении действия рассматриваемого положения на все многосторонние договоры, не подпадающие под действие пункта 3 статьи 12. Единственное другое практически осуществимое решение заключалось бы, по-видимому, в разработке какого-либо критерия или механизма для выявления «нормативных» договоров. Например, положение можно было бы сформулировать таким образом, чтобы оно применялось ко всем многосторонним договорам, число участников которых (подписавших государств) превышает определенное число, или ко всем многосторонним договорам, принятым в рамках или под эгидой Организации Объединенных Наций. Кроме того, Генеральный секретарь, комитет, созданный Генеральной Ассамблеей, или же сама Генеральная Ассамблея могли бы составить перечень договоров рассматриваемой категории. Существуют большие возможности для выбора, однако Специальный докладчик не считает целесообразным на данной стадии останавливаться на них более подробно.

229. Хотя доктрина оставления в силе договоров, поскольку это касается «нормативных» многосторонних договоров, является весьма привлекательной, Специальный докладчик не считает соображения в пользу этой доктрины достаточно вескими, для того чтобы оправдать представление Комиссии рекомендации, направленной на изменение принципа, выраженного в пункте статьи 12. Однако Специальный докладчик предлагает рассмотреть данный вопрос в комментарии к статье 12 в свете вышеизложенных замечаний и прений Комиссии.

б) Предельные сроки

230. В своих письменных замечаниях правительства Польши, Швеции и Соединенных Штатов заявили, что должен быть установлен некоторый определенный срок, в течение которого может быть сделано уведомление о правопреемстве¹⁹⁶. В замечаниях Швеции также отмечается, что данный вопрос возникает в связи с пунктом 3 статьи 12 и статьей 19.

231. Следствием приостановления действия договорных прав и обязательств новых независимых государств до препровождения уведомления

о правопреемстве, а также обратного действия этого уведомления неизбежно является возникновение периода юридических сомнений и неопределенности. Это следствие было бы более приемлемым для заинтересованных государств, если ограничить продолжительность периода неопределенности. Как заявило польское правительство, если бы был установлен определенный срок, в течение которого новое независимое государство могло бы использовать свое право препроводить уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора, то по крайней мере, начиная с определенного момента, юридическая ситуация была бы ясна; например, другие государства знали бы дату, до которой они должны принимать во внимание возможность использования ретроактивного применения договора в отношении новых независимых государств. Аргументация в замечаниях правительств Швеции и Соединенных Штатов аналогична и представляется Специальному докладчику убедительной.

232. Хотя установление предельных сроков для действий суверенных государств часто наталкивается на возражения, оно отнюдь не является необычным в тех условиях, когда речь идет об осуществлении права выбора или препровождении какого-либо уведомления. Примером может служить пункт 5 статьи 20 Венской конвенции, который предусматривает, что оговорка может считаться принятой, если не будет высказано возражений против нее до конца 12-месячного периода.

233. Для целей уведомления о правопреемстве в соответствии со статьей 12 правительство Польши предусматривает семи- или десятилетний период, в то время как правительство Соединенных Штатов предлагает трехлетний период. Какой бы период ни был выбран, критерий, предложенный правительством Соединенных Штатов, представляется правильным, а именно:

Этот срок должен быть достаточно длительным, для того чтобы новое государство имело достаточно времени для анализа многосторонних договоров, которых это может касаться, и в то же время быть не настолько продолжительным, чтобы права частных лиц или права других государств — участников договора были серьезно ущемлены в результате обратного действия уведомления.

Ответ на вопрос о том, является ли, если исходить из этих соображений, трехлетний срок достаточно длительным, зависит от субъективного суждения, и Специальный докладчик предпочитает не высказывать определенной точки зрения в этой связи, однако этот срок мог бы послужить удобной отправной точкой для работы Комиссии.

234. Если Комиссия решит не принимать формулу, основанную на «праве выхода из договора», для пункта 1 и не предусматривать какого-либо аналогичного положения для многосторонних договоров «нормативного» характера, предельный срок может быть предусмотрен путем простой поправки. Исходя из вышеизложенных соображений, на этой предварительной основе Специаль-

¹⁹⁵ Пункт 8 комментария к статье 11.

¹⁹⁶ См. выше, пункт 219.

ный докладчик предлагает следующий измененный текст пункта 1 статьи 12:

1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве, сделанным в [трех] летний срок с даты правопреемства государств*, может определить свой статус участника любого многостороннего договора, действовавшего на эту дату* в отношении территории, к которой относится правопреемство государств. Конечно, если Комиссия примет иное решение, будут необходимы более радикальные поправки.

235. В связи с вопросом о предельных сроках правительство Соединенных Штатов заявило также, что можно было бы принять дополнительную защитную меру — предусмотреть, что сроки исковой или погасительной давности в отношении претензий, затрагивающих вопрос о применимости какого-либо международного договора, не будут течь в продолжение этого трехлетнего срока. Хотя на первый взгляд это предложение представляется в высшей степени справедливым и разумным, оно все же ставит трудные и запутанные проблемы, которые, в контексте настоящего проекта статей, могут привести к включению целого ряда положений, несоразмерных с теми трудностями или несправедливостью, которые могли бы возникнуть.

236. Вероятно, смысл этого пункта заключается в том, чтобы обеспечить защиту частного истца в отношении сроков исковой или погасительной давности в соответствии с внутренним правом государства, а не в том, чтобы попытаться решить проблему в международном плане, когда сроки исковой или погасительной давности обычно не существуют. Однако имеются, конечно, случаи, когда сами многосторонние договоры устанавливают определенные сроки, в течение которых следует совершать те или иные действия, и может возникнуть вопрос о том, должны ли течь такие сроки, в то время как приостановлено действие конкретного договора между новым независимым государством и другим государством — участником договора в ожидании уведомления о правопреемстве. Может возникнуть ситуация, когда такого рода срок истек до момента уведомления о правопреемстве, и все же истечение срока будет иметь неблагоприятные последствия для другого государства-участника в силу обратного действия уведомления. Такие случаи могут быть редкими, и фактические последствия для заинтересованных государств зависели бы от положений конкретного договора. Хотя можно предвидеть случаи потенциальных затруднений, Специальный докладчик не считает целесообразным предусмотреть всеобъемлющее положение, охватывающее все многосторонние договоры.

237. В некоторой степени аналогичные соображения могут быть высказаны в отношении сроков исковой или погасительной давности в соответствии с внутренним правом государства. Од-

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

нако в этом случае возникает дополнительный фактор: для приостановления течения таких сроков необходимо было бы принять соответствующие законы. Специальный докладчик сомневается в том, можно ли будет требовать от новых независимых государств принятия подобных законов, хотя теоретически это принятие можно было бы сделать условием осуществления права на уведомление о правопреемстве.

238. По мнению Специального докладчика, хотя он и не видит возможности выработки положения, чтобы разрешить вопрос, поднятый правительством Соединенных Штатов, приведенное ими соображение является довольно веским аргументом в пользу установления как можно более короткого срока для препровождения уведомления о правопреемстве.

с) *Временный режим*

239. Между моментом правопреемства государства и моментом уведомления о правопреемстве будет существовать промежуточный период в соответствии с положениями статей 12 и 18 в их нынешней формулировке. В случае того или иного конкретного многостороннего договора может существовать «правовой вакуум» между новым независимым государством и любым другим государством — участником договора. В лучшем случае, как указывает правительство Польши, ситуация является неясной. Обязательно ли вообще — и если да, то в какой мере, — другое государство — участник договора соблюдать положения последнего по отношению к новому независимому государству до уведомления о правопреемстве? Могут ли ему в этом случае быть предъявлены обвинения в нарушении договора на основании его поведения в промежуточный период, когда новое независимое государство не имело никаких обязательств, а другое государство не знало, будет ли сделано уведомление о правопреемстве? Такова дилемма, которая стоит перед другим государством-участником, но не перед новым независимым государством, поскольку последнее может избежать неприятных для себя последствий с помощью положений пункта 2с статьи 18. Оно могло бы избежать обратного действия и последствий своего собственного поведения до момента уведомления о правопреемстве путем указания более поздней даты, по сравнению с датой правопреемства государств, в качестве даты, начиная с которой договор считался бы вступившим в силу.

240. Если вышеизложенный анализ правилен, то положения пункта 1 статьи 12, которые следует читать вместе с положениями статьи 18, привели бы не только к временному — впрямь до уведомления о правопреемстве — неопределенному правовому режиму, но и к правовому неравенству между новым независимым государством и другим государством — участником многостороннего договора. Этих последствий можно было бы избежать путем принятия для пункта 1 статьи 12

положения, предусматривающего «право выхода из договора» вместо «права остаться участником договора». Однако Комиссия может предпочесть сохранить принцип пункта 1 и попытаться найти какое-то другое решение проблем, поднятых правительством Польши, или же примириться с вышеуказанным видимым неравенством как с неизбежным следствием особого положения нового независимого государства.

241. В контексте статьи 12 не вырисовывается никакого альтернативного решения, хотя какое-либо положение в духе статьи 18 Венской конвенции, то есть тот или иной вид обязательства добросовестно выполнять свои обязанности, налагаемого как на новое независимое государство, так и на участников договора впредь до уведомления о правопреемстве, могло бы оказаться полезным. Такое положение было бы легче осуществить на практике, если бы существовал разумный предельный срок для препровождения уведомления.

242. Можно было бы также обеспечить лучшее равновесие путем некоторого изменения положения об обратном действии уведомления о правопреемстве; однако этот вопрос будет рассмотрен в контексте статьи 18, в которой содержится данное положение. На данном этапе у Специального докладчика нет никаких конкретных предложений, за исключением того, что Комиссия должна тщательно рассмотреть вышеупомянутые проблемы с целью нахождения решений, которые бы не только соответствовали практике прошлого, но и обеспечивали бы разработку справедливых и практически выполнимых положений на будущее.

d) *Основания для исключения применения пункта 1 статьи 12*

243. Как явствует из комментария к статье 12¹⁹⁷, Комиссия предусматривает три ограничения осуществления права, предоставляемого пунктом 1 статьи 12. Эти ограничения охватываются статьей 4 и пунктами 2 и 3 статьи 12. В настоящем контексте каких-либо дальнейших замечаний по статье 4 или по пункту 3 не требуется, но ряд сделанных замечаний касается пункта 2. Это замечания делегаций Испании, Бельгии и (возможно) Франции, а также правительств Германской Демократической Республики, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов. Не внося никаких конкретных предложений, Франция и Германская Демократическая Республика в то же время критикуют формулировку за ее неясность или неточность. Испанская делегация предложила добавить к числу случаев, исключающих применение, случай, когда правопреемство приводит к коренному изменению условий действия договора (формулировка, которая фактически была подвергнута критике французской делега-

цией). Бельгийская делегация предложила добавить слова: «или если государство-преемник не может удовлетворять условию или условиям участия». По мнению правительства Соединенного Королевства, недостаточное значение придается намерению участников, а, что касается пункта 2, намерения участников могут быть выведены из формулировки договора, а также из его объектов и цели. Правительство Соединенных Штатов предложило указать в тексте, что в тех случаях, когда государство-преемник имеет право на присоединение, оно имеет право стать преемником.

244. В свете вышеизложенных замечаний представляется очевидным, что проверка совместности является приемлемой и что следует сохранить ее. Если есть необходимость внести еще большую ясность, то это следует сделать путем дополнения хорошо известной формулы, а не ее изменения. Очевидно, что могут возникнуть трудности в процессе применения формулы, но это лишь раз указывает на необходимость разработки удовлетворительных методов урегулирования споров.

245. Специальный докладчик внимательно рассмотрел четыре конкретных предложения об изменении пункта 2 и попытается коротко изложить свои выводы. Замечание Бельгии касается именно того момента, который рассматривается в комментарии¹⁹⁸ и который с учетом этого комментария находит соответствующее отражение в проекте текста. Специальный докладчик не мог представить себе такой случай, когда можно утверждать, что правопреемство нового независимого государства, имеющего право на присоединение к договору, является несовместимым с объектом и целью последнего. Поэтому он с охотой пошел бы на обременение текста поправкой, вытекающей из предложения правительства Соединенных Штатов. Что касается предложения Испании, то случай, рассматриваемый в статье 12, отличается от случая, рассматриваемого в статье 25 (Новые независимые государства, образованные из двух или более территорий) или в статье 10 (Передача территории), и Специальный докладчик не убежден в том, что включение предложенного дополнения в статью 12 было бы целесообразным. Если Комиссия будет придерживаться иного мнения, данный вопрос можно было бы решить путем добавления к пункту 2 слов: «или если последствия этого участия предполагают коренное изменение условий действия договора».

246. Предложение правительства Соединенного Королевства является менее ясным, чем предложения, упомянутые в предыдущем пункте. Желание отразить намерение участников понятно, однако неясен характер намерения, предусматриваемого правительством Соединенного Королев-

¹⁹⁷ Пункты 10, 11 и 12.

¹⁹⁸ Пункт 11.

ства. Означает ли предложение последнего, что новое независимое государство не должно иметь право на препровождение уведомления о правопреемстве в отношении многостороннего договора, если из формулировки договора явствует, что участники не желают его правопреемства? Если дело обстоит таким образом, то данный случай охватывался бы словами в пункте 3 «в соответствии с условиями договора», и, по-видимому, не потребовалось бы никакого другого положения. Возможно, обмен мнениями прольет дополнительный свет на предложение Соединенного Королевства, однако в настоящее время Специальный докладчик не считает необходимым предлагать что-либо для осуществления этого предложения.

е) Возражения против уведомления о правопреемстве

247. Вопрос о последствиях возражения против уведомления о правопреемстве был поднят делегациями Австралии и Испании и правительством Соединенных Штатов в связи с пунктом 2 и делегацией Бельгии в связи с пунктом 3. Предлагается целесообразным рассмотреть прежде всего замечания этой последней делегации.

248. Что касается пункта 3, то делегация Бельгии заявила, что не следовало бы, вероятно, исключать возможность того, что специальный многосторонний договор может вступить в силу в отношении между новым государством и лишь некоторыми из государств, которые уже являются его участниками. Однако Специальному докладчику представляется, что такая возможность противоречила бы цели пункта 3, правовые последствия которого следует сохранить в их нынешнем виде.

249. Первый вопрос, упомянутый выше, является более сложным. По существу, делегации Австралии и Испании высказали мысль о том, что в тех случаях, когда вследствие несовместимости, предусмотриваемой пунктом 2, некоторые участники возражают против уведомления о правопреемстве, а другие нет, договор следует рассматривать как действующий между новым независимым государством и последними государствами, но не между этим государством и первыми государствами. В этой связи была упомянута статья 20 Венской конвенции, которая создает прецедент для некоторой такой дифференциации.

250. Правительство Соединенных Штатов подняло данный вопрос в несколько иной форме. Оно задало вопрос о том, как надлежит определять, совместимо ли правопреемство в отношении данного договора с его объектом и целью. Если допустить, что еще не существует никакого удовлетворительного способа для такого определения, каковы будут последствия возражений на основании несовместимости? Помешает ли возражение осуществить правопреемство или, если

нет, будет ли возражение препятствовать установлению взаимоотношений в рамках данного договора между возражающим государством-участником и новым независимым государством? Правительство Соединенных Штатов отметило также, что подобные вопросы возникают также в отношении пункта 2 статьи 13, пункта 1 статьи 14 и пункта 2 с статьи 15, предусматривающих проверку совместимости. Что касается пункта 2 с статьи 15, то ответ на данные вопросы, по-видимому, уже дан, в смысле статьи 20 Венской конвенции, в положениях пункта 3 проекта статьи 15. Пункт 1 статьи 14 зависит в свою очередь от статей 12 и 13. Таким образом, фактически вопросы возникают в отношении этих двух статей и лишь косвенно — в отношении статьи 14.

251. В настоящее время не предусмотрена система «возражений» для целей статей 12, 13 или 14. Точно так же не существует положений об урегулировании каких-либо разногласий, которые могут возникнуть в ходе применения этих статей. Специальный докладчик не находит привлекательной идею введения системы возражений, которая дала бы возможность другому государству — участнику международного договора не допустить участие нового независимого государства в случаях, когда участие не ограничено в силу самого характера договора (то есть в соответствии с пунктом 3 статьи 12 или тем же пунктом статьи 13). Предоставление другому государству-участнику права воспрепятствовать вступлению в силу договора между ним и новым независимым государством в результате возражения означало бы, по крайней мере теоретически, лишение нового независимого государства свободы выбора, которую проект статей должен предоставить ему. Любое другое государство-участник имело бы, поскольку это его касается, возможность свести на нет решение нового независимого государства ввести договор в силу между ним самим и этим государством.

252. Ситуация, предусматриваемая в пункте 2 статьи 12 и пункте 2 статьи 13, не является совершенно такой же, как в отношении оговорки, поскольку в первом случае стоит вопрос о том, является ли участие само по себе совместимым с объектом и целью договора, а в последнем случае — вопрос о том, является ли оговорка совместимой с ними. Если какое-либо государство решает сделать оговорку в отношении договора, оно берет на себя тот риск, что другие государства сочтут оговорку неприемлемой. Из этого не следует, что отдельным государствам надо предоставлять право признать участие нового независимого государства в договоре неприемлемым. Это противоречило бы общей цели статей в части III проекта.

253. По этим причинам Специальный докладчик советует Комиссии отклонить предложение о введении системы возражений для целей пунктов 2 или 3 статьи 12 или пунктов 2 или 3 статьи 13.

К сожалению, если этот совет будет принят, это все же не решит основной проблемы тех разногласий, которые могут возникнуть в ходе применения положений какого-либо из этих пунктов. При таких обстоятельствах, по мнению Специального докладчика, было бы разумно попытаться найти подходящие методы урегулирования любых разногласий, которые могут возникнуть в ходе применения положений статей 12 или 13 (или 14).

f) *Прекращение, приостановление действия или изменение договора до уведомления о правопреемстве (ср. статью 21, пункты 2 и 3)*

254. В своих письменных замечаниях правительство Польши высказало мысль о том, что в случае многосторонних договоров должны быть четко урегулированы проблемы, возникающие вследствие «прекращения действия или временного прекращения действия договора в отношении государства-предшественника, полного прекращения действия договора или внесения в него поправок в отношении всех сторон или в отношении лишь некоторых из них (включая, например, государство-предшественника)». Правительство отмечает, что в пунктах 2 и 3 статьи 21 рассматриваются подобные проблемы в отношении двусторонних договоров.

255. Комиссия понимает, поскольку это касается двусторонних договоров, что этот вопрос может не иметь большого значения¹⁹⁹. Специальному докладчику представляется, что он не имеет большого значения и в отношении многосторонних договоров. Поскольку проект уже перегружен подробностями, не следует вносить добавлений для решения подобного рода вопросов, если они не являются необходимыми. Весьма сомнительной является необходимость в них в случае многосторонних договоров, если учесть положения проекта статей. Право государства-преемника препровождать уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора зависит от того, действовал ли он в отношении территории, к которой относится правопреемство государства, в момент этого правопреемства. Что касается права делать уведомление о правопреемстве, то то, что происходит затем, отношения к делу не имеет. Как только сделано уведомление, договор считается в силе для государства-преемника, начиная с определенной даты. В случае многостороннего договора это означает договор и его положения, каковыми бы они ни были на эту дату. Следствием того, что договор считается в силе с определенной даты, будет то, что после этой даты договор будет иметь такую же силу для государства-преемника, как и для любого другого государства, являющегося его участником. Если это так, то любой выход из договора, прекращение действия, приостановление действия или изменение договора будут иметь такие

же последствия — не больше и не меньше — для государства-преемника, как и для любого другого государства — участника договора. Это, по-видимому, четко предусматривается в статьях 12 и 13, которые следует читать вместе со статьей 18.

256. В силу этих причин Специальный докладчик не вносит никаких предложений о поправках в ответ на заявление правительства Польши, однако Комиссия может пожелать дополнительно пояснить данный вопрос в комментарии, возможно, к статье 18, а не к статье 12.

Статья 13. Участие в многосторонних договорах, еще не вступивших в силу

Замечания правительств

Устные замечания

257. *Финляндия.* Статьи 13 и 14, в которых государству-преемнику предоставляется право участвовать в некоторых многосторонних договорах, которые еще не вступили в силу, или ратифицировать, принимать или утверждать какой-либо многосторонний договор, подписанный государством-предшественником, являются новшеством, которое при первом чтении представляется делегации Финляндии приемлемым²⁰⁰.

Испания. Делегация Испании сделала некоторые замечания по пункту 3 статьи 12 и пункту 3 статьи 13, которые отражены выше²⁰¹.

Делегация Испании предложила также добавить в пункте 2 статьи 13 положение об исключении непрерывности действия договоров в тех случаях, когда правопреемство коренным образом меняет условия действия договора, предусмотренные в подпункте а и в последующих подпунктах статьи 25²⁰².

Письменные замечания

258. *Германская Демократическая Республика* (см. выше, замечания по статье 12)²⁰³.

Швеция. Правительство Швеции заявило, что смысл, заложенный во фразе «многостороннего договора, не действовавшего в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государств...», лучше выражен в комментарии в формулировке «многостороннем договоре, еще не вступившем в силу к моменту правопреемства государств, но в отношении которого к этому моменту государство-предшественник дало свое согласие на обяза-

¹⁹⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 3.*

²⁰¹ См. выше, пункт 218 в связи со статьей 12.

²⁰² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 26.*

²⁰³ См. выше, пункт 219.

¹⁹⁹ Пункт 14 комментария к статье 21.

тельность для него этого договора по отношению к данной территории...». Текст статьи соответственно будет улучшен, если заменить первую фразу второй.

Соединенное Королевство (см. выше, замечания по статье 12)²⁰⁴.

Соединенные Штаты Америки (см. выше, замечания по статье 12)²⁰⁵.

Замечания и предложения Специального докладчика

259. За исключением общего замечания делегации Финляндии и редакционной поправки к пункту 1 статьи 13, замечания по статье 12 также относятся и к статье 13. Поэтому было сочтено излишним повторять или ссылаться прямо на эти замечания, за исключением тех случаев, когда сама делегация или само правительство упоминало статью 13.

260. Отсюда следует, что замечания Специального докладчика по статье 12 также относятся к статье 13, и в целом любые решения, принятые Комиссией по статье 12, будут равным образом определять ее решения по статье 13. Если же, однако, вопреки ожиданиям Специального докладчика Комиссия примет решение сформулировать статью 12 в форме «исключающей выбор» (а не «включающей выбор») оговорки, то это решение будет автоматически относиться к статье 13. Напротив, поскольку статья 13 касается случая, когда на дату правопреемства государств договор еще не вступил в силу в отношении территории, то, по-видимому, ясно, что она должна формулироваться в форме «включающей выбор» оговорки, как это имеет место в проекте.

261. По причинам, уже упоминавшимся²⁰⁶, желательно предусмотреть определенный срок (скажем, три года), в течение которого может быть направлено уведомление о правопреемстве в соответствии со статьей 13. Для этого можно было бы изменить пункт 1 статьи 13, используя формулу, аналогичную той, которая была предложена для пункта 1 статьи 12.

262. Остается обсудить редакционную поправку к пункту 1, предложенную правительством Швеции. Это предложение, собственно, предназначено для рассмотрения Редакционным комитетом, но, возможно, полезно добавить здесь два момента. Во-первых, в комментарии Швеции внимание действительно обращается на желательность разъяснения того, что согласие на обязательность, даваемое государством-предшественником, касается данной территории. Последнее предложение пункта 1 в нынешней формулировке не разъясняет этого момента. Во-вторых, в

редакционных целях удобно использовать выражение «договаривающееся государство», которое определено в подпункте 1*k* статьи 2 как «государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет». Поэтому, по-видимому, лучше сохранить слова «стало договаривающимся государством», а не заменять их словами «изъявило свое согласие на обязательность...». Такая редакция имеет то дополнительное преимущество, что она создает последовательность употребления термина «договаривающееся государство», который употребляется ранее, в пункте 1.

263. В свете вышензложенных соображений (в предварительном порядке, как в случае статьи 12) Специальный докладчик предлагает следующий исправленный текст пункта 1 статьи 13:

«1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве, направленным в течение [3] лет, начиная с даты правопреемства государства, может определить свой статус договаривающегося государства любого многостороннего договора, не действовавшего на эту дату* в отношении территории, к которой относится правопреемство государств, если на* эту дату государство-предшественник было* договаривающимся государством в отношении этой территории*».

Статья 14. Ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником

Замечания правительств

Устные замечания

264. *Финляндия* (см. выше, замечания по статье 13)²⁰⁷.

Испания (см. выше, замечания по статье 12)²⁰⁸.

Бельгия. Делегация Бельгии заявила, что статья 14 касается весьма гипотетической ситуации и ее вполне можно опустить²⁰⁹.

Замбия. У делегации Замбии были некоторые сомнения относительно необходимости в статье 14, поскольку, по ее мнению, подписание какого-либо договора, обусловленное ратификацией или утверждением, не дает основания для передачи преемнику обязательств, которое приняло на себя государство-предшественник. Поэтому делегация предложила исключить эту статью²¹⁰.

Письменные замечания

265. *Швеция.* Правительство Швеции отметило, что Комиссия включила эту статью, чтобы дать

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

²⁰⁷ См. выше, пункт 257.

²⁰⁸ См. выше, пункт 218.

²⁰⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункт 24.*

²¹⁰ Там же, 1326-е заседание, пункт 8.

²⁰⁴ Там же.

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ См. выше, пункты 230—234 в связи со статьей 12.

возможность правительствам выразить свое мнение по ней и тем самым помочь Комиссии прийти к четкому выводу относительно того, следует ли ее сохранить в проекте. Как представляется, статья соответствует доктрине *tabula rasa* и в то же время она ведет к неравноправию между государствами. Правительство Швеции указало, что в комментарии отмечалось, 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»²¹¹. Иными словами, государство-преемник сможет воспользоваться правом, возникшим в результате подписания предшественником какого-либо договора, не принимая на себя обязательства добросовестности, связанного с этим правом. При таких обстоятельствах включение данной статьи вряд ли можно рекомендовать.

Соединенное Королевство. Соединенное Королевство выступает за эффективность многосторонних договоров. Однако предлагаемый текст статьи не лишен недостатков. Практика Соединенного Королевства состоит в том, что оно консультируется с правительством каждой британской зависимой территории относительно его позиции по тому или иному конкретному договору после подписания, но до ратификации. Кроме того, правительство Соединенного Королевства не практикует включения подписанных, но не ратифицированных договоров в список договоров, который составляется для каждой зависимой территории перед получением ею независимости. В итоге, по мнению правительства, необходимость в предлагаемой новой норме не настолько велика, чтобы преодолеть связанные с ней трудности.

Соединенные Штаты Америки (см. выше, замечания по статье 12)²¹².

Замечания и предложения Специального докладчика

266. Как разъясняется в комментарии²¹³, статья 14 включена в проект для того, чтобы дать возможность правительствам выразить свое мнение, дабы Комиссия могла принять четкое решение по поставленному перед ней вопросу при пересмотре проекта статей. Существо вопроса сводится к тому, следует ли сохранить эту статью. К сожалению, замечания делегаций и правительств не дают четкого ответа на этот вопрос. Некоторые из замечаний позволяют предположить, что статью следует сохранить. Делегация Финляндии считает, что при первом чтении статья представляется приемлемой. С другой стороны, по мнению делегации Бельгии, статья каса-

ется ситуации весьма гипотетического характера и ее вполне можно исключить. Делегация Замбии также предложила исключить статью. Правительства Швеции и Соединенного Королевства, хотя и по разным причинам, выступают за то, чтобы исключить статью. При таких обстоятельствах становится необходимым обсудить, являются ли основания, для того чтобы оставить эту статью в проекте, достаточно вескими.

267. В поддержку сохранения статьи можно сказать, что подписание договора действительно создает правовую связь между подписавшим государством и договором, по меньшей мере в том смысле, что государство в силу своего подписания приобретает право на ратификацию, принятие или утверждение договора в соответствии с положениями договора. Это право может применяться к территории, которая становится территорией нового независимого государства. Поэтому можно задать вопрос: почему новое независимое государство не должно пользоваться привилегиями этого права, вплоть до возможности в качестве государства-преемника ратифицировать, принять или утвердить этот договор от своего имени? Если принять такую точку зрения, то есть достаточные теоретические основания для сохранения статьи на базе принципа, лежащего в основе статей 12 и 13.

268. К тому же нет никаких прецедентов в практике государств или депозитариев в поддержку статьи 14, как это имеет место в случае статей 12 и 13. Кроме того, как указывается в комментарии, хотя несколько лет назад данный вопрос представлял конкретный интерес в связи с некоторыми договорами Лиги Наций²¹⁴, нет никакой непосредственной необходимости в положении такого рода, какое содержится в статье 14. Вероятность того, что оно окажется необходимым в будущем, не очень велика, и вряд ли такая вероятность может возникнуть во многих случаях.

269. Сама редакция статьи вызывает некоторые трудности. Существует проблема неравенства, на которую обратило внимание правительство Швеции. Разумеется, «обязательство добросовестности» государства-предшественника как подписавшего договор государства не может быть возложено на государство-преемника. Каково же в этом случае будет положение между государством-преемником и другими подписавшими или договаривавшимися государствами? Как представляется, они будут связаны «обязательством добросовестности», а государство-преемник — нет.

270. Другая трудность возникает в связи с фразой «подписало... и если подпись относится к территории, на которую распространяется правопреемство государств». Как устанавливается такое намерение (распространить подписание на территорию)? В некоторых случаях намерение под-

²¹¹ Пункт 8 комментария к статье 14.

²¹² См. выше, пункт 219.

²¹³ Пункт 5.

²¹⁴ Там же.

писывающего государства может объявляться во время подписания или разъясняться иным способом. В других случаях это намерение может быть неизвестным. Как заявило правительство Соединенного Королевства, намерение и в том и в другом случае может не проявляться до подписания договора. Даже если во время подписания государство-предшественник имело намерение распространить этот договор на территорию, оно может отказаться от этого намерения после консультации с местными властями или правительством.

271. Третья трудность касается вопроса сроков. Рассмотрение вопроса сроков подчеркивает разницу между случаями, которые предполагается охватить статьей 14, и случаями, которые охватываются статьями 12 и 13. Во втором случае право уведомления о правопреемстве — это право, которое существует независимо от положений договора, касающихся ратификации или присоединения. В первом случае право на ратификацию — это, по-видимому, право, которым следует пользоваться в соответствии и с учетом процедур и условий, предусмотренных в договоре. Учитывая это, нет необходимости в сроках для осуществления права на ратификацию, поскольку ратификация государством-правопреемником может произойти в любое время, когда ратификация может быть осуществлена любым подписавшимся государством, но лишь в сроки, предусмотренные в договоре для ратификации подписавшимися государствами. Однако, если статья 14 будет сохранена, следует, возможно, предусмотреть какое-либо положение об условиях, регулирующих ратификацию, принятие или утверждение государством-преемником, разъяснив, что в этом отношении применяются соответствующие положения договора. Однако такая поправка не устранит необходимости в подпунктах *a* и *b* пункта 1, которые сами вносят в статью 14 трудности применения, связанные с положениями пунктов статей 12 и 13, к которым они относятся.

272. Четвертая трудность — или, возможно, ряд трудностей — возникает из анализа статьи 14 в свете статей 10—18 Венской конвенции. Статья 14 проекта воспроизводит статью 14 Венской конвенции, однако могут возникнуть другие случаи, помимо случаев подписания, за которыми следует ратификация, принятие или утверждение. Например, договор может быть парафирован, а не подписан, и согласие на обязательность может быть выражено последующим подписанием; или же договор может быть подписан *ad referendum* представителем и впоследствии подтвержден его государством, выражающим таким образом свое согласие быть связанным договором. Эти примеры подсказываются статьями 10 и 12 Венской конвенции. В статье 11 Конвенции также затрагивается вопрос о том, не следует ли предусмотреть в статье 14 (если она будет сохранена) положение для тех случаев, когда со-

гласне быть связанным договором должно выражаться после удостоверения подлинности текста каким-либо согласованным способом, помимо ратификации, принятия или утверждения. Действительно, статьи 10 и 11 Венской конвенции поднимают вопрос о том, следует ли статье 14 (если она будет сохранена) охватывать все случаи, когда удостоверение подлинности текста является отдельным предварительным шагом до выражения государством согласия быть связанным договором. Учитывая подобные трудности, Специальный докладчик выражает сомнение относительно целесообразности сохранения статьи 14 в ее нынешней форме.

273. Наконец, высказывались некоторые критические замечания по проекту статей на том основании, что они уже и без того слишком сложны, а статья 14 могла бы быть изъята без нарушения принципа или противоречия установившейся практике.

274. В силу всех этих причин Специальный докладчик предлагает изъять статью 14.

Статья 15. Оговорки

Замечания правительств

Устные замечания

275. *Нидерланды.* Делегация Нидерландов заявила, что в статье 15 было бы целесообразно усилить нормативные конвенции, не сохраняя автоматически оговорки в отношении их²¹⁵.

Австралия. Делегация Австралии заявила, что статья 15 в том виде, в каком она принята в предварительном порядке Комиссией, предусматривает, по существу, что новое государство должно в точности занять место своего предшественника. Делегация заявила, что этот вывод не продиктован никакой логикой. Принятие принципа *tabula rasa* логически ведет к совершенно противоположному выводу. Для нового государства предпочтительнее быть обязанным возобновить оговорку, сделанную его предшественником, если оно считает это желательным. Такая процедура укрепит многосторонний договор и будет также соответствовать пункту 2 статьи 15, в котором новому государству разрешается формулировать новую оговорку, отвечающую его собственной конкретной позиции в момент направления им уведомления о правопреемстве²¹⁶.

Канада. Делегация Канады заявила, что, как отметила делегация Австралии, логично применить принцип *tabula rasa* также к статье 15, а от нового государства потребовать возобновления оговорки государства-предшественника, если оно того желает: это позволит ему пользоваться

²¹⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1317-е заседание, пункт 19.

²¹⁶ Там же, 1319-е заседание, пункт 4.

тем же выбором, который ему предоставлен в других обстоятельствах, и будет также способствовать склонению чаши весов в пользу менее ограничительного применения договорных отношений²¹⁷.

Бельгия. Делегация Бельгии заявила, что статья 15, как и предыдущие статьи, должна основываться на принципе *tabula rasa* и в ней следует предусмотреть, что новое государство должно будет возобновить оговорку, сформулированную государством-предшественником, если оно намерено сохранить ее по отношению к себе²¹⁸.

Замбия. Делегация Замбии заявила, что статья 15 представляет собой прагматический и гибкий подход к вопросу оговорки. Учитывая ссылку на уведомление Замбии о ее правопреемстве в отношении Конвенции о статусе беженцев, о которой упоминается в комментарии к данной статье²¹⁹, делегация Замбии хотела бы вновь заявить о позиции, которую она занимала на предыдущей сессии Генеральной Ассамблеи. Эта позиция состояла в том, что, когда новое государство направляет депозитарию уведомление о своем правопреемстве в отношении какого-либо договора и в то же время уведомляет его о своих оговорках, не ссылаясь на оговорки, сформулированные его предшественником, новое государство является стороной в данном договоре путем правопреемства, хотя условия его участия изменились путем формулирования новых оговорки, которые косвенным образом устраняют оговорки государства-предшественника. В известной степени такая ситуация, по-видимому, аналогична применению последующих договоров, касающихся того же предмета договора, в котором положения прежнего договора применяются только в той мере, в какой они соответствуют положениям более позднего договора. Во всяком случае, делегация Замбии не может принять предложение Нидерландов о том, чтобы автоматически сохранять оговорки в отношении многосторонних нормативных конвенций²²⁰.

Венесуэла. Делегация Венесуэлы заявила, что пункт 3а статьи 15 сформулирован с ссылкой на нормы, содержащиеся в различных статьях Венской конвенции. Некоторые члены Комиссии выразили сомнение относительно целесообразности такого метода, и, по их мнению, следует воспроизвести данные нормы. Венесуэла неоднократно использовала аналогичный метод в связи с соглашениями и конвенциями различного рода: это позволило добиться искомых целей с большей уверенностью. Например, в соглашении, заключенном между Венесуэлой и ЮНЕСКО в начале 1972 года, предусматривается, что в отноше-

нии привилегий и иммунитетов следует придерживаться соответствующих положений Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, хотя Венесуэла пока не является участником этой Конвенции²²¹.

Письменные замечания

276. Австрия. В своих замечаниях в отношении пункта 2 статьи 15 правительство Австрии заявило, что идея, заложенная в данном положении, по-видимому, связана с неправильным пониманием концепции правопреемства. Правительство Австрии заявило, что новое государство наследует конвенции точно в той форме, в какой они применяются к его территориальному предшественнику, и поэтому сохраняет оговорки последнего. Государство может отказаться от этих оговорки, поскольку таким было также право его предшественника, но оно не может сформулировать новые оговорки, поскольку его предшественник не мог делать этого. Если новое независимое государство желает сформулировать оговорки, оно должно, по мнению правительства Австрии, использовать процедуру ратификации или присоединения, чтобы стать участником многостороннего договора.

Польша. Правительство Польской Народной Республики в своих замечаниях указало:

Что касается вопроса оговорки и возражений в контексте правопреемства нового независимого государства, то правительство Польской Народной Республики считает, что принцип *tabula rasa* должен применяться также к правопреемству в отношении оговорки государств-предшественников. Поскольку акт правопреемства в отношении какого-либо договора сам по себе носит учредительный, а не декларативный характер, представляется логичным, что его и следует таким образом рассматривать во всех отношениях — в том числе в отношении сферы применения договора, охватываемого этим актом. Кроме того, в отношении новых независимых государств, образуемых из двух или более территорий (статья 25), существующая презумпция в пользу автоматического сохранения оговорки может вызвать некоторые трудности; например, если оговорки, применяемые к различным территориям, не являются взаимоприимными. Поэтому следует отменить презумпцию, сформулированную в пункте 1 статьи 15 проекта.

Вопрос сохранения возражений полностью опущен в проекте. Однако на практике в трех случаях новые независимые государства занимали четкую позицию в отношении возражений государств-предшественников. Так, например, Барбадос добавил к своему уведомлению о правопреемстве в отношении Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны декларацию, в которой он представил возражения, идентичные возражениям, сформулированным ранее Соединенным Королевством²²². Два других случая касаются Женевских конвенций по морскому праву 1958 года. Фиджи и Тонга, сняв возражение Соединенного Королевства в отношении оговорки Индонезии, заявили, что они сохраняют все другие возражения²²³. Учитывая приве-

²²¹ Там же, 1327-е заседание, пункт 24.

²²² United Nations, *Treaty Series*, vol. 653, p. 454; и *ibid.*, vol. 278, pp. 266—268.

²²³ См. *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General performs Depositary Functions: List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc., as at 31 December 1972* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.73.V.7), pp. 398, 399, 404—406 и 412.

²¹⁷ Там же, 1324-е заседание, пункт 14.

²¹⁸ Там же, пункт 24.

²¹⁹ Пункт 10 комментария.

²²⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1326-е заседание, пункт 9.

денные выше акты, по-видимому, необходимо включить в статью 15 положение, предусматривающее, что возражения государств-предшественников не переходят на новые независимые государства, если они прямо не сохраняются в уведомлении о правопреемстве. По мнению правительства Польской Народной Республики, подкрепленному практикой, указанной выше, эта презумпция верна. Комиссия международного права в своем комментарии²²⁴ справедливо указывает на общее отсутствие интереса со стороны новых независимых государств к сохранению возражений, сформулированных государствами-метрополиями. Практика показывает, что государства-метрополии формулируют свои возражения главным образом в своих собственных интересах. По-видимому, желательно регулировать вопрос оговорки и возражений в двух отдельных статьях. Одна из них может касаться оговорок и возражений государства-предшественника, а другая — новых оговорок и возражений.

Швеция. Правительство Швеции заявило, что в поддержку положения, содержащегося в пункте 2, Комиссия указала, что

Генеральный секретарь в настоящее время рассматривает новое независимое государство как имеющее право стать участником договора путем «правопреемства» в отношении участия его предшественника в договоре и в то же время изменять условия этого участия путем формулирования новых оговорок²²⁵.

В своих замечаниях правительство Швеции заявило, что вряд ли есть необходимость указывать на то, что согласие с оговорками не входит в компетенцию депозитария, и поэтому практика Генерального секретаря не может служить основанием для нормы обычного международного права. Точно так же тот факт, что стороны в каком-либо договоре в отдельных случаях не опротестовывали новых оговорок, представленных новым независимым государством, не обязательно означает, что эти стороны признавали наличие общего права в пользу этих новых государств на формулирование их собственных оговорок. Поэтому пункт 2 необходимо рассматривать как предложение *de lege ferenda*. Как таковое оно не является уместным, поскольку в целом оговорки нежелательны, а практические основания, по которым следует в данном случае допускать новые оговорки, неочевидны.

Правительство Швеции далее заявило, что статья 15 включает в виде ссылки содержание ряда статей Венской конвенции, касающихся оговорок. Комиссия заявила в комментарии, что тем самым правительства получают возможность «выразить свое мнение по всему вопросу составления проектов статей методом ссылок в процессе кодификации»²²⁶. Что касается данной статьи, то этот метод ссылок представляется оправданным, поскольку в противном случае текст статьи оказался бы весьма длинным и тяжелым, а также поскольку проект тесно связан с Венской конвенцией. В отношении общего вопроса составления статей методом ссылок невозможно дать поло-

жительный или отрицательный ответ, пригодный для всех случаев. Доводы за и против различны как по характеру, так и по значению, в зависимости от обстоятельств, и решение придется принимать исходя из ситуации в каждом конкретном случае.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило в отношении пункта 1 *a*, что на практике проверка совместности двух оговорок может оказаться трудной. Формулирование новой оговорки по тому же вопросу, что и существующая, должно подразумевать намерение заменить последнюю первой. Поэтому слова «и несовместимой с вышеупомянутой оговоркой» можно с пользой для дела исключить.

Что касается пункта 1 *b*, то оговорка, которая «должна рассматриваться как ... применимая только в отношении государства-предшественника», вряд ли может быть «применимой в отношении рассматриваемой территории на дату правопреемства государств». Поэтому подпункт 1 *b* не является необходимым.

В пункте 2, видимо, целесообразно сделать перекрестную ссылку на «правовые нормы, изложенные в статье 19 Венской конвенции о праве договоров», вместо дословного их повторения.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов в своих замечаниях указало следующее:

В связи со статьями 15 и 16 возникает еще более сложный вопрос сроков. В статье 15 новому государству во время уведомления о правопреемстве позволяет отменить оговорки, ранее применявшиеся к соответствующей территории, или, с некоторыми ограничениями, сформулировать новые оговорки. Любая старая оговорка, несовместимая с новой оговоркой, заменяется новой оговоркой. Неясно, применяется ли обратная сила статьи 18 к различным ситуациям, рассматриваемым в статье 16. Безусловно, есть основание считать, что оговорка, сохраняющая свое действие в результате уведомления о правопреемстве, должна считаться как сохраняющая силу в период между получением независимости и уведомлением о правопреемстве, если договор считается имеющим силу на этот период. Однако придание новой оговорке такой обратной силы — это совсем другой вопрос, поскольку это может привести к произвольным и несправедливым последствиям, от которых другие стороны абсолютно не в состоянии защититься. Пункт 3 статьи 15 предусматривает известную защиту в том, что ссылка на статью 20 Венской конвенции предположительно позволяет другим государствам-участникам выдвигать возражения против оговорки в течение 12 месяцев с момента уведомления. Однако возможно, что третье государство будет иметь возражения не против оговорки как таковой, а против того, что она имеет обратную силу. Аналогичная проблема возникает тогда, когда новая оговорка несовместима со старой оговоркой. Комиссия следует устранить эти две сложности, разъяснив, что новые оговорки вступают в силу во время их представления, то есть в момент уведомления о правопреемстве.

Право нового государства в соответствии с пунктом 2 статьи 16 на изменение выбора государства-предшественника в отношении частей договора или между отличающимися положениями поднимает те же проблемы неопределенности и возможного предубеждения, если этому выбору придается обратная сила, так же как и в случае новых

²²⁴ См. пункт 14 комментария к статье 15.

²²⁵ Пункт 11 комментария к статье 15.

²²⁶ Пункт 18 комментария к статье 15.

оговорок. Поэтому такой выбор должен иметь силу лишь с момента уведомления о правопреемстве.

Трудности, встречающиеся в связи со статьями 15 и 16, подчеркивают необходимость установления срока, в течение которого новое государство должно направить уведомление о правопреемстве.

Замечания и предложения Специального докладчика

277. На первый взгляд, замечания по статье 15 представляются пространными и сложными, однако, когда они касаются пунктов статьи, которую они затрагивают, они, естественно, являются уместными. Поэтому замечания будут рассматриваться в соответствии с заглавием затрагиваемых пунктов.

Пункт 1

278. Австралия, Бельгия, Канада и Польша в своих замечаниях выступают в поддержку изменения презумпции в пункте 1, с тем чтобы потребовать от государства-преемника, если оно желает сохранить какие-либо оговорки, сделанные государством-предшественником, заявить о своем намерении в этой связи в момент уведомления о правопреемстве. Делегация Нидерландов внесла, по существу, такое же предложение, но только в отношении многосторонних договоров «нормативного» характера.

279. Что касается предложения делегации Нидерландов, то решение Комиссии в значительной степени будет зависеть от того, решит ли она создать отдельную категорию «нормативных» договоров для целей статьи 12. В этой связи можно сослаться на мнения, изложенные выше²²⁷. Если Комиссия примет решение не создавать отдельную категорию «нормативных» договоров для целей статьи 12, то подобные меры для целей пункта 1 статьи 15 внесут осложнения и потребуют дополнений к проекту, что будет трудно обосновать. В этих обстоятельствах, отдавая должное достоинствам предложения делегации Нидерландов, Специальный докладчик тем не менее отложит рассмотрение этого предложения на некоторое время.

280. Аргументы в поддержку изменения презумпции в пункте 1 статьи 15 можно суммировать следующим образом. Во-первых, требование того, чтобы оговорка, если ее следует сохранить, была возобновлена государством-преемником, в большей степени соответствовало бы (как это утверждается) принципу *tabula rasa*. Во-вторых (по мнению правительства Польши), поскольку акт правопреемства в отношении договоров носит учредительный, а не декларативный характер, было бы логично рассматривать его как таковой в отношении оговорок, а также в отношении самого договора. В-третьих, изменение презумпции в пункте 1 в большей степени соответствовало бы пункту 2 статьи 15, что позволило бы

новому независимому государству делать новые оговорки в момент уведомления о правопреемстве в отношении договора. В-четвертых, требование о возобновлении укрепило бы многосторонние договоры, заставив новые независимые государства принимать позитивное решение, если они желают сохранить какие-либо оговорки, сделанные государством-предшественником.

281. Первый и второй из этих аргументов можно рассматривать вместе. Оба они исходят из права выбора, которое предоставляется новым независимым государствам на основе того, что более точно называется метафорой *tabula rasa*. Упоминание о принципе *tabula rasa* является уместным, однако это выражение следует принимать не столько как абсолютный принцип сам по себе, сколько как краткое толкование принципа, изложенного в статье 11 проекта, читаемой вместе со статьями 12 и 13. Как из текста этих статей, так и из текста замечаний следует, что они касаются преемственности нового независимого государства в отношении договоров государства-предшественника, и это относится к правам и обязательствам государства-предшественника в соответствии с этими договорами в том виде, в каком они применялись к территории нового независимого государства на дату правопреемства государств. Новое независимое государство может преемствовать или не преемствовать эти договоры. В комментариях к статье 15 говорится:

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 правопреемства²²⁸.

С точки зрения логики, это представляется правильным ответом на аргументы, основанные на «логичном» распространении принципа *tabula rasa* на оговорки.

282. Представляется, что этот вывод соответствует также содержанию оговорки в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 20 и 23 Венской конвенции, которая в силу статьи 21 Конвенции изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношениях с этим другим участником договора положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки. Если существует правопреемство в отношении какого-либо договора, к которому имеется оговорка, логично, что оно должно означать правопреемство в отношении этого договора, измененного в соответствии с оговоркой согласно статье 21 Венской конвенции. Новое независимое государство, безусловно, будет иметь право снять оговорку, если оно поже-

²²⁷ См. выше, пункты 221—229, в связи со статьей 12.

²²⁸ Пункт 2 комментария.

лает это сделать, однако право снятия оговорки будет существовать для этого государства в силу общего права договоров, а не в силу правопреемства.

283. Что касается третьего аргумента, то трудно понять, почему предоставление дополнительного права делать новые оговорки должно увязываться с обязательством уведомлять о сохранении существующих оговорок. Представляется, что нет никакой последовательности в следующем заявлении в адрес нового независимого государства: «Вы будете пользоваться преимуществами любых существующих оговорок, пока не пожелаете их снять, а если пожелаете, вы также можете сделать новые оговорки». Еще логичнее заявить новому независимому государству: «Вы будете извлекать только выгоды из существующих оговорок, если в момент уведомления о правопреемстве вы выразите намерение сохранить их, но вы можете делать и новые оговорки, если вы этого пожелаете». Так или иначе, аргумент в отношении соответствия между положениями пунктов 1 и 2 не имеет большой силы.

284. Наконец, существует аргумент в отношении того, что требование о возобновлении оговорок укрепило бы многосторонние договоры, заставив новые независимые государства принимать позитивное решение, если они пожелают сохранить существующие оговорки. Так или иначе, представляется, что этот аргумент также не имеет большой силы. Когда это требование может способствовать молчаливому снятию оговорок, оно, вероятно, будет способствовать «укреплению многосторонних договоров», но, когда оно не способствует тому, чтобы новое независимое государство уведомяло о правопреемстве, оно будет иметь обратное действие. Невозможно предсказать, какая тенденция вероятнее всего будет преобладать в отдельных случаях.

285. С точки зрения нового независимого государства существующая презумпция в пользу сохранения оговорок, вероятно, является менее обременительной по сравнению с измененной презумпцией.

286. В свете вышеупомянутых соображений и причин, указанных в комментарии, Специальный докладчик пришел к заключению, что презумпция в пункте 1 должна быть сохранена, а не изменена.

287. Помимо существенных изменений в пункте 1, обсуждаемых в вышеупомянутых пунктах, были предложены два незначительных изменения в пункте 1. Первое изменение, предложенное Замбией и Соединенным Королевством, заключается в том, чтобы формулировка новым независимым государством новых оговорок к многостороннему договору при уведомлении о правопреемстве рассматривалась как подразумеваемая снятие любых существующих оговорок, которые отно-

сятся к тому же вопросу. Вероятно, Замбия построит это предложение в более общих чертах в том смысле, что формулировка каких-либо новых оговорок к договору должна рассматриваться как подразумеваемое снятие всех прежних оговорок. В этом виде данное предложение носило бы слишком общий характер и его было бы трудно обосновать логически. В более сжатой формулировке, как указывается выше, данное предложение представляется ясным и приемлемым и в большей степени будет способствовать применению пункта 1 а посредством избежания необходимости в каком-либо выводе относительно сопоставимости прежней и новой оговорок. Изменение можно внести, если изъять в пункте 1 а слова: «и несовместимой с вышеупомянутой оговоркой». Безусловно, новое независимое государство будет иметь право при формулировании новой оговорки включить прежнюю оговорку. Эта процедура также будет способствовать достижению ясности и четкости. По этим причинам Специальный докладчик поддерживает это предложение.

288. Второе незначительное изменение предлагается правительством Соединенного Королевства. Оно связано с исключением пункта 1 b. Поскольку пункт 1 относится только к оговорке, «применяемой в отношении рассматриваемой территории на дату правопреемства государств», излишне специально предусматривать в подпункте b исключение категории оговорок, которые предположительно не будут применяться в отношении этой территории, и, кроме того, это может вызвать недоразумения. Поэтому Специальный докладчик поддерживает и это предложение.

289. Наконец, правительство Польши внесло предложение относительно возражений против оговорок, которое относится к пункту 1 статьи 15. Оно касается презумпции в отношении того, чтобы возражения государства-предшественника не связывали новое независимое государство, если только они не выражены в четкой форме в уведомлении о правопреемстве. Хотя предложение относительно презумпции, направленной против сохранения оговорок, и увязывается с предложением об изменении презумпции о сохранении оговорок, тем не менее предложение о презумпции против сохранения возражений не обязательно зависит от первого предложения. Тем не менее в целом доводы, выдвигаемые в поддержку сохранения презумпции о сохранении оговорок, также подкрепляют презумпцию о сохранении возражений, которая заложена в соответствующем проекте. Если государство-предшественник выдвигает возражения, с тем чтобы воспрепятствовать вступлению в силу договора между этим государством и государством, делающим оговорку, то в порядке правопреемства именно правовое положение будет унаследовано государством-преемником. С другой стороны, по нормам обычного международного права или согласно пункту 2

статьи 22 Венской конвенции, государство-преемник всегда будет иметь право снять возражение, если оно того пожелает. В этих обстоятельствах представляется, что нет необходимости усложнять проект путем добавления специальных положений в отношении возражений.

290. Специальный докладчик, учитывая вышеупомянутые соображения и внося некоторые незначительные редакционные изменения, предлагает следующий новый проект пункта 1 статьи 15:

1. Когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве участника многостороннего договора или договаривающегося государства посредством уведомления о правопреемстве, оно рассматривается как сохраняющее любую оговорку к этому договору*, которая применялась в отношении соответствующей территории до момента правопреемства государства, за исключением тех случаев, когда, делая уведомление о правопреемстве*, оно выразило противоположное намерение или сформулировало новую оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и эта оговорка*.

Пункт 2

291. Правительства Австрии и Швеции в своих замечаниях отметили, что предоставление права делать новые оговорки при уведомлении о правопреемстве в отношении договоров несовместимо с характером правопреемства, в недостаточной степени подкрепляется практикой и не обосновано практическими соображениями.

292. Замечания этих правительств в принципе являются достаточно обоснованными. Действительно, можно добавить, что пункт 2 выходит за рамки положений статьи 19 Венской конвенции, которая разрешает государству делать оговорки только «при подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении к нему [договору]». Очевидно, к этим случаям не относится «уведомление о правопреемстве в отношении договора».

293. Вопрос в действительности состоит в том, существуют ли достаточные практические основания для предоставления новому независимому государству права делать новые оговорки. Вероятно, это вопрос, на который должны ответить правительства при представлении проекта статей в форме конвенции. Тем временем следует отметить, что пункт 2 не вызвал широких возражений со стороны делегаций или правительств. Напротив, он получил значительную косвенную поддержку. В этой связи, например, можно сослаться на замечания австралийской делегации и правительств Соединенного Королевства и Соединенных Штатов. В поддержку пункта 2 можно также сказать, что ни один из случаев, упомянутых в статье 19 Венской конвенции, не относится к новому независимому государству, которое по какой-либо причине желает установить

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

свой статус в качестве участника многостороннего договора или договаривающегося государства посредством правопреемства. Уведомление о правопреемстве для нового независимого государства является единственным случаем, который приближается к случаям, упомянутым в статье 19 Венской конвенции, и который может предоставить ему возможность делать оговорки, представляющиеся необходимыми или желательными в его новом положении в качестве независимого государства.

294. Специальный докладчик, учитывая комментарии к статье 15²²⁹ и вышеупомянутые соображения, считает, что существуют достаточные практические основания для сохранения пункта 2 в проекте.

295. Однако правительство Соединенного Королевства внесло предложение относительно того, чтобы пункт 2, как и пункт 3, был составлен со ссылкой на Венскую конвенцию без повторения положений, содержащихся в статье 19 Конвенции. Исходя из предположения, что составление проекта со ссылкой на Конвенцию является приемлемым в целях пункта 3 (в его нынешнем виде), представляется целесообразным использовать подобный метод в целях пункта 2.

296. Специальный докладчик, учитывая вышеупомянутые соображения и внося некоторые незначительные редакционные изменения, предлагает следующую новую редакцию проекта пункта 2:

2. Новое независимое государство, представляя уведомление о правопреемстве*, устанавливающее его статус в качестве участника многостороннего договора или договаривающегося государства в соответствии со статьями 12 или 13, может формулировать новую оговорку, за исключением тех случаев, когда формулирование такой оговорки исключается положениями подпунктов а, б или с статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров*.

Пункты 2 и 3

297. Правительство Соединенных Штатов Америки предложило уточнить в статье 15 положение о том, что новая оговорка, сделанная при уведомлении о правопреемстве, не имеет обратной силы. Это предложение связано с возможностью задержек при уведомлении о правопреемстве, однако, даже если и будет установлен крайний срок, скажем, в пределах трех лет, для представления уведомления о правопреемстве согласно статье 12 или 13, то нет никакой явной причины для того, чтобы новая оговорка имела обратную силу. Существующий проект статей 15 и 18 может быть достаточным в его нынешнем виде, потому что ни одна из статей не дает оснований полагать, что новая оговорка будет иметь обратную силу. Тем не менее, если можно найти

²²⁹ Пункт 17.

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

подходящую формулировку, было бы целесообразно четко изложить этот момент. Это может быть сделано посредством добавления четвертого пункта к статье 15.

298. В целях оказания помощи Комиссии в рассмотрении этого пункта Специальный докладчик предлагает следующий дополнительный пункт:

4. Новая оговорка, сделанная согласно пунктам 2 и 3, не имеет никакой силы до представления уведомления о правопреемстве.

Статья 16. Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

Замечания правительств

Устные замечания

299. Австралия. Делегация Австралии заняла в отношении статьи 16 ту же позицию, что и в отношении статьи 15²³⁰.

Письменные замечания

300. Швеция. Правительство Швеции заявило, что в отношении права на формулировку новых оговорок, видимо, излишне предоставлять новому независимому государству право заявлять о его выборе относительно частей договора или альтернативных положений.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило в отношении пункта 3, что если новое независимое государство уже установило свой статус в качестве участника договора, то оно обладает всеми правами и обязательствами участника. Таким образом, необходимость в этом пункте является сомнительной.

Соединенные Штаты Америки (см. выше, замечания по статье 15)²³¹.

Замечания и предложения Специального докладчика

301. Представляется целесообразным вновь рассмотреть замечания по пунктам, к которым они относятся.

Пункт 1

302. Как и в отношении пункта 1 статьи 15, делегация Австралии предложила изменить презумпцию в пункте 1 статьи 16. Однако в данном случае для подобного изменения имеется еще меньше оснований, и, по мнению Специального докладчика, этот пункт следует сохранить в существующем виде. Это, несомненно, согласуется с принципом, по которому новое независимое государство, уведомляющее о правопреемстве, на-

следует договор в том виде, в каком он представлен на дату правопреемства государств, согласно такому дополнительному выбору, который может быть ему предоставлен.

Пункт 2

303. Правительство Швеции считает лишним предоставление новому независимому государству права заявлять о своем выборе в отношении частей договора или альтернативных положений. Как и в отношении пункта 2 статьи 15, решение о целесообразности сохранения пункта 2 статьи 16 связано скорее с практическими, нежели принципиальными соображениями. Специальному докладчику не представляется нецелесообразным предоставление новому независимому государству права осуществлять свой выбор в зависимости от обстоятельств, в которых оно находится после установления независимости. В соответствии с этим он предлагает сохранить пункт 2.

304. Если этот пункт будет сохранен, то возникает вопрос, как предполагает правительство Соединенных Штатов, следует ли уточнить, что какой-либо выбор, о котором объявлено в соответствии с этим пунктом, не имеет обратной силы. Возможно, было бы целесообразно разъяснить это положение. Это можно было бы сделать путем изменения редакции пункта 2 следующим образом:

2. Новое независимое государство, устанавливая таким образом свой статус в качестве стороны или договаривающегося государства, может, начиная с даты уведомления о правопреемстве*, заявить о своем собственном выборе в отношении частей договора или различных положений в соответствии с условиями, изложенными в договоре для такого выбора.

Пункт 3

305. Правительство Соединенного Королевства выражает сомнение в необходимости пункта 3. Однако, возможно, было бы целесообразно сохранить этот пункт, чтобы избежать каких-либо последствий, вытекающих из пункта 1, в связи с тем, что новое независимое государство будет лишено права отказаться или изменить выбор, сделанный в отношении его территории. В таком случае при редактировании, видимо, следует изменить содержащееся в конце этого пункта выражение «любой такой выбор» на «любое такое согласие или выбор».

306. Что касается замечаний правительства Соединенных Штатов, то, очевидно, нет никакой необходимости в положении об обратной силе отказа или изменении согласно пункту 3, потому что это положение безусловно подпадает под «право, предусмотренное в договоре». Несомненно, это не может вызвать обратной силы, о которой говорится в статье 18.

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

²³⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1319-е заседание, пункт 4. См. также выше, пункт 275, в связи со статьей 15.
²³¹ См. выше, пункт 276.

Статья 17. Уведомление о правопреемстве*Замечания правительств*

307. Ни делегации, ни правительства не представили никаких замечаний.

Замечания и предложения Специального докладчика

308. За исключением лишь некоторых незначительных редакционных вопросов, которые было бы нецелесообразно поднимать в настоящем докладе, Специальный докладчик не имеет никаких замечаний по статье 17.

Статья 18. Следствия уведомления о правопреемстве*Замечания правительств**Устные замечания*

309. *Израиль.* Делегация Израиля заявила, что Комиссии необходимо продолжить рассмотрение вопроса о значении фактора времени для проблемы в целом и о разработке соответствующих формулировок всех проектов статей и комментариев к ним, касающихся этого фактора. В пункте 41 доклада о работе двадцать четвертой сессии Комиссии содержится ссылка, которая, по-видимому, сделана в отношении «временного элемента» как одного из внешних факторов, касающихся даты, на которую приходится завершение кодификации этого вопроса. Однако делегация Израиля заявила, что существует внутренний аспект фактора времени, в частности элемент конфликта во времени, как, например, в правилах статей 18 и 19. В этом тексте время является существенным фактором, имеющим огромное значение. Так называемое «межвременное право» является нечеткой формулировкой; в прошлом она стала для Комиссии причиной ряда затруднений, и Комиссия могла бы тщательнее рассмотреть этот вопрос²³².

Письменные замечания

310. *Швеция.* Правительство Швеции заявило, что положение относительно того, что новое независимое государство в своем уведомлении о правопреемстве может указать более позднюю дату своего присоединения к договору, чем дата правопреемства других государств, едва ли представляется обоснованным, поскольку это внесет еще один элемент неопределенности в договорные отношения.

Соединенное Королевство. Соединенное Королевство заявило, что, когда новое независимое государство представляет уведомление о правопреемстве по истечении значительного периода

²³² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1404-е заседание, пункт 11.

времени после провозглашения независимости, другие государства могут в это время действовать добросовестно, исходя из предположения, что договор между ними и новым независимым государством не применялся. Если новое независимое государство будет настаивать на дате установления независимости как сроке вступления в силу договора, то другие государства, очевидно, не могут быть обвинены в его нарушении в связи с тем, что не соблюдали этот договор в данный период времени. Этот аспект данной проблемы не рассматривается в предложениях Комиссии. Что касается подпункта 2 *b*, то правительство Соединенного Королевства заявило, что все стороны должны согласиться с установлением более поздней даты во всех случаях, а не только в случаях, подпадающих под действие пункта 3 статьи 12.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов в своих замечаниях указало, что

статья 18 предусматривает, что новое независимое государство, которое представляет уведомление о правопреемстве, считается участником договора на дату получения этого уведомления, однако считается, что договор вступает в силу между сторонами с даты правопреемства. В комментарии указывается, что такое применение принципа непрерывности подкрепляется практикой, хотя государства отклонились от этого правила в отношении некоторых актов правопреемства и договоров. Соединенные Штаты принимают этот принцип в качестве логического следствия теории правопреемства, однако считают, что это может вызвать некоторые трудности в его применении. Например, создано новое государство. Возникает спор между отдельными лицами, который, среди прочего, касается основной проблемы, а именно: остается ли в силе для нового государства многостороннее соглашение, применявшееся к территории до установления независимости? Новое государство не представило никакого уведомления о правопреемстве, и суд решает этот вопрос, исходя из того, что договор является неприменимым. Впоследствии новое государство представляет уведомление о правопреемстве в отношении договора. Какое влияние оказывает, если это происходит, введение договора в силу задним числом на решение суда? Подлежит ли оно косвенному оспариванию? Меняется ли положение вследствие того, что истекло время подачи апелляции, что она не была подана вообще, или что она будет подана? Целесообразно ли предусмотреть в этих статьях положение о пересмотре окончательного решения в подобном случае? Если целесообразно, то что будет с соглашениями, достигнутыми между сторонами, одобренными или не одобренными судом, основанными на предположении о том, что договор является неприменимым?

Этот комплекс проблем еще больше осложняется тем фактом, что, уполномочивая новое государство уведомлять о правопреемстве, статья 12 не устанавливает никаких ограничений в отношении сроков.

Замечания и предложения Специального докладчика

311. Все замечания относятся к фактору времени, о котором идет речь в пункте 2 статьи 18. Это затрагивает трудные вопросы, заслуживающие дальнейшего рассмотрения Комиссией. Гипотеза непрерывности, основанная на концепции правопреемства, когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве

участника многостороннего договора или договаривающегося государства согласно статьям 12 или 13, не затрагивается ни в одном из этих замечаний. Основная проблема — это затруднение, которое может возникнуть для других государств — участников многостороннего договора в результате неопределенности ситуации: следует ли им рассматривать в данном случае договор в отношении новых независимых государств как имеющий силу в период между датой правопреемства государств и датой представления уведомления о правопреемстве (если таковое имеется)?

312. Однако следует отметить, что замечания Соединенного Королевства, как и Соединенных Штатов, в которых содержатся примеры, основаны на том мнении, что в период между правопреемством государств и уведомлением о правопреемстве другое государство-участник имеет право действовать, исходя из предположения, что договор между этим государством и новым независимым государством не имеет силы. Таким может быть следствие настоящего проекта статей. Данное положение не раскрывается четко, однако такое толкование представляется правильным, если учесть требование согласия другого государства-участника на временное применение многостороннего договора согласно статье 22.

313. С другой стороны, возможно, по меньшей мере теоретически, предусмотреть положение, в соответствии с которым другое государство-участник было бы по-прежнему связано договором в отношении нового независимого государства до тех пор, пока последнее не представит уведомление о правопреемстве или не объявит о своем намерении не делать этого. Безусловно, подобное решение было бы несправедливым в том смысле, что в течение промежуточного периода другое государство-участник было бы обязано его соблюдать в любом случае, тогда как новое независимое государство не имело бы никаких обязательств, если только оно не представило уведомление о правопреемстве. Хотя это и устраняет элемент неопределенности, тем не менее это не устраняет затруднений, стоящих перед другими государствами. Это не соответствует также положениям статьи 22 в ее нынешней редакции.

314. Теоретически можно было бы также предусмотреть положение, в соответствии с которым другое государство-участник не считалось бы связанным договором в своих отношениях с новым независимым государством до поступления уведомления о правопреемстве (если только не существует соглашения в отношении временного применения согласно статье 22). Однако подобное положение было бы либо несовместимо с обратной силой уведомления о правопреемстве или, если обратная сила уведомления о правопреемстве будет сохранена, ввело бы в заблуждение, что фактически не улучшило бы положение другого государства-участника. Во многом аналогич-

ные замечания можно сделать в отношении той идеи, что другое государство-участник не должно отвечать за нарушение договора в отношении нового независимого государства, совершенное в период между правопреемством государств и представлением уведомления о правопреемстве. В соответствии с этим Специальный докладчик не считает возможным рекомендовать Комиссии принимать какое-либо решение по вышеизложенным вопросам.

315. Проблемы подобного рода, упомянутые в замечаниях по статье 18, довольно подробно рассматривались Комиссией 30 и 31 мая 1972 года в связи с прежним текстом проекта статьи 12²³³. Было отмечено, что в пункте 2 статьи 18 в его настоящем виде отражается практика, которой следует Секретариат Организации Объединенных Наций, и что признание обратной силы уведомления о правопреемстве, видимо, в действительности не служило причиной серьезных затруднений для других государств — участников многостороннего договора. Тем не менее возможность возникновения затруднений была рассмотрена и принята во внимание. Было также признано, что явное неравенство между новым независимым государством и другим государством-участником может быть уменьшено посредством установления сроков в отношении периода представления уведомления о правопреемстве. Когда проект статьи 12 был направлен Редакционному комитету, вопрос об установлении сроков был временно отложен, однако когда проект статьи был представлен Комиссии Председателем Редакционного комитета, дальнейших обсуждений данного вопроса не последовало²³⁴.

316. Положение относительно сроков можно было бы внести посредством принятия поправки к статьям 12 и 13, как указывается выше²³⁵, или, возможно, посредством принятия поправки к статье 18. Однако до уточнения мнений в Комиссии было бы бесполезно предлагать дополнительные варианты поправок. Тем не менее, очевидно, указание сроков для предоставления уведомления о правопреемстве значительно облегчило бы положение другого государства-участника. При отсутствии какого-либо другого удовлетворительного решения, которое можно рассматривать как совместимое с практикой и концепцией правопреемства, лежащей в основе проекта, Специальный докладчик предлагает Комиссии тщательно рассмотреть идею включения в проект статей положения о подобных сроках.

317. Остается рассмотреть конкретные предложения, сделанные правительствами Швеции и Соединенного Королевства. Действительно, правительство Швеции предложило опустить под-

²³³ Обсуждение в Комиссии проекта этой статьи см. *Ежегодник...*, 1972 год, том 1, стр. 135 и далее, 1168-е заседание, пункты 58—93, и 1169-е заседание.

²³⁴ Там же, стр. 349—350, 1196-е заседание, пункты 3—6.

²³⁵ См. выше, пункты 230—238.

пункт с пункта 2, в котором новому независимому государству предоставляется право выбора более поздней даты вступления в силу договора по сравнению с датой правопреемства государств. Указанная причина заключается в том, что это положение «вносит еще один элемент неопределенности в договорные отношения». На первый взгляд, может представиться, что эта критика обоснованна, однако, если подумать, это не так. Фактически это положение не внесет новый элемент неопределенности в положение о свободе, которой уже пользуются новые независимые государства; кроме того, нельзя, по существу, считать необоснованным предположение, согласно которому, если новое независимое государство может потребовать, чтобы уведомление о правопреемстве имело обратную силу на дату правопреемства государств, оно может сделать это в течение некоторого более короткого периода времени. Поэтому Специальный докладчик не предлагает принять предложение правительства Швеции.

318. Правительство Соединенного Королевства внесло предложение в связи с пунктом 2 *b* о том, чтобы все стороны согласились с установлением более поздней даты в отношении всех случаев, а не только тех случаев, которые подпадают под действие пункта 3 статьи 12. Однако, как представляется Специальному докладчику, это предложение основано на некотором непонимании цели пункта 2 *b* и содержания пункта 2 в целом. Пункт 2 *b* означает (в случаях, подпадающих под действие пункта 3 статьи 12) отказ новому независимому государству в праве выбора заявлять о более поздней дате, которое оно в противном случае имело бы в соответствии с пунктом 2 *c*. Это необходимо вследствие положений пункта 3 статьи 12 в отношении «ограниченных» многосторонних договоров. По мнению Специального докладчика, подобная необходимость не возникает в отношении многосторонних договоров, которые не являются «ограниченными».

319. В свете вышеупомянутых соображений Специальный докладчик предлагает, чтобы Комиссия одобрила проект статьи 18 с учетом возможного добавления положения о сроках, в течение которых может быть предъявлено уведомление о правопреемстве. Если подобное добавление будет внесено, он предлагает сделать его в форме поправки к статьям 12 и 13, как это уже предлагалось²³⁶.

РАЗДЕЛ 3. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 19. Условия, при которых договор считается действующим

Замечания правительств

Устные замечания

320. *Соединенные Штаты Америки.* Делегация Соединенных Штатов заявила, что примером

²³⁶ См. выше, пункты 234 и 263.

нормы, произведшей весьма благоприятное первое впечатление, является статья 19, в соответствии с которой требуется согласие обоих государств, для того чтобы рассматривать двусторонний договор как находящийся в силе. Эта статья устанавливает правило, которому правительство Соединенных Штатов следовало со времени второй мировой войны, когда оно выступало в роли депозитария²³⁷.

Австралия. Цитируя общее правило в отношении двусторонних договоров, изложенное в статье 19, делегация Австралии отметила, что оно отражает существующую норму международного обычного права, а именно, что государство может быть связано договором только в том случае, если оно согласно с этим²³⁸.

Финляндия. Делегация Финляндии заявила, что нормы, изложенные в статье 19, уместны и соответствуют практике государств, но было бы желательно указать в пункте 2 точную дату осуществления правопреемства²³⁹.

Канада. Делегация Канады считает, что проект статей о двусторонних договорах — статей 19, 20 и 21 — соответствует позиции, которую занимает Канада в этом вопросе, как следует из цитированного отрывка комментария²⁴⁰ к статье 19²⁴¹.

Замбия. Делегация Замбии придает важное значение положению, позволяющему новым независимым государствам оставлять в силе двусторонние договоры путем ясно выраженного или молчаливого согласия²⁴².

Белорусская ССР. Белорусская делегация заявила, что пункт 1 *b* статьи 19 может привести к трудноразрешимым конфликтам, если государство-преемник считает, что своим поведением оно выразило свое согласие на продолжение действия договора, а другая сторона не считает это поведение доказательством того, что правопреемство имело место. Было бы предпочтительно предусмотреть обязательство об уведомлении со стороны государства-преемника²⁴³.

Письменные замечания

321. *Швеция.* Правительство Швеции сослалось на свои замечания по статье 12 относительно предельного срока²⁴⁴.

²³⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1318-е заседание, пункт 18.*

²³⁸ *Там же, 1319-е заседание, пункт 5.*

²³⁹ *Там же, 1320-е заседание, пункт 3.*

²⁴⁰ Пункт 11 комментария.

²⁴¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункт 15.*

²⁴² *Там же, 1326-е заседание, пункт 6.*

²⁴³ *Там же, пункт 41.*

²⁴⁴ См. выше, пункт 219.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило, что слишком много значения было придано выделенным курсивом словам в цитате, приведенной в комментарии²⁴⁵ и посвященной практике Соединенного Королевства. Содержащаяся в ответе Соединенного Королевства оговорка была продиктована требованием невмешательства во внешние отношения новых независимых государств. Цель слов «в соответствии с положениями договора», содержащихся в пункте 1, не ясна. Видимо, пункт 1 *b* касается молчаливого согласия, вытекающего из поведения.

Замечания и предложения Специального докладчика

322. Эта статья представляется приемлемой в целом.

323. Однако правительство Швеции подняло вопрос относительно того, следует ли предусмотреть предельный срок в отношении статьи 19 по причинам, указанным в отношении статьи 12. Но юридическое положение в отношении этих двух статей различно. Статьей 12 предусматривается одностороннее право послать уведомление о правопреемстве; если это право осуществляется, то это затрагивает права и обязательства других государств. С другой стороны, статья 19 позволяет определять договорные отношения путем определенно выраженного или молчаливого согласия. При таких обстоятельствах, по-видимому, нет никакой необходимости в установлении предельного срока.

324. Делегация Белоруссии высказала предположение, что предпочтительнее предусмотреть отправление государством-преемником уведомления о правопреемстве, чем молчаливое согласие об оставлении в силе двусторонних соглашений. Принятие этого предложения повлекло бы за собой исключение пункта 1 *b* и внесение поправки в основное положение пункта 1 путем замены положением о посылке государством-преемником уведомления о правопреемстве положения об оставлении в силе двусторонних соглашений с обоюдного согласия нового независимого государства и другого государства-участника. Причина, приведенная в поддержку этого изменения, — сложность определения наличия молчаливого согласия в целях пункта 1. Хотя и следует признать опасность возникновения затруднений такого определения в отдельных случаях, тем не менее этот риск не представляется достаточно большим для того, чтобы обосновать изменение изложенного в указанных пунктах принципа, который основан на согласии. С другой стороны, практика и соображения удобства заставляют предпочесть оставление в силе двусторонних договоров в результате согласия, либо специально

выраженного, либо вытекающего из поведения. В соответствии с этим Специальный докладчик предлагает сохранить пункт 1, включая оба подпункта.

325. Правительство Соединенного Королевства с учетом положения об оставлении в силе договоров путем молчаливого согласия — положения, содержащегося в подпункте *b*, — поставило под сомнение целесообразность включения слов «в соответствии с положениями договора», содержащихся в первой части пункта 1. Это, безусловно, вопрос редактирования, однако неясно, касаются ли эти слова положений по существу договора или лишь формальных статей. В любом случае они не представляются необходимыми и могут быть опущены.

326. Делегация Финляндии предложила, чтобы пункт 2 конкретно определял точную дату осуществления правопреемства. Хотя такая определенность и является желательной, но если двусторонний договор остается в силе с согласия сторон, как это предусматривается в пункте 1, то, естественно, дата, начиная с которой договор считается находящимся в силе, должна также определяться с согласия сторон. Именно это предусматривается в пункте 2, хотя, как и в пункте 1, это согласие может быть либо определенно выраженным, либо молчаливым. В соответствии с этим Специальный докладчик предлагает сохранить пункт 2 в основном в том виде, в каком он приводится в проекте статей.

Статья 20. Отношения между государством-предшественником и государством-преемником

Замечания правительств

Устные замечания

327. *Австралия.* Австралийская делегация заявила, что в статьях 20 и 21, как и в статье 19, отражается основной принцип международного обычного права, в соответствии с которым государство может быть связано договором только в том случае, если оно согласно с этим²⁴⁶.

Финляндия. Делегация Финляндии заявила, что в противоположность статье 19 целесообразность статей 20 и 21, в которых рассматриваются отношения между государством-предшественником и государством-преемником и последствия действий государства-предшественника после осуществления правопреемства для договорных отношений государства-преемника, является сомнительной, потому что в этих статьях излагаются всего лишь очевидные факты²⁴⁷.

*Канада*²⁴⁸.

²⁴⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1319-е заседание, пункт 5.*

²⁴⁷ *Там же, 1320-е заседание, пункт 3.*

²⁴⁸ *См. выше, пункт 320 в связи со статьей 19.*

²⁴⁵ Пункт 11.

Замечания и предложения Специального докладчика

328. Замечания по статье 20 являются немногочисленными и противоречивыми. Делегация Финляндии поставила под сомнение необходимость данной статьи, так как она является всего лишь изложением очевидных фактов. С другой стороны, делегации Австралии и Канады поддержали эту статью на том основании, что она соответствует действующим в настоящее время праву и практике. По мнению Специального докладчика, хотя норма, сформулированная в статье, возможно, является само собой разумеющейся, тем не менее она — полезное разъяснение, которое указывает на различие между многосторонними и двусторонними договорами. Что касается многостороннего договора, участником которого остается государство-предшественник, то договорные отношения между этим государством и новым независимым государством будут установлены, когда последнее сделает уведомление о правопреемстве. Что касается двустороннего договора, то положение является иным. Результатом оставления в силе договора согласно статье 19 будет не трехсторонний договор, а фактически два двусторонних договора: один между государством-предшественником и другим государством-участником (договор, который, как правило, будет оставаться в силе, несмотря на правопреемство государств) и другой — между государством-преемником и другим государством-участником. Правопреемство государств не приводит к созданию отношений между государством-преемником и государством-предшественником в связи с двусторонним договором. Это предложение, которое изложено в данной статье, соответствует практике. По этим причинам, согласно мнению Специального докладчика, статья 20 должна быть оставлена.

Статья 21. Прекращение, приостановление действия или изменение договора между государством-предшественником и другим государством-участником

Замечания правительств

Устные замечания

329. Австралия²⁴⁹.
Финляндия²⁵⁰.
Канада²⁵¹.

Письменные замечания

330. Польша²⁵².

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило, что в пунктах 2 и 3 данной статьи, по-видимому, повторно

сформулированы нормы, изложенные в пункте 1, и что текст данной статьи, вероятно, можно было бы значительно упростить.

Замечания и предложения Специального докладчика

331. Замечания по статье 21 также являются многочисленными и противоречивыми. Те же делегации заняли ту же позицию, что и в отношении статьи 20, однако правительство Польши, предложив параллельные положения в отношении многосторонних договоров, тем самым косвенно выступило в поддержку статьи 21.

332. Специальному докладчику представляется, что статья 21 затрагивает пункты, относительно которых являются желательными разъяснение и определенность. В связи с этим он предлагает эту статью сохранить.

333. С другой стороны, данная статья является пространной и изобилует повторениями, и, как предложило правительство Соединенного Королевства, ее, если это возможно, следует сократить и упростить. Однако следует отметить, что пункты 2 и 3 не касаются точно таких же ситуаций, что и пункт 1, и упрощение может представиться более трудным, нежели это может показаться на первый взгляд. Однако правительство Соединенного Королевства в своих замечаниях поднимает только редакционные вопросы и не призывает Комиссию к принятию каких-либо решений по существу.

РАЗДЕЛ 4. ВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

Статья 22. Многосторонние договоры

Замечания правительств

Устные замечания

334. Испания. Делегация Испании выступила с замечаниями по поводу не совсем четкой формулировки пункта 2 статьи 22²⁵³.

Швеция. Делегация Швеции заявила, что сама Комиссия, по-видимому, представляет себе неопределенность ситуации, которая создалась бы в результате применения доктрины *tabula rasa*, так как она предложила в проекте статей 22—24 дополнительные правила для временного применения договоров государства-предшественника²⁵⁴.

Письменные замечания

335. Швеция. Правительство Швеции, комментируя статьи 22—24, заявило, что положения, касающиеся «временного применения», по-видимому, нужны для того, чтобы устранить практические неудобства применения доктрины *tabula*

²⁴⁹ См. выше, пункт 327 в связи со статьей 20.

²⁵⁰ Там же.

²⁵¹ См. выше, пункт 320 в связи со статьей 19.

²⁵² См. выше, пункт 219 в связи со статьей 12.

²⁵³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 25.*

²⁵⁴ *Там же, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1398-е заседание, пункт 16.*

gasa. В своей нынешней формулировке они ведут к еще большему неравенству между заинтересованными государствами. Новое независимое государство будет обязано временно применять какой-либо многосторонний договор лишь после того, как оно направит официальное уведомление об этом. Вместе с тем, государство — участник договора будет связано также «из-за своего поведения». Основание для такого различия не очевидно.

Правительство Швеции добавило, что толкование фразы «из-за своего поведения» в конкретных случаях в связи как с многосторонними, так и с двусторонними договорами может вызвать трудности и споры.

Правительство Швеции вновь указало, что трудностей временного применения можно избежать путем применения альтернативной модели, о которой упоминалось выше, в его замечаниях²⁵⁵.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства отметило, что выражение «государство-преемник» появляется в статье 22 (и в статьях 23 и 24), хотя эти статьи находятся в части III, касающейся «новых независимых государств». Следует сделать ссылку на «государство-предшественника», а также на «другое государство-участника». В отличие от положения, которое создается в силу действия статьи 19, многосторонний договор, разумеется, может применяться временно между государством-преемником и государством-предшественником. В целом, заявило правительство, предлагаемая редакция, по-видимому, допускает выбор новым независимым государствам по своему усмотрению тех или иных из существующих участников договора. Целесообразность такой дискриминации сомнительна, особенно с учетом того факта, что она не допускается общим правом в отношении многосторонних договоров. Она может привести к образованию различных категорий государств в рамках единой договорной системы. Из комментария следует, что не было намерения предоставлять право выбора. Уведомления, о которых говорится, направлялись — поскольку речь шла о декларациях — Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, а не отдельным государствам — участникам или депозитариям конкретных договоров²⁵⁶.

Замечания и предложения Специального докладчика

336. Единственными общими замечаниями по положению о временном применении являются комментарии делегации и правительства Швеции. Действительно, в этих замечаниях содержится критика доктрины *tabula rasa* на том основании,

что если встать на противоположную точку зрения, то статьи о временном применении окажутся излишними, а также потому, что сами статьи вносят дополнительный элемент неравенства. В связи с первым из этих двух доводов следует сослаться на отрывок, приведенный выше, в настоящем докладе, в котором излагаются критические замечания правительства Швеции по поводу принципа *tabula rasa* и где Специальный докладчик предлагает Комиссии не пытаться подготовить альтернативный проект статей на двадцать шестой сессии²⁵⁷. Если допустить, что мнение Комиссии совпадает с этим предложением, то данный вопрос не требует здесь дальнейшего изучения. Тем не менее можно отметить, что временное применение может в значительной мере помочь избежать неудобств или трудностей, которые могут быть сопряжены с применением принципа *tabula rasa*. Если учесть практическую ценность статей 22—24, касающихся временного применения, то не приходится удивляться тому, что не было возражений против их включения в проект. Неудовольствие правительства Швеции по поводу «неравенства» касается формулировки проекта этих статей, и это замечание удобнее обсудить вместе с другими комментариями в связи с соответствующими пунктами проекта статей.

Пункт 1

337. Правительство Швеции подвергло критике слова «из-за своего поведения» на том основании, что они вносят в проект элемент неравенства, ибо новое независимое государство будет обязано временно применять договор лишь в случае направления им официального уведомления, в то время как другие государства-участники могут быть обязаны временно применять его в силу своего поведения. Однако в данном случае, по-видимому, не возникает никакого фактического неравенства. Вопрос скорее заключается в обеспечении наиболее удовлетворительной процедуры, и трудно представить себе, чтобы какой-либо многосторонний договор рассматривался как применимый просто в силу поведения нового независимого государства и другого государства — участника договора. Для большей определенности необходимо, по-видимому, требовать, как минимум, направления уведомления новым независимым государством. Однако после направления уведомления совершенно определенно создается основание для временного применения, и поведение со стороны другого государства-участника может быть вполне достаточным для изъятия его согласия на временное применение. Правительство Швеции подвергло критике также фразу «из-за своего поведения» на том основании, что ее применение в отдельных случаях может вызвать трудности и споры. Совершенно очевидно, что эти слова действительно связаны с риском такого рода, но иногда государствам

²⁵⁵ См. выше, пункты 27, 29 и 30.

²⁵⁶ См. выше, пункты 3 и 5 комментария.

²⁵⁷ См. выше, пункт 30.

удобнее признать наличие договорных отношений путем определенного поведения, чем путем направления уведомления. Это замечание может, в частности, относиться к случаям временного применения. Поэтому, по-видимому, целесообразнее на данной стадии, несмотря на трудности, о которых упоминало правительство Швеции, сохранить слова «или из-за своего поведения должно считаться выразившим такое согласие». Если эти слова окажутся нежелательными, их можно легко исключить, когда проект статей будет преобразован в конвенцию.

338. Правительство Соединенного Королевства предложило вместо выражения «государство-преемник» использовать выражение «новое независимое государство», как в других статьях части III проекта. Это изменение приведет редакцию статьи 22 в соответствие с редакцией предыдущих статей части III.

339. Правительство Соединенного Королевства предложило также, когда речь идет о многосторонних договорах, допустить их временное применение в отношениях между новым независимым государством и государством-предшественником, но эта возможность исключается применением выражения «другое государство-участник», которое в силу своей определенности исключает «государство-предшественника». В данном случае существует различие между многосторонними и двусторонними договорами. В случае многосторонних договоров (в отличие от последних) правопреемство государств может привести к возникновению договорных отношений между новым независимым государством и государством-предшественником. Обычно после направления уведомления о правопреемстве в отношении какого-либо многостороннего договора оба государства будут участниками в этом договоре. Поэтому представляется логичным, что временное применение договора между новым независимым государством и государством-предшественником также возможно. В соответствии с этим Специальный докладчик предлагает изменить пункт 1 статьи 22, с тем чтобы он охватывал и этот случай.

340. Правительство Соединенного Королевства далее заявило в своих замечаниях, что пункт 1, по-видимому, допускает выбор новым независимым государством по своему усмотрению между существующими сторонами в договоре. Формулировка этого пункта, возможно, допускает такое толкование, и намерение составителя не разъясняется достаточно четко в комментарии²⁵⁸. Однако такое толкование противоречило бы принципу, примененному в статьях 12 и 13, в соответствии с которым не допускается подобной свободы выбора, и это не могло входить в намерения автора при составлении пункта 1. Поэтому Спе-

циальный докладчик предлагает изменить формулировку пункта 1 таким образом, чтобы разъяснить эти намерения. Возможно, для этого достаточно изменить слова «своем желании применить договор таким образом» на слова «своем желании применять договор временно»; однако некоторые другие редакционные изменения могут, возможно, улучшить текст статьи.

Пункт 2

341. Делегация Испании выступила с замечаниями по поводу не совсем четкой формулировки, в частности, пункта 2 статьи 22, но эти критические замечания касаются не столько формулировки этого пункта, сколько классификации договоров в целях статей 12 и 13. Что касается этой классификации, излишне добавлять здесь что-нибудь к замечаниям, сделанным выше в связи с этими статьями²⁵⁹. Формулировка пункта 2 не является «не совсем четкой» сама по себе и не была бы упрощена добавлением новых категорий многосторонних договоров. С другой стороны, взаимосвязь между пунктом 2 и пунктом 1 не является такой ясной, какой она могла бы быть. Например, не ясно, применяется ли процедура уведомления в случае «договора, который подпадает под действие пункта 3 статьи 12». Можно разъяснить смысл, объединив оба пункта статьи 22 и несколько изменив формулировку нынешнего пункта 2.

342. В свете вышеизложенных соображений Специальный докладчик предлагает изменить редакцию статьи 22 следующим образом:

Если в момент правопреемства государств многосторонний договор находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, и новое независимое государство уведомляет участников договора или депозитария о своем намерении применять договор временно, то данный договор применяется временно,

a) если речь идет о договоре, подпадающем под действие пункта 3 статьи 12, в отношениях между новым независимым государством и участниками договора, если все участники согласны на такое временное применение; или

b) если речь идет о любом другом многостороннем договоре в отношениях между новым независимым государством и любым участником договора, если данный участник выражает определенное согласие или из-за своего поведения считается выразившим согласие на такое временное применение.

Статья 23. Двусторонние договоры

Замечания правительств

Устные замечания

343. *Замбия.* По мнению делегации Замбии, для того чтобы продолжали действовать договорные отношения между новым независимым государством и другим государством-участником, последнее должно, по меньшей мере молчаливо, согла-

²⁵⁸ Пункт 3 комментария.

²⁵⁹ См. выше, пункты 221—229.

ситься с временным применением договора. Односторонняя декларация и согласие — особое или молчаливое — другого государства-участника применялись правительством Замбии как временный метод оставления в силе большинства своих договорных отношений. Правительство выбрало эту процедуру вместо ведения переговоров об особо выраженном возобновлении потерявшего силу договора или о заключении нового договора взамен его. Поэтому правительство Замбии полностью согласно с положениями статьи 23, которые отражают его собственную практику²⁶⁰.

Письменные замечания

344. *Швеция*²⁶¹.

*Соединенное Королевство*²⁶².

Замечания и предложения Специального докладчика

345. Поскольку замечания по поводу статьи 23 аналогичны замечаниям по поводу статьи 22, излишне повторять замечания, сделанные по поводу последней статьи. Однако можно отметить, что замечания делегации Замбии, по-видимому, подтверждают целесообразность положения о выражении согласия путем определенного поведения — положения, содержащегося в подпункте *b* статьи 23.

346. В соответствии с предложением правительства Соединенного Королевства было бы правильно в статье 23 заменить выражение «государство-преемник» выражением «новое независимое государство».

Статья 24. Прекращение временного применения

Замечания правительств

Устные замечания

347. *Испания*. Делегация Испании выступила с замечаниями по поводу не совсем четкой формулировки пункта *1 c* статьи 24²⁶³.

Письменные замечания

348. *Швеция*²⁶⁴.

*Соединенное Королевство*²⁶⁵.

²⁶⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1326-е заседание, пункт 7.*

²⁶¹ См. выше, пункт 335 в связи со статьей 22.

²⁶² Там же.

²⁶³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 25.*

²⁶⁴ См. выше, пункт 335 в связи со статьей 22.

²⁶⁵ Там же.

Замечания и предложения Специального докладчика

349. Во избежание повторений здесь делается ссылка на замечания к статье 22 по поводу замечаний правительства Швеции, правительства Соединенного Королевства и правительства Испании²⁶⁶.

350. По причинам, указанным в связи со статьей 22, было бы, по-видимому, правильно для целей статьи 24 заменить выражение «государство-преемник» выражением «новое независимое государство», а в случае многосторонних договоров — избежать использования выражения «другое государство-участник», которое фигурирует в пункте *1 b*.

351. Излишне приводить полный текст статьи 24 в том виде, в каком он будет, если эти предложения будут приняты, но, возможно, следует указать, что пункт *1 b* мог бы гласить:

*b) новое независимое государство или участник, временно применяющий договор**, в разумный срок уведомляет о таком прекращении, и предусмотренный уведомлением срок истекает; или...

352. Помимо возможных незначительных редакционных изменений, подобных тем, о которых говорится выше, статья 24, по-видимому, в целом приемлема, и поэтому Специальный докладчик предлагает ее принять.

РАЗДЕЛ 5. ГОСУДАРСТВА, ОБРАЗОВАННЫЕ ИЗ ДВУХ ИЛИ БОЛЕЕ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 25. Новые независимые государства, образованные из двух или более территорий

Замечания правительств

Устные замечания

353. *Испания*. В дополнение к замечаниям о недостаточности четкой редакции подпунктов *a* и *c* статьи 25 делегация Испании заявила, что исключение положения о сохранении в силе договора в тех случаях, когда правопреемство коренным образом изменяет условия действия договора, удовлетворительным образом охватывается подпунктом *a* статьи 25, пунктом *1 b* статьи 26, пунктом *2 b* статьи 27 и пунктом *1 b* статьи 28, которые касаются, соответственно, новых независимых государств, образованных из двух или более территорий, объединения государств, разделения государств и отделения части государства²⁶⁷.

²⁶⁶ См. выше, пункт 336 в связи со статьей 22, пункты 338 и 339 в связи со статьей 22, пункт 1, и пункт 341 в связи со статьей 22, пункт 2.

* Выделены изменения первоначального текста или добавления к нему.

²⁶⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 26.*

Сальвадор. Делегация Сальвадора заявила, что Комиссии удалось разрешить чрезвычайно сложный вопрос в рамках поразительно небольшого числа статей, которые не только охватывают существующее положение о правопреемстве государств в отношении договоров, но также ориентируются на будущее. Например, в статье 25 указывается, что за некоторыми исключениями любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии со статьями 12—21, будет считаться применимым в отношении всей территории нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий²⁶⁸.

Письменные замечания

354. *Нидерланды*²⁶⁹. Правительство Нидерландов направило следующие замечания:

В случаях объединения двух или нескольких зависимых территорий в одно новое независимое государство статьи 12—21 применяются. Договоры, которые продолжают действовать в результате этого применения, рассматриваются в соответствии со статьей 25 как действующие в отношении *всей* территории нового государства. Это означает, что другие государства — участники договоров, которые до независимости применялись лишь к одной части нового государства, встанут перед фактом применения их к более обширному району, чем район, к которому они первоначально согласились применять эти договоры. Вполне вероятно, что в связи с этим у них возникнут возражения в отношении некоторых договоров. Это иллюстрирует момент, подчеркнутый правительством Нидерландов... выше²⁷⁰; принцип равенства всех сторон в договоре требует, чтобы во всех случаях правопреемства государств, упомянутых в частях II, III и IV проекта, другие государства-участники имели право *возражать* против продолжения действия договоров в отношении государства-преемника. Правительство Нидерландов хотело бы обратить внимание на возможность наличия *противоречащих друг другу договоров*, которые действовали в отдельных частях данного государства до того, как они объединились в одно государство. Такие договоры не могут применяться одновременно ко всей территории нового государства. В таких случаях перед новым государством, в которое вошли обе части, стоит выбор: либо сделать заявление о правопреемстве в отношении лишь одного из договоров, либо объявить оба из них недействующими для себя.

²⁶⁸ Там же, 1323-е заседание, пункт II.

²⁶⁹ Замечания правительства Нидерландов были получены слишком поздно для цитирования их в предыдущей части настоящего доклада, но это оказалось возможным начиная со статьи 25. Полный текст замечаний см. ниже, стр. 385, документ A/9610/Rev.1, приложение I.

²⁷⁰ В пунктах 7 и 8 замечаний правительства, которые гласят:

7. Сохранение в силе договоров государства-предшественника в отношении оставшейся части его территории, а также сохранение применимости его договоров в отношении государств-преемников, о которых говорится в *статьях 25—28*, подлежат одному исключительно, которое вытекает из другого важного правила права договоров, кодифицированного в статье 62 Венской конвенции о праве международных договоров: из возможности сослаться на *коренное изменение обстоятельств* как на основание для прекращения договора или выхода из него. Правительство Нидерландов предполагает, что факт правопреемства государства может *сам по себе* быть коренным (радикальным) изменением обстоятельств, на которые могут ссылаться *все* заинтересованные государства (государство-предшественник, государство-преемник, другие государства-участники) как на основание для прекращения применимости договора. В этой связи проект мог бы быть более ясным. Возможность ссылки на ко-

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства направило следующее замечание:

Правило, содержащееся в подпункте *a*, предусматривает два возможных критерия — совместимость и «коренное изменение условий». В подпункте *b* статьи 10 предлагается только первый из них. На практике в отношении оговорки критерий совместимости применять не всегда легко. Критерий коренного изменения условий, который звучит сходно с критерием коренного изменения обстоятельств, является новшеством и на практике также может получать различные толкования. Представляется, что право, предлагаемое в подпункте *b*, может выйти за рамки того, что предусматривается в статье 29 Венской конвенции.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов заявило, что статья 25 предусматривает, что, когда новое независимое государство образуется из двух или более территорий, до получения независимости имевших различные договорные режимы, любой многосторонний договор, остающийся в силе в соответствии с предыдущими статьями, касающимися новых независимых государств, действует либо в отношении всей территории нового государства, либо только в отношении прежней территории, на которой он действовал, по усмотрению нового государства. Правительство США сомневается, разумно ли это правило, например, в том случае, если в результате может быть применена Венская конвенция о консульских сношениях к какому-либо консульскому округу в одной части государства, в то время как в отношении консульского округа, находящегося в другой части последнего, могут действовать другие правила. Другой пример: иммунитеты дипломатического агента могут меняться в зависимости от того, находится ли он в той части государства, которая охватывается Венской конвенцией о дипломатических сношениях. Правительство США предлагает исключить подпункт *b* данной статьи. От нового государства не требуется оставлять договор в силе, и подпункт *a* обеспечивает достаточную

решиное изменение обстоятельств упоминается лишь в *статьях 25—28*, но она должна была бы быть ясно изложена перед частями II, III и IV в качестве второй статьи общего характера, охватывающей, например, случай, изложенный в *статье 10*.

8. Принцип равенства всех сторон в договоре признается Комиссией в *статье 4*, в пункте 3 *статьи 12*, в пункте 3 *статьи 13*, в *статье 19* и в *статьях 22—24*. В рамках этих статей не только новые независимые государства имеют право просить о приеме их в качестве участников, но и «другие государства-участники» (пункт 1 *статьи 2*) имеют право высказать свое мнение по вопросу о непрерывности применения их договоров в отношении государства-преемника. Правительство Нидерландов хотело бы предложить, чтобы этот важный принцип был также признан в других случаях правопреемства государств в отношении многосторонних договоров: таким образом, чтобы каждое «другое государство-участник» имело право отказаться от установления договорных отношений с каким-либо государством-преемником, *если* только этот отказ не будет несовместим с предметом и целями договора (например, он был бы несовместим в случае, когда договор открыт для участия в нем «всех государств»).

защиту, позволяющую урегулировать такой необычный случай. Единственный трудный вопрос, не охватываемый подпунктом *a*, относится к такой ситуации, когда обязательства по многостороннему договору, применимые в одной части страны, вступают в противоречие с договорными обязательствами, действующими в другой ее части. В подобных случаях новое независимое государство, если оно желает оставить в силе оба договора, должно иметь право ограничивать их действие первоначальной территорией.

Замечания и предложения Специального докладчика

355. Не оспаривается принцип статьи 25, в которой предполагается, что в случае нового независимого государства, образованного из двух или более территорий, договор, продолжающий действовать в силу уведомления о правопреемстве, рассматривается как действующий в отношении всей территории этого государства. Однако правительство Нидерландов указало, что возможное расширение территориальной сферы действия договора, которое может вытекать из этого положения, подчеркивает создаваемое проектом статей неравенство между новым независимым государством и другими государствами — участниками многостороннего договора. Правительство Нидерландов, опираясь на принцип равенства всех участников договора, добивается включения положения — не только в случае, предусмотренном статьей 25, но также во всех других случаях правопреемства государств, упоминавшихся в частях II, III и IV проекта статей, — согласно которому другие государства-участники будут иметь право возражать против сохранения в силе их договоров в отношениях с государством-преемником.

356. Проблема «неравенства» уже рассматривалась в настоящем докладе, в частности в связи со статьей 12²⁷¹. Такого неравенства можно избежать, предоставив другому государству — участнику многостороннего договора право воспрепятствовать вступлению в силу договора между ними и новым независимым государством, если оно выдвинет возражения против уведомления о правопреемстве. Однако Специальный докладчик пришел к выводу, что введение системы возражений в целях второго и третьего пунктов статей 12 и 13 «противоречило бы общей цели статей части III проекта»²⁷². Однако этот вывод не обязательно является решающим в отношении статьи 25. В самом деле, можно сказать, что распространение действия договора на дополнительную территорию односторонним актом нового независимого государства без согласия (четко выраженного или подразумеваемого) другого государства-участника противоречит основному прин-

ципу согласия. С другой стороны, существующая в подобных вопросах практика, объем которой незначителен, по-видимому, подтверждает презумпцию, содержащуюся в статье 25, и принцип, закрепленный в ней, получил некоторую поддержку и не вызвал никакой критики, помимо той, которая подразумевается в замечаниях правительства Нидерландов²⁷³. В этих условиях, по-видимому, целесообразно сохранить основное положение статьи 25 в его нынешнем виде, несмотря на то что имеются известные соображения в пользу предоставления другому государству — участнику многостороннего договора права не соглашаться на распространение действия договора за пределы той территории, на которой он действовал до правопреемства государств.

Подпункт а

357. Фактически имеется три различных замечания по подпункту *a*. Во-первых, делегация Испании предлагает дополнительно предусмотреть в нескольких статьях исключение текстов, касающихся тех случаев, когда правопреемство коренным образом «изменяет условия действия договора». Правительство Нидерландов предложило включить в часть I статью общего характера, предусматривающую возможность ссылки на коренное изменение обстоятельств, не только в отношении статей 25—28, но также в отношении других случаев, охватываемых частями II, III и IV. Правительство Соединенного Королевства, с другой стороны, подвергло критике последнее условие, содержащееся в подпункте *a*, на том основании, что, хотя оно и аналогично условию «коренного изменения обстоятельств», оно является новым и на практике может иметь различные толкования.

358. Специальный докладчик, хотя он и не разделяет мнения делегации Испании в отношении всех статей, упомянутых ею, уже поддержал предложение о добавлении к подпункту *b* статьи 10 положения, касающегося коренного изменения условий действия договора²⁷⁴. Разумеется, это добавление мотивируется тем, что передача территории может иметь последствия, аналогичные последствиям создания нового независимого государства из двух или более территорий. В случаях, подпадающих под действие статьи 25, территориальные изменения, хотя они и не обязательно будут иметь последствия, которые дали бы повод для ссылки на коренное изменение обстоятельств в соответствии со статьей 62 Венской конвенции о праве международных договоров, могут так изменить условия действия договора, что было бы крайне несправедливо позволять но-

²⁷¹ См. выше, пункты 221—253.

²⁷² См. выше, пункт 252.

²⁷³ Упоминание правительством Нидерландов о противоречии друг другу договоров мы рассматриваем не как критику проекта статей, а как желание обратить внимание на проблему, с которой могут столкнуться новые независимые государства, образующиеся из двух или нескольких территорий.

²⁷⁴ См. выше, пункты 207—209.

вому независимому государству настаивать на распространении действия договора на всю его территорию. Поэтому включение этого положения в какой-то мере отвечает пожеланиям, высказанным в замечаниях правительства Нидерландов, которые обсуждались выше²⁷⁵.

359. Если бы последняя часть подпункта *a* была не более чем повторением положений статьи 62 Венской конвенции, то использованная формулировка была бы, разумеется, недостаточной. Именно потому, что эта формулировка иная, она является полезной и необходимой. Как указывалось в других местах в настоящем докладе, Специальный докладчик не одобрял бы частичного повторения положений Венской конвенции в проекте статей без достаточных оснований для этого в отношении того или иного положения. В целом, если рассматриваемая ситуация не требует включения какого-либо особого положения в текст проекта статей, не следует пытаться включать в него одни, а не другие статьи Венской конвенции. Что касается положений, которые должны рассматриваться в связи с правопреемством государств, то по отношению к ним должно применяться общее право международных договоров.

360. Учитывая вышензложенные соображения, Специальный докладчик не рекомендует исключать слова «или объединение территорий не влечет за собой коренного изменения условий действия договора», или добавлять положение о коренном изменении обстоятельств как статью общего характера в часть I проекта.

Подпункт *b*

361. Правительство Соединенного Королевства в своих замечаниях отметило, что право, предлагаемое в подпункте *b*, может выйти за рамки того, что предусматривается статьей 29 Венской конвенции. Возможно, это верно, но данный вопрос не вполне ясен. Хотя, как правило, в соответствии со статьей 29 Венской конвенции, договоры являются обязательными для каждого участника в отношении всей его территории, иное намерение может быть «установлено иным образом». Духу этого положения не противоречит разрешение новому независимому государству в обстоятельствах, в которых применяется статья 25, выразить в своем уведомлении о правопреемстве иное намерение. В любом случае это именно тот тип «вопроса», который можно справедливо рассматривать как «непредрешенный» положениями Венской конвенции (см. статью 73 Конвенции).

362. И наконец, имеется предложение правительства Соединенных Штатов об исключении подпункта *b* или, вернее, об ограничении его действия ситуацией, когда обязательства по мно-

гостороннему договору, применимые в одной части нового независимого государства, противоречат договорным обязательствам, применимым в другой его части. Это улучшение можно было бы, вероятно, принять, однако, по-видимому, нет веских причин, заставляющих сделать это. Ситуации, подобные приведенным в замечаниях правительства Соединенных Штатов, могут возникнуть, однако они возникали бы в результате применения новым независимым государством того или иного способа осуществления права выбора, предоставляемого статьей 25, а не в результате наличия права выбора, как такового. В итоге было бы, вероятно, целесообразнее допустить возможность ошибок со стороны нового независимого государства, нежели опасность создания трудностей в непредвиденных случаях путем ограничения сферы применения подпункта *b*.

363. По указанным выше причинам Специальный докладчик не предлагает никаких изменений в статье 25.

ЧАСТЬ IV

ОБЪЕДИНЕНИЕ, РАСПАД И ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВ

Статья 26. Объединение государств

Замечания правительства

Устные замечания

364. *Нидерланды.* Делегация Нидерландов в своих замечаниях по поводу правообразующих договоров и положения новых независимых государств заявила, что, разумеется, они должны иметь возможность отказываться от таких договоров, но нет необходимости предполагать, что они будут желать этого. Затем делегация, отметив, что в своем докладе Комиссия заняла более позитивную позицию в отношении эффективности многосторонних договоров, обратила внимание на комментарий²⁷⁶ к статье 26²⁷⁷.

Австралия. Обсудив проект статей, касающихся новых независимых государств, делегация Австралии заявила, что несколько другая проблема возникает, когда новое государство образуется путем объединения двух или более государств. Делегация согласилась с Комиссией в том, что в такой ситуации любой действующий договор между любым из этих государств и другими государствами должен оставаться в силе. Однако делегация оговорила свою позицию в отношении пункта 2 статьи 26. Хотя этот пункт представляет собой положение о строгом применении принципа согласия, делегация задает себе вопрос, не имеется ли серьезных доводов для менее жесткого применения этого принципа в та-

²⁷⁶ Пункт 30 комментария.

²⁷⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1317-е заседание, пункт 19.*

²⁷⁵ См. выше, пункты 355 и 356.

кой ситуации, с тем чтобы договор применялся к государству-преемнику в целом²⁷⁸.

Польша. Делегация Польши обратила внимание на комментарии по поводу объединения, распада государств и отделения части государств, содержащиеся в части IV проекта статей, и заявила, что эти проблемы — проблемы будущего, с которыми современному международному праву придется столкнуться²⁷⁹.

Дания. Делегация Дании заявила, что Комиссия приняла важные положения в отношении объединения, распада государств и отделения части государств. Это — формы правопреемства, которые, вероятно, будут иметь место в будущем, и Комиссия поступила правильно, пытаясь разработать положение об их правовом регулировании²⁸⁰.

Испания. Делегация Испании сделала замечания по поводу не совсем четкой формулировки пункта 2 с статьи 26²⁸¹.

Индия. Делегация Индии заявила, что Комиссия проявила похвальную дальновидность, разработав проекты положений, касающихся правопреемства государств в случаях объединения, распада государств и отделения части государства. Именно в этой области в будущем, вероятно, возникнут проблемы правопреемства²⁸².

Гана. Делегация Ганы полностью согласилась с взглядами делегации Нидерландов на проблемы, которые будут все чаще возникать в будущем в случаях объединения, распада государств и отделения части государства. По мнению делегации Ганы, можно сказать, что политическое единство, или интеграция, имеют место лишь тогда, когда государства, которые ранее были независимыми и суверенными, объединяются полностью или частично под одной общей политической властью²⁸³.

Египет. Делегация Египта считает, что существует известная диспропорция между той частью проекта статей, которая касается новых независимых государств, и другой частью, касающейся объединения, распада государств и отделения части государства, потому что в будущем именно из таких ситуаций чаще всего будет возникать правопреемство государств. Пункт 1 b статьи 26 и пункт 2 статьи 27 имеют слишком общий смысл и поэтому допускают различные толкования. Вся цель кодификации состоит в установлении норм, которые создадут условия для ста-

бильности. Делегация Египта не считает, что это будет достигнуто, если статьи будут сохранены в их нынешней форме²⁸⁴.

Сальвадор. Делегация Сальвадора отметила следующее: частью IV проекта предусматривается, что в случаях объединения, распада государств и отделения части государства договоры будут, как правило, оставаться в силе²⁸⁵.

Кувейт. По мнению делегации Кувейта, следует более тщательно рассмотреть вопрос объединения, слияния и распада государств, поскольку в современном мире такие ситуации встречаются часто²⁸⁶.

Новая Зеландия. Делегация Новой Зеландии заявила, что Комиссия, занимаясь нормами, которые касаются главным образом не эпохи деколонизации, отошедшей в настоящее время в значительной мере в прошлое, а объединения государств и их распада, значительно больше внимания уделяет непрерывности договорных отношений. По мнению делегации Новой Зеландии, такой подход оправдывается важными прецедентами — случаями, касающимися Объединенной Республики Танзании и Объединенной Арабской Республики, а также необходимостью обеспечить устойчивость в случаях слияния, которые вполне могут в будущем оказаться наиболее распространенными ситуациями, влекущими за собой правопреемство государств²⁸⁷.

Канада. Делегация Канады заявила, что статьи 26—28 поднимают сложные вопросы, и большинство правительств хотело бы обдумать их на досуге²⁸⁸.

Бельгия. Делегация Бельгии заявила, что Комиссия сочла возможным увязать принцип *tabula rasa* с принципом самоопределения. Возможно, логичнее было бы положить в основу принципа *tabula rasa* государственный суверенитет, который подразумевает, что государство не может быть связано никаким договором без своего согласия. В таком случае принцип *tabula rasa* устанавливался бы автоматически, ибо он является неотъемлемым элементом автономии нового государства в отношении как внутренних вопросов, так и международных отношений. В этой связи можно, пожалуй, сказать, что процесс деколонизации произвел чрезмерно большое впечатление на Комиссию, что побудило ее провести искусственное различие между «новыми независимыми государствами» и государствами, образующимися в результате отделения части существ-

²⁷⁸ Там же, 1319-е заседание, пункт 6.

²⁷⁹ Там же, 1320-е заседание, пункт 18.

²⁸⁰ Там же, 1321-е заседание, пункт 35.

²⁸¹ Там же, 1320-е заседание, пункт 25. См. также выше, пункт 353, в связи со статьей 25.

²⁸² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1321-е заседание, пункт 46.

²⁸³ Там же, 1322-е заседание, пункт 36.

²⁸⁴ Там же, 1323-е заседание, пункт 4. Фактически, согласно этому пункту, представитель Египта касается пункта b статьи 25 и статьи 27. Однако, что касается статьи 25, Специальный докладчик полагает, что его замечания имеют больше отношения к пункту 1 b статьи 26.

²⁸⁵ Там же, пункт 11.

²⁸⁶ Там же, пункт 16.

²⁸⁷ Там же, пункт 31.

²⁸⁸ Там же, 1324-е заседание, пункт 16.

вующего государства, объединения двух или более государств или распада государства. Делегация Бельгии считает, что достаточно одной категории, категории «нового государства», которая позволила бы сэкономить много слов и даже целые статьи²⁸⁹.

Объединенная Республика Танзания. Делегация Танзании заявила, что, ввиду того что процесс деколонизации почти завершен, встает вопрос, возникнет ли когда-нибудь такая ситуация, когда на практике будут ссылаться на статьи части III проекта. Поэтому правильно было бы сосредоточиться на случаях объединения, распада государств и отделения части государства, как предложили некоторые другие делегации²⁹⁰.

Письменные замечания

365. *Нидерланды.* Правительство Нидерландов заявило, что в части III проекта тщательно разработаны права государства-преемника на завершение процесса подписания, начатого его предшественником (путем ратификации, формулирования оговорок, выбора различных положений). Такие положения были бы равным образом полезны в случаях правопреемства государств, упомянутых в статьях 26 и 27.

Польша. Правительство Польской Народной Республики заявило, что в вопросе правопреемства в отношении договоров Комиссия приняла единственно правильный подход — а именно принцип «преемственности» в случаях различных видов правопреемства, например «объединения» или «распада» государств.

Швеция. Правительство Швеции заявило, что неясно, почему принцип самоопределения требует применения доктрины *tabula rasa* для новых независимых государств и государств, образующихся в результате отделения части государства (статья 28), но не для государств, образующихся путем объединения государств или распада государства (статьи 26 и 27).

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило, что оба критерия пункта 1*b* аналогичны критериям, предложенным в подпункте *a* статьи 25, но они применяются к различным вопросам: статья 26 — к вопросу продолжения действия договора, а статья 25 — к вопросу о территориальной сфере действия договора. В рамках пункта 2 статьи 26 применяется прямо противоположный подход к решению второго вопроса. Основание для такого различия не ясно.

Замечания и предложения Специального докладчика

366. Комиссия обсудила вопрос о том, какой смысл надлежит придать термину «объединение

²⁸⁹ Там же, пункт 23.

²⁹⁰ Там же, 1325-е заседание, пункт 29.

государств», и основополагающий принцип, который надлежит применять к правопреемству государств при таких обстоятельствах, на своих 1177—1179-м заседаниях²⁹¹. Значительное большинство членов Комиссии предпочло в данном случае принцип автоматического продолжения действия договоров принципу согласия. Хотя и было признано, что в государственной практике мало примеров применения этого принципа и что его принятие будет носить элемент прогрессивного развития международного права, он был принят в целях проекта статьи 26.

367. Принятие этого принципа тщательно обсуждалось Комиссией, и правильность ее выбора подчеркивается общей поддержкой, отраженной в замечаниях делегаций и правительств. Лишь в замечаниях делегации Бельгии, сделанных в Шестом комитете, отдается (в случае объединения государств) предпочтение принципу *tabula rasa* по сравнению с принципом продолжения действия договоров.

368. В этих условиях можно поддаться искушению и предложить Комиссии принять статью 26 без длительного обсуждения. Комиссию может побудить придерживаться этого курса немногочисленность замечаний по поводу деталей и последствий этой статьи. Однако можно отметить, что, хотя значение термина «союз государств» и основной принцип были тщательно обсуждены Комиссией, все последствия принятия этого принципа не были столь же подробно изучены. Могут потребоваться дополнительные разъяснения и изучение не только в силу замечаний правительств, но также в связи с тем значением, которое статья 26 имеет в проекте в целом, и вследствие необходимости обеспечить, чтобы ее применение на практике дало наиболее удовлетворительные результаты. В этой связи может быть полезно сделать некоторые замечания по поводу ситуаций, к которым будет применяться эта статья, а также по поводу положений самой статьи.

а) Объединение государств

369. Когда Специальный докладчик сэр Хэмфри Уолдок представил свои альтернативные тексты, озаглавленные «Статья 19. Образование союзов государств», он также дал определение термина «союз государств»²⁹². Это выражение обычно употреблялось специалистами по международному праву, и было естественно, что первоначально им пользовался Специальный докладчик. Однако в данном случае Комиссия не приняла предложенного определения и вообще какого-либо определения термина «союз государств». Фактически Комиссия изменила заголовок статьи, и он гла-

²⁹¹ Ежегодник..., 1972 год, том I, стр. 209 и далее, 1177-е заседание, пункты 62—82, 1178-е и 1179-е заседания, пункты 1—64 (рассмотрение статьи 19 проекта статей, предложенного сэром Хэмфри Уолдоком).

²⁹² См. Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 22, документ A/CN.4/256 и Add.1—4, статья 19 и предложенный для статьи 1 подпункт *h*.

сил: «Статья 26. Объединение государств». По существу, Комиссия определила смысл термина «объединение государств», поместив в начале пункта 1 слова «при объединении двух или более государств в одно государство».

370. На первый взгляд, кажется, что эти слова охватывают любую ситуацию, когда два или более государств объединяются в единое государство, какой бы ни была конституционная структура государства после этого. Такое толкование подтверждается комментарием. Непосредственно относящийся к данной статье пункт комментария завершается фразой: «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»²⁹³.

371. В связи с тем, что в выражении «объединение государств» вкладывается весьма широкий смысл, может оказаться необходимым обсудить связь между выражением «переход территории», употребляемым в рамках статьи 10, и выражением «объединение государств» — в рамках статьи 26. Если применение статьи 10 ограничивается переходом территории от одного государства к другому, то не возникает никаких проблем, и обе статьи, по-видимому, дополняют друг друга. Если, с другой стороны, статья 10 должна применяться также в том случае, когда территория какого-либо государства полностью поглощается территорией другого государства, то, по-видимому, эти две статьи совпадают лишь частично, и возможны противоречия между их положениями. Если одно государство поглощает целиком территорию другого государства, то, на первый взгляд, трудно усмотреть различие между этой ситуацией и ситуацией, когда два или более государств объединяются, — ситуацией, которая подпадает под действие статьи 26. Во всяком случае, если учесть положения статей 6 и 31, которые исключают из сферы действия проекта статей ситуацию, когда одно государство поглощает другое в результате применения силы, то трудно представить, какие имеются возможности применения статьи 10 в случае полного поглощения территории одного государства другим. Если же считать, что необходимо проводить различие, основываясь на внутренней конституционной структуре государства после поглощения им территории другого или после объединения государств, то, по-видимому, это будет противоречить концепции «объединения государств», принятой в целях статьи 26.

372. По мнению Специального докладчика, в данном случае возникает вопрос, который требует дальнейшего обсуждения и в который, возможно, целесообразно внести некоторую ясность, если не путем изменения текста статьи 10 или

²⁹³ Пункт 2 комментария к статье 26.

статьи 26, то, по меньшей мере, путем определенного разъяснения в комментарии.

б) Положения статьи

373. Ряд делегаций сделал замечания по поводу сложности вопросов, затрагиваемых статьей 26, и по поводу необходимости более тщательного обсуждения статей, содержащихся в части IV. Отмечалось различие между подробными положениями, касающимися новых независимых государств и содержащимися в части III, и сравнительно сжатыми положениями статей 26, 27 и 28.

374. В качестве замечания общего характера можно сказать, что сложность положений статей, содержащихся в части III, обусловливается характером предлагаемого подхода, вытекающего, в частности, из права, предоставляемого новому независимому государству, сохранить в силе многосторонние договоры путем направления уведомления о правопреемстве. Можно думать, что там — как в статье 26, — где содержится положение об автоматическом сохранении договоров в силе, нет необходимости предусматривать такие подробно сформулированные положения, как, например, положения статьи 17 (Уведомление о правопреемстве) и статьи 18 (Последствия уведомления о правопреемстве). То, что положения части III более подробны, само по себе не является основанием для усложнения положений части IV. Тем не менее может представиться желательным обсудить в свете положений части III вопрос, достаточно ли внимания уделено положениям части IV. Однако на основании замечаний правительств можно заключить, что Комиссия не должна заходить слишком далеко в этом направлении. Например, хотя делегация Канады и заявила, что статьи 26—28 поднимают сложные вопросы, которые большинству правительств хотелось бы обдумать на досуге, правительство Канады в действительности не представило никаких замечаний по этим статьям. Может представиться обоснованным следующий вывод: по зрелом размышлении большинство правительств пришло к заключению, что, хотя статьи имеют краткий текст, они не требуют многих дополнительных положений.

375. С учетом этих общих замечаний может представиться теперь удобным рассмотреть поочередно каждый пункт статьи 26, а затем — предложение правительства Нидерландов о дополнительных положениях.

Пункт 1

376. По мнению делегации Египта, пункт 1 *b* носит слишком общий характер и допускает различные толкования. По мнению делегации, цель кодификации состоит в установлении правоотношений, обеспечивающих стабильность, но она не считает, что рассматриваемые положения в их нынешней форме обеспечат эту стабильность. За-

мечания правительства Соединенного Королевства, хотя и составленные в форме просьбы обосновать различия в некоторых положениях статей 25 и 26, следует, вероятно (с учетом замечаний этого правительства по статье 25), понимать как критику, в известной мере аналогичную по смыслу критическим замечаниям делегации Египта. Вопрос состоит в том, удовлетворительны ли несовместимость или коренное изменение условий действия договора в качестве критерия (в соответствии с пунктом 1 статьи 26) для исключения данного договора из действия принципа о сохранении в силе договоров. Поскольку, разумеется, не может быть принципиальных возражений против критерия несовместимости условий, вопрос, по существу, сводится к тому, не является ли критерий коренного изменения условий либо слишком широким, либо слишком расплывчатым для применения.

377. Можно отметить, что многие положения проекта статей будет трудно применять, если не будет налицо доброй воли со стороны всех заинтересованных государств. Однако это не помешало Комиссии принять положения, которые, по ее мнению, правильны в принципе. Кроме того, в целом этот подход к составлению статей не вызвал серьезной критики со стороны правительств. Разумеется, желательным является такое положение, когда можно быть уверенным в его применении. Но положение, которое в принципе разумно, не должно, по мнению Специального докладчика, отвергаться просто потому, что оно может вызвать трудности в применении. Окончательная формулировка пункта 1 *b* может представляться спорной, но Специальный докладчик присоединяется к тем, кто выступил за включение слов «или объединение государств не влечет за собой коренного изменения условий действия договора». Разумеется, если можно уточнить эту формулировку, это следует сделать, но Специальный докладчик не предлагает исключить эти слова.

378. С другой стороны, возможно, представится желательным более подробно разъяснить в комментарии, почему эти слова были использованы, и какие последствия, как ожидается, они будут иметь. Возможно, также желательно дать некоторые разъяснения в ответ на вопросы, поднятые правительством Соединенного Королевства.

Пункт 2

379. Делегация Австралии зарезервировала свою позицию в отношении пункта 2. Признавая, что этот пункт является положением о строгом применении принципа согласия, делегация задает вопрос, нет ли серьезных доводов в пользу менее жесткого применения этого принципа в такой ситуации, с тем чтобы договор применялся к государству-преемнику в целом. Замечание делегации Австралии является единственным замечанием в этом смысле. Поскольку не имеется ка-

ких-либо очевидных причин, трудно усмотреть, какие существуют «серьезные доводы» в пользу отказа от принципа согласия и изменения положений пункта 2. Разумеется, Комиссии следует обсудить этот вопрос, но Специальный докладчик не имеет никаких предложений в этой связи.

Пункт 3

380. Специальный докладчик говорит, что замечаний правительств по поводу пункта 3 нет, но отмечает, что смысл пункта в данной редакции не совсем точно соответствует намерению, выраженному в комментарии. Это намерение заключается, по-видимому, в желании предусмотреть ситуацию, когда «еще одно государство объединяется с государствами, уже объединенными в одно государство»²⁹⁴. Несомненно, подразумевается именно та ситуация, когда за одним случаем правопреемства государства быстро следует другой случай правопреемства в результате объединения государств. По-видимому, намерение предусмотреть такую ситуацию не осуществляется, если используется выражение «государство-преемник».

381. Кроме того, можно оспаривать необходимость включения данного пункта, поскольку, когда правопреемство имеет место в силу объединения двух или нескольких государств в одно государство, последнее, предположительно, становится государством и в следующем процессе объединения будет уже не «государством-преемником», а «государством-предшественником». Специальный докладчик не вносит никакого конкретного предложения в этой связи, но предлагает Комиссии вновь обсудить вопрос о необходимости данного пункта и его редакцию.

с) Завершение процесса подписания

382. Правительство Нидерландов обратило внимание на то, что в части III проекта тщательно разработаны права государства-преемника на завершение процесса подписания, начатого его предшественником (путем ратификации, формулирования оговорок, выбора различных положений), и высказало предположение, что подобные положения были бы равным образом полезны в упомянутых в статьях 26 и 27 случаях правопреемства государств. Правительство в своих замечаниях ссылается как на статью 26, так и на статью 27, но, поскольку условия различны, его замечания по каждой статье будут рассмотрены отдельно.

383. Статьи, на которые, по-видимому, ссылается правительство Нидерландов, следующие: статья 13 (Участие в многосторонних договорах, еще не вступивших в силу), статья 14 (Ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником), статья 15 (Оговорки) и статья 16 (Согласие на обя-

²⁹⁴ Пункт 31 комментария.

зательность части договора и выбор различных положений). По поводу каждой из этих статей высказываются различные соображения, и пока еще не ясно, сохранит ли Комиссия статью 14.

384. Можно отметить, что статьи 26 и 27 в их нынешнем виде имеют ту же основу, что и статья 12, то есть они касаются договоров, действующих на дату правопреемства государств. Дело обстоит иначе в отношении всех положений статей 13, 14, 15 и 16. Для обсуждения этого замечания правительства Нидерландов необходимо изучить каждую из этих статей поочередно.

385. Статья 13 касается многостороннего договора, который не вступает в силу на дату правопреемства государства, если до этой даты государство-предшественник стало договаривающимся государством. Статья 13 позволяет, с оговоркой на свои положения, новому независимому государству путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве договаривающегося государства в отношении данного договора. Цель статьи 26 в ее нынешнем виде, по-видимому, сводится к лишению государства, образованного в результате объединения государств, преимуществ, вытекающих из статуса какого-либо из государств-предшественников как договаривающегося государства в тех случаях, когда договор не вступил в силу до даты правопреемства. С логической точки зрения несколько трудно понять, почему новое независимое государство должно иметь возможность пользоваться преимуществами такой ситуации, в то время как результатом объединения государств, при котором автоматически продолжается действие договоров, должно быть сведение к нулю последствий данного одним или несколькими объединяющимися государствами согласия на обязательность для них договоров. Для проведения различия между статьями могут иметься серьезные основания, но они не вполне очевидны. Разумеется, есть различие, заключающееся в том, что новое независимое государство, направляя уведомление о правопреемстве, фактически выражает свое собственное согласие быть связанным договором, в то время как государство, образованное объединением государств, будет связано автоматически. Тем не менее с учетом желательности поощрения участия в многосторонних договорах следовало бы, может быть, предусмотреть, что в таких случаях новое государство считается связанным согласием одного или более государств-предшественников.

386. Однако, по мнению Специального докладчика, доводы в пользу включения такого положения недостаточно убедительны и ясны, чтобы оправдать представление Комиссии какого-либо предложения в отношении статьи 26, но он предлагает Комиссии обсудить этот вопрос.

387. Что касается положений статьи 14, то они относятся к ситуации, когда государство-пред-

шественник не дало своего согласия быть связанным данным договором, но новому независимому государству тем не менее предоставляется право использовать (путем ратификации, принятия или утверждения договора) возможность подписания договора государством-предшественником. Хотя и можно представить себе автоматическое сохранение в силе договоров в том случае, когда какое-либо государство дало свое согласие быть связанным договором, трудно считать такой подход разумным в том случае, когда государство не связано договором, а лишь подписало договор. Разумеется, обсуждение самой статьи 14 может пролить новый свет на этот вопрос, но пока Специальный докладчик не рекомендовал бы предоставлять преимущества, предусмотренные статьей 14, в случае объединения государств.

388. Что касается статьи 15, посвященной оговоркам, автоматическое сохранение в силе договоров, предусмотренное статьей 26, не оставило бы никаких возможностей уместного формулирования оговорок. Статья 15 прямо связана с положением об уведомлении о правопреемстве, которое считается соответствующим одному из случаев, когда государство может сформулировать оговорку в соответствии со статьей 19 Венской конвенции. По-видимому, нет никаких оснований для того, чтобы государство, образованное объединением двух или более независимых государств, приобретало после этого право изменить действующие оговорки или формулировать новые. Лежащий в основе этой статьи принцип состоит в том, что в случаях, подпадающих под действие статьи 26, государство-преемник принимает договоры государства-предшественника в том виде, в каком они находились на дату правопреемства государств. Поэтому Специальный докладчик предлагает Комиссии не принимать предложение правительства Нидерландов, поскольку оно касается оговорок.

389. По аналогичным соображениям Специальный докладчик не рекомендует Комиссии использовать положения статьи 16 в целях статьи 26.

Статья 27. Распад государства

Замечания правительств

Устные замечания

390. *Финляндия.* Делегация Финляндии заявила, что статья 27, касающаяся распада государства, поддерживает принцип сохранения договоров в силе. Хотя применение этого принципа представляется совершенно законным в случае распада союза государств, члены которого зачастую обладают известной мерой международной правосубъектности, делегация выражает сомнение в том, что оно приемлемо в случае объединенного

[унитарного?] государства, когда следовало бы применять принцип *tabula rasa*²⁹⁵.

*Испания*²⁹⁶.

Бельгия. Делегация Бельгии отметила, что статья 15 должна была бы, как и предыдущие статьи, основываться на принципе *tabula rasa* и предусматривать, что новое государство должно было бы возобновить оговорку, сделанную государством-предшественником, если оно намеревается сохранить ее по отношению к себе. То же замечание касается статьи 27: можно задать вопрос, не должен ли принцип *tabula rasa* привести к выводу, прямо противоположному выводу, сделанному Комиссией²⁹⁷.

Замбия. Что касается статей 27 и 28, то делегации Замбии трудно согласиться с необходимостью проведения различия между распадом государства и отделением части государства, а также с необходимостью предусмотреть, что в первом случае договорные отношения продолжают, тогда как во втором случае будет применяться принцип *tabula rasa*. Целесообразно, хотя бы по соображениям последовательности, применять одно и то же положение к обоим ситуациям, если только не указывается особо, что распад относится к союзу ранее независимых государств²⁹⁸.

Письменные замечания

391. *Чехословакия.* Правительство Чехословакии заявило, что статья 27 касается правопреемства в отношении договоров государств, которые возникают после распада прежнего государственного образования. По его мнению, в таких случаях следует, как правило, установить принцип *tabula rasa*. Нынешняя формулировка, в которой содержится ссылка на этот принцип в пункте 2 только в качестве исключения, неудовлетворительна (Чехословакия, образованная в 1918 году как независимое государство после распада Австро-Венгрии, придерживалась в своей практике принципа *tabula rasa*).

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики заявило, что по различным причинам оно не может согласиться с установлением принципа автоматического сохранения договоров в силе в случае распада государства, как это предусмотрено в статье 27. В отличие от объединения (статья 26) распад государства, как правило, происходит без наличия договора, то есть против воли существующего государства. С точки зрения социальных условий любые такие госу-

дарства являются новыми государствами, положение которых после правопреемства не должно, по принципиальным соображениям, быть хуже положения «новых независимых государств». Поэтому трудно понять, почему статья 27 содержит те же положения, что и статья 26. Правительство отметило далее, что, хотя пункт 2 статьи 27 и предусматривает исключения из положения об автоматическом сохранении договоров в силе, предоставляя, таким образом, ограниченное право выбора государству-преемнику, этого, несомненно, недостаточно. Так как, по существу, распад государства можно сравнить скорее с деколонизацией, чем с объединением государства, то, по мнению правительства ГДР, в данном случае принцип *tabula rasa* следует установить как правило, а не как исключение. Кроме того, правительство хотело бы подчеркнуть свое мнение, что в проекте следовало бы уделить больше внимания желательности сохранения в целом существующего состояния международных договорных отношений постольку, поскольку они установились в соответствии с общепризнанными принципами международного права.

Нидерланды. Правительство Нидерландов также представило следующие замечания:

Статьи 27 и 28. Эти статьи представляют особый интерес для Королевства Нидерландов. Королевство состоит из трех стран: Нидерландов, Нидерландских Антильских островов и Суринама. Если Нидерландские Антильские острова и Суринам в ближайшем будущем станут независимыми государствами, то с чисто правовой точки зрения статья 27 настоящего проекта будет применяться вследствие действия конституционных норм, изложенных в *Statuut voor het Koninkrijk*. Однако с исторической точки зрения, возможно, целесообразнее было бы применять пункт 2 статьи 28 к Антильским островам и Суринаму, а пункт 1 статьи 28 — к Нидерландам. Вообще говоря, в большинстве случаев распада государств правосубъектность первоначального государства с исторической точки зрения продолжает воплощаться в одной из его составных частей. Ряд договоров Королевства был заключен или депонирован в отношении лишь одной или двух из его составных частей; это упоминается в ратификационных грамотах или в уведомлениях о депонсации. Если должна применяться статья 28, то не ясно, охватывается ли этот случай словами, содержащимися в подпункте 1 *b* «[если только] из договора или объекта и цели договора не явствует...». В этом отношении формулировка статьи 29 Венской конвенции: «если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом *...», по-видимому, больше отвечает цели²⁹⁹.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов заявило, что различие между распадом государства (статья 27) и отделением части государства (статья 28) весьма неясно. Главное различие, по-видимому, заключается в том, что при распаде государства государство-предшественник перестает существовать, тогда как при отделении части государства остающаяся часть продолжает оставаться государством-предшественником. Это различие представляет

²⁹⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 3.*

²⁹⁶ См. выше, пункт 353 в связи со статьей 25.

²⁹⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункт 24.* См. также выше, пункт 364 в связи со статьей 26.

²⁹⁸ Там же, 1326-е заседание.

* Курсив правительства Нидерландов.

²⁹⁹ См. также выше, пункт 365 в связи со статьей 26.

ся в значительной мере номинальным. Если государство А делится пополам и одна половина называется государством В, а другая — государством С, то должно ли это приводить к каким-то иным результатам, чем в том случае, когда государство А делится пополам и одна половина называется государством В, а другая — государством А или наоборот? Практика, приведенная в комментариях к этим двум статьям, не очень содействует проведению более четкого различия между этими двумя ситуациями. По мнению правительства, статья 28 излишне усложняет проект статей, и понятие «нового независимого государства» достаточно широко, чтобы включать в себя отделение части государства во всех тех случаях, когда подлежат применению нормы, содержащиеся в части III.

Замечания и предложения Специального докладчика

392. Из замечаний правительств по статье 27 возникают два основных вопроса. Во-первых, существует ли между «распадом государства» (статья 27) и «отделением части государства» (статья 28) достаточное большое различие, для того чтобы рассматривать и «распад государства» как особую категорию? Во-вторых, если «распад государства» должен рассматриваться как отдельная категория, то должна ли соответствующая статья основываться на принципе автоматического сохранения договоров в силе, на принципе согласия или на принципе *tabula rasa*. Если нет действительного различия между этими двумя категориями, то излишне иметь две статьи, охватывающие их. С другой стороны, даже если в действительности имеется различие между ними, то из этого не следует автоматически, что они должны регулироваться различными нормами.

а) Различие между «распадом государства» и «отделением части государства»

393. Из обсуждений, проходивших в Комиссии³⁰⁰, явствует, что на разработку статьи (тогда статья 20: Распад союза государств) влияли традиционный смысл выражения «союз государств» и предположение, что составные части союза сохраняют известную меру международной правосубъектности во время существования союза. Возможно, эта концепция воздействовала, может быть незаметно, на мнение членов Комиссии о различии между распадом государства и отделением части государства. Однако Комиссия не сохранила концепции «союза государств» ни в отношении статьи 19, ни в отношении статьи 20 (в настоящее время статьи 26 и 27). Напротив, в отношении статьи 27, а также статьи 26, за отправной момент проекта статей была принята концепция «государства». Это подразумевает, что

с точки зрения как статьи 27, так и статьи 26 внутренняя структура государства несущественна: этот момент четко объясняется в комментарии к статье 27³⁰¹. С точки зрения современного международного права — это, по-видимому, разумный подход, но встает вопрос о том, имеется ли в таком случае какое-либо действительное различие между государством, которое делится на части, и государством, от которого отделяется часть. Можно сказать, что в обоих случаях государство делится на части.

394. Соображения такого рода отражены в комментариях делегации Финляндии и правительства Соединенных Штатов. Правительство Соединенных Штатов заявило, что различие между обеими категориями весьма туманно. По мнению правительства США, главное различие заключается в том, что при распаде государство-предшественник перестает существовать, тогда как при отделении части государства остающаяся часть продолжает оставаться государством-предшественником. Правительство США охарактеризовало это различие как «в значительной мере номинальное».

395. По мнению Специального докладчика, имеется четкое теоретическое различие между распадом государства и отделением части государства. В самом деле, правительство Соединенных Штатов само определило это различие. В первом случае государство-предшественник исчезает; во втором случае государство-предшественник продолжает существовать после отделения. Это теоретическое различие вполне может иметь последствия в области правопреемства в отношении договоров. Возьмем пример, который трудно представить: государство А состоит из четырех частей, каждая из которых в известной мере территориально обособлена и имеет различия с точки зрения этнического состава и культуры населения. Если одна часть отделяется от государства А, международная правосубъектность государства А продолжает существовать. Если, с другой стороны, государство распадается и каждая из четырех частей становится независимой, международная правосубъектность государства А исчезает. В данном случае, разумеется, есть вероятность, что одна из четырех частей может продолжать считаться государством А и по-прежнему обладать его международной правосубъектностью. Тогда то, что в противном случае называлось бы распадом государства, будет считаться отделением частей государства.

396. То обстоятельство, что в отдельных случаях может оказаться трудным определить, имеет ли место распад или отделение, не влияет на теоретическое различие; это обстоятельство также, по мнению Специального докладчика, не умаляет значения сохранения этого различия, так что его можно было применять там, где нужно.

³⁰⁰ Ежегодник..., 1972 год, том I, стр. 229 и далее, 1180-е заседание, пункты 15—72, и 1181-е заседание, пункты 1—43.

³⁰¹ Пункт 12 комментария.

б) *Последствия проведения различия между распадом государства и отделением части государства*

397. Если признать, что существует по меньшей мере теоретическое различие между распадом государства и отделением части государства, то из этого не обязательно следует, что и в том, и в другом случае последствия правопреемства государств для частей, которые становятся новыми государствами, должны быть различны. Иными словами, можно будет рассматривать новые государства, образовавшиеся в результате распада старого государства, как части, которые отделяются, в то время как старое государство продолжает существовать. Однако в любом случае придется предусмотреть сохранение в силе договоров в отношении старого государства, если оно продолжает существовать после отделения.

398. В ряде замечаний правительств поднимается вопрос о том, следует ли в случае распада государства применять принцип сохранения в силе договоров или принцип *tabula rasa*. Во многих замечаниях проявляется тенденция в пользу применения второго принципа: в их число входят замечания делегаций Финляндии, Бельгии и Замбии, а также замечания правительств Чехословакии, Германской Демократической Республики, Нидерландов и Соединенных Штатов Америки. По существу, в некоторых из этих замечаний оспаривается важность идеи о проведении различия между распадом государства и отделением части государства именно в связи с последствиями. В замечаниях содержится та мысль, что нет никаких серьезных оснований для применения принципа сохранения договоров в силе по отношению к новым государствам, образованным в результате разделения, и принципа *tabula rasa* — по отношению к государствам, возникающим в результате отделения от существующего государства.

399. К сожалению, прецеденты немногочисленны, а доводы, основанные на принципах международного права, включая принципы, касающиеся договоров, далеко не убедительны. В обеих категориях случаев можно приводить доводы исходя из принципа самоопределения, применяемого к новому государству, и из необходимости поддерживать устойчивость и непрерывность договорных отношений.

400. В замечаниях правительств довод в пользу сравнения положений статьи 27 с положениями статьи 28 наиболее энергично отстаивается правительством Германской Демократической Республики, которое заявило, что оно не может согласиться с установлением принципа автоматического сохранения договоров в силе в случае распада государства, как это предусмотрено в статье 27. Правительство этой страны указало, что распад государства, как правило, происходит без договора, против воли существующего государст-

ва и что в плане социальных условий государства, образованные таким образом, являются новыми государствами, положение которых «по принципиальным соображениям не должно быть хуже положения "новых независимых государств"». Правительство ГДР считает, что исключений, которые предусмотрены в пункте 2, недостаточно для государства-преемника. В противоположность объединению государств, заявило правительство, распад следует сравнивать с деколонизацией, и оно пришло к выводу, что принцип *tabula rasa* следует в случаях распада установить как правило, а не как исключение. Однако можно отметить, что правительство Германской Демократической Республики в своих замечаниях подчеркнуло далее свою заинтересованность в сохранении существующего состояния международно-договорных отношений и указало, что в проекте этому вопросу следует уделить больше внимания. Это, на первый взгляд, довод в пользу сохранения принципа, закрепленного в статье 27.

401. В отношении аргументации Германской Демократической Республики можно отметить, что между случаями, подпадающими под действие статьи 27, и случаем возникновения нового независимого государства существует важное различие по существу. Там, где имеет место распад государства, договор, заключенный государством-предшественником, заключается от имени всего государства. Можно предположить, что он был заключен с согласия населения всех частей государства и, пока государство продолжает существовать, он является обязательным для всего государства. Это положение весьма отличается от положения зависимой территории, которая, хотя, с ней и могут консультироваться относительно распространения на нее действия договора, как правило, не играет никакой роли в фактическом управлении данным государством и поэтому не может считаться ответственной за заключение договора, как такового. Те же замечания могут быть сделаны по поводу положения части государства, которая отделяется и становится независимой. Однако в этом случае, вероятнее всего, данная часть государства была в положении, больше напоминающем положение зависимой территории. Действительно, вполне возможно, что попытка навязать применение того или иного договора может стать причиной отделения части государства.

402. Должен ли в случае распада государства применяться принцип сохранения договоров в силе или принцип *tabula rasa* — это вопрос, который Комиссии придется обсудить весьма тщательно. Со своей стороны, Специальный докладчик считает, что трудно прийти к какому-либо определенному выводу. Однако в целом, учитывая соображения, подобные изложенным в предыдущих пунктах, включая, в частности, желательность сохранения непрерывности и устойчи-

ности договорных отношений, Докладчик склонен там, где это возможно, сохранить статью 27 и различие, проведенное между этой статьей и статьей 28.

с) Детали проекта статьи

403. Лишь в замечаниях делегации Египта и правительства Нидерландов говорится о редакции статьи. Что касается критических замечаний делегации Египта по поводу охвата исключения, приведенного в пункте 2 статьи 27, то у Специального докладчика нет добавлений к замечаниям, сделанным в связи со статьей 26³⁰². Редакционный вопрос, поднятый правительством Нидерландов, относится к статье 28 и будет рассмотрен в связи с пунктом 1 b этой статьи.

д) Завершение процесса подписания

404. Как указывается выше³⁰³, замечания правительства Нидерландов ставят вопрос о том, следует ли применять к случаям, подпадающим под действие статей 26 и 27, положения статей 13, 14, 15 и 16. В связи со статьей 26 положение в отношении каждой из этих статей было рассмотрено в отдельности³⁰⁴. Достигнутое предварительное соглашение сводится к тому, что, хотя и было бы, может быть, уместно приспособить положения статьи 13 к случаям, подпадающим под действие статьи 26, этого не следует делать в отношении статей 14, 15 и 16.

405. Этот вывод основывался главным образом на характере принципа автоматического сохранения договоров в силе и, хотя обстоятельства в случаях, подпадающих под действие статьи 27, являются иными, по существу, видимо, применимы те же соображения. Поэтому Специальный докладчик придерживается того мнения, что, хотя положения статьи 13 и можно приспособить к случаям, подпадающим под действие статьи 27, этого не следует делать в отношении статей 14, 15 и 16.

Статья 28. Отделение части государства

Замечания правительств

Устные замечания

406. *Франция.* Делегация Франции задает вопрос, какие веские причины технического характера заставили Комиссию провести в своем проекте различие между тем, что она называет «новыми независимыми государствами», и государствами, возникшими в результате «отделения части государства». Это — расплывчатая неюридическая концепция, и то, что Комиссия в конечном счете приняла идентичное решение для обоих случаев, означает, что для принятия данной концепции существует даже еще меньше

оснований. Возможно, следовало бы серьезно рекомендовать Комиссии сосредоточиться на юридических концепциях, которые более широко используются в международно-правовой терминологии, и особенно на проблемах, которые могут возникнуть в тех случаях, когда речь идет о протекторатах, мандатах или соглашениях об опеке³⁰⁵.

Испания. Делегация Испании отметила, что понятие идентичности или сохранения в силе договоров государств в противовес понятию правопреемства затрагивается только в статье 28 и что Комиссия могла бы рассмотреть возможность изучения в более общем плане понятия сохранения в силе договоров государства³⁰⁶.

*Бельгия*³⁰⁷.

*Замбия*³⁰⁸.

Письменные замечания

407. *Нидерланды*³⁰⁹.

Соединенное Королевство. По мнению правительства Соединенного Королевства, пункт 1 статьи 28 следует включить в часть III, которая может быть расширена за счет включения государств-преемников, не являющихся новыми независимыми государствами. Пункт 2 станет излишним, если принять предложенное в замечаниях Соединенного Королевства определение понятия «новое независимое государство» (пункт 1 f статьи 2).

*Соединенные Штаты Америки*³¹⁰.

Замечания и предложения Специального докладчика

408. В замечаниях делегаций и правительств не оспораиваются принципы, лежащие в основе статьи 28. В самом деле, как уже отмечалось в связи со статьей 27, в этих замечаниях, пожалуй, проявляется тенденция к тому, чтобы рассматривать случаи появления новых государств, возникающих в результате распада какого-либо государства, таким же образом, как случай возникновения государств путем отделения частей государства.

409. Однако в связи со статьей 28 в ряде замечаний фактически предлагается рассматривать новое государство, возникающее в результате отделения, таким же образом, как и «новое независимое государство». Делегации Франции и Бельгии и правительства Соединенного Королевства

³⁰⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1318-е заседание, пункт 14.*

³⁰⁶ *Там же, 1320-е заседание, пункт 24.* См. также выше, пункт 353 в связи со статьей 25.

³⁰⁷ См. выше, пункт 364 в связи со статьей 26.

³⁰⁸ См. выше, пункт 390 в связи со статьей 27.

³⁰⁹ См. выше, пункт 391 в связи со статьей 27.

³¹⁰ Там же.

³⁰² См. выше, пункты 376—378.

³⁰³ См. выше, пункты 382 и 383 в связи со статьей 26.

³⁰⁴ См. выше, пункты 385—389.

и Соединенных Штатов в своих замечаниях придерживаются этого мнения. Как указывается в замечаниях правительства Соединенных Штатов, концепция «нового независимого государства» достаточно широка, чтобы включать в себя отделение части государства во всех тех случаях, в которых рекомендуется применение норм, содержащихся в части III. Смысл этих замечаний, по-видимому, сводится к тому, что текст статьи 28 следует включить в положения части III и что соответствующим образом следует изменить определение «нового независимого государства», приведенное в пункте 1 f статьи 2. Фактически правительство Соединенного Королевства предложило поправку к этому определению с целью отразить это соображение. Правительство этой страны предложило заменить слова «зависимой территорией, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным» словами «частью территории государства-предшественника».

410. Выше, в настоящем докладе³¹¹ Специальный докладчик предложил Комиссии отложить принятие решения по этим замечаниям Соединенного Королевства до тех пор, пока она не закончит обсуждение статьи 28. Если Комиссия примет решение сохранить статью 28 как самостоятельную статью, отдельную от части III проекта, то в таком случае поправка Соединенного Королевства вряд ли потребует дальнейшего обсуждения. Если же, напротив, Комиссия примет решение включить статью 28 в часть III, в таком случае придется в надлежащее время обсудить предлагаемую поправку к пункту 1 f статьи 2. Иными словами, принятие определения должно следовать за принятием решения по существу, а не наоборот.

411. Делегация Франции также предложила Комиссии сосредоточить свое внимание на проблемах, которые могут возникнуть в тех случаях, когда речь пойдет о протекторатах, мандатах или соглашениях об опеке. Однако эти вопросы были поставлены в 1972 году в рамках прежней, представленной предыдущим Специальным докладчиком статьи 18, которую Комиссия не утвердила. Специальный докладчик считает, что этот вопрос не следует на данной стадии вновь ставить на обсуждение.

412. В связи с поднятым в замечаниях общим вопросом Специальный докладчик ссылается на ту часть настоящего доклада, в которой рассматривается расположение статей проекта, и в частности на последний пункт его собственных замечаний³¹². Там отмечается, что пункт 1 статьи 28 разъясняет положение государства, которое продолжает существовать, после того как часть его территории отделилась и стала государством, а также уточняется, что случаи, кото-

рые рассматриваются в части III проекта статей, отличаются от случаев, которые касаются статьи 28. Часть III касается новых государств, которые ранее были *зависимыми* территориями, в то время как статья 28 касается новых государств, которые ранее были неотъемлемой составной частью территории какого-либо государства. Было высказано предварительное мнение о том, что представляется целесообразным в ходе составления проекта рассматривать эти два случая раздельно³¹³.

413. По зрелом размышлении Специальный докладчик, учитывая замечания правительств и замечания и высказывания членов Комиссии, не видит оснований для изменения этой предварительной точки зрения. Хотя и верно то, что согласно статье 28 положения о «новых независимых государствах» применяются к государствам, возникающим в результате отделения от существующего государства, эти ситуации по существу различны в силу статуса территории, которым она обладает до достижения ею независимости. Какими бы внешне логичными ни казались доводы в пользу включения статьи 28 в часть III проекта, Специальный докладчик считает, что было бы лучше в настоящем проекте статей сохранить статью 28 как отдельное положение.

414. Единственным другим замечанием по статье 28, которое, по-видимому, заслуживает обсуждения, является поправка к пункту 1 b, предложенная правительством Нидерландов. Правительство Нидерландов заявило, что несколько договоров Королевства были заключены или денонсированы в отношении лишь одной или двух составных частей Королевства и что это было отмечено в ратификационной грамоте или в уведомлении о денонсации. Если применить статью 28 к разделению Нидерландов путем отделения Нидерландских Антильских островов или Суринама, то, по мнению нидерландского правительства, не ясно, охватывался ли бы этот случай формулировкой пункта 1 b «1. ...если только: ... b) из договора или объекта и цели договора не вывывается...». В этой связи высказывалось предположение, что, возможно, более удачной является формулировка статьи 29 Венской конвенции. Если бы было принято это предложение, то рассматриваемая часть фразы гласила бы: «... если только: ... b) иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом».

415. Разумеется, дело в том, что намерение сохранять действие договора только в отношении территории, которая стала независимой после отделения, в примерах, приведенных правительством Нидерландов, следовало бы не из договора или из его объекта и цели, а из другого источника, например из ратификационной грамоты. Предложение правительства Нидерландов пред-

³¹¹ См. выше, пункт 138.

³¹² См. выше, пункты 62—65.

³¹³ См. выше, пункт 65.

ставляется заслуживающим внимания, и Специальный докладчик предлагает серьезно обсудить его.

416. С учетом вышеизложенных соображений и возможных редакционных моментов Специальный докладчик предлагает Комиссии утвердить статью 28.

ЧАСТЬ V

РЕЖИМЫ ГРАНИЦЫ ИЛИ ДРУГИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ ДОГОВОРОМ

Статья 29. Режимы границы

*Статья 30. Другие территориальные режимы*³¹⁴

Замечания правительств

Устные замечания

417. *Афганистан.* Делегация Афганистана заявила, что, хотя части I—IV проекта статей служат хорошей основой для разработки конвенции, некоторые из предлагаемых статей следует пересмотреть, например статьи, содержащиеся в части V, касающейся режимов границы. По мнению делегации, этот вопрос не имеет отношения к правопреемству государств и может привести к установлению в данной области права расплывчато сформулированной нормы, что может послужить причиной возникновения взрывоопасных в политическом отношении ситуаций.

Делегация, разъясняя свою позицию в отношении статей 29 и 30, заявила, что если, как указала Комиссия в своих комментариях к этим статьям, действительно вопрос о договорах территориального характера является «важным, сложным и спорным»³¹⁵, то при нынешнем положении вещей нет необходимости в рассмотрении данного вопроса, который может быть легко разрешен путем политических соглашений между заинтересованными сторонами. Сохранение в силе договоров о границах и переход этих договоров к другим государствам в порядке правопреемства не может признаваться, если договор был с самого начала незаконным и если сохранение его в силе вызывает напряженность и отсутствие устойчивости. Кроме того, некоторые другие виды территориальных договоров, как, например, договоры, касающиеся международных водных путей, или договоры о рыбной ловле, следует рассматривать отдельно. Делегация отмечает, что известные юристы, например лорд Макнейр и сэр Джеральд Фитцморис, проявили осмотрительность в этом вопросе. Комитет должен учитывать, что согласно современному международному праву в реальном праве превалирует право, применяемое к населению территории, а не

право, применяемое к данной территории, как таковой.

Оставляя в стороне вопрос о территориальных договорах, которые затрагивают значительное число государств и которые должны соблюдаться в интересах международного сообщества, и касаясь вопроса о двусторонних договорах, г-н Шарль Руссо справедливо отметил, что в отношении границ правопреемство осуществляется только путем молчаливого согласия пограничных государств. В том случае, если имеется законное соглашение о границах, с которым соседние государства молча согласились, не возникает никаких конфликтов, но другие страны никоим образом не могут навязывать договор вопреки желанию заинтересованного государства или в нарушение принципа *rebus sic stantibus*, если подобный договор может быть на законных основаниях прекращен.

Если другие юристы проявили осмотрительность и Ассоциация международного права уклонилась от проведения различия между договорами территориального характера и другими видами договоров, то Комиссии не следовало бы торопиться с формулировкой норм, которые могут породить проблемы. В ссылке на пункт 2 а статьи 62 Венской конвенции, которая содержится в комментарии Комиссии к статьям 29 и 30³¹⁶, разъясняется, что весьма значительное большинство государств на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров разделяло мнение, согласно которому договоры, устанавливающие границу, не подпадают под действие правила о «коренном изменении обстоятельств». Сэр Хэмфри Уолдок на той же Конференции разъяснил, что это исключение, предусмотренное в пункте 2 а, никоим образом не препятствует самостоятельному осуществлению принципа самоопределения и других действующих принципов. Однако попытка вновь использовать пункт 2 а в ином контексте при составлении проекта статьи 29 приведет к возникновению более многочисленных проблем, чем те, которые она позволит решить.

В комментарии Комиссии к статьям 29 и 30³¹⁷ содержится ссылка на пункт 3 статьи III хартии Организации африканского единства, в котором провозглашается принцип уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства. Причина, по которой эта хартия подтверждает важность сохранения существующих в Африке границ, та, что эти границы были первоначально установлены в интересах колониальных держав и если эти границы затронуть, то будет разрушена вся структура Африки; однако это — принцип, который применим в особом случае и не обязательно применим в отношении остальных стран мира. Делегация далее отмети-

³¹⁴ Столь многие из сделанных замечаний относились к обеим статьям, то есть статьям 29 и 30, что представлялось целесообразным изложить их вместе.

³¹⁵ Пункт 1 комментария.

³¹⁶ Пункт 10 комментария.

³¹⁷ Пункт 11.

ла, что в Латинской Америке большая часть различных границ была установлена путем арбитража, и поэтому нельзя сказать, что был применен старый принцип *uti possidetis*. Со своей стороны, делегация поддерживает мнение тех юристов, которые считают, что вопросы, связанные с международными границами, должны устанавливаться с помощью арбитража. По мнению делегации, граница является не геометрической линией, а областью, в которой проживают миллионы людей, чьи чувства и права на самоопределение следует уважать. С учетом политических и психологических аспектов рассматриваемого вопроса Комиссия должна была бы весьма тщательно³¹⁸ изучить часть V проекта статей, посвященную режимам границ.

Франция. По мнению делегации Франции, для того чтобы принцип отсутствия налагаемого на государство-преемника любого обязательства общего характера признавать обязательность для себя договоров, заключенных его предшественником, был приемлемым, необходимо считать некоторые виды договоров обязательными для государства-преемника. Единственными договорами подобного рода, которые Комиссия включила в статьи 29 и 30 своего проекта, являются договоры, относящиеся к режимам границ или другим формам территориальных режимов. Возникает вопрос, не должна ли Комиссия рассмотреть вопрос о включении других видов договоров в эту категорию³¹⁹.

Австралия. Австралийская делегация заявила, что в статьях 29 и 30 Комиссия отразила признанную норму международного права о режимах границ или о других территориальных режимах, установленных договором. По мнению делегации, весьма желательно не затрагивать подобных договоров, устанавливающих такие режимы, лишь потому, что имел место случай правопреемства государства. основополагающий принцип, которого необходимо придерживаться, это — принцип сохранения мира и спокойствия³²⁰.

Финляндия. Делегация Финляндии заявила, что статьи 29 и 30 не вызывают возражений, однако текст статьи 30 можно было бы сделать более сжатым, чтобы избежать ненужных повторений³²¹.

Греция. По мнению делегации Греции, статьи 29 и 30 следует сохранить, поскольку в них отражается позитивное международное право в этой области³²².

Испания. Делегация Испании, не поставив под сомнение основные соображения, лежащие в основе подготовленных Комиссией статей 29 и 30, заявила, что Комиссия должна была бы более подробно изучить сложную проблему территориальных режимов и более тщательно разработать свои заключения, которые в настоящее время представлены в чисто негативной форме. Эти статьи следует рассмотреть в контексте проекта в целом, и в частности статьи 6³²³.

Дания. Делегация Дании заявила, что в принципе она может принять положения статей 29 и 30³²⁴.

Индия. Делегация Индии заявила, что часть V проекта статей воплощает общепризнанный правовой принцип уважения установленных границ и представляет собой полезное дополнение к статье 62 Венской конвенции³²⁵.

Куба. Кубинская делегация заявила, что в части V содержится общее исключение из действия принципа *tabula rasa* в отношении так называемых территориальных договоров в соответствии с традиционной теорией, согласно которой подобные договоры не затрагиваются правопреемством государств. Так, в статье 29 содержатся положения, аналогичные положениям статьи 62 Венской конвенции, как исключение из действия принципа *rebus sic stantibus*. Однако статья 30 идет много дальше, устанавливая, что правопреемство государств, как таковое, не затрагивает обязательств, относящихся к использованию данной территории. Делегация Кубы считает, что текст данного положения следует уточнить, потому что в настоящей формулировке он, по-видимому, применим без каких-либо различий ко всем многочисленным видам территориальных договоров, в том числе договоров, касающихся создания военных баз. Делегация не может согласиться с тем, что правопреемство не должно касаться подобных договоров, потому что в случае радикальных перемен в суверенитете государства не могут быть сохранены в силе обязательства такого рода³²⁶.

Либерия. Делегация Либерии с удовлетворением отметила, что принцип *tabula rasa* не истолковывается в чрезмерно широком смысле, ибо в противном случае некоторые из преимуществ, которые должны быть получены по достижении независимости государствами, были бы утрачены. Например, что касается договоров, юридически связывающих территорию, третьи государства, связанные с государством-предшественником подобными договорами, должны были бы неизбежно, если бы всегда применялся принцип *tabula rasa*, пользоваться аналогичной свободой действия в ущерб международной позиции ново-

³¹⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1318-е заседание, пункты 4—8.

³¹⁹ Там же, пункт 13.

³²⁰ Там же, 1319-е заседание, пункт 7.

³²¹ Там же, 1320-е заседание, пункт 3.

³²² Там же, пункт 9.

³²³ Там же, пункт 28.

³²⁴ Там же, 1321-е заседание, пункт 34.

³²⁵ Там же, пункт 46.

³²⁶ Там же, 1322-е заседание, пункт 4.

го государства, которое могло бы лишиться некоторых возможностей. Со своей стороны, последнее обязано уважать, например, режимы границ, установленные до достижения им независимости, а также нормы международного или обычного права, как и другие члены международного сообщества. В любом случае, приобретение суверенитета предоставляет новому государству право пересматривать и изменять в дозволенных международным правом пределах положения, которые затрагивают его национальные интересы, а также все договоры, включая диспозитивные³²⁷.

Гана. Касаясь вопроса режимов границ и других территориальных режимов, делегация Ганы выступила в поддержку большинства мнений, выраженных предыдущими ораторами³²⁸.

Египет. Делегация Египта заявила, что ей понятны причины, по которым Комиссия рассмотрела особо режимы границ и другие территориальные режимы. Однако в Комиссии наблюдается тенденция стать на точку зрения, согласно которой особую категорию составляют не столько сами договоры, сколько ситуации, возникающие в результате их осуществления, и вопрос заключается в правопреемстве не столько в отношении самого договора, сколько в отношении границ или других территориальных режимов, установленных договором. Соответственно, Комиссия сформулировала эти две статьи, исходя из того, что речь идет о сохранении в силе не договора, а обязательств и прав, переходящих к государству-преемнику. Можно вполне обоснованно задать себе вопрос, каким образом с юридической точки зрения права и обязательства сторон, вытекающие из конкретного договора, могут быть отделены от международного соглашения, создавшего эти права и обязательства. Даже если можно было бы удовлетворительно ответить на этот вопрос, ответ не снял бы вопроса о том, не целесообразнее ли было бы включить соответствующие положения в проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров³²⁹.

Сальвадор. Делегация Сальвадора заявила, что согласно решению Комиссии правопреемство государств не должно затрагивать договоров, устанавливающих границы, или обязательств и прав, вытекающих из таких договоров и касающихся режимов границ. Аналогичная оговорка предусмотрена в отношении договоров, касающихся использования определенной территории или ограничений ее использования. Этот вопрос имеет исключительно важное для Сальвадора значение вследствие все усиливающейся тенденции к центральноамериканской экономической, социальной и культурной интеграции, тенденции,

проявляющейся в рамках Организации центральноамериканских государств. Все страны, участвующие в этом интеграционном движении, в ходе своего существования заключали на основе своего суверенитета многосторонние и двусторонние договоры, которые получают юридическое подкрепление в положениях, аналогичных тем, которые содержатся в проекте статей³³⁰.

Кувейт. Делегация Кувейта подтверждает принцип *tabula rasa*, тем не менее, по ее мнению, он не должен применяться в отношении договоров о границах³³¹.

Румыния. Делегация Румынии заявила, что было бы целесообразно принять общий критерий, который можно было бы применить ко всем договорам. Поэтому делегация испытывала некоторые опасения по поводу принятого Комиссией решения, заключающегося в необходимости предусмотреть ряд отклонений в случаях применения принципа самоопределения в отношении некоторых категорий договоров, так называемых «локальных» договоров. Вопреки утверждению Комиссии о том, что при некоторых обстоятельствах следует отдавать предпочтение не принципу *tabula rasa*, а другим принципам, делегация считает, что принцип самоопределения является принципом *jus cogens* и никакие отклонения от него недопустимы. По этим причинам делегация Румынии сомневается в полезности правил, предусмотренных в статьях 29 и 30 проекта. Более того, сама Комиссия в своем комментарии к этим статьям³³² признает, что принятое правило не затрагивает других доводов в пользу пересмотра или отмены соглашения о границе, таких как самоопределение, недействительность договора или его прекращение. Эти же доводы указывают на необходимость последовательного применения во всех случаях принципа самоопределения вместо проведения искусственного различия между правопреемством государств в отношении договоров и предоставлением государствам возможности требовать пересмотра таких договоров или их прекращения. Неубедительной является и ссылка на Венскую конвенцию. Делегация Румынии не понимает, каким образом возникновение нового государства в результате освобождения народа от колониального господства может считаться коренным изменением обстоятельств в смысле статьи 62 этой Конвенции. Более того, некоторые положения статьи 30 возлагали бы на государство-преемника обязательство оставлять в силе льготы, предоставленные другим государствам бывшей колониальной державой. Правильным решением было бы установление положения о том, что государство-преемник в силу добрососедских отношений может и дальше осуществлять в силе льготы, предоставленные сосед-

³²⁷ Там же, пункт 24.

³²⁸ Там же, пункт 36.

³²⁹ Там же, 1323-е заседание, пункт 3.

³³⁰ Там же, пункт 12.

³³¹ Там же, пункт 16.

³³² Пункты 16 и 19.

ним или другим государствам на его территории (например, право транзита), но только в той степени, в какой предоставление этих льгот является совместимым с его суверенитетом и правом распоряжаться своими природными ресурсами³³³.

Новая Зеландия. По мнению делегации Новой Зеландии, принятый Комиссией в рамках проекта статей подход к режимам границ и другим территориальным режимам, установленным договором, является неизбежным. В этой области в большей степени, чем в других, стабильность является настолько важной, что она отодвигает на задний план другие соображения. Однако можно сомневаться в том, решила ли в конце концов Комиссия теоретический вопрос, который явно поставил ее в тупик: следует ли нормы статей 29 и 30 формулировать с точки зрения границы или режима, вытекающего из диспозитивных последствий договора, или с точки зрения правопреемства в отношении договора?³³⁴

Нигерия. Что касается режимов границ, рассматриваемых в части V проекта статей, то делегация Нигерии заявила, что большое разнообразие мнений затрудняет ответ на вопрос, на каком основании международное право выделяет территориальные договоры в особую категорию с точки зрения норм, применимых к правопреемству государств. В этой области необходимо добиться дальнейшего прогресса в свете особой позиции, занимаемой африканскими государствами и вытекающей из их бывшего колониального статуса; при этом стремление сохранить мир должно являться основным критерием³³⁵.

Кения. Делегация Кении полностью согласна с содержанием статьи 29. Односторонняя декларация Кении свидетельствует о том, что эта страна вполне отдает отчет в последствиях ее правопреемства в отношении территории, находившейся до этого под управлением Соединенного Королевства, и в отношении договоров, касающихся этой территории. С другой стороны, делегация заявила, что статья 30 не должна приравниваться к статье 29 и вопрос о других территориальных режимах должен быть рассмотрен отдельно. Договоры, заключенные между различными колониальными державами, такие как Берлинский акт 1885 года, не должны рассматриваться как обязательные для государств-преемников, если последние являются новыми независимыми государствами. Действительно сохраняющимися при правопреемстве можно считать права и интересы, порожденные обычаем и могущие быть объектом новых соглашений на основе принципа добрососедства³³⁶.

³³³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1323-е заседание, пункт 21.*

³³⁴ *Там же, пункт 31.*

³³⁵ *Там же, 1324-е заседание, пункт 3.*

³³⁶ *Там же, пункт 9.*

Канада. Делегация Канады заявила, что в статьях 29 и 30 относительно режимов границы и других территориальных режимов отражается позиция, занимаемая Канадой в этом вопросе³³⁷.

Пакистан. Делегация Пакистана заявила, что доктрина *tabula rasa* не может не иметь исключений, ибо государство-преемник создается не в вакууме: такое государство имеет собственную волю и право осуществлять ее, однако существует реальность, не зависящая от его воли. Топография территории этого государства и площадь этой территории, на которой государство-преемник заменяет собой государство-предшественника, например, являются подобными реальными фактами. Территория является основным элементом, который переходит к государству-преемнику; ничто, связанное с этой территорией, не меняется в результате одного только факта правопреемства. Самой концепции смены присуща идея постоянства данной территории. Когда новое государство создается на какой-либо территории, эта территория остается той же, меняется лишь само государство³³⁸.

Объединенная Республика Танзания. Выразив одобрение в связи с принятием Комиссией принципа *tabula rasa*, делегация Танзании заявила, что в вопросе о территориальных договорах Комиссия колебалась, следует ли сделать вывод, который, по мнению делегации, является логичным, а именно вывод, согласно которому управляющая власть подопечной территории не может заключать договор от имени подопечной территории таким образом, чтобы он оставался обязательным вечно. В отношении Танганьики, например, Соединенное Королевство как управляющая власть подопечной территории не имела полномочий сдавать участки земли в бессрочную аренду, так как сама опека не являлась бессрочной³³⁹.

Замбия. Что касается проекта статей о режимах границ и других территориальных режимах, устанавливаемых договором, делегация Замбии заявила, что Комиссия, предпринимая достойные с точки зрения обеспечения мира и спокойствия усилия, приняла положения, которые не только противоречат имеющимся фактам, но и идут вразрез с принципами самоопределения, равных прав и суверенного равенства государств, которые лежат в основе остальной части проекта. Колониальные границы проводились в соответствии со стратегическими и экономическими соображениями, без учета географических и этнических факторов. Правда, большинство государств — членов Организации африканского единства обязались уважать границы, существовавшие в момент достижения ими национальной независимости, но этот факт не обязательно под-

³³⁷ *Там же, пункт 16.*

³³⁸ *Там же, 1325-е заседание, пункт 22.*

³³⁹ *Там же, пункт 28.*

разумеает, что эта мера, которую они приняли в интересах стабильности положения в Африке, должна быть возведена в норму международного права. В соответствии как с Венской конвенцией, так и с международным обычным правом государство может быть связано договором только в силу акта, выражающего его согласие. Эта норма применима к вопросу о границах и территориальных режимах. Кроме того, возникает вопрос: не является ли в случае достижения независимости государством изменение обстоятельств настолько значительным, что становится применимым исключение, предусмотренное в пункте 2 а статьи 62 Венской конвенции? Это не означает, что следует рассматривать все территориальные договоры как утратившие силу. Но представляется очевидным, что необходимо пересмотреть данный вопрос для разработки норм, соответствующих реальностям современного мира и согласующихся с пользующимися широким признанием нормами международного права³⁴⁰.

Марокко. Делегация Марокко заявила, что формулировка некоторых статей проекта должна быть уточнена, в частности формулировка статьи 30, и что необходимо предусмотреть положение об арбитраже в тех случаях, когда нормы, изложенные в статьях 29 и 30, — в которых, как представляется, поддерживается спорный принцип неприкосновенности границ, — противоречат принципу самоопределения заинтересованных народов или оспариваются каким-либо государством (как это имеет место, в частности, в некоторых районах Азии), заявляющим, что оно не связано договором, который рассматривается им как неравноправный. Роль, которую играет процедура арбитража и примирения в отношении пограничных конфликтов как в Латинской Америке, так и — хотя и в более ограниченной мере — в Африке, не должна недооцениваться. Вероятно, было бы легче найти надлежащее решение каждой конкретной проблемы, которая может возникнуть в этой области, посредством арбитража, нежели путем жестких процедур, предложенных Комиссией³⁴¹.

Гайана. Делегация Гайаны не убеждена в том, что критические замечания, высказанные в связи с положениями статьи 29 о режимах границ, являются достаточно обоснованными. По мнению делегации, эти положения не только разумны сами по себе, но также соответствуют многим указанным в комментарии случаям из практики государств. Утверждалось, что правопреемство государств является таким коренным изменением обстоятельств, на которое можно сослаться (несмотря на противоположные положения пункта 2 а статьи 62 Венской конвенции), оспаривая факт сохранения границы, установленной договором. Утверждалось также, что сохранение такой

границы в случае появления нового независимого государства противоречит праву на самоопределение и принципу *tabula rasa*, который из него вытекает. Делегации Гайаны не ясно, каким образом правопреемство государств может представлять собой коренное изменение обстоятельств. Если действительно верно то, что вопрос о коренном изменении обстоятельств может возникнуть лишь в отношениях между двумя государствами, находящимися в договорных отношениях, то проблема, которая возникает в момент правопреемства, заключается не в том, чтобы определить, произошло ли в этом случае коренное изменение в продолжающих существовать договорных отношениях между двумя государствами, а в том, в какой мере такие отношения вообще продолжают существовать. Тот факт, что некоторые отношения существуют, едва ли можно отрицать, исходя из опыта прошлого. Утверждение, согласно которому правопреемство является коренным изменением обстоятельств, освобождающим государство-преемника от каких бы то ни было обязательств, вытекающих из соответствующего договора, также является неприемлемым. Подобные договоры заключаются тогда, когда стороны вполне отдают себе отчет в том, что государственная власть может передаваться, и в действительности часто передается. Таким образом, сама логика положения требует, чтобы договоры продолжали действовать, независимо от какой бы то ни было передачи государственной власти на какой бы то ни было части конкретной территории. Следовательно, нереальным является стремление отделить вопрос о правопреемстве государств от основополагающих положений Венской конвенции, в частности — от пункта 2 а статьи 62 этой Конвенции, в котором предусматривается, что на коренное изменение обстоятельств нельзя сослаться как на основание для прекращения договора или для выхода из него, «а) если договор устанавливает границу...». Норма, изложенная в проекте Комиссии, очевидно, является аналогичной, однако необходимо отметить следующее: Комиссия определенно воздержалась от заявления, что правопреемство государств является коренным изменением обстоятельств, она лишь сослалась в комментарии к статьям 29 и 30³⁴² на те соображения, которые побудили ее сделать это исключение из правила, касающегося коренного изменения обстоятельств. Различные случаи из практики государств, изложенные в комментарии, безусловно подтверждают обоснованность различия, проведенного в проекте статей между договором о границе, как таковым, и режимом границы, установленным таким договором. Договоры о границе, целью которых является установление пределов суверенитета государств во всем мире, должны сохраняться, независимо от какой-либо передачи суверенитета. В самом деле,

³⁴⁰ Там же, 1326-е заседание, пункт 11.

³⁴¹ Там же, пункт 19.

³⁴² Пункт 10.

суверенитет, очевидно, может быть передан лишь на той основе, что имеются границы, устанавливающие пределы государства.

Что касается утверждения, что статья 29 игнорирует принцип самоопределения, то речь идет не о статусе этого принципа, то есть статусе *jus cogens*, а о его охвате. Принцип самоопределения не может быть направлен против самой основы существования нового государства с момента его создания. В противном случае старый колониальный мир превратился бы в безграничный хаос. Никто не утверждает, что такого рода «неотъемлемое право» должно явиться следствием осуществления права на самоопределение. Организация африканского единства правильно поняла, что такое толкование права на самоопределение было бы наиболее невыгодным именно для новых независимых государств. Явно предпочтительным является сохранение границ, которое обеспечивает им устойчивость и способствует укреплению международной безопасности³⁴³.

Болгария. Делегация Болгарии заявила, что Комиссия поступила правильно, приняв в статье 11 принцип *tabula rasa* в качестве общей нормы. Статьи 29 и 30 можно рассматривать как исключения из этой нормы. Хорошо известно, что границы, установленные колониальными державами, служили интересам только этих держав. Также верно то, что при жестком применении принципа *tabula rasa* к границам и режимам границ могут возникнуть международные споры. Делегация Болгарии склонна поддержать нормы, принятые Комиссией, потому что они направлены на защиту как интересов новых независимых государств, так и международного сообщества в целом³⁴⁴.

Венесуэла. Делегация Венесуэлы в своих замечаниях указала:

Кодификация вопроса о режимах границ и других территориальных режимах, установленных договором, пожалуй, является наиболее сложной областью кодификации. В статье 29 категорически заявляется, что правопреемство государств, как таковое, не затрагивает: а) границ, установленных договором, или б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режимам границ. Ясно, что территориальные договоры имеют особое международное значение и во многих случаях представляют собой длительный источник глубоких различий и столкновений, которые не всегда имеют мирный характер. Статья 62 Венской конвенции была принята 93 голосами против 3 при 9 воздержавшихся. Это ясно показало, что международное сообщество стремится занять такую позицию, согласно которой коренное изменение обстоятельств не может рассматриваться как основание для прекращения договора или выхода из такого договора, если в договоре устанавливаются границы. В ходе Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров было, однако, сделано много замечаний по вопросу о сфере и применении

принципов, таких как *rebus sic stantibus*, *pacta sunt servanda*, *jus cogens* и принцип самоопределения. Было разъяснено, что нет намерения создать впечатление, что границы не могут быть изменены, хотя в статье 62 Венской конвенции не приводятся какие-либо основания для прекращения договора о границе. После того как рассматриваемый вопрос был перенесен в сферу правопреемства государств, Комиссия в пункте 10 своих комментариев к статьям 29 и 30 заявила, что соображения, которые побудили ее, а также составителей Венской конвенции сделать это исключением из правила о коренном изменении обстоятельств, в равной мере применимы, по-видимому, к правопреемству государств. Далее, в пункте 15 комментария к этой статье указывалось, что в наше время наблюдался ряд других случаев вовлечения государства-преемника в споры о границах и что в этих случаях правопреемство государств лишь дало возможность вновь поставить или поставить в первый раз вопрос об основаниях для пересмотра границ,— основаниях, не зависящих от права правопреемства. В пункте 16 этого комментария Комиссия отмечала, что данное положение относится исключительно к влиянию правопреемства государств на урегулирование спора о границе и что это не затронет другие доводы, подкрепляющие требование пересмотреть или отложить решение вопроса о границе, будь то случай самоопределения, юридической недействительности договора или прекращения его действия, и, наконец, что сам факт осуществления правопреемства государств не может сделать священной существующую границу, если она подвергается сомнению.

Делегация Венесуэлы отметила, что во время Конференции и в ходе текущих прений ряд делегаций занял твердую позицию, согласно которой концепция режима, установленного договором, обязательно подразумевает, что договоры были заключены на законном основании без каких-либо давлений или влияний, вытекающих из обстоятельств их заключения, или, другими словами, что лишь справедливые и равноправные договоры охватываются данными положениями. Следовательно, по мнению делегации Венесуэлы, в контексте проекта статей и в свете всех этих соображений, которые обуславливают понимание духа и буквы подпункта а статьи 29, выражение «как таковое» в начале статьи ясно указывает на то, что, независимо от того, относится ли статья к правопреемству в отношении границ или к договору, все территориальные притязания, которые возникли до правопреемства, сохраняются, и их действительность не затрагивается, как это видно из прецедента, установленного заключением того соглашения между Соединенным Королевством и Венесуэлой, на которое делегация сослалась. Это принципиальное заявление не исключает возможности того, что правительство Венесуэлы, передавая свои замечания по проекту статей, внесет конкретные предложения в отношении более точного определения сферы охвата статьи 29 или какой-либо иной статьи³⁴⁵.

Сомали. Комментируя на Генеральной Ассамблее доклад Комиссии³⁴⁶ и доклад Шестого комитета по этому докладу³⁴⁷, делегация Сомали заявила, что некоторые проекты статей требуют разъяснения, а также содержат конкретные вопросы, представляющие непосредственный интерес для Сомали. Поэтому делегация Сомали делает серьезные оговорки от имени правительства Сомали, особенно в отношении части, касающейся режимов границ и других территориальных режимов, установленных договором.

³⁴³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1326-е заседание, пункты 26 и 27.

³⁴⁴ Там же, пункт 45.

³⁴⁵ Там же, 1327-е заседание, пункты 22 и 23.

³⁴⁶ См. выше, сноска 3.

³⁴⁷ См. выше, сноска 4.

Остановившись на том, как правительство Сомали рассматривает договоры, о которых говорится в докладе, делегация Сомали заявила:

Сомалийская Демократическая Республика не признает правовой законности договоров, заключенных между сторонами вопреки интересам и без согласия своего народа. Что касается нашей страны, то мы считаем эти договоры лишенными силы, поскольку они были заключены между иностранными колониальными державами помимо воли нашего народа и без его уведомления. Договоры, о которых говорится в докладе и которые касаются нашей страны,— это Англо-Эфиопский договор 1897 года³⁴⁸, Итало-Эфиопский договор 1908 года³⁴⁹ и Англо-Итальянский договор 1924 года³⁵⁰, ни один из которых не признается Сомалийской Демократической Республикой по причинам, о которых мы только что сказали.

Широко известно, что такие договоры служили исключительно интересам колониальных держав. Выдающиеся юристы, которые так тщательно подготовили этот объемистый доклад, знают, что колониальные народы не просили дать — да они в действительности его и не давали — согласие на заключение подобных произвольных договоров. Более того, эти договоры, особенно в Африке, породили огромные трудности для многих вновь созданных государств. Они привели к пагубным недоразумениям и даже к серьезным конфликтам между соседними государствами. Сомалийская Демократическая Республика, однако, готова взять на себя все обязательства в рамках действующего международного права и в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, вытекающие из договоров, которые были свободно заключены нами с какой-либо другой стороной или сторонами. В самом деле, когда 21 октября 1969 года произошло историческое событие — наша революция, Верховный революционный совет моей страны в своей первой декларации обнародовал основные директивные принципы общей программы революционного правительства в области как внутренней, так и внешней политики. Статья 6 части II этой декларации говорит о том, что Сомалийская Демократическая Республика признает и уважает все законные международные соглашения, заключенные народом Сомали.

В докладе, который мы сейчас рассматриваем, содержится ряд комментариев, касающихся пограничных споров между государствами, и при конкретном упоминании моей страны говорится о пограничных спорах между Сомалийской Демократической Республикой, Эфиопией и Кенией. Действительно, существуют пограничные споры между Сомалийской Демократической Республикой и соседними с ней государствами, к дружественному и мирному решению которых мы стремимся. Президент Верховного революционного совета моей страны генерал-майор Мохаммед Снад Барре в недавнем правительственном заявлении отметил в связи с этим вопросом следующее:

³⁴⁸ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 2nd series, vol. XXVIII (Leipzig, Dieterich, 1902), p. 435.

³⁴⁹ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 3rd series, vol. II (Leipzig, Dieterich, 1910), p. 121 [английский текст см. *British and Foreign State Papers, 1907—1908*, vol. 101 (London, H. M. Stationery Office, 1912), p. 1000]. Статья 4 Договора 1908 года ссылается на «линию, принятую правительством Сомали в 1897 году». Ссылки на эту линию можно найти в *The Somali Peninsula* (Information Services of the Somali Government, 1962), pp. 59 et seq., и в «Докладе правительства Италии о ходе непосредственных переговоров между правительствами Эфиопии и Италии относительно определения границы между подопечной территорией Сомали под итальянским управлением и Эфиопией» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, однанадцатая сессия, Приложения*, пункт 40 повестки дня, документ A/3463).

³⁵⁰ League of Nations, *Treaty Series*, vol. XXXVI, p. 379.

«Мы намереваемся настаивать на мирном, дружественном решении всех споров с нашими соседями, споров, которые, если они не будут решены, посеют семена подозрения и ненависти между народами и правительствами нашей части мира».

Таким образом, Сомалийская Демократическая Республика избрала политику мирного решения споров между государствами, как об этом говорится в Уставе Организации Объединенных Наций и в хартии Организации африканского единства, чтобы продемонстрировать свое искреннее стремление к миру в нашем районе.

Что касается вопроса наших границ с Эфиопией, то мы хотели бы ясно заявить о том, что это временные административные границы до окончательной демаркации и решения спора. В письме от 15 марта 1950 года, направленном Председателю Совета по Опеке, покойный граф Сфорца, бывший тогда министром иностранных дел Италии, упоминая об одностороннем установлении временной административной границы, писал:

«Из письма от 1 марта 1950 года, воспроизведенного в вышеупомянутом документе³⁵¹, а также из аналогичного письма, переданного непосредственно итальянскому правительству правительством Соединенного Королевства, совершенно ясно, что, будучи управляющей державой, срок полномочий которой истекает, последняя ввиду возможных трудностей, вытекающих из трехсторонних переговоров, считала своей обязанностью в одностороннем порядке установить временную административную линию».

Итальянское правительство, заявляя, что оно не имеет намерения ставить под сомнение принятую процедуру, и отмечая, что данное решение носит временный характер и ни в коей мере не предопределяет окончательного решения проблемы, тем не менее считает необходимым указать, что временная линия была определена без его ведома и что, будучи защитником прав Сомали, оно считает необходимым зарезервировать свою позицию не только в отношении юридических аспектов вопроса, но и в отношении определенных практических трудностей, которые могут возникнуть в связи с таким определением данной линии³⁵².

С момента достижения независимости и вступления в Организацию Объединенных Наций Сомалийская Демократическая Республика настаивает на оговорках, которые были сделаны итальянским правительством в качестве управляющей власти двадцать два года назад³⁵³.

Эфиопия. Делегация Эфиопии заявила:

Моя делегация голосовала за проекты резолюций по докладу Комиссии международного права. Я выступаю не столько для того, чтобы пояснить мотивы голосования моей делегации по этим проектам резолюций, сколько для того, чтобы оговорить права делегации, в особенности в связи с заявлением представителя Сомали, относительно некоторых договоров, законным образом заключенных между двумя суверенными государствами — Эфиопией и суверенной властью территории, которая раньше именовалась Сомалиленд³⁵⁴.

Кения. Разъясняя мотивы своего голосования, делегация Кении заявила:

³⁵¹ «Negotiation and adoption of a draft trusteeship agreement for Italian Somaliland: letter dated 1 March 1950 received by the President of the Trusteeship Council from the Permanent United Kingdom representative on the Trusteeship Council» (*Official Records of the Trusteeship Council, Sixth Session, Annex, vol. I, p. 112, document T/484*).

³⁵² *Ibid.*, p. 114, document T/527.

³⁵³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Пленарные заседания, 2091-е заседание, пункты 9—12.*

³⁵⁴ Там же, пункт 31.

Мы хотели бы еще раз изложить нашу позицию в связи с проектом статьи 29 о режимах границ. Мы полностью поддерживаем выводы Комиссии международного права, содержащиеся в этой статье. Государство может быть правопреемником только той территории, которая имела в распоряжении его предшественника. По нашему мнению, это не имеет ничего общего с осуществлением права на самоопределение. Это только вопрос о правопреемстве одного государства в отношении суверенитета, который раньше осуществлялся другим государством над данной территорией.

Нерушимость существующих договоров полностью признана и воплощена в хартии Организации африканского единства. Комиссия международного права также одобрила этот принцип, который является руководящим принципом правительства Кении.

Что касается границ Кении и Сомали, то нет абсолютно никаких оснований для споров. Граница точно определена Англо-Итальянским договором 1924 года, и мы придерживаемся этой границы не потому, что она была установлена колониалистами, а потому, что она четко разделяет сферы суверенитета этих двух государств. Наша позиция в этом вопросе была подробно изложена в том заявлении, которое мы сделали в Шестом комитете³⁵⁵ и ссылку на которое мы хотели бы включить в отчет о настоящем заседании³⁵⁶.

Афганистан. Делегация Афганистана заявила, что проект статей может служить основой для подготовки конвенции, если исключить часть V, касающуюся режимов границы, так как этот вопрос не относится к правопреемству государств.

Делегация придерживается того мнения, что на данной стадии развития международного права нет необходимости обсуждать вопросы, охватываемые статьями 29 и 30, которые, по мнению Комиссии, являются сложными и спорными вопросами. Эти вопросы можно более успешно и с меньшими трудностями решить путем политических соглашений между заинтересованными сторонами. Из договоров, определяющих границы, следует исключить правило о коренном изменении обстоятельств. Поскольку граница является лишь воображаемой линией, разделяющей народы, необходимо уважать право народов на самоопределение. Поэтому Комиссии следует особое внимание обратить на проекты статей 29 и 30 в духе уважения принципов свободы человека и свободы выбора, чтобы не способствовать созданию юридических ситуаций, которые не отвечают явной и очевидной реальности. Делегация надеется, что Комиссия учтет ее мнение в своей дальнейшей работе по вопросу правопреемства государств в отношении договоров³⁵⁷.

Письменные замечания

418. *Чехословакия.* По мнению правительства Чехословакии, было бы уместно изменить формулировку статьи 30 с целью пояснить, что данное положение касается территориальных режи-

³⁵⁵ Там же, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункты 5—11.

³⁵⁶ Там же, Пленарные заседания, 2091-е заседание, пункты 32—34.

³⁵⁷ Там же, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1406-е заседание, пункты 62 и 64.

мов, служащих интересам международного сотрудничества и соответствующих международному праву и Уставу Организации Объединенных Наций, а также с целью исключить любую возможность неправильного применения статьи в пользу режимов, установленных неравноправными договорами.

Германская Демократическая Республика. Правительство Германской Демократической Республики полностью поддерживает автоматическое правопреемство в отношении договоров, устанавливающих границы, как это предусматривается в статье 29. Это же замечание применимо к данному принципу в отношении других территориальных режимов, рассматриваемых в статье 30. Однако, что касается статьи 30, необходимо добавить, что нынешняя редакция неудовлетворительна, поскольку на практике она может быть использована для оправдания существования тех территориальных режимов, которые возникли и продолжают существовать на основе неравноправных договоров. Поэтому, по мнению правительства ГДР, эту статью следует дополнить нормой, согласно которой положения статьи регулируют правопреемство государств лишь в отношении территориальных режимов, которые служат интересам мирного международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций.

Нидерланды. Правительство Нидерландов согласно с тем, что некоторые договоры, устанавливающие территориальные режимы, должны переходить на государство-преемника. Однако оно указало, что доводы, в силу которых это желательно, относятся не только к *территориальным* соглашениям, но также к некоторым договорам, содержащим нормы, касающиеся основного правового положения *населения* территории, о которой идет речь, например к договорам о правах меньшинств и о праве на выбор определенного гражданства, и к другим договорам, гарантирующим основные права и свободы населения территории, являющейся объектом смены суверенитета.

Польша. Правительство Польской Народной Республики считает, что договоры, касающиеся некоторых территориальных проблем, и в частности договоры, устанавливающие государственные границы, представляют собой особую категорию, которая не затрагивается случаями правопреемства. Эти договоры составляют особую категорию в международном праве и в отношении правопреемства государств. В области правопреемства принцип абсолютной непрерывности действия договоров, устанавливающих границы,— это следствие существования в международном праве правила *jus cogens*, которое делает обязательным уважение территориальной целостности государств. Правительство Польши придерживается той точки зрения, что этот принцип,

выраженный в статье 29 проекта, соответствует также интересам новых независимых государств. Вместе с тем этот принцип должным образом гарантирует самые важные интересы третьих государств и таким образом служит международному сообществу в целом. Правительство Польши решительно выступает за включение этого принципа в будущую конвенцию о праве преемства государств в отношении договоров.

Сомали. Что касается статей, содержащихся в части V проекта, и комментариев к ним, то правительство Сомалийской Демократической Республики подчеркнуло необходимость быть точным в отношении как исторических аспектов, так и юридического толкования территориальных споров между Сомали и Эфиопией и Сомали и Кенией — толкования, которое содержится в докладе Комиссии³⁵⁸, и выступило со следующими замечаниями:

С самого начала необходимо указать, что основная позиция Сомалийской Демократической Республики в отношении проекта статей о договорах и режимах границ заключается в том, что она не признает действительности договоров, заключенных между иностранными колониальными державами без согласия и ведома сомалийского народа и вопреки его интересам.

Краткое изложение истории и обстоятельств, приведших к разделению сомалийского народа империалистическими державами в колониальный период, помогут разъяснить данную позицию. Задолго до начала эры колонизации сомалийский народ представлял собой в национальном отношении единое целое. Будучи однородным народом с общей культурой, языком и верой и населяя признанную территорию, он смог сохранить свой национальный облик и свое традиционное наследие на Сомалийском полуострове.

После открытия Суэцкого канала в 1869 году эта часть Африки приобрела важное стратегическое значение для европейских держав. Между 1865 и 1892 годом Франция создала вокруг порта Джибути, Французское Сомали, плацдарм; в 1887 году к востоку от Джибути Великобритания создала протекторат, а в 1908 году Италия заявила о своих притязаниях на другие части сомалийского побережья. Дополнительным фактором в данной ситуации было то, что в то время Эфиопия старалась также расширить свои границы. С целью избежать усиления разногласий из-за своих соответствующих сфер влияния европейские державы сочли уместным попытаться зафиксировать сухопутные границы созданных ими протекторатов.

В докладе Комиссии международного права упоминаются договоры, составленные в отношении сомалийской территории в колониальный период. Это договоры 1897 и 1908 годов³⁵⁹ между Эфиопией и Италией, договор 1897 года между Эфиопией и Великобританией³⁶⁰ и Англо-Итальянский договор 1924 года³⁶¹.

Первые два из этих договоров, касавшиеся границ между Италией и Сомали и Эфиопией, предусматривали демаркацию сухопутных границ, однако, поскольку это не было осуществлено, разногласия относительно точного толкования положений данных договоров продолжались. Продолжавшийся спор относительно точной демаркации границы между Эфиопией и Италией и Сомали, и в особенности относительно сомалийской территории Огаден, в конечном счете привел к вторжению итальянских войск в Эфиопию в 1935 году.

Договор 1897 года между Эфиопией и Великобританией был заключен в результате секретных переговоров, и его осуществление привело к уступке Эфиопии большой части сомалийской территории Хауд, где с незапамятных времен сомалийские пастухи-кочевники пасли свои стада.

Англо-Итальянский договор 1924 года создал основу для границы де-факто между Италией и Сомали и Кенией. В 1926 году колониальные державы осуществили демаркацию границы между Кенией и Эфиопией, и северный пограничный район (NFD), населенный исключительно сомалийцами, был включен в территорию Кении, хотя он и управлялся как совершенно отдельная провинция.

После того как итальянцы были изгнаны из Восточной Африки в 1942 году и был восстановлен суверенитет Эфиопии, англичане передали Италийское Сомали под управление британской военной администрации и на протяжении нескольких лет удерживали под своим контролем районы Хауд и Огаден. В 1946 году предложение г-на Эрнеста Бевина, занимавшего в то время пост министра иностранных дел Великобритании, об объединении всех сомалийских территорий в рамках системы опеки Организации Объединенных Наций было отклонено рядом государств — членом Организации Объединенных Наций. В то время как бывшее Италийское Сомали стало подопечной территорией Организации Объединенных Наций под итальянским управлением, английское правительство незаконно передало Эфиопии контроль над районом Огаден. Пограничная проблема осталась нерешенной, и непрекращающиеся усилия со стороны Совета по Опеке Организации Объединенных Наций и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, прилагавшиеся на протяжении 50-х годов с целью прийти к решению до получения Сомали независимости, так и не дали результатов.

Пограничный спор между Британским протекторатом Сомалиленд и Эфиопией также принял серьезный характер и привел к установлению Великобританией в 1950 году временной пограничной линии, поскольку после передачи района Хауд под управление Эфиопии народ Британского Сомалиленда стал ясно понимать, что его разъединили путем установления искусственных и произвольных границ.

На данном этапе важно подчеркнуть тот факт, что, когда в 1960 году Сомали получило независимость, оно отказалось признать действительность договоров, заключенных колониальными державами в целях разделения сомалийского народа, и никогда не меняло этой позиции.

На всех международных конференциях, в которых принимало участие Сомали, сомалийское правительство последовательно придерживалось твердой и непоколебимой позиции в отношении сомалийских территорий, находящихся под иностранным господством. Так, например, Сомали отвергло резолюцию Организации африканского единства по вопросу о границах, принятую в Каире 21 июля 1964 года³⁶². Сомалийское правительство зарезервировало свою позицию также в отношении подобных резолюций, принятых другими международными конференциями, например Конференцией неприсоединившихся стран, состоявшейся в Каире в 1964 году³⁶³.

Территориальные споры Сомали с Эфиопией и Кенией затрагивают ряд основополагающих принципиальных вопросов в области международного права. Аргументы, выдвигаемые рядом юристов, которые прежде всего полагаются на принцип территориальной целостности и на логическую концепцию неприкосновенности границ, неприменимы в отношении Сомали. Прежде всего, принцип уважения территориальной целостности другого государства предполагает, что это государство закономерно владеет данной территорией. Позиция правительства Сомалийской Демократической Республики всегда заключалась в том, что Эфиопия и Кения незаконно осуществляют суверенитет над сомалийскими территориями, на которые они не имеют ни-

³⁵⁸ См. пункт 12 комментария к статьям 29 и 30.

³⁵⁹ См. выше, сноска 349.

³⁶⁰ См. выше, сноска 348.

³⁶¹ См. выше, сноска 350.

³⁶² АНГ/Res.16 (1).

³⁶³ Конференция глав государств и правительств неприсоединившихся стран.

какого права. Это обусловлено тем, что сомалийско-эфиопские и сомалийско-кенийские границы де-факто основаны на положениях незаконных договоров, противоречащих предыдущим договорам о защите, заключенным между осуществляющими защиту колониальными державами и сомалийским народом. Более того, принцип территориальной целостности неприменим в случае Сомали, поскольку он несовместим с правом на самоопределение, то есть признанным в международном масштабе принципом, содержащимся в Уставе Организации Объединенных Наций, хартии Организации африканского единства и в Декларации Конференции неприсоединившихся стран.

В этой связи необходимо отметить, что самоопределение является не только общей концепцией международных отношений, но рассматривается и как юридическая доктрина в статье 1 Устава Организации Объединенных Наций, в которой в качестве одной из целей Организации предусматривается задача «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов». И действительно, данный принцип был осуществлен на практике Организацией Объединенных Наций в случаях, аналогичных случаю с Того и Камеруном.

Доктрина неприкосновенности и священности границ применима только к тем случаям, когда границы установлены на основе справедливости и равноправия и когда такая демаркация осуществлена с взаимного согласия заинтересованных сторон.

В этой связи должно быть ясно, что до осуществления окончательной демаркации и решения спора границы между Сомали и Эфиопией являются временными административными границами. В письме от 15 марта 1950 года на имя Председателя Совета по Опеке ныне покойный граф Сфорца, занимавший в то время пост министра иностранных дел Италии, касаясь одностороннего установления временной административной линии, писал:

«2. Из письма от 1 марта 1950 года, воспроизведенного в вышеупомянутом документе³⁶⁴, а также из аналогичного письма, переданного непосредственно итальянскому правительству правительством Соединенного Королевства, совершенно ясно, что, будучи управляющей державой, срок полномочий которой истекает, последняя ввиду возможных трудностей, вытекающих из трехсторонних переговоров, считала своей обязанностью в одностороннем порядке установить временную административную линию.

3. Итальянское правительство, заявляя, что оно не имеет намерения ставить под сомнение принятую процедуру, и, отмечая, что данное решение носит временный характер и ни в коей мере не предопределяет окончательного решения проблемы, тем не менее считает необходимым указать, что временная линия была определена без его ведома и что, будучи защитником прав Сомали, оно считает необходимым зарезервировать свою позицию не только в отношении юридических аспектов вопроса, но и в отношении определенных практических трудностей, которые могут возникнуть в связи с таким определением данной линии...»³⁶⁵.

По всей вероятности, Комиссия международного права основывала свой доклад по вопросу о демаркации границ прежде всего на прецедентах и обычном международном праве, зафиксированных в традиционных нормах и принципах, применявшихся европейскими державами в эпоху колониализма. Однако согласно современному международному праву обязательства государств — членов Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций превалируют над всеми ранее принятыми договорными обязательствами (см. статью 103 Устава). Поэтому признание в Уставе права на самоопределение превалирует над правами, на которые пре-

тендуют соседи Сомали на основе ранее заключенных договоров.

Юридические проблемы, возникшие в связи с произвольной демаркацией границ и территориальными режимами, определяемыми бывшими колониальными державами, дают Комиссии международного права великолепную возможность разработать важную область международного права на основе принципов, вытекающих не из практики устаревшего колониализма, а из самого Устава. Она должна сформулировать организационные процедуры для разрешения вопросов, связанных с колониальным наследием в виде таких серьезных территориальных проблем, как проблемы Сомали, представляющих угрозу миру и стабильности многих новых независимых стран.

Швеция. Правительство Швеции отметило, что можно пересмотреть редакцию части фразы «правопреемство государств как таковое не затрагивает». Совершенно очевидно, что режимы границ и другие территориальные режимы могут быть затронуты правопреемством государств. В результате такого правопреемства может возникнуть новое пограничное государство или территория с особым территориальным режимом может стать частью другого (нового) государства. Имелось в виду, по всей вероятности, то, что государство-преемник связано режимом границ или территориальным режимом. Если это так, то использованная негативная формулировка должна быть заменена формулировкой, которая подтверждает, что такие режимы продолжают действовать в отношении государств-преемников. Аналогичная позитивная формулировка используется в статье 26 об объединении государств и в статье 27 о распаде государств; это формулировка, которая основана на том же принципе сохранения в силе договоров в рамках правопреемства государств.

Соединенное Королевство. Правительство Соединенного Королевства заявило, что соображения, содержащиеся в комментарии³⁶⁶, можно с успехом включить в текст проекта статей. Понятие «территория» должно быть определено таким образом, чтобы включать «всю или часть» территории государства.

Соединенные Штаты Америки. Правительство Соединенных Штатов Америки представило следующие замечания:

Статьи 29 и 30 представляют ценность с той точки зрения, что в них отражается стремление не допустить, чтобы факт правопреемства использовался в качестве аргумента для обострения территориальных споров. Лежащая в основе этого логика проста и неопровержима. Государство-преемник может приобрести для себя в качестве территориальной сферы только территорию и территориальные права государства-предшественника. Если территория, принадлежащая государству, имела границы, точно установленные и урегулированные договором, и установившийся и хорошо налаженный режим содержания демаркационных линий вдоль этих границ, то государство-преемник наследует все это. Если к территории, принадлежавшей государству-предшественнику, относились установленные международным договором обязательства прибрежного государства, расположенного выше по течению реки, обеспе-

³⁶⁴ См. выше, сноска 351.

³⁶⁵ См. выше, сноска 352.

³⁶⁶ Пункт 39 комментария.

чивать сток воды со своих речных плотин в целях содействия ирригационным проектам в данной территории, то новое государство получает свою территорию со всеми этими льготами. С другой стороны, если территория, принадлежавшая государству-предшественнику, из-за плохо составленного договора имела плохо определенную границу или несла обязанность контролировать у себя сток воды, для того чтобы содействовать ирригации в прибрежном государстве, расположенном ниже по течению реки, то государство-преемник получает то, что имело государство-предшественник: территорию с плохо определенными границами, или территорию, связанную обязательством помогать расположенному ниже по течению реки государству.

Если правила, изложенные в статьях 29 и 30, не будут включены, это даст основание предположить, что факт правопреемства можно использовать для поддержки претензий о территориальных изменениях или об отмене территориальных прав. В результате получится, что попытка кодифицировать международное право приведет к подрыву дружественных отношений между государствами. По этой причине Соединенные Штаты выступают за сохранение статей 29 и 30.

Статью 30, однако, было бы полезно упростить. Ее структура и редакция усложняются содержанием в пункте 1 требованием, согласно которому права и обязанности должны связываться с какой-либо конкретной территорией в государстве, несущем обязанности, и с какой-либо конкретной территорией в государстве, имеющем права. Это последнее требование представляется одновременно ненужным и вносящим чрезмерную путаницу. Если какое-либо государство, не имеющее выхода к морю, имеет транзитные права в отношении провоза некоторых товаров через соседнее государство к какому-либо порту, то безразлично, выращиваются или производятся данные товары на всей территории виутриконтинентального государства или только в некоторых его районах. Даже если эти товары выращиваются в определенном районе, продажа их дает выгоды государству в целом, так же как и непосредственно заинтересованному району. Вследствие этого Соединенные Штаты предлагают исключить это требование из данной статьи.

Кения. Правительство Кении сослалось на заявление представителя Кении в Шестом комитете³⁶⁷ и представило следующие замечания к статье 29:

Стало необходимым прокомментировать вышеупомянутую статью, с которой правительство Кении полностью согласно, вследствие замечаний, сделанных Сомалийской Демократической Республикой относительно конкретного применения этой статьи, в частности, к границе Сомали и Кении³⁶⁸.

По мнению правительства Кении, Комиссия международного права заняла правильную с юридической точки зрения позицию в отношении режимов границы, отраженную в проекте статьи 29 и в комментарии к ней, ибо цель договора о границе состоит в точном определении границ сферы суверенитета того или иного государства. После того как это сделано, договор сохраняет значение только как доказательство. Когда имеет место правопреемство государства, то есть «смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории...», государство-преемник вступает в права государства-предшественника в той мере, в какой это касается границ, не в силу договора о границе, а в силу самого существования границ, как таковых, ограничивающих суверенитет государства-предшественника. Неуместно и вводит в заблуждение постановление в таком контексте вопроса о самоопределении, как это старается сделать Сомалийская Демократическая Республика.

Когда доклад Комиссии международного права обсуждался Генеральной Ассамблеей во время принятия резолюции Шестого комитета по данному вопросу, представи-

тель Сомали, разъясняя мотивы голосования своего государства, выступил с заявлением, содержащим доводы, аналогичные доводам, приведенным в вербальной ноте Сомали. Это вынудило постоянного представителя Кении дать ответ³⁶⁹.

Принцип уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и неприкосновенности существующих границ закреплен не только в Уставе Организации Объединенных Наций, но также в хартии Организации африканского единства и в уставах различных других региональных органов. В резолюции АНГ/Res.16 (I) Организации африканского единства Ассамблея глав государств и правительств на первой регулярной сессии в Каире подтвердила обязательство всех государств-членов, заявив, что она:

«1. Торжественно подтверждает строгое уважение всеми государствами — членами Организации принципов, закрепленных в пункте 3 статьи III хартии Организации африканского единства;

2. Торжественно заявляет, что все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости».

Это — обязательство, которого правительство Кении будет всегда придерживаться в отношении своих соседей и которое, как оно надеется, все другие государства также будут уважать.

Замечания и предложения Специального докладчика

419. История разработки статей 29 и 30 восходит к представленному сэром Хэмфри Уолдоком в его первом докладе о правопреемстве государств и правительств в отношении договоров тексту «Статья 4: Границы, установленные на основании договоров»³⁷⁰. Эта статья касалась границ, и в своем комментарии сэр Хэмфри Уолдок выделил постановление о «локальных» договорах и отложил их для рассмотрения на более позднем этапе в связи с различными случаями правопреемства³⁷¹. Следует отметить, что статья 4, представленная в первом докладе, была включена в первую главу, содержащую «Общие положения».

420. Нет необходимости проследивать дальнейшее рассмотрение режимов границ и других территориальных режимов в Комиссии, но важно то, что эти вопросы обсуждаются уже с начала 1968 года. Что бы ни говорилось относительно деталей, основные принципы статей 29 и 30 представляют согласованную точку зрения Комиссии.

421. С учетом этой точки зрения задача Специального докладчика в настоящее время состоит в том, чтобы проанализировать замечания правительств по этим двум статьям и представить предложения об их изменении в той мере, в какой это может оказаться необходимым; исходя из этих замечаний. Если иметь в виду эту цель и учитывать значение и сложность обсуждаемого вопроса, то следует отметить, что замечания были составлены довольно подробно. Однако для

³⁶⁹ Текст этого ответа см. выше, пункт 417, второй отрывок под рубрикой «Кения».

³⁷⁰ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 92 англ. текста, документ A/CN.4/202.

³⁷¹ Там же, стр. 93 англ. текста, пункт 3 комментария.

³⁶⁷ См. выше, пункт 417.

³⁶⁸ См. выше, текст под рубрикой «Сомали».

полноты картины желательно отразить прения, проходившие в Шестом комитете на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 году, добавив замечания, сделанные Председателем Комиссии в ходе прений.

422. Выступая 10 октября 1972 года, Председатель заявил, что по поводу статей 29 и 30 поступило наибольшее число замечаний, вероятно потому, что они касаются наиболее сложных проблем. Выяснилось, что большинство в Комитете признает необходимость включения в проект статей правил, касающихся режимов границ и других территориальных режимов. Председатель напомнил, что один представитель заметил, что новое государство не возникает из «пустоты» и что его территория это — как раз то, что государство унаследовало и на чем оно основывается. С другой стороны, говорилось, что наследование режима границ ущемляет право на самоопределение и свободу новых государств заключать договоры. Председатель ответил, что этот довод был бы более убедительным, если бы по другую сторону границы не было другого государства, которое также пользуется теми же правами и теми же свободами. Он подчеркнул, что статьи 29 и 30 строго ограничиваются правом правопреемства. Норма, которую Комиссия пытается предложить, состоит в том, что правопреемство не может использоваться как средство изменения режимов границ или других территориальных режимов в одностороннем порядке. Однако предложенная Комиссией норма не затрагивает действительности других оснований, которые могут использоваться для оспаривания таких режимов.

423. Председатель далее заявил, что статья 30, по-видимому, вызывает больше трудностей, чем статья 29. Он отметил, в частности, что в случае соглашений о военных базах намерение Комиссии сводилось к тому, чтобы исключить их из рассмотрения, и указал, что в случае соглашений, регулирующих использование вод международных рек, у нового государства, возможно, существует такая же вероятность понести урон, как и получить преимущество, если на основании правопреемства будет прекращен территориальный режим³⁷².

424. Как уже отмечалось, в замечаниях правительств обнаруживается склонность рассматривать статьи 29 и 30 вместе. Однако эти статьи в действительности поднимают различные вопросы: совершенно очевидно, что редактирование статьи 30 связано с большими трудностями, чем редактирование статьи 29. В этих условиях Специальный докладчик сначала сделает общие замечания по статьям 29 и 30, а затем рассмотрит форму и редакцию статей.

³⁷² См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1323-е заседание, пункт 18.*

Общие замечания

425. Из замечаний правительств ясно, что статья 29 и в несколько меньшей степени статья 30 получили весьма широкую поддержку. Решительных возражений против этих статей сравнительно мало. Не в каждом случае легко классифицировать замечания каждой делегации или правительства как замечания «за», «против» или «воздержался». Тем не менее, вообще говоря и с учетом особых замечаний в определенных случаях, можно сказать, что общую поддержку статьям выразили следующие делегации (в порядке выступлений): Франция, Австралия, Финляндия, Греция, Дания, Индия, Куба, Либерия, Гана, Новая Зеландия, Кения, Канада, Пакистан, Гайана, Болгария и Венесуэла (только статья 29). Статьи получили также поддержку в письменных замечаниях правительств Чехословакии (косвенным образом), Германской Демократической Республики, Нидерландов, Польши, Швеции (косвенным образом), Соединенного Королевства (косвенным образом) и Соединенных Штатов Америки. Поддержка делегации Кубы ограничена заявлением, что положения статьи 30 должны быть разъяснены с тем, чтобы она не применялась без разбору ко всем многочисленным видам территориальных договоров, включая договоры, касающиеся создания военных баз. Поддержка делегации Либерии была ограничена заявлением о том, что достижение суверенитета предоставляет новому государству право на пересмотр и изменение в рамках, допустимых международным правом, вопросов, касающихся национальных интересов, и всех договоров, включая диспозитивные договоры. Делегация Новой Зеландии подняла вопрос о том, следует ли формулировать статью, исходя из границ или режима, устанавливаемых в результате диспозитивного действия договора, или в связи с правопреемством в отношении договора. Делегация Кении заявила, что договоры, заключенные между несколькими колониальными державами, например Берлинский акт 1885 года, не могут считаться обязательными для государств-преемников, если они являются новыми независимыми государствами, но что с правопреемством переходят права и интересы, создаваемые обычаями.

426. Делегации Афганистана и Румынии выступили с почти полностью отрицательной позицией, а делегация Замбии выступила против статей в их настоящей форме. Позиция правительства Сомали, выраженная как его делегацией, так и в письменной форме, можно сказать, является отрицательной по отношению к рассматриваемым статьям, и в особенности к статье 29, с учетом его споров с Эфиопией и Кенией.

427. Пять делегаций выразили различного рода сомнения. Делегация Испании не оспаривает основных соображений, на которых строятся статьи 29 и 30, но считает, что Комиссия должна более тщательно изучить проблему территори-

альных режимов и разработать подробнее свой вывод. Делегация Египта ставит под сомнение и различный подход к правам и обязательствам, возникающим в соответствии с договором, и к договору, который создал их. Она считает, что в любом случае целесообразнее включить соответствующие положения в проект статей, касающихся правопреемства государств в отношении других областей, помимо договоров. Делегация Нигерии сомневается в обоснованности отнесения территориальных договоров к особой категории, если подходить к ним с точки зрения применимого к правопреемству государств права. Можно, пожалуй, считать, что делегация Объединенной Республики Танзании поддержала проект статей при условии внесения в текст разъяснения о том, что управляющая власть подопечной территории не может заключать от имени подопечной территории договор, который связал бы ее навечно. И наконец, делегация Марокко считает, что следует разъяснить статью 30 и внести положение об арбитраже в случае, если правила, изложенные в статьях 29 и 30, вступают в противоречие с принципом самоопределения или если договор считается неравноправным.

428. Бесплезно было бы пытаться дать полный и точный анализ мнений правительств, которые поддержали статьи 29 и 30, выступили против них или выразили по их поводу сомнения. С другой стороны, из общей оценки устных и письменных замечаний совершенно ясно, что подавляющее большинство правительств, выразивших свое мнение, по меньшей мере в принципе, выступают за эти две статьи. Тем не менее, возможно, полезно попытаться суммировать доводы за и против.

429. Основные правовые соображения в поддержку принципа, лежащего в основе статей 29 и 30, излагаются в комментарии, содержащемся в докладе Комиссии³⁷³. Эти соображения подкрепляются рассмотрением практики государств в отношении договоров, устанавливающих границы³⁷⁴, и других территориальных договоров³⁷⁵. Суть этого вопроса кратко изложена в начале комментария³⁷⁶. В нем отмечается, что и в работах юристов, и в государственной практике часто делаются ссылки на определенные категории договоров, которые называются по-разному: «территориальные», «диспозитивные», «реальные» или «локальные» — и которые являются обязательными для данной территории, независимо от правопреемства государств. Мнение современных ученых поддерживает эту традиционную доктрину, состоящую в том, что договоры территориального характера составляют особую категорию и не затрагиваются правопреемством государств.

³⁷³ Пункты 1—8 комментария.

³⁷⁴ Пункты 10—16 комментария.

³⁷⁵ Пункты 20—34 комментария.

³⁷⁶ Пункты 1 и 2.

430. В последующих пунктах комментария приводится ряд случаев, которые по меньшей мере соответствуют этой традиционной доктрине и которые вряд ли можно было бы рассматривать таким образом на базе какого-либо другого принципа, помимо основополагающего принципа сохранения договоров в силе. Доводы в пользу традиционной доктрины, возможно, носят косвенный характер, но они убедительны. Приводятся следующие примеры: дело, касающееся *зон свободной торговли Верхней Савойи и округа Жекса*, представленное Постоянной Палате Международного Правосудия, вопрос о демилитаризации Аландских островов, рассмотренный Комитетом юристов, дело, касающееся *храма Преах Вихеар*, и дело, касающееся *права прохода через территорию Индии*³⁷⁷.

431. Основной принцип сохранения пограничных и территориальных прав и обязательств может быть выражен по-разному. Можно сказать, что государство-преемник может приобретать лишь такие права, предоставление которых находится в пределах полномочий государства-предшественника, и что территория государства-преемника должна подлежать таким ограничениям и обязательствам, которые налагались на территорию до правопреемства государств. Можно сказать, что некоторые договоры создают реальные права и обязательства, которые действительны для всего мира. Можно сказать, что некоторые территориальные права имеют характер сервитутов. Что касается границ, то можно вполне сказать, что государство-преемник не может наследовать большую территорию, чем та, которая находилась в пределах границ государства-предшественника. Например, государство-преемник, которое получает независимость путем отпадения от другого государства, не может в силу этого факта автоматически расширить свои границы и приобрести территорию за счет третьего государства.

432. Хотя этот момент проще выразить в отношении границ, те же основные соображения применяются также к правам и обязательствам, которые, хотя они фактически не касаются границы, как таковой, действительно затрагивают права, которые могут предоставляться в отношении определенной территории. Если соблюдать общие принципы права, то права и обязательства такого рода не должны ликвидироваться просто в результате правопреемства государств. Кроме того, если допустить, что правопреемство государств само по себе дает основание для одностороннего отказа от ранее урегулированных границ или от территориальных прав и обязательств, то это привело бы к неопределенности и неустойчивости и в целом не служило бы интересам поддержания международного мира и безопасности.

³⁷⁷ См. пункты 3—8 комментария.

433. Хотя в этом контексте сравнительно просто сформулировать положение о границах и трудно точно определить территориальные права и обязательства, сохраняющиеся после правопреемства государств, и того и другого случая касаются те основные соображения, которые излагались выше и которые говорят в пользу применения в этих исключительных случаях принципа сохранения договоров в силе, а не принципа *tabula rasa*.

434. Выдвигались различные доводы против включения статей 29 и 30 в проект статей. Например, делегация Нигерии поставила под сомнение в целом основополагающее положение в международном праве, которое позволяет отнести территориальные договоры к особой категории в отношении права, примененного к правопреемству государств. Делегация Афганистана, обращая внимание на сложность и противоречивый характер этих статей, предложила исключить их. Эта делегация заявила также, что рассматриваемый вопрос не имеет отношения к правопреемству государств. С другой стороны, делегация Египта высказала мысль о том, что эти статьи касаются скорее правопреемства государств в других областях, помимо договоров, и что их следует поместить в этой группе проекта статей, а не в проекте статей, касающихся правопреемства государств в отношении договоров.

435. Доводы такого рода игнорируют основной принцип рассматриваемых выше статей и практическую необходимость в некоторых исключениях из принципа *tabula rasa* в связи с пограничными и территориальными режимами. В противном случае каждый раз при правопреемстве государств, когда применяется принцип *tabula rasa*, государство-преемник имело бы одностороннее право аннулировать существующие границы и территориальные права и обязательства, появляющиеся в связи с договором. При подходе с этой точки зрения необходимость в таких положениях, как положения статей 29 и 30, очевидна. Нарушение международных отношений, которое могло бы последовать в результате предоставления такого права одностороннего аннулирования,— это не то явление, которое можно было бы с легкостью допускать. Возможно, что в некоторых случаях теория сохранения пограничных и территориальных режимов может привести к политической напряженности, как утверждала делегация Афганистана, но в большинстве случаев это маловероятно. Наоборот, значительно более вероятно, что нарушение существующих границ создало бы большой хаос, нежели их сохранение.

436. Имеются, однако, некоторые принципиальные доводы, выдвинутые против статей 29 и 30. Говорилось, что постоянство пограничных и территориальных договоров не может быть признано, если договор изначально был незаконным.

Аргумент такого рода был приведен, например, Афганистаном, Объединенной Республикой Танзанией и Сомали. Однако фактически этот аргумент не имеет отношения к существу статей 29 и 30, которые касаются границ или прав и обязательств территорий, а не предусматривают продолжения существования соответствующих договоров. Ни в статье 29, ни в статье 30 не содержится положений, мешающих оспориванию первоначального договора на тех или иных законных основаниях, которые могут иметься у государства-преемника в соответствии с международным правом.

437. Утверждалось также, что эти статьи противоречат принципу самоопределения (например, делегацией Румынии) и принципу суверенного равенства государств (например, делегацией Замбии). На первый взгляд, может показаться, что эти аргументы не лишены смысла, однако, если вспомнить, что спор территориального характера всегда связан с интересами не только нового, но также третьего государства, то очевидно, что принципы самоопределения и суверенного равенства в равной мере требуют уважения границ и территориальных прав и обязательств третьего государства, как и нового государства. В самом деле, в случае возникновения нового независимого государства, приобретающего независимость в результате самоопределения, вполне можно сказать, что оно может приобретать лишь ту территорию, которая является объектом самоопределения, а не часть территории соседнего государства. Если применять принцип самоопределения, то его в равной мере следует применять и в отношении той части территории соседнего государства, на которую предъявляет претензии новое независимое государство. Как указывает правительство Польши, в любом случае необходимо учитывать также принцип уважения территориальной целостности государств.

438. И наконец, высказывались некоторые критические замечания по поводу того, насколько важное значение придает Комиссия пункту 2 *a* статьи 62 Венской конвенции³⁷⁸. Например, делегация Румынии заявила, что она не может понять, каким образом появление нового государства в результате освобождения народа от колониального господства может считаться коренным изменением обстоятельств в рамках значения статьи 62 Венской конвенции. С другой стороны, делегация Замбии, по-видимому, занимает противоположную позицию, заявляя, что в случае получения государством независимости возникает вопрос, не является ли это изменение обстоятельств достаточно существенным для того, чтобы не применялось исключение, предусмотренное в пункте 2 *a* статьи 62 Венской конвенции. Можно считать, что эти два замечания взаимно исключают друг друга.

³⁷⁸ См. пункт 17 комментария к статьям 29 и 30.

439. Учитывая все вышесказанное, Специальный докладчик пришел к выводу, что довод в пользу сохранения статей 29 и 30 по существу неоспорим, но их форма и редакция могут потребовать дальнейшего обсуждения.

440. Особое внимание следует уделить комментарию, с тем чтобы цель статей была ясно выражена, в частности, это относится к вопросу о том, что положения статей не затрагивают новых оснований для требований о пересмотре соглашения о границе или для отказа от него, будь то в случае самоопределения, недействительности или прекращения договора³⁷⁹. В этой связи можно отметить, что выше не упоминалось о спорах Сомали с Эфиопией и Кенией. Это объясняется не упущением, а тем, что, как это принято, Комиссия в соответствии со своей обычной практикой должна принимать все меры к тому, чтобы не создавалось впечатление, что она принимает решения, которые могут считаться влияющими на урегулирование конкретного спора в том или ином плане. Тем не менее материалы, представленные Сомали, Эфиопией и Кенией, учитываются, и, если в комментарии в настоящее время недостаточно точно отражена позиция трех правительств, особое внимание следует уделить тому, чтобы обеспечить эту точность в окончательном варианте комментария.

Статьи 29 и 30

441. Замечания, конкретно касающиеся формы и редакции статьи 29, сравнительно немногочисленны, и все они касаются также статьи 30. Во избежание повторения они будут рассмотрены здесь в связи с обеими статьями. Замечания по статье 30 будут рассмотрены отдельно, ниже.

442. Возможно, наиболее серьезными являются замечания делегации Замбии, которая заявила, что вопрос о территориальных договорах должен быть пересмотрен таким образом, чтобы были установлены нормы, соответствующие реальному положению в современном мире и основным принципам международного права. По мнению делегации, статьи, составленные Комиссией, идут вразрез с принципами самоопределения и суверенного равенства государств и «противоречат имеющимся фактам». Делегация критиковала «колониальные границы», потому что они были проведены «без учета географических и этнических факторов», и подчеркнула, что принцип, согласно которому государство может быть связано договором только в том случае, если оно дало свое согласие быть им связанным, применим в отношении пограничных и территориальных режимов. Делегация, хотя она и не имела в виду, что все территориальные договоры должны игнорироваться, выразила сомнение также в том, что исключение из правила *gebus sic stantibus*, изложенное в пункте 2 а статьи 62 Вен-

ской конвенции, должно применяться в случае получения государством независимости³⁸⁰.

443. По мнению Специального докладчика, эти замечания делегации Замбии сводятся к оспору принципа, на котором основаны статьи 29 и 30. По существу, ответ на эти замечания был дан выше, в общих замечаниях, но они повторены здесь на тот случай, если они поднимают какой-либо вопрос, который также потребует внимания со стороны Комиссии.

444. Делегация Египта поставила вопрос о том, каким образом в правовой теории права и обязательства сторон, вытекающие из определенного договора, могут быть отделены от международного документа, который создал эти права и обязательства. Поддерживая позицию, занятую Комиссией в проекте статей, делегация Новой Зеландии также задала вопрос, «следует ли нормы статей 29 и 30 формулировать с точки зрения границы или режима, вытекающего из диспозитивных последствий договора, или с точки зрения правопреемства в отношении договора»³⁸¹. Этот вопрос обсуждался Комиссией на ее двадцать четвертой сессии в 1972 году. Решение составить статьи, исходя из положений, определяющих границы или обязательства и права, создаваемые договором, можно рассматривать как намеренный выбор. По мнению Специального докладчика, это — правильный выбор, ибо в договоре, устанавливающем границу, могут, например, иметься другие положения, причем некоторые из них могут носить сугубо конкретный (в отношении данного государства) характер и должны определяться обычными правилами, касающимися правопреемства в отношении договоров, а не составлять исключение просто потому, что они содержатся в том или ином договоре, который устанавливает границу. Кроме того, принципиально важно, по-видимому, также то, что именно характер последствий договора порождает элемент постоянства (часто называемый «диспозитивным» эффектом), а не общий характер договора, как такового. Это особенно очевидно в отношении мирных договоров, в которых могут содержаться самые различные положения: одни, касающиеся границ и отчуждения территорий, другие, например, регулирующие финансовые претензии и даже предусматривающие обычные коммерческие и аналогичные вопросы. Другое преимущество формы, принятой Комиссией, состоит в том, что она не дает основания утверждать, что незаконный договор может быть увековечен данными статьями. Если говорить о границах или обязательствах и правах, создаваемых договором, то совершенно определенно остаются открытыми возможности оспорить действительность этого договора, если для

³⁸⁰ См. выше, пункт 417, текст под рубрикой «Замбия» и сноска 340.

³⁸¹ Там же, текст под рубрикой «Новая Зеландия» и сноска 334.

³⁷⁹ См. пункты 16 и 19 комментария.

этого имеются основания. Кроме того, в большинстве замечаний, по-видимому, признается правильная позиция, занятая Комиссией. С учетом вышеизложенного Специальный докладчик рекомендует сохранить форму статьи 29 (и статьи 30) в этом отношении.

445. Правительство Швеции предложило изменить негативную форму вступительной фразы «Правопреемство государств как таковое не затрагивает» какой-либо другой формулировкой, подтверждающей, что эти режимы сохраняют силу в отношении государств-преемников. Делегация Испании также выразила некоторые сомнения относительно негативной формы статей и предложила подробнее обсудить ее в связи с проектом в целом, и в частности — со статьей 6.

446. Что касается последнего замечания, то статьи 29 и 30 в их настоящей форме, по-видимому, вполне соответствуют статье 6, исключаяющей применение статей в случае так называемого правопреемства, которое может совершаться незаконно. Однако имеется возможность для обсуждения того, в какой форме следует составлять статьи 29 и 30: в отрицательной или положительной. И вновь следует сказать, что выбор формы, безусловно, сделан Комиссией сознательно. Негативная форма имеет то преимущество, что она четко ограничивает сферу применения статей 29 и 30 правопреемством государств в рамках значения пункта 1 *b* статьи 2 и статьи 6. Негативная форма также имеет то преимущество, что она оставляет возможность оспаривания самого договора, если для этого имеются серьезные основания, иные, чем факт правопреемства государств. По этим причинам Специальный докладчик не предлагает вносить какие-либо изменения в отношении формы статей 29 и 30.

447. Наконец, имеется предложение делегации Марокко, согласно которому следует предусмотреть положение в отношении процедуры арбитража для тех случаев, когда нормы, воплощенные в статьях 29 и 30, противоречат принципу самоопределения народов в конкретном случае или оспариваются государством, объявляющим себя не связанным договором, который оно считает неравноправным. Упомянулся опыт стран Латинской Америки и (в более ограниченной степени) Африки. Делегация отметила, что, вероятно, было бы легче найти соответствующее решение для каждой конкретной проблемы, которая может возникнуть в данной области, посредством арбитража, нежели путем применения жестких положений, предложенных Комиссией.

448. Эти комментарии можно истолковывать либо как критические замечания по статьям 29 и 30 как таковым, либо как предложение, согласно которому, по меньшей мере в некоторых обстоятельствах, споры, возникающие в процессе применения этих статей, должны рассматриваться

арбитражем. Если это — критические замечания, то Специальному докладчику нечего добавлять к общим замечаниям, сделанным выше. Вопрос об арбитраже подлежит рассмотрению в связи с общим вопросом урегулирования споров, который будет обсуждаться впоследствии³⁸².

Статья 30

449. Чтобы облегчить рассмотрение поднятых вопросов, замечания по статье 30 будут обсуждаться под следующими подзаголовками:

- a) Различие между статьями 29 и 30;
- b) Неравноправные договоры;
- c) Упрощение и уточнение;
- d) Распространение на аналогичные случаи;
- e) Определенные «территории».

a) Различие между статьями 29 и 30

450. Делегация Кении отметила, что статью 30 не следует рассматривать с тех же позиций, что и статью 29, и что вопрос о других территориальных режимах необходимо рассматривать отдельно. Делегация заявила, что договоры, заключенные между несколькими колониальными державами, например Берлинский акт 1885 года, нельзя рассматривать как обязательные для государств-преемников, если последние являются новыми независимыми государствами. После правопреемства сохраняются права и интересы, создаваемые обычаями, которые могут стать предметом новых соглашений на основе принципа добрососедства.

451. Точное намерение этих замечаний трудно определить. Их можно толковать как замечания, указывающие, подобно замечаниям делегации Египта, что территориальные режимы не должны рассматриваться в статьях о правопреемстве государств в отношении договоров. В таком случае нечего добавлять к тому, что было сказано выше в этой связи. С другой стороны, замечания делегации Кении можно истолковывать как замечания, означающие, что некоторые виды договоров, например Берлинский акт 1885 года, могут быть при известных обстоятельствах признаны недействительными, но что права и интересы, создаваемые такими договорами, фактически становятся хорошо обоснованными в силу обычной практики. Если это верное толкование, тогда такие права и интересы, безусловно, не подпадают под статью 30 и, поскольку они не установлены договором, строго говоря, не подпадают под статьи о правопреемстве государств в отношении договоров. Однако, даже если и существуют договоры, которые можно считать недействительными, несомненно, имеется множество договоров, устанавливающих территориальные режимы, которые считаются действительными. Тот

³⁸² См. выше, пункт 8 и сноска 10.

факт, что некоторые договоры можно подвергнуть критике, не является достаточно веской причиной для того, чтобы не предусматривать положения, подобные тем, которые рассматриваются в статье 30. Возможно, окажется необходимым предусмотреть положение в отношении таких случаев, которые рассматриваются делегацией Кении, в проекте статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Поскольку, однако, статья 30 не исключает возможности подвергать сомнению действительность договоров на других основаниях, чем правопреемство государств, постольку замечания делегации Кении, по-видимому, не служат достаточным основанием для исключения статьи 30 из данного проекта статей.

б) Неравноправные договоры

452. Правительства Чехословакии и Германской Демократической Республики предложили внести поправку к статье 30, с тем чтобы воспрепятствовать ее использованию в целях оправдания существования территориальных режимов, основанных на «неравноправных договорах». По существу, они предлагают дополнить статью положением, ограничивающим ее применение случаями территориальных режимов, которые служат интересам международного сотрудничества и соответствуют целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций.

453. При рассмотрении этого предложения необходимо различать действительность договора, устанавливающего территориальный режим и характер самого режима. Что же касается характера этого режима, то положение, по-видимому, будет регулироваться статьей 103 Устава, по меньшей мере в тех случаях, когда речь идет о государствах — членах Организации Объединенных Наций. В силу упомянутой статьи, если обязательства этих государств по данному договору противоречат их обязательствам по Уставу, преимущественную силу имеет последний, и в этом объеме режим является недействительным. Поэтому, видимо, нет необходимости предусматривать в проекте статей какое-либо положение для случаев, касающихся противоречий между территориальным режимом и Уставом Организации Объединенных Наций. С другой стороны, если говорить о действительности договора, то возникают вопросы, касающиеся применения норм международного права в отношении договоров, включая нормы, содержащиеся в Венской конвенции. До настоящего времени Специальный докладчик последовательно придерживался точки зрения, согласно которой в проекте статей следует рассматривать только вопросы последствий правопреемства государств, без каких-либо попыток вновь обращаться к таким нормам, как, например, нормы действительности договоров. Поскольку абсолютно ясно, что статья 30 не исключает любых оснований, которые могут су-

ществовать для признания недействительности или прекращения действия договоров, постольку, по мнению Специального докладчика, не существует достаточных оснований для отхода от общего подхода, принятого в отношении других статей.

с) Упрощение и уточнение

454. Делегация Финляндии и правительство Соединенных Штатов предложили упростить проект статьи 30. Замечание делегации Финляндии носит общий характер: предположительно оно сводится к объединению подпунктов *a* и *b* в каждом из двух пунктов статьи. Вероятно, можно было бы в обоих пунктах рассмотреть вместе и обязательства, и права, как это делается в подпункте *b* статьи 29. Это предложение заслуживает внимания как редакционная поправка, однако необходимо осуществить его очень внимательно, чтобы не извратить смысл статьи и не допустить неясности в тексте.

455. Правительство Соединенных Штатов, однако, выступило с более конкретным замечанием, а именно: не обязательно и слишком сложно предусматривать в пункте 1 положение о том, чтобы права и обязанности относились к определенной территории в государстве, предоставившем сервитуты, и определенной территории в государстве, в интересах которого установлены эти сервитуты. Этот вопрос требует тщательного рассмотрения, ибо одно из критических замечаний, которое может быть направлено против статьи 30, заключается в том, что в ней не определяются с достаточной точностью категории случаев, к которым она применяется. Отнесение прав и обязанностей к конкретным территориям является одним из способов обеспечить, чтобы сфера применения статьи не была слишком широкой. С другой стороны, могут иметь место случаи (например, случай, касающийся транзитных прав, предоставляемых государству, не имеющему выхода к морю, упомянутый правительством Соединенных Штатов), которые могут быть исключены, вероятно неправильно, в результате требования о применимости положения к определенной территории. По мнению Специального докладчика, и это, и другие соображения в данной области достаточно сбалансированы, и Комиссия должна подвергнуть этот вопрос дальнейшему рассмотрению.

456. В противоположность замечаниям правительства Соединенных Штатов кубинская делегация выразила свою уверенность в том, что сфера применения статьи 30 должна быть уточнена, потому что в данной формулировке она применяется почти без разбору к многочисленным видам территориальных договоров, включая договоры, касающиеся создания военных баз. Нельзя сказать, что у Комиссии было намерение включить в сферу применения статьи такие договоры, которые можно рассматривать как договоры, предоставляющие выгоды иностранному

государству в отношении какой-либо конкретной территории, но которые не отвечают интересам данной части территории этого иностранного государства. Возможно, необходимо в дальнейшем уточнить текст статьи 30, чтобы исключить такого рода случаи. Однако, если принять предложение правительства Соединенных Штатов, то, очевидно, будет еще труднее утверждать, что договоры, создающие военные базы, будут исключены из статьи 30, нежели в том случае, если будет сохранена настоящая формулировка.

457. Делегация Марокко выступила с общими замечаниями об уточнении формулировки некоторых статей проекта, в частности формулировки статьи 30. К сожалению, делегация не указала, каким образом, по ее мнению, можно уточнить формулировку статьи, однако это замечание отражает тенденцию, которая, вероятно, проявляется в большей степени косвенно, нежели непосредственно, в ряде замечаний делегаций и правительств. Трудно понять, каким образом можно было бы яснее и конкретнее определить случаи, к которым относится статья 30; однако трудно избавиться от сознания того, что желательна несколько большая степень точности. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что в данный момент он не в состоянии представить более четко сформулированный проект статьи, но считает, что необходимо проследить за тем, чтобы формулировка как пункта 1, так и пункта 2 не приобрела более общий характер, чем в настоящем проекте.

д) Распространение на аналогичные случаи

458. Правительство Нидерландов высказало предположение, что основания, в силу которых предусматривается наследование территориальных соглашений, также действительны в отношении некоторых договоров, содержащих нормы, касающиеся основополагающего правового статуса населения данной территории. Приводимые этим правительством примеры касаются договоров в отношении меньшинств, договоров о праве выбора конкретной национальности, а также других договоров, гарантирующих основные права и свободы населению территории, являющейся объектом правопреемства государств.

459. Хотя Специальный докладчик признает основные положительные и отрицательные стороны данного предложения, сделанного правительством Нидерландов, по его мнению, это предложение выходит далеко за рамки того типа территориального режима, которого касается статья 30. Это предложение вновь поднимает вопрос о том, нужно ли делать другие исключения из принципа *tabula rasa*, помимо территориальных режимов. Мнение Специального докладчика, которое уже было изложено выше, заключается в том, что было бы нецелесообразно предусматривать положения подобного рода в отношении специальных категорий договоров. Однако этот

вопрос имеет огромное значение и заслуживает рассмотрения Комиссией на всех стадиях ее работы.

е) Определение „территории“

460. Правительство Соединенного Королевства предложило определять значение термина «территория» так, чтобы в нем подразумевалась вся или какая-либо часть территории государства. Это предложение подкрепляется комментарием, в котором отмечается, что «территория» в контексте статьи 30 означает «любую часть суши, воды или воздушного пространства государств». В комментарии объясняется, что, по мнению Комиссии, это значение данного слова является естественным в подобном контексте и что нет необходимости конкретизировать его в данной статье³⁸³.

461. Возможно, следует напомнить, что сэр Хемфри Уолдок включил определение термина «территория» в альтернативные варианты А и В статьи 22 *bis* (тексты, предшествовавшие статье 30), представленные Комиссии на ее двадцать четвертой сессии³⁸⁴. По рекомендации Редакционного комитета это определение было исключено³⁸⁵. Специальный докладчик не видит достаточных оснований для пересмотра этого решения.

Заключение

462. С учетом изложенных соображений заключение Специального докладчика сводится к тому, что в случае возможного упрощения или уточнения статьи 30 следует сохранить статьи 29 и 30 в основном в их настоящей форме. Однако необходимо уделить особое внимание тому, чтобы обеспечить ясность и точность комментария, учитывая замечания правительств.

ЧАСТЬ VI

ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 31. Случаи военной оккупации, ответственности государств и начала военных действий

Замечания правительств

Устные замечания

463. *Финляндия.* Делегация Финляндии заявила, что наличие статьи 31, где вновь излагается содержание статьи 73 Венской конвенции, по-видимому, не является абсолютно необходимым в документе, который строго ограничен вопросом правопреемства государств в отношении договоров³⁸⁶.

³⁸³ Пункт 39 комментария.

³⁸⁴ *Ежегодник.., 1972 год*, том I, стр. 323, 1192-е заседание, пункт 71.

³⁸⁵ Там же, стр. 359, 1197-е заседание, пункт 7.

³⁸⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1320-е заседание, пункт 3.*

Румыния. Делегация Румынии заявила, что не может быть никаких оснований для включения в проект положения, касающегося случаев военной оккупации. В соответствии с принципами современного международного права, запрещающими использование силы в отношениях между государствами, возникающие в результате применения силы ситуации, такие как военная оккупация, являются, по мнению делегации, незаконными и не могут приводить к аннексии территорий. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, говорится, что территория государства не должна являться объектом военной оккупации и что никакое приобретение территории в результате угрозы силой или применения силы не будет признаваться законным. В соответствии с этим и с учетом того, что случаи военной оккупации не охватываются статьей 73 Венской конвенции, делегация считает, что это положение необходимо исключить из проекта статей. Необходимо также рассмотреть возможность исключения остальных положений статьи 31 ввиду отсутствия какой-либо связи между их содержанием и вопросом о правопреемстве государств³⁸⁷.

Кения. Делегация Кении заявила, что она сомневается в ценности статьи 6, в частности, в связи с тем, что Комиссия уже включила в статью 31 нормы, касающиеся случаев военной оккупации и начала военных действий³⁸⁸.

Союз Советских Социалистических Республик. Делегация СССР заявила, что необходимо отметить, что проект статей применяется только к случаям правопреемства, осуществляемого в соответствии с международным правом, как указывается в статье 6, однако согласилась с мнением делегации Финляндии, что случаи военной оккупации, ответственности государства и начала военных действий, указанные в статье 31, не должны затрагивать правопреемства в отношении действующих договоров³⁸⁹.

Письменные замечания

464: *Чехословакия.* Правительство Чехословакии отметило, что статья 31 основывается на статье 73 Венской конвенции, и в принципе не возражало против ее включения. Однако правительство ЧССР не согласно с тем, что в статье упоминается «оккупация территории». Как правило, оккупация территории в результате использования силы или угрозы силой запрещена существующим международным правом. В связи с этим формулировка статьи, в которой упоминается об оккупации территории, не будет соответствовать вышеупомянутому принципу международного пра-

ва, который является одним из наиболее важных, не говоря уже о том, что факт военной оккупации всегда считался временным положением, ничего не меняющим в международном статусе оккупированной территории. Вот почему возникает вопрос: что общего имеет оккупация с правопреемством государств? В свете приведенных аргументов рекомендовалось исключить из проекта ссылку на оккупацию территории. Правительство Чехословакии также отметило, что в статье 73 Венской конвенции не содержится подобной ссылки.

Польша. По мнению правительства Польской Народной Республики, положения проекта статей могут применяться только в случаях правопреемства государств, осуществляемого при соблюдении принципов международного права, и в частности принципов, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций. Статьи 6 и 31, в которых формулируется это положение, рассеивают какие-либо сомнения как в отношении сферы применения термина «правопреемство государств», так и в отношении сферы применения некоторых других положений проекта. Поэтому целесообразно сохранить эти положения в их настоящей форме.

Замечания и предложения Специального докладчика

465. Статья 31 вызвала мало замечаний. Сделанные замечания касаются сохранения или исключения статьи или отдельных ее положений.

466. Делегация Румынии настаивала на рассмотрении возможности исключения статьи 31 в целом, так как включение какого-либо положения, касающегося военной оккупации, является неоправданным, а что касается оставшейся части статьи, то в ней нет необходимости вследствие отсутствия какой-либо связи с вопросом о правопреемстве государств. Делегация Финляндии также заявила, что эта статья не является абсолютно необходимой. Делегация Советского Союза, хотя фактически и не предлагала исключить данную статью, согласилась с делегацией Финляндии в том, что упомянутые в статье 31 факторы не должны затрагивать правопреемства в отношении действующих договоров. С другой стороны, делегация Кении и правительства Чехословакии и Польши косвенно или непосредственно выступили за сохранение данной статьи. Таким образом, замечания не дают четко выраженного мнения правительств в отношении сохранения статьи 31, если не считать того, что отсутствие замечаний можно рассматривать как свидетельство отсутствия разногласий.

467. Причины включения статьи 31 приводятся в докладе Комиссии о работе ее двадцать четвертой сессии³⁹⁰ и в комментарии. Исключение вто-

³⁸⁷ Там же, 1323-е заседание, пункт 22.

³⁸⁸ Там же, 1324-е заседание, пункт 6.

³⁸⁹ Там же, пункт 35.

³⁹⁰ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 277—278, документ A/8710/Rev.1, пункт 44 и сноска 35.

рого и третьего вопросов, а именно вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из международной ответственности государства или из начала военных действий, отражает наличие оговорок, сделанных в статье 73 Венской конвенции. Поскольку статьи о правопреемстве государств в отношении договоров были разработаны в рамках положений Венской конвенции, постольку вполне могут возникнуть недоразумения, если в этих статьях не будет положения, аналогичного статье 73. Безусловно, было бы бесполезно включать в статьи о правопреемстве государств ссылку на это положение, изложенное в статье 73. В противном случае, чтобы избежать нежелательных последствий, которые могут возникнуть вследствие исключения положений, соответствующих статье 73 Венской конвенции, необходимо, видимо, включить положение об оговорках относительно второго и третьего вопросов, исключенных статьями 31.

468. Однако по поводу исключения вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора «в связи с военной оккупацией территории», высказываются различные соображения. Делегация Румынии и правительство Чехословакии настаивали на исключении этого положения. С другой стороны, это положение получило полную поддержку правительства Польши и особую поддержку со стороны делегации Кении, поскольку последняя, указывая на бесполезность статьи 6, исходит из того факта, что Комиссия включила случаи военной оккупации и начала военных действий в статью 31. Причины исключения ссылки на «военную оккупацию территории» можно суммировать следующим образом. Данный вопрос не упоминается в статье 73 Венской конвенции, на которой основывается статья 31. Кроме того, оккупация территории обычно является следствием применения силы или угрозы силой, что запрещено современным международным правом. Такая ситуация, следовательно, является незаконной. И наконец, военная оккупация является временной ситуацией, которая ничего не меняет в международном статусе оккупированной территории.

469. Из комментария³⁹¹ следует, что Комиссия признает эти соображения. «Военная оккупация» намеренно добавлена к случаям, упомянутым в

³⁹¹ См., в частности, пункт 1 комментария.

статье 73 Венской конвенции. Как явствует из отчета об обсуждениях в Комиссии³⁹², это решение было принято после того, как данный вопрос был рассмотрен в Редакционном комитете. Безусловно, в статье, основанной на положениях Венской конвенции, добавление каких-либо новых положений нежелательно, если только это не является необходимым с учетом особенностей вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров.

470. В этой связи необходимо иметь в виду, что статья 31 как таковая является содержащим исключением положением. Тот простой факт, что военная оккупация может явиться результатом незаконного применения силы или угрозы силой, не является сам по себе решающим аргументом для разъяснения того, что проект статей не предпринимает ни одного из тех вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из такой оккупации. Если существуют опасения, что возможны утверждения относительно того, что военная оккупация может иметь общие составные элементы с правопреемством государств и что к ней по аналогии должны применяться нормы, относящиеся к правопреемству государств в отношении договоров, то целесообразнее предусмотреть четкое положение о том, что проект статей не предпринимает подобных вопросов. Возможно, более убедительным было бы утверждение о том, что такое положение в статье 31 является не обязательным в силу статьи 6, которая ограничивает применение статей последствиями законного правопреемства государств. Однако, как отмечается в комментарии³⁹³, сомнительно, чтобы статья 6 являлась достаточной для охвата всех случаев военной оккупации. По мнению Специального докладчика, уже в силу того факта, что в большинстве случаев военная оккупация является незаконной, желательно четко разъяснить положение о том, что настоящие статьи не предприняют никаких вопросов, возникающих в отношении договора из такого акта.

471. В свете этих соображений Специальный докладчик предлагает сохранить статью 31 в основном в ее настоящей форме.

³⁹² См. *Ежегодник...*, 1972 год, том I, стр. 349, 1196-е заседание, пункты 1 и 2 (обсуждение статьи X, которая позднее стала статьей 31).

³⁹³ Пункт 1 комментария.

ДОКУМЕНТ A/CN.4/L.206

Статья для включения в часть I проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, предлагаемая г-ном Ушаковым

[Подлинный текст на русском языке]
[31 мая 1974 года]

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых последствия правопреемства подпадали бы в силу международного права независимо от настоящих статей, они применяются только к последствиям правопреемства государств, имеющего место после вступления в силу настоящих статей.

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ

[Пункт 5 повестки дня]

ДОКУМЕНТ А/CN.4/282

Седьмой доклад по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мохаммедом Беджаун

*Проект статей с комментариями о правопреемстве государств
в отношении государственного имущества*

*[Подлинный текст на французском языке]
[3 июля 1974 года]*

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Сокращения		111
Пояснительное примечание: курсив в цитатах		111
Глава		
I. Проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров		111
ВВЕДЕНИЕ		111
ЧАСТЬ I: ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА		111
Раздел 1. Общие положения		111
Раздел 2. Положения, касающиеся каждого вида правопреемства государств	Пункты	112
II. Введение к седьмому докладу	1—5	113—114
III. Текст введения и статей о правопреемстве государств в отношении государственного имущества, принятых в предварительном порядке Комиссией		114
ВВЕДЕНИЕ		114
Статья 1. Сфера применения настоящих статей		114
Статья 2. Регулируемые настоящими статьями случаи правопреемства государств		114
Статья 3. Употребление терминов		115
ЧАСТЬ I: ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА		115
Раздел 1. Общие положения		115
Статья 4. Сфера применения статей, содержащихся в настоящей части		115
Статья 5. Государственное имущество		115
Статья 6. Права государства-преемника на государственное имущество, переходящее к нему		115
Статья 7. Дата перехода государственного имущества		115
Статья 8. Безвозмездный переход государственного имущества		115
IV. Комментарии к другим положениям проекта, относящимся к государственному имуществу	Пункты 7—16	115
Раздел 1. Общие положения (продолжение)		115
A. Общий принцип перехода государственного имущества в целом		115
Статья 9. Общий принцип перехода государственного имущества в целом		115
Комментарий		115—116
B. Права державы, предоставляющей концессию		116
Статья 10. Права державы, предоставляющей концессию		116—117
Комментарий		117
C. Правопреемство в отношении государственных долговых активов		117
Статья 11. Государственные долговые активы		117
Комментарий	Пункты	117
D. Имущество третьего государства	9—12	117
1) Определение понятия третьего государства		117

	<i>Стр.</i>
Статья X. Определение понятия третьего государства	117—118
Комментарий	118
2) Определение имущества третьего государства	119
Статья Y. Определение имущества третьего государства	119
Комментарий	119
3) Судьба имущества третьего государства	120
Статья Z. Судьба имущества третьего государства	120
Комментарий	Пункты 120
Раздел 2. Положения, касающиеся каждого вида правопреемства государств	13—16 121
Подраздел 1. Передача части территории	122
Статья 12. Деньги	122
Комментарий	122
а) Изъятие пункта 1 бывшей статьи 12 и идентичных пунктов в других соответствующих статьях (пункт 1 статей 16, 20 и 28)	122
б) Другие замечания по формулировке статьи 12	123—125
Статья 13. Государственные фонды и казна	125
Комментарий	125
Статья 14. Государственные архивы и библиотеки	125
Комментарий	125—127
а) Принцип передачи архивов государству-преемнику	127
i) Источники	127
ii) Архивы как вещественные доказательства	127
iii) Архивы как средство административного управления	127—128
iv) Архивы как исторический элемент	128
б) Архивы, находящиеся за пределами территории (вывезенные архивы или архивы, созданные за пределами территории)	128
в) Сроки передачи архивов	129
г) Государственные библиотеки	129
Статья 15. Государственное имущество, находящееся вне передаваемой территории	129
Комментарий	129—130
Подраздел 2. Новые независимые государства	130
Статья 16. Деньги	130
Комментарий	130—131
Статья 17. Государственные фонды и казна	131
Комментарий	131
Статья 18. Государственные архивы и библиотеки	131
Комментарий	131—132
а) Историческая справка	132—133
б) Принцип передачи архивов государству-преемнику	133—134
в) Архивы, находящиеся за пределами территории: вывезенные архивы	134
Статья 19. Государственное имущество, находящееся вне территории нового независимого государства	134
Комментарий	134
Подраздел 3. Объединение государств и распад союзов	135
Статья 20. Деньги	135
Комментарий	135
Статья 21. Государственные фонды и казна	135
Комментарий	135
Статья 22. Государственные архивы и библиотеки	135
Комментарий	136
Статья 23. Государственное имущество, находящееся вне территории союза	136
Комментарий	136
Подраздел 4. Прекращение существования государства в результате раздела или поглощения	136
[Статьи 24—27]	
[Подраздел исключен]	
Подраздел 5. Отделение или выделение одной или нескольких частей одного или нескольких государств	136
Статья 28. Деньги	136
Комментарий	136
Статья 29. Государственные фонды и казна	137
Комментарий	137
Статья 30. Государственные архивы	137
Комментарий	137
Статья 31. Имущество, находящееся вне отделившейся территории	137
Комментарий	Пункты 137
Заключение	17—20 137—138

СОКРАЩЕНИЯ

МВФ	Международный валютный фонд
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

* * *

ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ: КУРСИВ В ЦИТАТАХ

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

Глава I

Проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров

ПРИМЕЧАНИЕ: Статьи, помеченные звездочкой — статьи 1 — 8 — были в предварительном порядке одобрены Комиссией международного права на ее двадцать пятой сессии¹.

Статьи, помеченные двумя звездочками — статьи X, Y и Z, относящиеся к имуществу третьих государств и вставленные после статьи II в конце раздела I (Общие положения), — являются новыми статьями, которые дополняют тексты, предложенные в шестом докладе Специального докладчика².

В других статьях, не помеченных звездочкой (статьи 9 — 11 и 12 — 31), воспроизводятся соответствующие статьи шестого доклада, подвергнутые изменениям в различной степени.

Статьи 32 — 40, относящиеся к другому публичному имуществу, помимо государственного имущества, и входящие в шестой доклад, исключены из настоящего доклада, который касается исключительно государственного имущества.

ВВЕДЕНИЕ

Статья 1*. Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в других областях, помимо договоров.

Статья 2*. Регулируемые настоящими статьями случаи правопреемства государств

Настоящие статьи применяются исключительно к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом и, главным образом, в соответствии с принципами международного права, провозглашенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

¹ См. Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 92.

² Там же, стр. 3, документ A/CN.4/267.

Статья 3*. Используемые термины

Для целей настоящих статей:

- a) «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в осуществлении ответственности за международные отношения территории;
- b) «государство-предшественник» означает государство, которое сменено другим государством в случае правопреемства государств;
- c) «государство-преемник» означает государство, которое сменило другое государство в случае правопреемства государств;
- d) «дата осуществления правопреемства государств» означает дату, когда государство-преемник сменяет государство-предшественника в осуществлении ответственности за международные отношения территории, затрагиваемой правопреемством государств.

ЧАСТЬ I

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 4*. Сфера применения статей, содержащихся в настоящей части

Статьи, содержащиеся в настоящей части, применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственного имущества.

Статья 5*. Государственное имущество

Для целей статей настоящей части «государственное имущество» означает то имущество и те права и интересы, которые на дату правопреемства государств принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству.

Статья 6*. Права государства-преемника на государственное имущество, переходящее к нему

Правопреемство государств влечет за собой исчезновение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственное имущество, которое переходит к государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей.

Статья 7*. Дата передачи государственного имущества

Если не условлено или не решено иначе, датой передачи государственного имущества является дата правопреемства государств.

Статья 8*. Безвозмездный переход государственного имущества

Без ущерба для прав третьих сторон переход государственного имущества от государства-предшественника к государству-преемнику, происходящий в соответствии с положениями настоящих статей, имеет место без компенсации, если только не условлено или не решено иначе.

Статья 9. Общий принцип перехода государственного имущества в целом

К государству-преемнику от государства-предшественника переходит государственное имущество, необходимое для осуществления суверенитета над территорией, затрагиваемой правопреемством государств.

Статья 10. Права державы, предоставляющей концессию

1. По смыслу настоящей статьи термин «концессия» означает акт, посредством которого государство предоставляет на территории, входящей в сферу действия его национальной юрисдикции, частному предприятию или частному лицу или другому государству право на управление общественной службой эксплуатации каких-либо природных ресурсов.

2. Независимо от вида правопреемства государств государство-преемник заменяет государство-предшественника в отношении его прав собственности на все публичное имущество, являющееся предметом концессии, на территории, затрагиваемой сменой суверенитета.

3. Существование договоров о передаче, регламентирующих судьбу концессий, не затрагивает исключительного права государства на публичное имущество и природные ресурсы на его территории.

Статья 11. Государственные долговые активы

1. Государство-преемник пользуется долговыми активами (государственными) любого рода, принадлежавшими государству-предшественнику в силу его суверенитета или его деятельности на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

ИМУЩЕСТВО ТРЕТЬЕГО ГОСУДАРСТВА

Статья X. Определение понятия третьего государства**

Для целей статей настоящей части «третье государство» означает государство, которое, не являясь ни предшественником, ни преемником, владело на дату правопреемства государств имуществом на территории, затрагиваемой этим правопреемством государств.

Статья Y*. Определение имущества третьего государства

Для целей статей настоящей части «имущество третьего государства» означает имущество, права и интересы, которые на дату правопреемства государств, в соответствии с внутренним правом государства-предшественника, принадлежали этому государству на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

Статья Z. Судьба имущества третьего государства**

Права третьего государства на его имущество, находящееся на территории, затрагиваемой правопреемством государств, не затрагиваются этим правопреемством, за исключением случаев, когда это противоречит публичному порядку государства-преемника.

РАЗДЕЛ 2. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ КАЖДОГО ВИДА ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ

ПОДРАЗДЕЛ 1. ПЕРЕДАЧА ЧАСТИ ТЕРРИТОРИИ

Статья 12. Деньги

1. Деньги, золотые и валютные запасы, а также в целом денежные знаки любого вида, пущенные в обращение или хранимые в виде резервов государством-предшественником на передаваемой территории и предназначенные для нее, переходят к государству-преемнику.

2. Активы центрального эмиссионного учреждения в государстве-предшественнике, в частности те, которые идут на обеспечение эмиссии для передаваемой территории, распределяются пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на рассматриваемой территории.

Статья 13. Государственные фонды и казна

1. Фонды государства-предшественника, ликвидные или инвестированные, находящиеся на передаваемой территории и предназначенные для нее, переходят к государству-преемнику.

2. Государство-преемник наследует активы казны и берет на себя соответствующие обязательства, а также дефицит бюджета и казначейства. Кроме того, оно наследует пассивы согласно условиям и правилам, относящимся к правопреемству в отношении государственного долга.

Статья 14. Государственные архивы и библиотеки

1. Независимо от своего местонахождения государственные архивы и библиотеки любого вида, непосредственно относящиеся к передаваемой территории или принадлежащие ей, переходят к государству-преемнику.

2. Неделимые государственные архивы подлежат размножению и распределению.

Статья 15. Государственное имущество, находящееся вне передаваемой территории

Право собственности на имущество, принадлежащее государству-предшественнику и находящееся в третьем государстве, переходит к государству-преемнику пропорционально вкладу передаваемой территории в создание этого имущества.

ПОДРАЗДЕЛ 2. НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

Статья 16. Деньги

1. Государство-преемник распоряжается деньгами, золотыми и валютными запасами и всеми денежными знаками, пущенными в обращение или хранимыми в виде резервов государством-предшественником на территории, ставшей независимой, и предназначенными для нее.

2. Оно распоряжается активами центрального эмиссионного учреждения пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на территории, ставшей независимой.

Статья 17. Государственные фонды и казна

1. Фонды, ликвидные или инвестированные, предназначенные государством-предшественником для территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к новому независимому государству.

2. Активы и авуары казны, предназначенные государством-предшественником для территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к новому независимому государству.

Статья 18. Государственные архивы и библиотеки

1. От государства-предшественника к новому независимому государству переходят государственные архивы и документы любого вида, которые, независимо от их местонахождения,

а) непосредственно относятся к управлению территорией, ставшей независимой; или

б) принадлежали ей до ее колонизации или относятся к тому доколониальному периоду,

а также государственные библиотеки, находящиеся на этой территории.

2. Новое независимое государство не отказывает в выдаче государству-предшественнику или любому заинтересованному третьему государству, по их просьбе и за их счет, копий документов, о которых говорится в подпункте а, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

3. Государство-предшественник не отказывает в выдаче новому независимому государству, по его просьбе и за его счет, копий своих политических архивов, относящихся к территории, ставшей независимой, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

Статья 19. Государственное имущество, находящееся вне территории нового независимого государства

Имущество государства-предшественника, находящееся в третьем государстве, распределяется между государством-предшественником и новым независимым государством пропорционально вкладу, внесенному в его создание территорией, ставшей независимой.

ПОДРАЗДЕЛ 3. ОБЪЕДИНЕНИЕ ГОСУДАРСТВ И РАСПАД СОЮЗОВ

Статья 20. Деньги

1. К союзу переходят активы эмиссионного учреждения, а также золотые и валютные запасы каждого из входящих в него государств, за исключением случаев, когда степень интеграции этих государств в союзе или договорные положения позволяют каждому из государств сохранить за собой все или часть этого государственного имущества.

2. В случае распада союза активы общего эмиссионного учреждения, а также золотые и валютные запасы союза распределяются пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на территории каждого из государств-преемников.

Статья 21. Государственные фонды и казна

1. Союз наследует государственные фонды и казну каждого из входящих в него государств, за исключением случаев, когда степень интеграции этих государств в союзе или договорные положения позволяют каждому из государств сохранить за собой все или часть этого имущества.

2. В случае распада союза фонды и казна союза распределяются на справедливой основе между составлявшими его государствами.

Статья 22. Государственные архивы и библиотеки

1. При отсутствии договорных положений противоположного содержания, предусматривающих создание фонда общих центральных архивов, архивы и документы любого вида, принадлежащие государству, которое объединяется с одним или несколькими другими государствами, а также его библиотеки остаются его собственностью.

2. В случае распада союза центральные архивы союза и его библиотеки передаются тому государству-преемнику, к которому они имеют наиболее прямое отношение, или распределяются между государствами-преемниками согласно всем другим критериям справедливости.

Статья 23. Государственное имущество, находящееся вне территории союза

1. Государственное имущество, находящееся вне территории союза и принадлежащее входящим в него государствам, становится собственностью союза при отсутствии договорных положений противоположного содержания.

2. Имущество союза, находящееся вне его территории, в случае распада союза распределяется на справедливой основе между государствами-преемниками.

ПОДРАЗДЕЛ 4. ПРЕКРАЩЕНИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА В РЕЗУЛЬТАТЕ РАЗДЕЛА ИЛИ ПОГЛОЩЕНИЯ

[Подраздел исключен]

ПОДРАЗДЕЛ 5. ОТДЕЛЕНИЕ ИЛИ ВЫДЕЛЕНИЕ ОДНОЙ ИЛИ НЕСКОЛЬКИХ ЧАСТЕЙ ОДНОГО ИЛИ НЕСКОЛЬКИХ ГОСУДАРСТВ

Статья 28. Деньги

1. Государство-преемник распоряжается деньгами, золотыми и валютными запасами, а также всеми денежными знаками, пушенными в обращение или хранимыми в виде резервов государством-предшественником на отделившейся территории и предназначенными для нее.

2. Оно распоряжается активами эмиссионного учреждения пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на отделившейся территории.

Статья 29. Государственные фонды и казна

1. Фонды, ликвидные или инвестированные, предназначенные государством-предшественником для отделившейся территории, переходят к государству-преемнику.

2. Активы и авуары казны, предназначенные государством-предшественником для отделившейся территории, переходят к государству-преемнику.

Статья 30. Государственные архивы

1. Независимо от их местонахождения, государственные архивы и документы любого вида, непосредственно относящиеся к территории, которая отделилась для образования отдельного государства, переходят к этому государству.

2. Последнее не отказывает в выдаче государству-предшественнику или любому третьему заинтересованному государству, по их просьбе и за их счет, копий этих документов, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

Статья 31. Имущество, находящееся вне отделившейся территории

Имущество государства-предшественника, находящееся в третьем государстве, становится собственностью государства-преемника пропорционально вкладу отделившейся территории в создание этого имущества.

Глава II

Введение к седьмому докладу

1. В рамках первоочередности, предоставленной изучению вопроса о правопреемстве государств

в экономической и финансовой областях, Специальный докладчик представил на двадцать пятой сессии Комиссии международного права шестой доклад³, включающий проект 40 статей с комментариями по правопреемству государств в отношении публичного имущества. Этот проект составлен в виде двух серий статей. Первая серия относится к «предварительным положениям, касающимся правопреемства государств в других областях, помимо договоров», то есть она касается во всей ее совокупности темы, разработка которой была поручена Специальному докладчику. Она состоит из статей 1 — 13 и касается сферы применения проекта статей в целом, случаев правопреемства, к которым они применяются, и смысла некоторых употребляемых терминов.

2. Вторая серия статей, со статьи 4 по статью 40, относится исключительно, как и указывает ее название, к «статьям о правопреемстве в отношении публичного имущества». Она состоит из семи частей. Первая часть, включающая статьи 4 и 5, затрагивает в виде предварительных положений сферу применения статей о правопреемстве в отношении публичного имущества, а также определение понятия и установление этого имущества. Вторая часть, включающая общие положения в статьях 6—8, затрагивает проблемы фактической передачи публичного имущества, установления даты этой передачи и определения вообще судьбы публичного имущества в зависимости от его принадлежности. Третья часть охватывает общие для всех видов правопреемства государств положения, содержащиеся в статьях 9 — 11 и касающиеся общего принципа передачи всего имущества государства, прав державы, предоставляющей концессию, и правопреемства в отношении публичных долговых активов. Статьи 12 — 31 образуют четвертую часть, относящуюся к положениям для каждого вида правопреемства государств. Проблемам, связанным с деньгами и с исключительным правом эмиссии, казной и публичными фондами, архивами и публичными библиотеками, имуществом, находящимся вне территории, затрагиваемой сменой суверенитета, посвящаются положения для каждого вида правопреемства государств, при этом здесь сохранена в общих чертах классификация, принятая Комиссией в ее проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров. В пятой (статьи 32 — 35), шестой (статьи 36 — 39) и седьмой (статья 40) частях содержатся специальные положения, касающиеся соответственно публичных учреждений, территориальных общностей и имущества фондов.

3. На основе шестого доклада Комиссия международного права продолжила на своей двадцать пятой сессии рассмотрение вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо до-

говоров, которому она посвятила свои 1219—1229, 1230 — 1232 и 1239 — 1240-е заседания.

4. Она постановила разделить, в соответствии со своей обычной практикой, проект статей на *введение*, включающее в себя положения, распространяющиеся на весь проект в целом, и *несколько частей*, каждая из которых посвящается определенной категории вопросов.

5. По предложению Специального докладчика Комиссия, которая одобрила в предварительном порядке три статьи для *введения*, постановила с целью более удобной классификации проблем посвятить *первую часть* исключительно «правопреемству государств в отношении *имущества государств*», сохранив для себя возможность позднее рассмотреть, с одной стороны, имущество территориальных общностей, помимо государств, и имущество публичных предприятий или организаций, носящих публичный характер, и, с другой стороны, имущество, принадлежащее территории, затронутой правопреемством государств. Комиссия одобрила пять статей для этой первой части, *раздел I* которой посвящен общим положениям для всех видов государственного имущества, независимо от его характера и рассматриваемого вида правопреемства, а последующие разделы — различным видам правопреемства или имуществу особого характера.

Глава III

Текст введения и статей о правопреемстве государств в отношении государственного имущества, принятых в предварительном порядке Комиссией⁴

Проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров

ВВЕДЕНИЕ

Статья 1. Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в других областях, помимо договоров.

Статья 2. Регулируемые настоящими статьями случаи правопреемства государств

Настоящие статьи применяются исключительно к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом и, в частности, в соответствии с принципами международного права, провозглашенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

³ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 3, документ A/CN.4/267.

⁴ Там же, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 92.

Статья 3. Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

a) «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в осуществлении ответственности за международные отношения территории;

b) «государство-предшественник» означает государство, которое сменено другим государством в случае правопреемства государств;

c) «государство-преемник» означает государство, которое сменило другое государство в случае правопреемства государств;

d) «дата правопреемства государств» означает дату, когда государство-преемник сменяет государство-предшественника в осуществлении ответственности за международные отношения территории, затрагиваемой правопреемством государств.

ЧАСТЬ I

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ
В ОТНОШЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Статья 4. Сфера применения статей,
содержащихся в настоящей части**

Статьи, содержащиеся в настоящей части, применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственного имущества.

Статья 5. Государственное имущество

Для целей статей настоящей части «государственное имущество» означает то имущество и те права и интересы, которые на дату правопреемства государств принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству.

Статья 6. Права государства-преемника на государственное имущество, переходящее к нему

Правопреемство государств влечет за собой исчезновение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственное имущество, которое переходит к государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей.

Статья 7. Дата перехода государственного имущества

Если не условлено или не решено иначе, датой перехода государственного имущества является дата правопреемства государств.

Статья 8. Безвозмездный переход государственного имущества

Без ущерба для прав третьих сторон переход государственного имущества от государства-предшественника к государству-преемнику, происходящий в соответствии с положениями настоящих статей, имеет место без компенсации, если только не условлено или не решено иначе.

*

* *

6. В ходе двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет рассмотрел эти восемь статей, по которым высказали некоторые замечания различные представители⁵. В соответствии с практикой Комиссии Специальный докладчик предлагает не открывать новых прений в связи с этими замечаниями по данным восьми статьям, которые были одобрены лишь в чисто предварительном порядке. Позднее Комиссия будет иметь возможность рассмотреть эти замечания, а также, безусловно, и другие замечания по этим статьям.

Глава IV

Комментарии к другим положениям проекта, относящимся к государственному имуществу

7. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы вновь рассмотреть шестой доклад⁶ в свете прений в Комиссии, то есть в качестве продолжения к вышеприведенным восьми статьям, которые считаются одобренными в предварительном порядке.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ (продолжение)

A. ОБЩИЙ ПРИНЦИП ПЕРЕХОДА
ГОСУДАРСТВЕННОГО ИМУЩЕСТВА В ЦЕЛОМ

8. После дальнейшего размышления Специальный докладчик предлагает включить статью 9, которая, за исключением формы, воспроизводит положение, имеющее тот же номер в его шестом докладе⁷, исключив из нее, однако, аспект, касающийся «передачи полного права и без компенсации», о чем уже говорится в статье 8, одобренной Комиссией.

Статья 9. Общий принцип перехода государственного имущества в целом

К государству-преемнику от государства-предшественника переходит государственное имуще-

⁵ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Приложение*, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункты 59—76.

⁶ *Ежегодник.., 1973 год*, том II, стр. 3, документ A/CN.4/267.

⁷ Там же, стр. 22, документ A/CN.4/267, статья 9 с комментарием.

ство, необходимое для осуществления суверенитета над территорией, затрагиваемой правопреемством государств.

КОММЕНТАРИИ⁸

1) Комиссия одобрила в предварительном порядке статью 8, содержание которой относится к «безвозмездному переходу государственного имущества». Она приняла ее вместо проектов статей 8 и 9, тексты которых содержатся в шестом докладе Специального докладчика. Однако принятая статья 8 не дает ключа к автоматическому выявлению государственного имущества, которое действительно переходит к государству-преемнику. В ней говорится лишь о переходе государственного имущества, имеющем место «в соответствии с положениями настоящих статей».

2) По сути дела, проекты статей шестого доклада, которые следуют за статьей 9, указывают, при каких условиях происходит переход к государству-преемнику *некоторых заранее определенных категорий имущества*, таких как долговые активы, деньги, эмиссионные учреждения, казна, публичные фонды, архивы и библиотеки. Однако существует множество других видов имущества государства, таких как военные строения или гражданское недвижимое имущество государства, в отношении которых в статье 8 в ее формулировке, принятой Комиссией, не указывается, переходят ли они к государству-преемнику. Другими словами, статья 8, одобренная в предварительном порядке, еще не уточняет, какое именно имущество переходит к государству-преемнику; она ограничивается тем, что проблема рассматривается в ней как уже решенная, и указанным, что переход этого государственного имущества, который предполагается уже осуществленным, должен происходить *без компенсации*. Ссылка на принцип безвозмездности перехода имущества указывает на то, *каким образом* осуществляется переход или каковы условия этого перехода. Еще более важно в настоящий момент уточнить, *имеет ли место* этот переход.

3) Специальный докладчик считает, что в существующей формулировке статья 8 не отвечает на этот вопрос. Он предложил Редакционному комитету Комиссии проект статьи 8, заменяющий проекты статей 8 и 9 шестого доклада и учитывающий этот вопрос. Приняв статью 8, Комиссия предпочла тем самым сначала решить вопрос о праве на компенсацию. Однако остается другой вопрос. Ведь прежде чем рассматривать *lex specialis* о переходе такого имущества, как деньги, эмиссионные учреждения, долговые активы и публичные фонды, важно предусмотреть *lex generalis*, касающийся общей нормы перехода государственного имущества.

Этот вопрос и является содержанием статьи 9 шестого доклада, которую Специальный докладчик представил в этой связи Комиссии в вышеуказанной формулировке. Она исключает все ссылки, которые теперь становятся излишними, на безвозмездный характер перехода государственного имущества, что уже регулируется статьей 8.

4) Можно, очевидно, задать вопрос, является ли в полной мере этот проект статьи 9 *нормой международного права и нормой, регулирующей правопреемство государств*. Ведь дорога, река, казарма, акведук, государственное предприятие, административное здание, в котором размещаются государственные службы, которые все принадлежали государству-предшественнику, должны со всей очевидностью перейти к государству-преемнику. Вряд ли первое государство может их сохранить (без согласия второго) на территории, в которой одна суверенная власть заменила другую. Не является ли это скорее «неотъемлемым» или «естественным» правом государства в смысле статьи 51 Устава Организации Объединенных Наций, если отвлечься от всякого контекста? Если это так, то такое право в силу своей очевидности и, если можно так выразиться, в силу своего первенства вообще не должно относиться к области международного права, регулирующего правопреемство государств, которое, как следует напомнить, определено как «замена одним государством другого в осуществлении ответственности за международные отношения территории» (статья 3, подпункт а).

5) Представляя проект статьи 9, Специальный докладчик не выражает своего окончательного мнения. Он стремился прежде всего восполнить недостатки положений статьи 8. Если Комиссия решит не включать предложенную статью 9 на том основании, что ее юридическое содержание очевидно, а формулировка громоздка из-за расплывчатости выражения «имущество, необходимое для осуществления суверенитета», она не сможет избежать необходимости изложить, когда наступит момент, надлежащий комментарий по этой проблеме.

В. ПРАВА ДЕРЖАВЫ, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩЕЙ КОНЦЕССИИ

Статья 10. Права державы, предоставляющей концессии

1. По смыслу настоящей статьи термин «концессия» означает акт, посредством которого государство предоставляет на территории, входящей в сферу действия его национальной юрисдикции, частному предприятию или частному лицу, или другому государству право на управление общественной службой или эксплуатацию каких-либо природных ресурсов.

2. Независимо от вида правопреемства государства, государство-преемник заменяет государ-

⁸ Там же.

ство-предшественника в отношении его прав собственности на все публичное имущество, являющееся предметом концессии, на территории, затрагиваемой сменой суверенитета.

3. Существование договоров о передаче, регламентирующих судьбу концессий, не затрагивает исключительного права государства на публичное имущество и природные ресурсы на его территории.

КОММЕНТАРИИ

Специальный докладчик сохраняет проект статьи 10, содержащийся в его шестом докладе. Он напоминает, что здесь он имеет в виду только *права* державы, предоставляющей концессию, в рамках настоящих статей, причем не следует упускать из виду, что эти статьи относятся к *публичному имуществу*, то есть в особенности к имуществу, правам и интересам государства. Он пока оставляет проблему *обязательств* державы, предоставляющей концессию, нерешенной, ограничиваясь утверждением, что государство-преемник пользуется на естественном основании правами державы, предоставившей концессию, как атрибутами своего суверенитета⁹.

С. ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ АКТИВОВ

Статья 11. Государственные долговые активы

Государство-преемник пользуется долговыми активами (государственными) любого рода, принадлежавшими государству-предшественнику, в силу его суверенитета или его деятельности на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

КОММЕНТАРИИ

1) Специальный докладчик воспроизводит здесь частично положения, содержащиеся в проекте статьи 11 его шестого доклада. Однако в соответствии с решением Комиссии он пока рассматривает исключительно *государственные долговые активы*. В этой связи он временно оставляет проблему, поднятую в пункте 1 статьи 11 проекта 1973 года и касающуюся публичных долговых активов, принадлежащих территории, затрагиваемой правопреемством государств. Новая статья 11, таким образом, сводится, за исключением ее формы, к пункту 2 статьи 11 проекта 1973 года.

2) Специальный докладчик считает, что не мешало бы исключить заключенный в скобки термин «государственные» в тексте статьи 11. Ведь по своему характеру долговые активы могут быть лишь государственными долговыми активами с

⁹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 15—17 комментария к статье 10.

того момента, как они становятся принадлежностью государства-предшественника.

D. ИМУЩЕСТВО ТРЕТЬЕГО ГОСУДАРСТВА

9. Специальный докладчик хочет дополнить изложенные выше общие положения, образующие раздел I первой части, относящейся к государственному имуществу, нормами, касающимися имущества третьего государства.

10. Теоретически правопреемство государств может затронуть третье государство в связи с вопросом о государственном имуществе двойко. Во-первых, это государство может владеть имуществом на территории, на которую распространяется правопреемство государств; тогда речь будет идти о том, чтобы определить судьбу этого имущества третьего государства; во-вторых, встанет также вопрос об определении судьбы имущества, находящегося в третьем государстве и принадлежащего государству-предшественнику или территории, затрагиваемой правопреемством государств.

11. Рассмотрение этого второго аспекта не может быть предусмотрено в рамках настоящего раздела I (Общие положения) первой части. Эту проблему можно будет рассмотреть в следующем разделе применительно к каждому типу правопреемства государств. Кроме того, нужно будет оставить в стороне проблему *имущества, принадлежащего* территории, затрагиваемой правопреемством государств (и расположенного в третьем государстве), поскольку Комиссия решила посвятить эту первую часть государственному имуществу, за исключением имущества, принадлежащего либо территориальным, но не государственным единицам, публичным учреждениям или организациям публичного характера, либо территории, затрагиваемой правопреемством государств.

12. Вопрос об изучении проблемы имущества третьего государства ставится в плане: а) определения третьего государства, б) установления имущества третьего государства и в) определения судьбы, которая отводится этому имуществу в результате правопреемства государств.

1) *Определение понятия третьего государства*¹⁰

*Статья X. Определение понятия третьего государства*¹¹

Для целей статей настоящей части «третье государство» означает государство, которое, не явля-

¹⁰ См. Ph. Braud: «Recherches sur l'Etat tiers en droit international public», *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, vol. XXXIX, No. 1 (January — March 1968), pp. 17—96.

¹¹ Статья X и две последующие статьи (Y и Z) в данный момент, учитывая прецеденты, не пронумерованы с целью избежать того, чтобы их включение не нарушило последовательной нумерации статей и не затруднило связь между проектом статей нынешнего доклада и проектом шестого доклада.

ьясь ни предшественником, ни преемником, владе- ло на дату правопреемства государств имуществом на территории, затрагиваемой этим право- преемством государств.

КОММЕНТАРИИ

1) Согласно «Терминологическому словарю между- народного права», термин «третье» означает того, кто по отношению к юридическому акту, арбитражному или судебному иску и принятому по нему решению, а также по отношению к делу не является стороной в этом акте или в этом иске, или кто является посторонним по отноше- нию к этому делу¹².

Представляется довольно трудным дать «объек- тивное» техническое определение третьего госу- дарства. Оно определяется различным образом «относительно» той или иной ситуации или того или иного юридического акта. *Все зависит от то- го, по отношению к чему являются или становятся третьей стороной.*

Государство-преемник может само рассмат- риваться как *третье* государство по отношению к юридическим актам, автором которых является государство, которому оно наследует¹³.

2) Конвенция о праве международных договоров, принятая в Вене 23 мая 1969 года, определила третье государство как «государство, не являю- щееся участником договора»¹⁴.

3) Почти такое же определение дал в другом контексте г-н Эндре Уштор в своем проекте ста- тей, относящихся к оговорке о режиме наиболь- шего благоприятствования, где выражение «третье государство» означает государство, не яв- ляющееся участником договора (то есть договора, содержащего оговорку)¹⁵. Итак, это третье го- сударство не является государством-бенефициа- рием, которое, однако, в некоторых отношениях

¹² *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (Paris, Sirey, 1960), p. 603.

¹³ Ph. Braud, *loc. cit.*, p. 42. Автор уточняет, что следует, однако, проводить различие в зависимости от того, переда- ет ли государство-преемник имущество или получает его. В действительности государство-преемник в некоторых случаях является «посторонним» или «третьим» в отноше- нии предыдущего соглашения или предыдущих актов, по- скольку оно даже не существовало в момент, когда они были совершены.

¹⁴ Статья 2, пункт 1 *h*. Сэр Джеральд Фитцморис в сво- ем пятом докладе о праве международных договоров дал следующее определение:

«Для целей настоящих статей выражение «третье го- сударство», когда речь идет о любом договоре, означает любое государство, которое в действительности не явля- ется участником договора, независимо от того, имеет или не имеет это государство право стать участником этого договора путем подписания, ратификации, присое- динения или любым другим способом, поскольку эта возможность, если она существует, еще не использова- на».

(*Ежегодник...*, 1960 год, том II, стр. 75 англ. текста, до- кумент A/CN.4/130, I, статья 1, пункт 1).

¹⁵ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 195, документ A/ CN.4/257 и Add.1, статья 1 *f*.

является *третьим* по отношению к побочному до- говору, предоставляющему некоторые преимуще- ства какому-то другому государству, но которое стало договаривающейся стороной в договоре, содержащем оговорку. Специальный докладчик уточнил, что в большинстве случаев третье госу- дарство, как он его определяет,— это то же самое государство, которое является *участником* побоч- ного договора, заключенного между ним и усту- пающим государством.

4) В другом случае г-н Поль Рейтер в своем вто- ром докладе по вопросу о договорах, заключае- мых между государствами и международными организациями или между двумя или более меж- дународными организациями, показал в связи с этой темой чрезвычайную трудность вопроса о последствиях соглашений для третьих сторон¹⁶.

5) В своем проекте статей о правопреемстве го- сударств в отношении договоров Комиссия между- народного права стремилась определить «третье государство», которое совместно с госу- дарством-предшественником и государством-пре- емником образует *трехстороннее отношение*, ха- рактерное для правопреемства государств в отно- шении договоров. Это третье государство было обозначено Комиссией выражением «другое го- сударство-участник», которое «означает по отно- шению к государству-преемнику любого участни- ка, помимо государства-предшественника, догово- ра, имеющего силу на дату правопреемства госу- дарств в отношении территории, на которую рас- пространяется правопреемство государств»¹⁷.

В комментарии по этой статье, определяющей назначение терминов, объясняются причины, в си- лу которых Комиссия отказалась от применения одновременно двух выражений — «третье государ- ство» (понимаемого технически) и «другой участ- ник» (как правило, понимаемого в его обычном смысле), — используемых в Венской конвенции о праве международных договоров, и сочла умест- ным применить выражение «другое государство- участник»¹⁸.

6) Очевидно, что, учитывая многообразие ситуа- ций, которые охватываются понятием третьего государства, ни одно из вышеперечисленных оп- ределений точно не подходило для данного про- екта статей. Третье государство нельзя назвать ни государством, «не являющимся участником договора», ни «другим участником договора», по- скольку здесь речь идет о правопреемстве в от- ношении государственного имущества, а не в от- ношении договора. Речь идет об определении третьего государства, которое в плане государст- венного имущества было «бывшим партнером» государства-предшественника. Кроме того, об

¹⁶ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 102—107, документ A/CN.4/271, пункты 89—107.

¹⁷ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 280, документ A/ 8710/Rev.1, глава II, С, статья 2, пункт 1 *m*.

¹⁸ Там же, стр. 282, статья 2, пункт 9 комментария.

этом третьем государстве речь будет идти лишь в плане его имущества, расположенного на территории, затронутой правопреемством государств, то есть на территории государства-преемника. Итак, в расчет здесь принимается не совокупность «действительных» отношений, то есть отношений, касающихся имущества третьего государства, расположенного на территории или части территории государства-предшественника, не затронутой правопреемством государств. Последствия правопреемства государств не могут затрагивать этого имущества. Речь, таким образом, идет лишь об имуществе третьего государства, расположенном на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

7) В правопреемстве государств в отношении договоров одним из признанных основных принципов является согласие или несогласие участвовать в соглашении. По своей собственной воле государство-преемник может остаться третьей стороной по отношению к договору, заключенному предшественником и каким-либо другим государством-участником, или, наоборот, считать себя связанным с этим договором, если только он предоставляет ему эту возможность. Но в отношении публичного или государственного имущества третье государство характеризуется в основном своим качеством, своим положением государства, постороннего по отношению к правопреемству государств. Оно является *paenitus extranei*. Но, оставаясь третьей стороной по отношению к правопреемству государств, оно озабочено в плане своего имущества юридическими последствиями, которые возникают в связи с правопреемством.

В этой перспективе третье государство, таким образом, не является ни тем, кто отдает, ни тем, кто получает. Оно не является ни государством — объектом передачи собственности, ни ее бенефициарием. Оно является тем государством, которое, будучи участником имущественного отношения, установленного ранее с государством-предшественником, оказывается, в силу этого факта, затронутым правопреемством государств.

8) Поэтому Специальный докладчик предлагает формулировку статьи X в виде определения, фактически содержащего два момента: с одной стороны, третье государство не имеет отношения к явлению замены одного государства другим в осуществлении ответственности за международные отношения территории, чем оно отличается от государства-преемника и государства-предшественника, с другой стороны, это государство, тем не менее, затрагивается правопреемством государств в силу того факта, что оно владеет имуществом на этой территории, чем оно и отличается от всех других не затрагиваемых этим государством.

9) В данном виде это определение очень специфично для правопреемства государств в отношении государственного имущества, и Специальный

докладчик предлагает поэтому использовать его временно лишь в данном случае. На этом основании он предлагает, чтобы оно не включалось в виде отдельного пункта в проект статьи 3, касающийся «используемых терминов» для всего проекта о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров.

2) *Определение имущества третьего государства*

Статья У. Определение имущества третьего государства

Для целей статей настоящей части «имущество третьего государства» означает имущество, права и интересы, которые на дату правопреемства государств в соответствии с внутренним правом государства-предшественника принадлежали этому государству на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

КОММЕНТАРИИ

1) Было бы крайне нерационально, если бы мы имели два различных определения государственного имущества в зависимости от того, кому оно принадлежит: третьему государству или же государству-предшественнику или государству-преемнику. В ранее упомянутой статье 5, принятой в предварительном порядке Комиссией на ее двадцать пятой сессии¹⁹, дается общее и удовлетворительное определение государственного имущества. По мнению Специального докладчика, преимущество такого определения заключается в том, что оно также применимо к случаям, касающимся имущества третьего государства.

2) Однако может показаться странной ссылка на законодательство государства-предшественника при определении имущества третьего государства. Но речь идет не о всем имуществе этого последнего и, в частности, не о том имуществе, которое находится на его собственной территории и которое может быть установлено лишь при помощи ссылки на его собственное законодательство. Именно потому, что для целей настоящих статей имеется в виду лишь имущество третьего государства, расположенное на территории, на которую распространяется правопреемство государств, обязательно требуется прибегать к законодательству государства-предшественника. Таким образом, если Комиссия считает необходимым внести на нынешнем этапе своей работы своевременное уточнение, согласно которому определение имущества третьего государства дается путем ссылки на законодательство государства-предшественника лишь в силу местонахождения этого имущества на территории, затронутой правопреемством государств, она также должна будет дополнить общее определение государственного имущества, излагаемое в статье 5, указанием в конце этой статьи, что речь идет об

¹⁹ См. выше, глава III.

имуществе, расположенном «на территории, затронутой правопреемством государств». Именно это является предметом статьи У, которая отличается от статьи 5 лишь этим заключительным упоминанием.

3) Комиссия могла бы исключить эту статью лишь в том случае, если бы она пожелала вернуться к статье 5 и внести в нее это уточнение. Специальный докладчик опасается, что Комиссия не сможет это сделать на нынешнем этапе своей работы, поскольку она исключила бы тогда государственное имущество, расположенное *вне территории*, на которую распространяется правопреемство государств, в частности имущество, расположенное на территории государства-предшественника. Впрочем, в отношении этого последнего имущества и при некоторых типах правопреемства государств Комиссия еще не знает, переходит ли оно к государству-преемнику или, наоборот, оно будет подлежать разделу с государством-предшественником. Поэтому представляется более разумным в данный момент сохранить временно статью У.

4) Приобретение имущества одним государством на территории другого государства осуществляется обычно при помощи акта, соглашения или конвенции или любого другого документа, имеющего юридическое значение. Правовой статус этого имущества как *имущества иностранного государства* вытекает из этого документа. Если он определяется в одностороннем порядке государством-приобретателем, он может либо приниматься молчаливо или ярко выраженным образом государством, на территории которого находится рассматриваемое имущество, либо оспариваться и вестись предметом последующего договорного урегулирования. В обоих случаях правовой статус имущества государства-приобретателя бывает признан обоими государствами. Таким образом, статус имущества третьего государства, расположенного на территории, на которую распространяется правопреемство государств, уже признан государством-предшественником, в соответствии с его законодательством, на дату правопреемства государств.

3) Судьба имущества третьего государства

Статья Z. Судьба имущества третьего государства

Права третьего государства на его имущество, находящееся на территории, затрагиваемой правопреемством государств, не затрагиваются этим правопреемством, за исключением случаев, когда это противоречит публичному порядку государства-преемника.

КОММЕНТАРИЙ

1) Прежде всего следует со всей ясностью напомнить о том, что выражение «имущество третьего государства» означает здесь только «государст-

венное имущество» третьего государства, а не имущество *граждан* третьего государства.

Специальный докладчик ссылается на положение третьего государства, владеющего на территории, на которую распространяется правопреемство, недвижимым имуществом, таким, как, например, консульство, культурное учреждение или торговая миссия. В течение долгого времени Специальный докладчик изучал данные о дипломатической практике, которые были в его распоряжении. Этот поиск не позволил ему найти особо показательные прецеденты, но утвердил его во мнении, что данная область, без сомнения, не вызвала споров. Это дает ему право верить в неприкосновенность такого рода имущества, принадлежащего третьему государству, и подтвердить этот принцип неприкосновенности в проекте рассматриваемой статьи²⁰.

2) Если такой принцип не будет сохранен или на нем отразится правопреемство государств, это сделает сами международные отношения непрочными или сложными. Нормальные отношения обязывают государства приобретать друг у друга различные здания для осуществления своей представительской миссии в широком смысле слова.

3) Венская конвенция о консульских сношениях, в которой не было нужды ссылаться на случай правопреемства государств, следующим образом охраняла консульское имущество в случае отмены или ограничения права собственности иностранного государства:

Консульские помещения, предметы их обстановки, имущество консульского учреждения, а также его средства передвижения пользуются иммунитетом от любых видов реквизиции в целях государственной обороны или для общественных нужд. В случае необходимости отчуждения помещений для указанных выше целей принимаются все возможные меры во избежание нарушения выполнения консульских функций, и представляемому государству безотлагательно выплачивается соответствующая и эффективная компенсация²¹.

²⁰ У Даниэля Бардонне (*La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970) мы находим случай, который имеет теперь лишь историческую ценность, поскольку речь идет о территориальной аннексии, способе, признанном недействительным в современном международном праве. Когда Франция заменила на Мадагаскаре протекторат колониальным статусом, декретом от 9 июня 1896 года была упразднена консульская юрисдикция Соединенных Штатов, Великобритании и Италии. Ни одно положение этого документа не регулировало судьбу недвижимости, где размещались суды этих стран. Этот декрет был истолкован лишь как отменяющий консульскую функцию, причем было признано, что здания принадлежат соответствующим странам (Bardopnet, *op. cit.*, pp. 99 et seq.).

²¹ Пункт 4 статьи 31 Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях. Текст Конвенции см. *United Nations, Treaty Series*, vol. 596, p. 261. Некоторые представители пошли еще дальше, хотя Конференция их не поддержала (см. *Official Records of the United Nations Conference on Consular Relations*, vol. I (издание Организации Объединенных

4) Но затронем случай государственного имущества другого типа, нежели того, который служит для целей официального представительства одного государства в другом. Могут существовать *смешанные компании государств*, занимающиеся коммерческой, сельскохозяйственной или промышленной деятельностью, которая осуществляется на территории того или иного государства-участника. СССР и страны народной демократии часто прибегают к этой форме смешанных компаний государств.

5) Кроме того, в результате исследования Организации Объединенных Наций был составлен перечень некоторых «прав, признанных за государствами договором о природных ресурсах на иностранной территории»²².

Договорные права, которыми таким образом могут пользоваться некоторые государства на территории другого государства или других государств, ограничены в том смысле, что эти права предоставляются в определенных целях в некоторых данных частях территории предоставляющего концессию государства или государств. Речь идет о праве транзита, праве на добычу в шахтах, правах, связанных со строительством международных трубопроводов, и правах на эксплуатацию гидроресурсов²³.

6) Какова же судьба этого имущества, когда оно принадлежит иностранному государству, являющемуся третьим государством в случае правопреемства государств? Заметим прежде всего, что существуют иные ситуации, противоположные тем, которые описываются в исследовании Организации Объединенных Наций. Они встречаются даже чаще: во множестве государств законы, а иногда даже и конституция *ограничивают право другого государства владеть на территории этого государства имуществом другим, нежели то, которое необходимо для его официального представительства*. Поэтому, если эти государства становятся государствами-преемниками, что всегда возможно в конкретных обстоятельствах, следует опасаться, что их конституция, их основные законы или вообще их внутренний правопорядок не позволят им сохранить их право собственности третьего государства. Таким образом, возникло

бы противоречие между публичным порядком *ordre public* этих государств и принципом неприкосновенности имущества третьего государства, если не предусмотреть каких-либо исключений из этого принципа.

7) Эта проблема далеко не теоретическая. Прежде всего можно было бы процитировать целый ряд внутренних законов, ограничивающих право собственности третьего государства²⁴. Ограничимся здесь лишь несколькими примерами. Впрочем, известно заранее, что, учитывая разнообразие социально-экономических режимов в мире, невозможно ожидать, что право собственности одного государства в другом будет регулироваться одинаково. Существуют страны, в которых некоторые, а иногда и все секторы экономики сохраняются исключительно за государственными национальными предприятиями. Некоторые страны приняли меры, направленные на исключение частных и тем более государственных иностранных предприятий из различных секторов национальной экономики. Исследование, подготовленное Организацией Объединенных Наций и приведенное выше, свидетельствует о законодательных и даже конституционных мерах, направленных на вытеснение предприятий, контролируемых иностранными *правительствами*, из стран, которые, однако, не имеют полностью национализированной экономики²⁵.

8) Чтобы учесть эти ситуации несовместимости между «внутренним публичным порядком» (*ordre public*) государства-преемника и сохранением без изменения права собственности третьего государства, Специальный докладчик предусмотрел в рассматриваемой статье исключение. Но очевидно, что это исключение не предоставляет государству-преемнику дискреционного права на имущество третьего государства.

РАЗДЕЛ 2. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ КАЖДОГО ВИДА ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ

13. В своем шестом докладе²⁶ Специальный докладчик указал, с какими теоретическими и практическими трудностями приходится сталкиваться при классификации различных случаев правопреемства государств. Он отметил, что с точки зрения чистой логики можно было бы составить двойную классификацию случаев в соответствии с тем, имело или не имело место образование государства и прекращение существования государства-предшественника. Тогда имелось бы четыре следующих случая:

a) правопреемство без образования и без прекращения существования государства (случай частичной передачи территории какого-либо государства);

²⁴ *Ibid.*, главы I и IV.

²⁵ *Ibid.*, глава I, раздел E, 3.

²⁶ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 31, документ A/CN.4/267, пункты 20 и след.

Наций, в продаже под № 63.X.2), pp. 21 *et seq.*, восьмое пленарное заседание, пункты 10—47]. Делегат Украинской Советской Социалистической Республики, например, считает, что согласно международному праву,

«имущество иностранного государства не может являться объектом какой-либо исполнительной меры без согласия вышеуказанного государства. Абсолютный иммунитет в отношении любой исполнительной меры [против имущества иностранного государства] является основным принципом национального суверенитета...» (*ibid.*, pp. 23—24, para. 29).

²² См. I. *The status of permanent sovereignty over natural resources: Study by the Secretariat — II. Report of the Commission on Permanent Sovereignty over Natural Resources* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 62.V.6), глава II, раздел В. Однако, не все приведенные примеры относятся к случаям государственного имущества.

²³ *Ibid.*, глава II, пункт 63.

b) правопреемство в результате образования государства, но без прекращения существования государства-предшественника (случай новых независимых государств);

c) правопреемство в результате образования государства и прекращения существования одного или нескольких государств-предшественников (случай объединения государств, распада союзов, слияния, а также случай образования так называемых «сложных» государств);

d) правопреемство без образования государства, но с прекращением существования предшественника (поглощение, ликвидация, полная интеграция и раздел между несколькими государствами).

14. Специальный докладчик добавил к этому особый случай отделения части государства (отпадение), который Комиссия международного права решила рассматривать отдельно в своем проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

15. Однако Специальный докладчик рассматривал случай *d* — прекращение существования государства-предшественника путем поглощения — как недействительный в соответствии с современным международным правом, которое запрещает аннексию, раздел или поглощение одного государства другим или другими государствами, даже если на практике, в частности в ходе вооруженных конфликтов, отмечаются подобные случаи²⁷ и даже если теоретически можно предположить, что государство может прекратить существование в результате референдума, в ходе которого население высказывается за полное или частичное присоединение к одному или нескольким соседним государствам.

16. Поэтому Специальный докладчик предлагает не заниматься в будущем в рассматриваемом проекте статей случаем *d*, что сделает статьи 24, 25, 26 и 27 шестого доклада беспредметными. Таким образом, типология, принятая окончательно Специальным докладчиком, будет следующей:

- a) передача части территории;
- b) новые независимые государства;
- c) объединение государств и распад союзов;
- d) отделение одной или нескольких частей одной или нескольких территорий.

²⁷ См. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 96 франц. текста, документ A/CN.4/204; *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 75, документ A/CN.4/216/Rev.1; *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.4/226. См. также *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 188 и след., документ A/CN.4/247 и Add.1, часть вторая, комментарий к статье 1, и *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 12, документ A/CN.4/267, часть третья, комментарий к статье 2; там же, часть четвертая, пункты 45 и след.; там же, пункт 2 комментария к статье 24, и пункты 6 и 7 комментария к статье 27.

ПОДРАЗДЕЛ I. ПЕРЕДАЧА ЧАСТИ ТЕРРИТОРИИ

Статья 12. Деньги

1. Деньги, золотые и валютные запасы, а также в целом денежные знаки любого вида, пущенные в обращение или хранимые в виде резервов государством-предшественником на передаваемой территории и предназначенные для нее, переходят к государству-преемнику.

2. Активы центрального эмиссионного учреждения в государстве-предшественнике, в частности те, которые идут на обеспечение эмиссии для передаваемой территории, распределяются пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на рассматриваемой территории.

КОММЕНТАРИИ

a) *Изъятие пункта 1 бывшей статьи 12 и идентичных пунктов в других соответствующих статьях (пункт 1 статей 16, 20 и 28)*²⁸:

1) В определении государственного имущества было упомянуто понятие «имущество, права и интересы». В области денег это требует анализа проблемы исключительного права эмиссии, то есть суверенного права, признаваемого за государством. В своих предыдущих докладах Специальный докладчик позаботился о включении в статью или статьи, посвященные деньгам, положение, согласно которому «исключительное право эмиссии принадлежит государству-преемнику». Действительно, исключительное право эмиссии является атрибутом любого государства. Как подчеркивал Специальный докладчик в многочисленных докладах²⁹, пункт, который он предлагал, не означал в том виде, в каком он был составлен, что исключительное право эмиссии может быть объектом правопреемства или передачи. Государство-предшественник теряет свое исключительное право эмиссии на территории, на которую распространяется правопреемство государств, и государство-преемник осуществляет свое собственное право эмиссии, которое вытекает из его собственного суверенитета. Подобно тому, как государство-преемник не получает своего суверенитета от государства-предшественника, как это всегда утверждал Специальный докладчик³⁰, оно также не получает от него такой атрибут этого суверенитета, каким является исключительное право эмиссии. В предлагаемом пункте мы ограничились простым напоминанием о том, что ис-

²⁸ Как и пункт 1 статьи 24, уже исключенный в силу самого факта исключения статей 24, 25, 26 и 27, касающихся не рассматриваемого более случая прекращения существования государства путем раздела или поглощения.

²⁹ См., в частности, *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 37, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 5 и след. комментария к статье 12.

³⁰ См. *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 84, документ A/CN.4/216/Rev.1, пункт 29.

ключительное право эмиссии «принадлежит» государству-преемнику на территории, которая подпадает теперь под его юрисдикцию, как оно принадлежит любому государству на его собственной территории. Исключительное право эмиссии не наследуется.

2) Специальный докладчик счел нужным напомнить этим положением об очевидном факте. При этом он руководствовался тем опасением, что *договорные* ограничения, которые, возможно, налагались в прошлом на осуществление исключительного права эмиссии государства-преемника, могут породить некоторые сомнения в отношении признания этого исключительного права в качестве естественного атрибута этого государства на территории, на которую распространяется правопреемство государств³¹.

3) Компетенция в области денег представляет собой один из основных элементов суверенитета государства, причем исключительное право эмиссии является лишь одним аспектом этой компетенции. Замена одной денежной системы другой не всегда является исключительно следствием территориальных изменений; она может иметь место внутри государства вне всякой связи с правопреемством. Специальный докладчик ранее рекомендовал проводить различие, как это делается в любой отрасли права, между обладанием исключительным правом эмиссии и его осуществлением, что позволило бы правильно толковать исторические примеры договорных ограничений этого права³². В случае смены одного государства другим в осуществлении международной ответственности за какую-либо территорию, действительным обладателем исключительного права эмиссии является государство-преемник, даже если оно в договорном порядке передает осуществление этого права другим. Всякое ограничение, в одностороннем порядке налагаемое на государство-преемника, будет противоправным. В своем решении, вынесенном в 1927 году по делу *С. С. «Лотос»*, Постоянная Палата Международного Правосудия подчеркнула, что «ограничения независимости государств нельзя ... предполагать»³³, и в своих решениях №№ 14 и 15 от 12 июля 1929 года она подтвердила, что «*право каждого государства определять свою собственную денежную систему является общепризнанным принципом*»³⁴.

³¹ Об этих договорных ограничениях см. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 37, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 7—9 комментария к статье 12, и там же, стр. 50—51, пункты 2—9 комментария к статье 16.

³² Там же, стр. 37, пункты 7 и след. комментария к статье 12.

³³ *P. C. I. J.*, Series A, No. 10, Judgement No. 9, p. 18.

³⁴ *P. C. I. J.*, Series A, Nos. 20/21, Judgement No. 14, p. 44. То обстоятельство, что, как считают некоторые авторы (D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale* (Paris, Cujas, 1970), p. 10), наша эпоха характеризуется в меньшей степени политическим суверенитетом и в большей — взаимозависимостью и сотрудничеством в ва-

4) Однако Специальный докладчик фактически не уверен в том, что правило, содержащееся в пункте 1 статьи 12 проекта 1973 года, касающееся исключительного права эмиссии, действительно представляет собой норму международного публичного права. Это скорее «первичная» норма, относящаяся к аспекту образования, происхождения всякого государства. В этом смысле она является нормой внутригосударственного публичного права³⁵. По этой причине Специальный докладчик предлагает изъять этот пункт в новой статье 12, так же как и в других последующих статьях, касающихся проблемы денег в других типах правопреемства государств (статьи 16, 20 и 28). Однако, во избежание всяких недоразумений в отношении цели этого изъятия, Специальный докладчик настоятельно рекомендует Комиссии международного права напомнить в комментарии к этой статье, а также в комментариях к статьям 16, 20 и 28 об этом самоочевидном принципе принадлежности государству-правопреемнику эмиссионного права на территории, затрагиваемой правопреемством государств.

б) Другие замечания по формулировке статьи 12

5) В статье 12 Комиссия международного права затрагивает сложные проблемы, связанные с деньгами. *Определение денег* с точки зрения между-

лютных вопросах, не меняет коренным образом характеристик занимающей нас проблемы. Прежде всего, в политическом плане это международное сотрудничество плохо маскирует посящий принудительный характер «дирижизм» (который сегодня оспаривается) «клуба» нескольких держав, определяющих мировой валютный порядок. Во-вторых, в юридическом плане ограничения политического суверенитета в валютных вопросах допустимы только на договорной основе. Однако сама эта основа не исключает возможности изменений денежной системы, когда в них возникает необходимость в плане внутригосударственного правопорядка. Заключенное в Бреттон-Вудсе соглашение о МВФ признает, что «каждое государство-член может изменить паритетный курс своей валюты без согласия Фонда, если это изменение не отразится на международных операциях членов Фонда» (United Nations, *Treaty Series*, vol. 2, p. 50, article IV, section 5 e). «Фонд дает свое согласие на любое предлагаемое изменение... когда он убеждается в том, что оно необходимо для исправления существенного нарушения равновесия» (*ibid.*, section 5 f). Короче говоря, если *валютная политика* государств в известной мере и может подвергаться, на договорной основе, добровольным ограничениям, само право эмиссии, будучи *суверенным правом*, на данной стадии международного сотрудничества не затрагивается.

³⁵ Принадлежность эмиссионного права держателю суверенной власти уходит своими корнями в далекое прошлое, и Дарий, по-видимому, первый воспользовался этим правом пятьсот лет до христианской эры (A. Nussbaum, *Money in the Law, National and International*, Brooklyn, Foundation Press, 1950, p. 32; и D. Carreau, *op. cit.*, 1970, p. 24). «Монополия правительства (или обладающего по конституции надлежащей компетенцией органа) — пишет Карро (*op. cit.*, p. 26 англ. текста), — на внутригосударственную денежную систему санкционирована как единообразной в этом вопросе судебной практикой, так и законами и конституциями». Для иллюстрации автор приводит многочисленные примеры.

народного права должно учитывать следующие три основных элемента: а) деньги являются атрибутом суверенитета; б) они обращаются в пределах какой-то данной территории; с) они отражают определенную покупательную способность³⁶. Говоря об этом правовом определении, Доминик Карро замечает, что оно

должно опираться на концепцию государственности, или, в более широком смысле, суверенной власти де-юре или де-факто. Из этого предположения вытекает, что находящиеся в обращении средства обмена являются с правовой точки зрения деньгами только тогда, когда они выпущены государством или по поручению государства, и что, напротив, деньги могут утратить это свойство только в результате официальной демонетизации³⁷.

б) С интересующей нас точки зрения это означает, что государство-предшественник теряет, а государство-преемник осуществляет свою собственную денежную компетенцию на территории, переданной ему в порядке правопреемства государств. Это должно означать, что, соответственно, государственное имущество, связанное с проведением валютного суверенитета на этой территории (запасы золота и валюты, здания и активы эмиссионного учреждения, находящиеся на этой территории), должно перейти от государства-предшественника к государству-преемнику.

7) *Нормальная связь между деньгами и территорией* получает свое выражение в идее, согласно которой деньги могут обращаться только на территории выпустившего их государства. Концепция «территориальности денег» или «денежного пространства» государства требует, с одной стороны, полного ухода государства-предшественника с данной территории с точки зрения денежной компетенции, а с другой стороны — принятия на себя государством-преемником тех же прерогатив на этой территории. Однако этот процесс ухода и прихода должен быть организован исходя из конкретной реальности, которая заключается в том, что невозможно допустить, чтобы в день вступления в силу правопреемства государства территория оказалась без всякого денежного обращения. Поэтому деньги, которые неизбежно остаются в обращении на территории после ухода государства-предшественника и временно сохраняются государством-преемником, позволяют этому последнему требовать то, что составляет их золотое или валютное обеспечение или покрытие. Аналогичным образом недвижимое имущество и активы отделений центрального эмиссионного учреждения, находящиеся на территории, затронутой правопреемством государств, переходят к государству-правопреемнику в силу того же принципа «денежной территориальности» или «денежного пространства» государства. Именно в силу того, что денежное обращение включает в себе аспект обеспечения или покрытия, то есть в ко-

нечном счете государственного долга, это обращение нельзя отделять от его основы, его нормальной опоры, образуемой всеми золотыми и валютными резервами и всем активом эмиссионного учреждения. Эта неизбежная неотделимость представляет собой, в сущности, не что иное, как выражение глобального и «механического» характера самого явления денег.

8) Как уже указывал Специальный докладчик³⁸, обращение бумажных денег в какой-либо территории включает в себе двойной аспект государственного имущества и государственного долга. Автор одного труда в этой области недавно заявил, что

важно рассматривать денежные аспекты правопреемства государства в глобальном плане замены одной денежной системы другой, а не в качестве простого дополнения к переходу государственного долга в порядке правопреемства³⁹.

При нынешнем состоянии мировой валютной системы деньги имеют ценность только в силу золотого обеспечения, и было бы бесполезно пытаться в случае правопреемства государств отделять эти деньги от их обеспечения. Вот почему необходимо, чтобы государство-преемник, осуществляющее свою юрисдикцию на территории, в которой оно неизбежно находит в обращении бумажные деньги, получило в золоте или в валюте сумму, соответствующую обеспечению этого обращения. Между тем, как отмечает Специальный докладчик, на практике это делается не всегда.

9) Кроме того, статья 12, как она сформулирована в шестом докладе, может получить толкование, чуждое пониманию Специального докладчика. В пункте 2 статьи 12 сказано: «Деньги, золотые и валютные запасы, а также в целом денежные знаки любого вида, находящиеся в обращении или в виде резервов на названной территории, переходят к государству-преемнику». Из этой редакции один автор сделал следующий вывод:

Непонятно, по какой причине денежные знаки любого вида должны автоматически переходить к государству-преемнику. В частности, может быть такое положение, когда золотом или валютой владеют, будь то прямым образом или через уполномоченных посредников, частные лица или банки и факт правопреемства государств сам по себе не может привести к экспроприации этих частных авуаров⁴⁰.

В действительности мы рассматриваем лишь случай *публичного* имущества и, притом, исключительно *государственного* имущества. В контексте данного вопроса Специальный докладчик

³⁶ D. Carreau, *op. cit.*, p. 23.

³⁷ *Ibid.*, p. 27.

³⁸ См. *Ежегодник.*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 211 и след., документ A/CN.4/247 и Add.1, часть вторая, комментарий к статье 7; и *Ежегодник.*, 1973 год, том II, стр. 37, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 2—4 комментария к статье 12.

³⁹ G. Burdeau, «Les successions de systèmes monétaires en droit international», Université de droit, d'économie et de sciences sociales, Paris (Paris II) (1974) (thesis), p. 126.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 274—275.

не касался частного имущества. Впрочем, совершенно очевидно, на него и нельзя было ссылаться, так как в соответствии с формулировкой рассматриваемого пункта под имуществом, «находящимся в обращении или в виде резервов», понимались «денежные» знаки любого вида, золотые и валютные резервы, а также *металлические деньги*. Однако при современной системе металлических денег не могут быть частным имуществом. Тем не менее, во избежание возможных ошибок в толковании Специальный докладчик исправил формулировку данного пункта (который стал пунктом 1 настоящей статьи 12), уточнив, что речь идет о металлических деньгах, золотых и валютных запасах и денежных знаках, «пущенных в обращение или хранимых ... *государством-предшественником* на передаваемой территории».

10) Кроме того, Специальный докладчик счел необходимым добавить слова «*и предназначенные для нее*». Принцип принадлежности или назначения денежных знаков для территории, к которой относится правопреемство государств, имеет в данном вопросе большую важность. Если металлические деньги, золотые и валютные запасы и денежные знаки всех видов, принадлежащие государству-предшественнику, временно или в силу обстоятельств находятся на передаваемой территории без наличия у государства-предшественника намерения их для нее предназначить, то ясно, что они *никоим образом не связаны с этой территорией и не относятся к ней* и не могут перейти к государству-преемнику. Золото Банка Франции, находившееся в Страсбурге во время франко-прусской войны 1870 года, могло бы перейти к Германии после аннексии ею области Эльзас-Лотарингия только в том случае, если бы было установлено, что это золото «предназначалось» для передаваемой территории.

Статья 13. Государственные фонды и казна

1. Фонды государства-предшественника, ликвидные или инвестированные, находящиеся на передаваемой территории и предназначенные для нее, переходят к государству-преемнику.

2. Государство-преемник наследует активы казны и берет на себя соответствующие обязательства, а также дефицит бюджета или казначейства. Кроме того, оно наследует пассивы согласно условиям и правилам, относящимся к государственному долгу.

КОММЕНТАРИИ

1) Статья 13, как она сформулирована в предшествующем докладе, состоит из трех пунктов⁴¹. Здесь исключен ее пункт 2, который гласит:

Независимо от своего местонахождения публичные фонды, ликвидные или инвестированные, относящиеся к пере-

⁴¹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 39, документ А/CN.4/267, часть четвертая, статья 13 с комментарием.

даваемой территории, сохраняют свое предназначение для нужд передаваемой территории и принадлежность к ней.

На двадцать пятой сессии Специальный докладчик предложил — и Комиссия согласилась — рассматривать на данной стадии только *государственное имущество*; таким образом, настоящее исследование не касается проблемы *имущества, принадлежащего передаваемой территории*. Следовательно, пункты 1 и 3 стали пунктами 1 и 2 приведенной выше статьи 13.

2) В текст пункта 1, касающегося государственных фондов, были внесены кое-какие редакционные изменения. В целях соблюдения терминологии, принятой Комиссией на ее двадцать пятую сессию, Специальный докладчик в английском тексте употребил формулу: «*funds of the predecessor State... shall pass to the successor State*», предпочтя его выражению: «*(the) funds... shall pass into the patrimony of the successor State*», использованному в шестом докладе. Во избежание всякого ошибочного толкования Специальный докладчик особенно стремился уточнить, что фонды, о которых идет речь, будь то ликвидные или инвестированные, в действительности «предназначены» для территории, затрагиваемой правопреемством государств. Принцип назначения или предназначения является в данном случае определяющим. В самом деле, совершенно очевидно, что фонды государства-предшественника, перевозимые транзитом или находящиеся на этой территории временно или в силу обстоятельств, не должны переходить к государству-преемнику.

3) Из пункта 2 статьи 13, касающегося государственной казны, изъяты следующие слова, которые были использованы Специальным докладчиком в его шестом докладе: «*после того, как баланс казначейских операций сведен в государственных счетных книгах передаваемой территории*». Эта часть фразы предусматривает конкретную ситуацию, самоочевидный факт, операцию, которая осуществляется в любом случае. Она не включает в себе какого-либо правила или нормативного положения. Вот почему ее изъятие улучшает редакцию пункта 2 статьи 13.

Статья 14. Государственные архивы и библиотеки

Независимо от своего местонахождения государственные архивы и библиотеки любого вида, непосредственно относящиеся к передаваемой территории или принадлежащие ей, переходят к государству-преемнику.

Неделимые государственные архивы подлежат размножению и распределению.

КОММЕНТАРИИ

1) Статья 14, касающаяся «государственных архивов и библиотек», заменяет статью 14 доклада 1973 года (Государственные архивы и публичные

библиотеки)⁴². Новая статья 14 была сформулирована Специальным докладчиком с учетом общих указаний Комиссии. Поэтому он ограничил предмет статьи только судьбой *государственных* библиотек и архивов, исключив архивы и библиотеки, принадлежащие территориальным единицам (городским, провинциальным и другим), публичным учреждениям и организациям.

2) Не имеет значения, находятся ли государственные архивы на передаваемой территории, на территории государства-предшественника или, наконец, на территории какого-либо третьего государства. Достаточно того, что эти государственные архивы непосредственно относятся к передаваемой территории, то есть что они имеют прямую связь с этой территорией с административной и исторической точек зрения. Вместе с тем существуют такие государственные архивы, которые, хотя и не относятся к передаваемой территории, принадлежат ей: это может относиться, например, к архивам исторического характера, отдельным предметам или коллекциям, имеющим культурную ценность.

3) Если центральные архивы государства составляют неделимый фонд, то государство-предшественник и государство-преемник соглашаются о наиболее подходящем способе их воспроизведения и о распределении их между собой на условиях, о которых они договорятся. Не нужно, конечно, следовать примеру Туринского договора от 16 марта 1816 года⁴³, на основе которого границей между Королевством Сардиния и Швейцарской Конфедерацией стали границы Савойи и Женевского государства: дело дошло до вырывания целых частей и вырезывания ножницами листов из общих земельных регистров, чтобы отдать каждой из сторон то, что ей принадлежало⁴⁴. Правда, в наши дни решение подобного рода проблем значительно облегчено благодаря передовым современным средствам размножения документов.

4) Такова общая схема новой статьи 14, касающейся государственных архивов и библиотек. Она предполагает применение двух основных принципов: принципа «территориального проис-

хождения» или «территориальности архивов», согласно которому к государству-преемнику переходят все предметы и документы⁴⁵, происходящие из территории, к которой относится правопреемство государств, и «принципа относимости», согласно которому передаче подлежат также документы⁴⁶, касающиеся рассматриваемой территории, независимо от места их хранения.

5) Для иллюстрации этого можно привести немало примеров, взятых из практики государств. С этой целью Специальный докладчик хотел бы прежде всего кратко резюмировать уже данные им ранее разъяснения, отослав читателя к многочисленным историческим прецедентам, изложенным в его предшествующих докладах⁴⁷, а затем дополнить свои доклады некоторыми уточнениями, которые он находит необходимыми в свете новых исследований.

6) Нет необходимости снова говорить о важности архивов и документов, так же как и об определении этого понятия. «Архивы» должны пониматься в самом широком смысле. Как это вытекает из дипломатической практики, сам принцип передачи государству-преемнику, как видно, не подлежит сомнению, поскольку юридическое обоснование этого принципа последовательно подвергалось анализу — сначала в пробных целях, а затем в административных и исторических.

7) В своих предыдущих докладах Специальный докладчик обратил особое внимание на следующие моменты:

обязательное наличие связи между архивами и территорией в тех случаях, когда речь идет, с одной стороны, об архивах, приобретенных территорией или приобретенных для нее, и, с другой стороны, о предметах, относящихся к территории в силу их органической принадлежности к ней;

проблема архивов, находящихся вне пределов территории, на которые распространяется правопреемство государств, причем государство-преемник имеет право требовать эти архивы, где бы они ни находились и независимо от того, идет ли речь о вывезенных архивах или архивах, созданных за пределами территории.

Были рассмотрены также следующие вопросы: а) вопрос о «принадлежности» архивов (государство-преемник или передаваемая территория), который зависит от обстоятельств, причем суть его заключается в том, что предметы архива не могут более считаться частью имущества государства-предшественника; б) проблема осо-

⁴² Специальный докладчик подробно рассмотрел проблему архивов, в частности, в своих третьем, пятом и шестом докладах (*Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 179 и след., документ A/CN.4/226, часть вторая, комментарий к статье 7; *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 85, документ A/CN.4/259, пункты 46 и след.; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 40, документ A/CN.4/267, часть четвертая, комментарий к статье 14; там же, стр. 53, комментарий к статье 18; там же, стр. 59, комментарий к статье 22; и там же, стр. 64, комментарий к статье 30.

⁴³ Договор между королем Сардинии, Швейцарской Конфедерацией и Женевским кантоном [G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités* (Göttingen, Dieterich, 1880, vol. IV (1808—1819) (reprint), p. 214].

⁴⁴ France, Direction des archives de France, *Actes de la Sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives, Les archives dans la vie internationale* (Paris, Imprimerie nationale, 1963), p. 20.

⁴⁵ Здесь речь идет о государственных архивах, по принцип в той же мере применим к документам, принадлежащим территориальным единицам или публичным организациям.

⁴⁶ Сюда тоже относится замечание, сделанное в предыдущей сноске.

⁴⁷ См. ссылки в сноске 42, выше.

бых обязательств государства-преемника: передача экземпляров государству-предшественнику и обязательство сохранения документов; с) вопрос о сроке передачи, который может колебаться от 3 до 18 месяцев, в зависимости от условий соглашения; d) вопрос о принципе безвозмездности передачи государству-преемнику.

8) Приводимые далее замечания имеют характер дополнения и касаются в основном проблемы государственных архивов.

a) *Принцип передачи архивов государству-преемнику*

i) *Источники*

9) Этот, по-видимому, не вызывающий сомнения принцип берет свое начало от передач территорий, имевших место еще в средние века. Франция и Польша представляют в этой связи примеры⁴⁸.

Во Франции король Филипп-Август в 1194 году основал свою «Казну хартий», собрав в ней документы, касающиеся его королевства. В 1271 году Филипп III, получив в наследство владения своего дяди Альфонса де Пуатье (почти весь юг Франции), немедленно распорядился о помещении в эту казну архивов: титулов на домены, картуляриев, реестров писем, административных анкет и счетов. Так делалось на протяжении веков, по мере приобретения короной новых земель. То же происходило и в Польше, начиная с XIV века, в ходе постепенного объединения королевства путем поглощения княжеских владений: архивы князей поступали к королю одновременно с княжеством.

Таким образом, принцип передачи архивов применялся еще в далекие времена, хотя, как мы увидим, приводимые обоснования изменялись.

ii) *Архивы как вещественные доказательства*

10) Согласно старым договорам архивы возвращались государству-преемнику прежде всего как доказательства и как документы, удостоверяющие право собственности. Действительно, по феодальной концепции архивы представляли собой юридический титул, подтверждающий какое-либо право. Поэтому победители в войнах старались захватить архивы, касающиеся их приобретений, захватывая их при необходимости силой у побежденных: их право на владения обеспечивалось лишь владением «вотчинными книгами». В качестве примера можно привести членов Швейцарской Конфедерации, которые в 1415 году захватили военным путем архивы бывших владений Габсбургов, хранившиеся в Баденском замке⁴⁹.

⁴⁸ France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, pp. 12 and 13.

⁴⁹ Так как эти архивы касались не только территорий Конфедерации, но также и значительной части юго-западной Германии, австрийские Габсбурги смогли вернуть себе в 1474 году ту часть архивов, которая не касалась территории Конфедерации.

iii) *Архивы как средство административного управления*

11) Начиная с XVI века стали понимать, что, если архивы являются эффективным юридическим документом, они могут служить и средством административного управления страной. Поэтому стало преобладать мнение, что при передаче территории *ее следует оставлять правопреемнику как можно в более жизнеспособном состоянии*, чтобы избежать нарушений в управлении и облегчить надлежащее функционирование административного аппарата. В связи с этим могут иметь место два случая.

1. *Случай единственного государства-преемника*

12) Вся совокупность административных документов переходит от предшественника к преемнику, причем эти документы понимаются в самом широком смысле: разнообразные налоговые документы, кадастровые реестры и реестры государственного имущества, документы административного характера, акты гражданского состояния, книги земельного учета, архивы судебных и тюремных ведомств и т. д. Отсюда и возник обычай оставлять на территории все письменные, графические и фотографические материалы, необходимые для продолжения на территории нормальной административной деятельности.

Так, например, при передаче провинций Емтланд, Херьедален, Готтланд и Эсель договор Брёмсбру от 13 августа 1645 года между Швецией и Данией обязывал передать королеве Швеции все акты, реестры и кадастры, касающиеся правосудия (статья 29), а также всю информацию о налоговом положении передаваемых провинций. Аналогичные положения были также внесены обеими державами и в их последующие мирные договоры, подписанные в Роскильде (26 февраля 1658 года) (статья 10) и в Копенгагене (27 мая 1660 года) (статья 14)⁵⁰.

Статья 69 Мюнстерского договора от 30 января 1648 года между Нидерландами и Испанией гласила, что «все реестры, карты, письма, архивы и документы, а также досье процессов, касающиеся какой-либо из Соединенных провинций, присоединившихся земель, городов... и находящихся в судах, канцеляриях, советах и палатах... будут переданы...»⁵¹.

По Утрехтскому договору от 11 апреля 1713 года Людовик XIV уступил Генеральным штатам (Нидерландов) Люксембург, Намюр и Шарлеруа «со всеми бумагами, письмами, документами и архивами, которые касаются Нидерландов»⁵².

⁵⁰ France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 16.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, p. 17.

По сути дела все договоры, касающиеся передачи территории, содержат положение о передаче архивов, что делает невозможным перечисление этих договоров. Иногда договоры даже дополняются специальными конвенциями, касающимися лишь этого вопроса. Так, вслед за мирными договорами, закрепившими окончание первой мировой войны, 16 апреля 1924 года в Бухаресте⁵³ Венгрия и Румыния подписали конвенцию об обмене судебными актами, земельными реестрами и записями актов гражданского состояния, предусмотрев порядок осуществления этого обмена.

2. Случай нескольких государств-преемников

13) Приведенные старые и изолированные примеры не следует рассматривать как свидетельствующие о существовании обычая, однако Специальный докладчик счел полезным процитировать их, поскольку принятое в них решение было бы значительно облегчено в настоящий момент благодаря использованию современных средств размножения.

Барьерный договор от 15 ноября 1715 года, заключенный между Священной Римской Империей, Англией и Голландией, постановляет в своей статье 18, что архивы расчлененной территории Гелдерланд не будут разделены между тремя государствами-преемниками, а будет составлен их перечень, копии которого будут направлены каждому из них, в то время как эти архивы останутся нетронутыми и будут переданы в их распоряжение для консультаций⁵⁴.

В статье VII договора, заключенного между Пруссией и Саксонией 18 мая 1815 года⁵⁵, также упоминается о «документах и бумагах, которые ... представляют собой общий интерес для обеих сторон». Решение заключалось в сохранении оригиналов в Саксонии, с тем чтобы она в обязательном порядке выдавала Пруссии официальные копии.

14) Итак, каково бы ни было число преемников, все архивные фонды остаются нетронутыми в силу принципа сохранения фондов, порожденного заботой об обеспечении преемственности администрации. Но этот же самый принцип и эта же озабоченность вызывают в современной практике ряд споров вследствие возникшего различия между административными архивами и историческими архивами.

iv) Архивы как исторический элемент

15) По мнению ряда авторов, административные архивы должны полностью переходить к государству-преемнику, а так называемые исторические

архивы, в силу принципа сохранения фондов, должны оставаться во владении государства-предшественника, за исключением такого случая, когда они были образованы на территории, являющейся объектом правопреемства, в результате нормальной деятельности ее собственных учреждений.

Этому противоречит практика: в истории зарегистрировано много случаев передачи архивов, включая исторические документы.

Венский договор от 30 октября 1866 года, по которому Австрия уступала Италии Венецию, в статье 18 предусматривает полную передачу Италии «документов, удостоверяющих право собственности, административных и судебных документов, политических и исторических документов бывшей Республики Венеции», причем каждая из сторон обязывалась предоставлять другой стороне возможность снимать копии с «исторических и политических документов, которые могут вызвать интерес у территорий, остающихся соответственно во владении другой державы, и которые в интересах науки не могут быть отделены от архивов, в состав которых они входят»⁵⁶.

Можно легко привести еще целый ряд примеров по этому вопросу. Мирный договор между Финляндией и Россией, подписанный в Юрьеве 14 октября 1920 года⁵⁷, в пункте 1 статьи 29 предусматривал, что

Договаривающиеся Государства обязуются при первой возможности возвратить находящиеся на их территории архивы и документы публичных установлений и учреждений, касающиеся исключительно или главным образом другого Договаривающегося Государства или его истории.

b) *Архивы, находящиеся за пределами территории (вывезенные архивы или архивы, созданные за пределами территории)*

16) Видимо, будет вполне обоснованным признать в качестве правила, довольно точно отражающего практику государств, предоставление государству-преемнику всех исторических и других архивов, относящихся к территории — объекту смены суверенитета, даже если эти архивы были вывезены или находятся за пределами этой территории.

Парижский (1814 год) и Венский (1815 год) договоры обязали возвратить в их первоначальное место хранения государственные архивы, которые были собраны в наполеоновский период в Париже⁵⁸.

По Тильзитскому договору от 7 июля 1807 года Пруссия, которая вернула часть польской территории, завоеванную ею ранее, приняла на себя

⁵³ League of Nations, *Treaty Series*, vol. XLV, p. 330.

⁵⁴ France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 17.

⁵⁵ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités* (Göttingen, Dieterich, 1818), vol. II (1814—1815), p. 276.

⁵⁶ France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 27.

⁵⁷ League of Nations, *Treaty Series*, vol. III, p. 72.

⁵⁸ France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), pp. 19 and 20.

обязательство вернуть новому Великому Герцогству Варшавскому не только местные и региональные текущие архивы, относящиеся к возвращенной территории, но также и касающиеся ее государственные документы («Берлинские архивы») ⁵⁹.

Подобным же образом Польша вернула себе центральные архивы бывшего Польского государства, вывезенные в Россию в конце XVIII века, архивы бывшего автономного Королевства Польского 1815—1863 годов, а также остальную часть архивов вплоть до 1876 года. Кроме того, она получила документы статс-секретариата Королевства Польского, который действовал с 1815 по 1863 год в Санкт-Петербурге в качестве центральной русской администрации, а также архивы канцелярии царя по делам Польши и, наконец, архивы бюро русского министерства внутренних дел, занимавшегося аграрной реформой в Польше ⁶⁰.

17) К примерам, приведенным в предыдущих докладах Специального докладчика, можно добавить случай с архивами Шлезвига. По Венскому договору от 30 октября 1864 года Дания должна была уступить три герцогства — Шлезвиг, Гольштейн и Лауэнбург. Статья 20 упомянутого договора гласила: «Документы, удостоверяющие право собственности, административные документы и документы гражданского судопроизводства, касающиеся передаваемых территорий, которые окажутся в архивах Королевства Дании», будут переданы, так же как и «все документы из копенгагенских архивов, которые принадлежали передаваемым герцогствам и были извлечены из их архивов» ⁶¹.

18) Также в поддержку этого принципа, хотя в этом случае применение его иное, можно напомнить следующую резолюцию Генеральной конференции ЮНЕСКО:

Генеральная конференция,

признавая роль массовых средств информации во всех аспектах человеческой деятельности и в укреплении международного взаимопонимания, а также в качестве инструмента для ускорения социального развития,

рекомендует государствам-членам:

d) сотрудничать в возвращении оригинальных рукописей и документов, или, если это невозможно по каким-либо причинам, их копий странам, в которых они были созданы ⁶².

В силу требований логики и краткости текста выражение «странам, в которых они были созданы», означает территорию, заинтересованную в архивах, то есть государство-преемника в случае, если имело место правопреемство государств.

c) *Сроки передачи архивов*

19) В разных соглашениях эти сроки различны. Наиболее лучший пример быстроты передачи находится, несомненно, в договоре от 26 июня 1816 года между Нидерландами и Пруссией, статья ХLI которого гласит, что «архивы, карты и документы... будут переданы новым властям одновременно с передачей самих территорий» ⁶³.

d) *Государственные библиотеки*

20) В своем третьем докладе Специальный докладчик уже сообщил о трудности поиска информации по вопросу о библиотеках ⁶⁴.

О библиотеках, которые должны быть возвращены одновременно с архивами, однако, прямо упоминается в трех мирных договорах, заключенных после первой мировой войны. Об этом упоминается в Рижском договоре между Россией и Латвией от 11 августа 1930 года, в статье XI ⁶⁵; в Московском договоре между Россией и Литвой от 12 июля 1920 года, в статье IX ⁶⁶; в Рижском договоре между Польшей, Россией и Украиной от 18 марта 1921 года в пункте 1 статьи XI ⁶⁷. В них используется следующая формула:

Российское правительство возвращает за свой счет в . . . и передает . . . правительству библиотеки, архивы, музеи, художественные произведения, учебные пособия, документы и прочее тому подобное имущество учебных заведений, научных, правительственных, религиозных, общественных и сословных учреждений, поскольку указанные предметы были вывезены из пределов . . . во время мировой войны 1914—1917 гг. и фактически находятся или окажутся в ведении правительственных или общественных учреждений России.

Статья 15. Государственное имущество, находящееся вне передаваемой территории

Право собственности на имущество, принадлежащее государству-предшественнику и находящееся в третьем государстве, переходит к государству-преемнику пропорционально вкладу передаваемой территории в создание этого имущества.

КОММЕНТАРИЙ

1) Приведенная статья 15 является повторением пункта 2 этой же статьи, включенной в шестой доклад. Пункт 1 был упразднен в соответствии с решением, принятым Комиссией, о рассмотрении в данный момент лишь судьбы *государственного имущества*. Этот пункт поэтому должен быть временно отложен, так как он имеет в виду «публичное имущество, принадлежащее переданной территории».

⁵⁹ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités* (Göttingen, Dieterich, 1818), vol. III (1808—1812) (reprinted), p. 41.

⁶⁰ См. *Ежегодник.., 1970 год*, том II, стр. 190, документ A/CN.4/226, пункты 47 и след. комментария к статье 7.

⁶¹ League of Nations, *Treaty Series*, vol. II, p. 221.

⁶² *Ibid.*, vol. III, p. 129.

⁶³ *Ibid.*, vol. VI, p. 139.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 35—36.

⁶¹ *Ibid.*, p. 26.

⁶² UNESCO, *Records of the General Conference, Sixteenth Session, Resolutions* (Paris, 1970), p. 89, resolution q. 134.

2) Относительно разъяснений к приведенной выше статье 15, Специальный докладчик просит Комиссию обратиться к его комментарию 1973 года⁶⁸.

ПОДРАЗДЕЛ 2. НОВЫЕ
НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

Статья 16. Деньги

1. Государство-преемник распоряжается деньгами, золотыми и валютными запасами и всеми денежными знаками любого вида, пущенными в обращение или хранимыми в виде резервов государством-предшественником на территории, ставшей независимой, и предназначенными для нее.

2. Оно распоряжается активами центрального эмиссионного учреждения пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на территории, ставшей независимой.

КОММЕНТАРИИ

1) В шестом докладе статья 16 была составлена следующим образом:

1. Исключительное право эмиссии принадлежит новому суверену на всей новой независимой территории.

2. Деньги, золотые и валютные запасы, а также в целом денежные знаки любого вида, принадлежащие данной территории, переходят к государству-преемнику.

3. Со своей стороны, государство-преемник принимает на себя обязательство обменять старые платежные средства со всеми правовыми последствиями, вытекающими из этой замены денег⁶⁹.

2) По указанным выше причинам⁷⁰ Специальный докладчик исключил в статьях о деньгах всякую ссылку на исключительное право эмиссии, которое естественным образом является неотъемлемым правом любого государства. Таким образом, пункт 1 статьи 16 проекта 1973 года должен быть исключен.

3) Поскольку в настоящей части проекта Комиссия должна заниматься государственным имуществом, пункт 2 должен быть изменен таким образом, чтобы исключить имущество, «принадлежащее данной территории», о котором говорится в этом пункте.

В этом пункте, ставшем здесь пунктом 1 данной статьи, говорится, таким образом, о характерной и конкретной ситуации, наблюдаемой в день правопреемства государств, на территории, ставшей независимой: в этот момент, что вполне очевидно, в обращении находятся какие-то деньги. Если эмиссия этих денег осуществлялась эмиссионным учреждением, принадлежащим территории, провозглашение независимости не изменит этого по-

⁶⁸ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 47, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 3, 6, 14 и 15 комментария к статье 15.

⁶⁹ См. комментарий по этой статье (*там же*, стр. 47—49).

⁷⁰ См. выше, пункты 1—4 комментария к статье 12.

ложения. Во втором случае, когда деньги выпускаются для территории эмиссионным учреждением метрополии и под его ответственность, для сохранения денег в обращении требуется наличие их обеспечения в золоте и резервах.

Установление денежной массы, подлежащей разделу [пишет один из авторов], . . . основывается на той идее, что совокупность активов эмиссионного учреждения, находящихся в общем для сторон пункте эмиссии, гарантирует совокупность денег, пущенных в обращение этим учреждением в интересах всей страны⁷¹.

4) В силу тех же причин, которые упомянуты выше, в комментарии к статье 12, Специальный докладчик уточнил в новой редакции нынешнего пункта 1 статьи 16, что речь идет о денежных знаках, «пущенных в обращение или хранимых в виде резервов государством-предшественником* на территории, ставшей независимой, и предназначенных для нее»*. Специальный докладчик имел в виду случаи, когда золотые запасы государства-предшественника, служащие для обеспечения бумажных денег, временно или в силу каких-то обстоятельств находятся на зависимой территории. Так происходит, например, в случае, когда вследствие вооруженного конфликта колониальная держава укрывает свои золотые запасы на территории, которая в тот момент еще зависела от нее. Все золото Банка Франции было таким образом эвакуировано во время второй мировой войны в Западную Африку. Очевидно, что в таких обстоятельствах золотые и валютные запасы, хранимые на данной территории, не были «предназначены» для этой территории.

5) Комиссия выскажется о том, можно ли упростить редакцию этого пункта, говоря о деньгах, золоте, валюте, «предназначенных» для территории, и не касаясь вопроса об их «выпуске в обращение» или «хранении» на данной территории.

6) Может возникнуть вопрос о том, не дублирует ли новый пункт 2 данной статьи пункт 1. По мнению Специального докладчика, этого не происходит. Согласно пункту 1, денежные знаки передаются в распоряжение государства-преемника. Согласно пункту 2, то же делается с активами эмиссионного учреждения. Это совершенно различные вещи. Активы эмиссионного учреждения включают в себя лишь золото и валюту. Они охватывают также недвижимое имущество и даже долговые требования эмиссионного учреждения.

7) Кроме того, можно заметить, что Специальный докладчик не ссылается больше в новой редакции статьи на принятие на себя государством-преемником «обязательства обменять старые платежные средства со всеми правовыми последствиями, вытекающими из этой замены денег»⁷². С одной стороны, Специальный докладчик испытывает некоторые сомнения в отношении природы

⁷¹ G. Burdeau, *op. cit.*, p. 276.

⁷² Пункт 3 проекта 1973 года.

такой нормы, которая, по-видимому, относится скорее к области внутреннего публичного права, чем к сфере международного права. С другой стороны, обмен денежных знаков переносит нас хронологически в период после правопреемства государств, то есть, собственно говоря, за пределы сферы его действия.

Статья 17. Государственные фонды и казна

1. Фонды, ликвидные или инвестированные, предназначенные государством-предшественником для территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к новому независимому государству.

2. Активы и авуары казны, предназначенные государством-предшественником для территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к новому независимому государству.

КОММЕНТАРИИ

1) Специальный докладчик предлагает выше новую статью 17, которая значительно отличается от статьи 17 проекта 1973 года⁷³. Он исходил прежде всего из того, что в настоящее время рассматривается лишь проблема государственного имущества, что должно исключить из статьи 17 вопрос о публичных фондах и казне, составляющих собственность территории, затронутой правопреемством государств.

2) Формулируя новую статью 17, Докладчик имел в виду случаи, когда фонды, авуары или активы казны государства-предшественника находятся временно или по стечению обстоятельств на территории, затронутой правопреемством государств. В соответствии с последней формулировкой, это государственное имущество может перейти к государству-преемнику лишь в том случае, если оно предназначалось государством-предшественником для этой территории. Это положение устанавливает параллель с соответствующими пунктами статей 12 и 16, касающимися денег, «предназначенных» для данной территории, и статьи 13, касающейся фондов и авуаров казны, также предназначенных для этой территории⁷⁴. Таким образом, полезное уточнение, которое дается в статье 17, основывается на принципе назначения или назначения имущества для территории.

3) Можно будет объединить два пункта статьи 17 в один пункт, в котором говорилось бы одновременно о «фондах, ликвидных или инвестированных, активах и авуарах казны, предназначенных государством-предшественником для территории, затронутой правопреемством государств», и пре-

дусматривался бы их переход к новому независимому государству.

Статья 18. Государственные архивы и библиотеки

1. От государства-предшественника к новому независимому государству переходят государственные архивы и документы любого вида, которые, независимо от их местонахождения,

a) непосредственно относятся к управлению территорией, ставшей независимой; или

b) принадлежали ей до ее колонизации или относятся к тому доколониальному периоду, а также государственные библиотеки, находящиеся на этой территории.

2. Новое независимое государство не отказывает в выдаче государству-предшественнику или любому заинтересованному третьему государству, по их просьбе и за их счет, копий документов, о которых говорится в подпункте a, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

3. Государство-предшественник не отказывает в выдаче новому независимому государству, по его просьбе и за его счет, копий своих политических архивов, относящихся к территории, ставшей независимой, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

КОММЕНТАРИИ

1) Эта новая статья отличается от статьи проекта 1973 года⁷⁵ главным образом содержанием первого пункта. Этот пункт в прежней статье 18 накладывал на государство-предшественника обязательство передавать государству-преемнику все архивы, «непосредственно относящиеся ... или принадлежавшие территории, ставшей независимой». Новое положение пункта 1 говорит лишь о тех архивах, которые a) непосредственно относятся к управлению территорией или b) принадлежали ей до ее колонизации или относятся к тому доколониальному периоду. Здесь имеется определенное отличие от прежней формулировки, состоящее в том, что так называемые «связанные с суверенитетом» архивы колониальной державы не подлежат передаче.

2) Однако исключение этих «политических архивов», или «архивов, связанных с суверенитетом», не должно быть абсолютным. Ведь дипломатические, военные или политические документы, которыми некогда выражались *dominium* и *imperium* колониальной державы в отношении зависимой территории, касаются не только бывшей

⁷³ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 52, документ A/CN.4/267, часть четвертая, статья 17 с комментарием.

⁷⁴ См. выше, пункт 10 комментария к статье 12; пункт 2 комментария к статье 13; пункт 4 комментария к статье 16.

⁷⁵ См. Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 52—53, документ A/CN.4/267, часть четвертая, статья 18 с комментарием.

метрополии. Они «относятся», очевидно, и к зависимой территории, которая была их предметом. При получении независимости она может испытывать необходимость иметь в своем распоряжении политические или дипломатические колониальные архивы, например, в случае спора о прохождении ее границ или когда она должна высказаться по вопросу о своем преемстве в отношении договоров, заключенных колониальной державой для рассматриваемой территории. Колебания новых независимых государств в вопросе об объявлении своего преемства некоторых договоров имеют место вследствие неуверенности в отношении того, действительно ли эти договоры применялись ранее к их территории, или же в отношении самого содержания этих документов, которых они не находят в архивах, оставленных колониальной державой на этой территории⁷⁶.

3) Вот почему Специальный докладчик предлагает ограничить положение о невыдаче «колониальных архивов, связанных с суверенитетом», относящихся к территории, обязательством для государства-предшественника передавать государству-преемнику, в случае необходимости, копии этих архивов. Это является предметом нового пункта 3, который аналогичен пункту 2, в котором на государство-преемник налагается подобное же обязательство.

4) Этот пункт 2 сам делает вывод из пункта 1, поскольку, если архивы доколониального периода (которые принадлежали территории или относятся к ней) представляют собой *исторические документальные или культурные источники* этой территории и, следовательно, интересуют лишь только ее, нельзя накладывать на нее обязательство по выдаче копий этих архивов государству-предшественнику, а тем более какому-то третьему государству.

5) Можно задать вопрос, всегда ли подпункт *b* пункта 1 относится к *государственному имуществу*, поскольку речь идет об архивах, а следовательно, об имуществе, принадлежащем или относящемся к какой-то территории. Однако, поскольку речь идет об исторических документах доколониального периода, то во многих случаях приходится сталкиваться с архивами, касающимися *государств, которые исчезли* в результате колониального завоевания. Они, бесспорно, являются историческим имуществом государств (одновременно также и «собственным» имуществом территории, по крайней мере в той его части, которая фактически принадлежала территории до колонизации).

6) Для обоснования новой формулировки статьи 18 Специальный докладчик хотел бы добавить

⁷⁶ Ср. труды Комиссии международного права по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров применительно к новым независимым государствам.

некоторые уточнения и несколько примеров к своим предыдущим комментариям, в которых изложено существо вопроса⁷⁷.

7) Он напоминает, что архивы, относящиеся к новым независимым территориям, подразделяются на три категории: 1) собственно исторические архивы, возникшие до начала колонизации, 2) архивы периода колонизации, связанные с *imperium* и *dominium* или вообще с политикой колониальной державы на этой территории, и 3) архивы сугубо административного и технического характера, связанные с текущим управлением территорией.

Нет сомнения в том, что в отношении первой и третьей категорий принцип передачи должен соблюдаться. И наоборот, было бы нереально рассчитывать на *немедленное возвращение всех архивов*, относящихся к категории 2.

8) Специальный докладчик считает целесообразным добавить следующие комментарии:

a) *Историческая справка*

9) Проблема, связанная с принадлежностью архивов заморских территорий, является сугубо современной. В прошлом в случаях уступки или оставления одной из своих территорий колониальные державы практически не ставили перед собой этот вопрос. Имелось два пути. В одном случае архивы оставались на месте, следуя судьбе территории. Так обстояло дело с местными архивами испанских владений в Америке. Новые латиноамериканские государства в результате этого располагали основой для создания своих собственных фондов. Во втором случае, который встречался чаще, колониальная держава силой или по договору увозила архивы. Так, Испания, уступив Луизиану Франции в 1802 году, сразу же вывезла все архивы и согласилась передать Франции только документы, «относящиеся к границам и демаркации территории»⁷⁸.

Таким же образом в 1864 году Великобритания, разрешив Ионическим островам присоединиться к Греции, переправила все архивы в Лондон⁷⁹.

Франция весьма рано начала практиковать особую форму вывоза архивов: на основании королевского указа в 1776 году было создано «Хранилище государственных документов колоний», которое должно было каждый год принимать в

⁷⁷ См. *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 179 и след., и в частности стр. 187, документ A/CN.4/226, часть вторая, комментарий к статье 7; и *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 53, документ A/CN.4/267, комментарий к статье 18.

⁷⁸ *France, Les archives dans la vie internationale, op. cit.*, pp. 41—42. Однако, когда Франция в свою очередь продала Луизиану Соединенным Штатам Америки, франко-американский договор от 30 апреля 1803 года предусматривал передачу «архивов, бумаг и документов, относящихся к владениям и к суверенитету» (*ibid.*).

⁷⁹ *Ibid.*, p. 42.

Версале дубликаты «регистров актов гражданского состояния, нотариальных актов, документов, судебных отчетов и т. д.»⁸⁰. Следует заметить, что это хранилище государственных документов существует до сих пор, однако в него сейчас поступают только регистры записей актов гражданского состояния.

10) Можно было бы привести множество примеров решения этого вопроса, однако усилия для выработки единообразного решения проблемы передачи архивов начали предприниматься только после окончания второй мировой войны, с наступлением периода деколонизации. Деколонизация поставила проблему архивов вновь и под другим углом, поскольку, если до того времени вопрос всегда сводился к переходу территории от одного суверенитета к другому, уже существовавшему суверенитету, то теперь речь стала идти о территории, которая приобретала или вновь обретала свой собственный суверенитет.

б) *Принцип передачи архивов государству-преемнику*

11) Хотя этот принцип как будто бы и не должен вызывать сомнений, данный вопрос, однако, еще не получил удовлетворительного решения, что можно частично объяснить многообразием ситуаций: различные местные условия, различный прежний статус и различный уровень административной организации, оставленной колониальной державой на территории.

12) Поэтому представляется, что принадлежность архивов решалась в каждом случае отдельно в зависимости, разумеется, от степени интереса, который представляли документы для новой независимой территории и для бывшей метрополии, но главным образом в зависимости «от соотношения сил». В уже цитированном издании Управления архивов Франции говорится:

Представляется бесспорным, что метрополии должны передавать получающим независимость государствам прежде всего архивы, которые возникли до установления колониального режима* и которые, безусловно, являются собственностью территории. Они должны также передавать все документы, которые позволяют обеспечить непрерывность административной деятельности и охранить интересы местного населения*... Вследствие этого титулы на собственность государства и учреждений квазигосударственного характера, документы, касающиеся публичных строений, железных дорог, мостов и автомобильных дорог и т. д., кадастровые документы, списки населения, регистры записей актов гражданского состояния коренного населения и т. д. будут обычно передаваться вместе с самой территорией. Это предусматривает упорядоченную передачу местных административных архивов новым властям. К сожалению, условия, при которых осуществлялся переход полномочий от одной власти к другой, не всегда позволяли обеспечить

⁸⁰ С. Laroche, «Les archives francaises d'outre-mer), *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer.* (Paris), vol. XXVI, No. III (March 1966), p. 124—125.

упорядоченность этой передачи архивов, которая может считаться совершенно необходимой⁸¹.

13) Продолжая рассмотрение этого вопроса, Конференция высказала мнение, о котором Специальный докладчик упоминал ранее в своих предыдущих докладах, что принцип передачи трудно применять к архивам, связанным с *imperium* и *dominium* бывшей метрополии:

...Будет, по-видимому, юридически обоснованно различать архивы фондов, связанных с суверенитетом, и фондов, связанных с управлением: первые касаются главным образом отношений между метрополией и ее представительством на территории, паделенным полномочиями в дипломатической и военной областях и в вопросах большой политики, и входят в компетенцию метрополии, истории которой они непосредственно касаются*⁸².

14) Такого же мнения придерживается еще один автор:

Освобождение ставит новую проблему. Право новых государств на сохранение архивов, совершенно необходимых для защиты ими своих прав, для выполнения своих обязательств, для непрерывности административного управления населением, является бесспорным. Однако имеются и другие категории архивов, которые сохраняются на месте и которые, не представляя непосредственной практической ценности для государства-преемника, интересуют в первую очередь колониальную державу. По всей вероятности, эти архивы носят тот же характер, что и архивы (в большинстве случаев это архивы европейской истории), которые бесспорно остаются собственностью уступающих государств⁸³.

15) Согласно этой концепции, архивы, связанные с *imperium*, совершенно не принадлежат территории. Это, безусловно, крайняя точка зрения, поскольку исключение из принципа передачи, связанное с архивами, касающимися *imperium*, затрагивает не столько принцип принадлежности, сколько интересы целесообразности и политики: здесь речь идет, разумеется, о заинтересованности в добрых отношениях между государством-предшественником и государством-преемником, но также иногда и о жизнеспособности нового независимого государства.

Эта заинтересованность требует, возможно, избегать споров вокруг «политических» архивов или архивов, связанных с суверенитетом, в тех случаях, когда они относятся к политике, проводившейся колониальной державой внутри зависимой от нее территории. Например, архивы, касающиеся общей политики в отношении этой территории или политики угнетения освободительных движений, не следует смешивать с административными

⁸¹ France, *Les archives dans la vie internationale, op. cit.*, pp. 43—44.

⁸² *Ibid.* Необходимо, однако, заметить, как уже отмечал Специальный докладчик (ср. выше, пункты 2 и 3), что эти документы касаются также непосредственно и истории нового независимого государства.

⁸³ С. Laroche, *loc. cit.*, p. 130 (автор был главным хранителем Заморского отдела французских национальных архивов). (К этому мнению необходима оговорка, которую Специальный докладчик давал выше, в списке 82 и в пунктах 2, 3 и 13).

архивами или архивами, касающимися текущего управления территорией, а представляют собой часть политических архивов или архивов, связанных с суверенитетом. Вряд ли реалистично ожидать их возврата государствам-предшественником. Однако та часть политических архивов или архивов, связанных с суверенитетом, которая затрагивает политику, проводившуюся колониальной державой *вне* территории по отношению к ней (заключение договоров, распространяемых на территорию, дипломатические документы об отношениях между колониальной державой и третьими государствами по поводу этой территории, в особенности дипломатические документы, касающиеся делимитации ее границ), бесспорно интересуют *также* (а иногда даже и *главным образом* в случае спора или конфликта с третьим государством) и новое независимое государство.

16) В практике деколонизации эти аспекты проблемы, к сожалению, не учитывались в достаточной мере. Например, во время пограничных споров Алжира после достижения им независимости эта страна не имела доступа к дипломатическим документам, которые находились в распоряжении Франции и которые относились к этой проблеме в колониальный период⁸⁴. Подобным же образом Франция передала Вьетнаму архивы, созданные имперским правительством до французского завоевания, а также архивы, необходимые для управления страной⁸⁵, но оставила за собой все архивы, относящиеся к ее собственному внутреннему и внешнему суверенитету в дипломатических, военных и политических вопросах⁸⁶. Подобная же политика, по-видимому, проводилась Францией и в отношении ее бывших зависимых африканских территорий.

Соединенное Королевство и Бельгия проводили такой же курс: «повсюду были переданы местные архивы территорий, за исключением документов, относящихся к собственному суверенитету метрополии»⁸⁷.

с) *Архивы, находящиеся за пределами территории (вывезенные архивы)*

17) Ссылаясь на свои предыдущие доклады, Специальный докладчик напоминает, что этот вопрос является особенно важным для данного вида правопреемства в связи с частым вывозом архивов бывшей метрополией. «Дни изучения про-

⁸⁴ Этот случай достоин тем большего сожаления, что Алжир так и не смог вернуть свои архивы, относящиеся к доколониальному периоду. См. *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 159, документ A/CN.4/226, часть вторая, пункт 37 комментария к статье 7; и *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 54, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункт 9 комментария к статье 18.

⁸⁵ Соглашение от 15 июня 1950 года о разделе архивов Индокитая.

⁸⁶ С. Laroche, *loc. cit.*, p. 132.

⁸⁷ France, *Les archives dans la vie internationale (op. cit.)*, p. 45.

блем истории и архивов Африки», проведенные в Дакаре с 1 по 8 октября 1965 года, выявили большую степень заинтересованности в этом вопросе, и поэтому этот симпозиум сформулировал следующую рекомендацию:

Принимая во внимание неоднократные потрясения политических и административных структур африканских стран, участники выражают пожелание, чтобы там, где передачи причинили ущерб принципам территориальности архивов и единства фондов, такое положение было исправлено путем возвращения и путем других соответствующих мер⁸⁸.

18) Этим вопросом занималась также ЮНЕСКО. Ссылка на ее резолюцию приведена выше⁸⁹. Ее вмешательство оказалось полезным, так как она принимает своевременные меры в качестве международной организации, которая больше, чем какая-либо другая организация, заботится о сохранении исторического и культурного наследия и которая лишена какой-либо национальной эгоистической предвзятости.

Статья 19. Государственное имущество, находящееся вне территории нового независимого государства

Имущество государства-предшественника, находящееся в третьем государстве, распределяется между государством-предшественником и новым независимым государством пропорционально вкладу, внесенному в его создание территорией, ставшей независимой.

КОММЕНТАРИЙ

1) В статье 19 проекта 1973 года содержались два пункта, в первом из которых шла речь о публичном имуществе, принадлежащем территории, ставшей независимой. Поскольку в настоящее время на рассмотрении находится лишь вопрос о государственном имуществе, пункт 1 не должен входить в новую статью.

2) Поэтому статья 19 ограничивается пунктом 2 прежней статьи. Она отличается лишь несколькими редакционными изменениями. Конец пункта в версии 1973 года гласил: «пропорционально вкладу последнего [нового независимого государства] в создание этого имущества». Однако именно та территория, которая впоследствии стала независимой, внесла вклад в создание данного имущества.

3) Что касается самого содержания статьи, то Специальный докладчик отсылает читателей к своим комментариям по статье 19 проекта 1973 года⁹⁰.

⁸⁸ С. Laroche, *loc. cit.*, p. 139.

⁸⁹ См. выше, пункт 18 комментария к статье 18.

⁹⁰ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 58, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункты 14—16 комментария к статье 19.

ПОДРАЗДЕЛ 3. ОБЪЕДИНЕНИЕ ГОСУДАРСТВ
И РАСПАД СОЮЗОВ

Статья 20. Деньги

1. К союзу переходят активы эмиссионного учреждения, а также золотые и валютные запасы каждого из входящих в него государств, за исключением случаев, когда степень интеграции этих государств в союзе или договорные положения позволяют каждому из государств сохранить за собой все или часть этого государственного имущества.

2. В случае распада союза активы общего эмиссионного учреждения, а также золотые и валютные запасы союза распределяются пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на территории каждого из государств-преемников.

КОММЕНТАРИИ

1) Статья 20 оставляет в стороне проблему исключительного права эмиссии по причинам, которые неоднократно упоминались в настоящем докладе⁹¹.

2) Пункт 1 этой статьи восполняет пробел статьи 20 проекта 1973 года. Этот пункт предусматривает нормальный случай, когда союз вводит денежную унификацию, что подразумевает слияние эмиссионных учреждений и слияние золотых и валютных запасов. Этот простой пункт не требует особых замечаний.

3) Пункт 2 касается обратного явления распада союза и воспроизводит соответствующий пункт прежней статьи, дополняя его ссылкой на золотые и валютные запасы и уточняя формулу раздела *pro parte*, используемую в шестом докладе. Раздел активов общего эмиссионного учреждения, а также золотых и валютных запасов должен по справедливости осуществляться пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на каждой из территорий союза, ставших государствами-преемниками.

4) Эта форма раздела применялась при распаде Федерации Родезии и Ньясаленда⁹². С некоторым изменением такой же способ применялся при роспуске Восточноафриканского валютного совета в результате создания эмиссионных учреждений в Танзании, Уганде и Кении⁹³. Принцип распределения активов пропорционально объему собственного денежного обращения в каждой территории, по-видимому, еще раз возобладал в данном вопросе.

⁹¹ См. выше, пункты 1 и след. комментария к статье 12 и пункты 2 и 3 комментария к статье 16.

⁹² D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, vol. I, *Internal Relations* (Cambridge, University Press, 1967), p. 196.

⁹³ *Ibid.*, p. 197.

В данном случае этот принцип лучше отвечает справедливости, нежели принцип, содержащийся в предыдущем шестом докладе. Термин «*pro parte*» фактически оставляет в стороне соображения экономического, финансового и даже географического порядка и означает лишь юридическое равенство. Это равенство будет, однако, нарушено, если одна территория союза, внесшая больший вклад, чем другая, в экономику этого союза, будет во время раздела лишена части результатов своего потенциала.

Распределение пропорционально числу имеющихся государств применялось в основном в отношении иных активов, нежели резервы, таких, например, как недвижимость эмиссионного учреждения⁹⁴.

**Статья 21. Государственные фонды
и казна**

1. Союз наследует государственные фонды и казну каждого из входящих в него государств, за исключением случаев, когда степень интеграции этих государств в союзе или договорные положения позволяют каждому из государств сохранить за собой все или часть этого имущества.

2. В случае распада союза фонды и казна союза распределяются на справедливой основе между составлявшими его государствами.

КОММЕНТАРИИ

Статья соответствует статье 21 проекта 1973 года, к которой Специальный докладчик отсылает читателя за комментариями⁹⁵.

**Статья 22. Государственные архивы
и библиотеки**

1. При отсутствии договорных положений противоположного содержания, предусматривающих создание фонда общих центральных архивов, архивы и документы любого вида, принадлежащие государству, которое объединяется с одним или несколькими другими государствами, а также его библиотеки остаются его собственностью.

2. В случае распада союза центральные архивы союза и его библиотеки передаются тому государству-преемнику, к которому они имеют наиболее прямое отношение, или распределяются между государствами-преемниками согласно всем другим критериям справедливости.

⁹⁴ См. Соглашение о передаче эмиссионного управления Мали от 21 июля 1962 г. в работе M. Leduc, *Les institutions monétaires africaines* (Paris, Pédone, 1965), p. 264. См. также G. Burdeau (*op. cit.*), p. 278—288, где приводятся другие различные примеры, относящиеся к разделу, а также случаи договорных изъятий, отмеченные в практике.

⁹⁵ См. *Ежегодник.., 1973 год*, том II, стр. 58, документ A/CN.4/267, часть четвертая, комментарий к статье 21.

КОММЕНТАРИИ

1) Статья 22, выше, совпадает со статьей 22 шестого доклада. Поэтому Специальный докладчик отсылает читателя к своему комментарию к ней⁹⁶.

2) Необходимо напомнить, что принцип, применявшийся в случаях объединения государств, сводился к тому, что за государством-предшественником оставалось право распоряжаться своими архивами при отсутствии противоположных договорных положений, поскольку исторические архивы представляют интерес только для него, а административные архивы имеют ценность только для этого государства. В этом отношении к прежде приведенным примерам следует добавить еще один старый, но показательный пример — *объединение Испании* в XV и XVI веках. Этот союз был создан таким образом, что каждое королевство получило более или менее заметную автономию, выражавшуюся в существовании собственных органов: советов, должностей вице-королей. Следствием этого было отсутствие централизации архивов. Сегодняшняя организация испанских архивов все еще носит глубокий отпечаток того времени⁹⁷.

3) В случаях распада союза каждое из государств-преемников наследует архивы, относящиеся к его территории. Центральные архивы союза распределяются между преемниками, если их можно разделить, или передаются тому государству-преемнику, к которому они имеют наиболее прямое отношение, если они неделимы. Специальный докладчик, который упоминал случай с исландскими архивами, которые стали предметом спора в результате ликвидации датско-исландского союза⁹⁸, отсылает читателя также к недавно вышедшей работе профессора Верзейля, посвященной этой проблеме⁹⁹.

Статья 23. Государственное имущество, находящееся вне территории союза

1. Государственное имущество, находящееся вне территории союза и принадлежащее входящим в него государствам, становится собственностью союза при отсутствии договорных положений противоположного содержания.

2. Имущество союза, находящееся вне его территории, в случае распада союза распределяется на справедливой основе между государствами-преемниками.

⁹⁶ Там же, стр. 59, комментарий к статье 22.

⁹⁷ France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 13.

⁹⁸ См. *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 184, документ A/CN.4/226, часть вторая, пункт 22 комментария к статье 7; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 60, документ A/CN.4/267, часть четвертая, пункт 5 комментария к статье 22.

⁹⁹ See J. H. W. Verzijl, *International law in historical perspective* (Leiden, Sijthoff, 1974), vol. VII, p. 153.

КОММЕНТАРИИ

Статья 23, выше, воспроизводит без изменений соответствующую статью шестого доклада, и поэтому Специальный докладчик отсылает читателя к своим замечаниям к данной статье¹⁰⁰.

ПОДРАЗДЕЛ 4. ПРЕКРАЩЕНИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВА В РЕЗУЛЬТАТЕ РАЗДЕЛА ИЛИ ПОГЛОЩЕНИЯ

{Статьи 24—27}
{Подраздел исключен}

Поскольку Специальный докладчик исключил из классификации правопреемства случаи прекращения существования государств, статьи 24, 25, 26 и 27 оказались беспредметными.

ПОДРАЗДЕЛ 5. ОТДЕЛЕНИЕ ИЛИ ВЫДЕЛЕНИЕ ОДНОЙ ИЛИ НЕСКОЛЬКИХ ЧАСТЕЙ ОДНОГО ИЛИ НЕСКОЛЬКИХ ГОСУДАРСТВ

Статья 28. Деньги

1. Государство-преемник распоряжается деньгами, золотыми и валютными запасами, а также всеми денежными знаками, пущенными в обращение или хранимыми в виде резервов государством-предшественником на отделившейся территории и предназначенными для нее.

2. Оно распоряжается активами эмиссионного учреждения пропорционально количеству денег, находящихся в обращении или хранимых на отделившейся территории.

КОММЕНТАРИИ

1) По причинам, уже изложенным в отношении других типов правопреемства государств (статьи 12, 16 и 20), вопрос об исключительном праве эмиссии в рамках настоящей статьи не поднимается.

2) Эта статья весьма сходна со статьей 16, касающейся вопроса о деньгах на территориях, ставших независимыми, а также со статьей 12, касающейся вопроса о деньгах в случае передачи территории. Это сходство легко позволит Комиссии сгруппировать в надлежащий момент в качестве единственного правила различные положения, касающиеся проблем денег по каждому виду правопреемства.

3) Поэтому для удобства Специальный докладчик отсылает читателя к своим замечаниям к статьям 12 и 16, содержащимся в его шестом докладе¹⁰¹ и в настоящем докладе, по крайней мере, по соображениям общего характера, которые действительно как для рассматриваемой выше статьи, так и для двух других упомянутых статей.

¹⁰⁰ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 60, документ A/CN.4/267, часть четвертая, комментарий к статье 23.

¹⁰¹ Там же, стр. 37 и стр. 50.

Статья 29. Государственные фонды и казна

1. Фонды, ликвидные или инвестированные, предназначенные государством-предшественником для отделившейся территории, переходят к государству-преемнику.

2. Активы и авуары казны, предназначенные государством-предшественником для отделившейся территории, переходят к государству-преемнику.

КОММЕНТАРИИ

1) Статья 29 проекта 1973 года гласила следующее:

1. Независимо от их местонахождения, публичные фонды и казна, принадлежащие отделенной территории, не затрагиваются сменой суверенитета.

2. Достояние государства, публичные фонды и авуары казначейства распределяются между государством-предшественником и государством-преемником с должным учетом критериев жизнеспособности каждого из государств.

2) Пункт 1 касается имущества, *принадлежащего* отделимой территории, и, следовательно, должен быть исключен, поскольку мы говорим здесь лишь об имуществе государства. Что касается пункта 2, то он относится, главным образом, к случаям мирного отделения территории, происходящего с согласия государства-предшественника и позволяющего осуществить справедливый раздел государственных фондов и казны. Такая ситуация бывает редко, и недавний пример с Бангладеш подтверждает это.

3) Вот почему после долгих колебаний Специальный докладчик решил предложить новую статью 29, непосредственно подсказанную статьей 17, в которой речь идет о новых независимых государствах и которая наиболее близко подходит к статье об отделении и выделении. Специальный докладчик предлагает, следовательно, более простое решение, согласно которому фонды и казна, находящиеся на отделившейся территории, причитаются ей и что для нее вряд ли реалистично рассчитывать на получение большего, а именно своей части центральных фондов и казны. Что касается настоящей статьи 29, как, впрочем, части статьи 17, то Комиссия международного права выскажет свое мнение, можно ли идти еще дальше в поиске решения, обеспечивающего справедливость и жизнеспособность для каждой из двух сторон, которые отделяются друг от друга.

4) Как и в отношении статьи 17, Комиссия может объединить два пункта настоящей статьи 29 в один, предусматривающий, что «фонды, ликвидные или инвестированные, и активы и авуары казны, предназначенные государством-предшественником для отделиваемой территории, переходят к государству-преемнику».

Статья 30. Государственные архивы

1. Независимо от их местонахождения, государственные архивы и документы любого вида, непосредственно относящиеся к территории, которая отделилась для образования отдельного государства, переходят к этому государству.

2. Последнее не отказывает в выдаче государству-предшественнику или любому третьему заинтересованному государству, по их просьбе и за их счет, копий этих документов, если этому не противоречат соображения безопасности или суверенитета.

КОММЕНТАРИИ

1) Эта статья похожа на статью 30 шестого доклада¹⁰². Из пункта 1 был исключен, однако, случай с архивами, «*принадлежащими территории*»: они являются не имуществом государства, а собственным имуществом территории, и их судьба совершенно ясна. По этим же причинам Специальный докладчик не ссылаясь на «библиотеки, принадлежащие территории» (в связи с чем он изменил как заголовки статьи 30, так и пункт 1 этой статьи).

2) Пункт 2 этой статьи соответствует пункту 2 статьи 30 шестого доклада, кроме некоторых стилистических изменений.

Статья 31. Имущество, находящееся вне отделившейся территории

Имущество государства-предшественника, находящееся в третьем государстве, становится собственностью государства-преемника пропорционально вкладу отделившейся территории в создание этого имущества.

КОММЕНТАРИИ

Из статьи 31 проекта 1973 года был исключен пункт 1, в котором шла речь о собственном имуществе отделившейся территории. В остальном Специальный докладчик отсылает читателя к своему комментарию к прежней статье 31¹⁰³.

Заключение

17. Этой статьей 31 Специальный докладчик завершает свое исследование, посвященное вопросу о *правопреемстве государств в отношении государственного имущества*. Другие категории публичного имущества (собственное имущество территории, затронутой правопреемством государств, имущество публичных учреждений, имущество территориальных общностей, имущество фондов), которые являются предметом статей 32—40 шестого доклада Специального докладчика, будут изучены позднее Комиссией международного права, если она будет иметь на это время. Поэтому Специальный докладчик вносит на

¹⁰² Там же, стр. 64, статья 30 с комментарием.

¹⁰³ Там же, стр. 66, пункты 5—9 комментария к статье 31.

рассмотрение Комиссии лишь проекты статей 1—31, касающихся правопреемства государств в отношении государственного имущества. Поскольку Комиссия приняла в предварительном порядке статьи 1—8 на своей двадцать пятой сессии, ей остается рассмотреть статьи 9—31, а также статьи X, Y и Z (касающиеся проблем имущества третьего государства), которые вставлены после статьи 11, в конце общих положений.

18. По мере рассмотрения этих статей Комиссия сможет сократить их число, объединив различные статьи и выделив лишь одну для каждой области (деньги, государственные фонды и казна, государственные архивы, имущество, находящееся за пределами территории).

19. Поскольку данная первая часть, посвященная государственному имуществу, уже завершена, Специальный докладчик считает, что, прежде чем рассматривать другие категории публичного имущества, Комиссия должна заняться изучением

вопроса о *публичных долгах*. Для установления единообразия в подходе Специальный докладчик рассчитывает посвятить свой следующий доклад *государственным долгам*. Таким образом, сразу же вслед за анализом первой части (*Правопреемство государств в отношении государственного имущества*), являющимся предметом настоящего доклада, последует анализ второй части, касающейся *правопреемства государств в отношении государственных долгов*. Принимая во внимание объем и сложность вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, а также отставание Комиссии международного права в деле изучения этого предмета в силу перегруженности ее программы, *Специальный докладчик предлагает заняться рассмотрением вопроса о государственном имуществе и затем сразу приступить к вопросу о государственных долгах*. Если у Комиссии будет время, то она позже рассмотрит другие виды публичного имущества и публичных долгов.

ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ

[Пункт 6 повестки дня]

ДОКУМЕНТ А/CN.4/280

Пятый доклад относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, подготовленный
Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором

*Проект статей и комментарии к ним **

[Подлинный текст на английском языке]
[26 апреля 1974 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
<i>Сокращения</i>	139
Статья 6 <i>bis</i> Последствия безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования	140
Статья 6 <i>ter</i> Последствия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, обусловленной материальной взаимностью	140
Комментарий к статьям 6 <i>bis</i> и 6 <i>ter</i>	140
Статья 6 <i>quater</i> Соблюдение законов и постановлений предоставляющего государства	144
Комментарий	144
Статья 7 <i>bis</i> Сфера действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в отношении лиц и вещей	146
Комментарий	146
Статья 9 Оговорка о национальном режиме	148
Статья 10 Национальный режим	148
Комментарий к статьям 9 и 10	148
Статья 10 <i>bis</i> Национальный режим в федеративных государствах	150
Комментарий	150
Статья 11 Действие безусловной оговорки о национальном режиме	151
Статья 12 Действие оговорки о национальном режиме, обусловленной материальной взаимно- стью	151
Комментарий к статьям 11 и 12	151
Статья 13 Право государства-бенефициария на национальный режим в соответствии с ого- воркой о режиме наибольшего благоприятствования	151
Комментарий	151
Статья 14 Соединение национального режима и режима наибольшего благоприятствования	154
Комментарий	154
Статья 15 Начало функционирования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования	155
Комментарий	155
Статья 16 Прекращение или приостановление функционирования оговорки о режиме наи- большего благоприятствования	158
Комментарий	159

СОКРАЩЕНИЯ

ГАТТ Генеральное соглашение по тарифам и торговле

* Текст проекта статей 1—8 см. третий и четвертый доклады.

Статья 6 bis. Последствия безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования

1. В соответствии с безусловной оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования государство-бенефициарий приобретает право на режим, не менее благоприятный, чем режим, установленный предоставляющим государством для какого-либо третьего государства, без обязательства взаимно предоставить такой же материальный режим предоставляющему государству.

2. Пункт 1 применяется независимо от того, был ли данный режим установлен предоставляющим государством для третьего государства безвозмездно или на условии материальной взаимности, или за какое-либо другое вознаграждение.

Статья 6 ter. Последствия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, обусловленной материальной взаимностью

1. В соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, обусловленной материальной взаимностью, государство-бенефициарий приобретает право на режим, не менее благоприятный, чем режим, установленный предоставляющим государством для какого-либо третьего государства, только при условии взаимного предоставления такого же материального режима предоставляющему государству.

2. Пункт 1 применяется независимо от того, был ли данный режим установлен предоставляющим государством для третьего государства безвозмездно или на условии материальной взаимности, или за какое-либо другое вознаграждение.

КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЯМ 6 bis И 6 ter

1) Статьи 6 bis и 6 ter являются дальнейшим развитием правила, предложенного в статье 6¹. В случае их принятия формулировка статьи 6 может быть изменена, с тем чтобы в ней осталась только первая фраза: «За исключением соответствующих случаев, когда режим наибольшего благоприятствования предоставляется на основании материальной взаимности, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является безусловной».

2) В статье 6, во-первых, излагается простая презумпция, которая явно вытекает из общих правил толкования, но в ней также подразумевается, что для целей кодификации действующих норм международного права, касающихся этой оговорки, нам придется иметь дело только с двумя видами оговорок: с безусловной оговоркой и с оговоркой, сопровождаемой тем условием, что государство-бенефициарий может претендовать на льготы, установленные предоставляющим государством для какого-либо третьего государства, только в том

случае, если оно (государство-бенефициарий) взаимно отвечает тем же в материальном смысле, то есть если оно предоставляет те же льготы предоставляющему государству (материальная взаимность)².

3) Цель статьи 6 bis заключается в объяснении функционирования, действия безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Это объяснение необходимо еще и потому, что определение весьма не простое. Действительно, обещание предоставить режим наибольшего благоприятствования в большинстве случаев является двусторонним или многосторонним. Следовательно, оно фактически обусловлено взаимностью предоставления. Однако обещание предоставить режим наибольшего благоприятствования не становится условным в силу только того факта, что оно связано со встречным обещанием бенефициария установить в отношении предоставляющего государства такой же режим наибольшего благоприятствования, то есть с установлением формальной взаимности. Оговорку о режиме наибольшего благоприятствования превращает в условную (обусловленную материальной взаимностью) сочетание взаимных обещаний о предоставлении режима наибольшего благоприятствования с условием, что такой режим предоставляется только в случае, если соответствующие государства-бенефициарии обеспечат взаимность не только формально, но и материально, то есть если они предоставят друг другу (их соответствующим гражданам и т. д.) такие же льготы, какие они (их граждане и т. д.) надеются получить от другого государства. Безусловная оговорка обещает и от нее ожидают такого же режима, какой предоставляется другим. В случае оговорки, обусловленной материальной взаимностью, обещанием предоставляющего государства также является режим того же уровня, который предоставляется любому третьему государству, но только при условии, что предоставляющее государство (его граждане и т. д.) материально получит те же льготы от бенефициария, которые последний (его граждане и т. д.) надеется получить от предоставляющего государства.

4) Статья 6 bis, как и все другие статьи, основана на предположении, что во всех оговорках о режиме наибольшего благоприятствования в договорах, за исключением относительно редко встречающегося одностороннего предоставления, каждый участник одновременно является предоставляющим государством и государством-бенефициарием, то есть что в двустороннем договоре имеется по меньшей мере два взаимных обещания³. Отсюда следует, что в двусторонней оговорке предоставление безусловного режима наибольшего благоприятствования, обусловленное

² Там же, стр. 113—115 и 116, пункты 11—17 и 21 комментария к статье 6.

³ Там же, стр. 249, документ A/9010/Rev.1, глава IV, В, пункт 4 комментария к статье 2.

¹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 111, документ A/CN.4/266.

обещанием ответного аналогичного предоставления, не считается «условием» в этом контексте, несмотря на то, что фактически оно может иметь это значение. (Если оно прекращается, взаимное предоставление может быть отменено в качестве ответной меры.) Оговорка становится обусловленной, только если обещание предоставить режим наибольшего благоприятствования связано с каким-либо другим условием помимо встречного обещания (о безусловном) предоставлении режима наибольшего благоприятствования. Это другое условие может в принципе быть каким угодно — любым событием или любой льготой (предоставлением чего-либо) со стороны бенефициария. Практически же вопрос заключается в том, что условие, с которым связано обещание, материально является идентичным или аналогичным режиму, который должен быть установлен бенефициарием в отношении предоставляющего государства. Таким образом, пункт 1 статьи 6 *bis* может быть неудовлетворительным в принципе. С этой точки зрения последнюю часть предложения «без обязательства взаимно предоставить» и т. д. лучше заменить словами «без всяких условий». Однако, чтобы избежать в правиле дефекта определения *idem per idem*, а также по практическим соображениям⁴ Специальный докладчик решил предварительно представить формулировку, содержащуюся в пункте 1 статьи 6 *bis*.

5) Не только оговорки, но также и льготы, устанавливаемые предоставляющим государством для третьего государства, могут быть классифицированы аналогичным образом: они могут предоставляться в одностороннем порядке в качестве дара — по крайней мере теоретически — или же они могут предоставляться за какую-либо компенсацию. Например, государство X снижает свои тарифы на апельсины, импортируемые из государства Y, а взамен государство Y снижает тарифы на текстиль, импортируемый из государства X. Если государство X обязалось предоставить государству A режим наибольшего благоприятствования, то оно обязано применять такие же пониженные тарифные ставки на апельсины, импортируемые из этого государства, какие установлены для государства Y, и оно не имеет права требовать в ответ от государства A снижения своих тарифов на текстиль или каких-либо других уступок.

6) Изложенную выше сделку между государством X (предоставляющее государство) и государством Y (третье государство) — взаимное снижение тарифов на апельсины и текстиль — можно, конечно, назвать материальной в том смысле, что она может быть основана на точном подсчете взаимных выгод, приобретаемых таким образом каждым участником. Однако это не является установлением материальной взаимности в том смысле, в каком она понимается в настоящем

докладе. Для объяснения этого понятия придется исключить область торговли и таможенных пошлин, где совершенная идентичность взаимно предоставляемых льгот встречается относительно редко: два договаривающиеся государства редко экспортируют и импортируют одни и те же товары из одной страны в другую. Материальная или эффективная взаимность (*reciprocité trait pour trait*) встречается — напоминаем — в договорах о консульских иммунитетах и функциях, в договорах по вопросам частного международного права, поселения и т. д. Здесь договаривающиеся государства предоставляют друг другу одинаковый иммунитет для их граждан, одинаковые условия, касающиеся доступа в суды, и одинаковое освобождение от внесения *cautio judicatum solvi* и т. п.

7) С этой точки зрения упрощенные для настоящих целей возможные случаи, с которыми придется иметь дело, подразделяются на следующие четыре категории:

a) безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования и льготы, предоставляемые какому-либо третьему государству, не обусловленные материальной взаимностью или каким-либо другим вознаграждением;

b) безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования и льготы, предоставляемые какому-либо третьему государству на условии эффективной взаимности или на условии другого вознаграждения;

c) оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, обусловленная материальной взаимностью, и льготы, предоставляемые какому-либо третьему государству, не обусловленные материальной взаимностью или каким-либо другим вознаграждением;

d) оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, указанная в подпункте c, и льготы, предоставляемые какому-либо третьему государству, обусловленные материальной взаимностью или каким-либо другим вознаграждением.

Случаи a и b рассматриваются в статье 6 *bis*, а случаи c и d — в статье 6 *ter*.

8) Положение сравнительно упрощается, если в случае безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования льготы, о которых идет речь, то есть льготы, устанавливаемые предоставляющим государством для какого-либо третьего государства, сами не связаны условием материальной взаимности (случай a). Если они связаны этим условием, тогда возникает вопрос: будет ли безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования обеспечивать выгоды, предоставляемые на условии материальной взаимности, без вознаграждения, то есть может ли государство — бенефициарий безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования претендовать на льготы, установленные предоставляющим государством какому-либо треть-

⁴ См. выше, пункт 2.

ему государству на условии материальной взаимности, даже если государство-бенефициарий само не устанавливает для предоставляющего государства материальной взаимности в отношении льгот, на которые оно претендует?

9) По данному вопросу имеется противоречивая практика. В некоторых случаях суды делали выводы, отличающиеся от того, который изложен в статье 6 *bis*. Так, высший суд Аргентины отклонил в 1919 году апелляцию на решение высокого суда Санта-Фе и постановил,

...что ни ссылка истца на права, которыми пользуются консулы согласно договорам, подписанным с Великобританией в 1825 году (статья 13) и с Прусским Королевством и государствами Германского таможенного союза в 1857 году (статья 9), и которые, по его мнению, распространяются на консулов Итальянского Королевства в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, предусмотренной в договорах с этим Королевством, ни прецедент, если бы он был создан, не изменили бы этого решения, имеющего федеральное значение. Во-первых, поскольку речь идет о привилегиях, предоставляемых на основе взаимности, необходимо доказать, что итальянское правительство предоставляет или готово предоставить эти права аргентинским консулам...⁵

10) Германский суд в 1922 году отклонил апелляцию французского истца на распоряжение о внесении залога под судебные издержки при рассмотрении предоставленного им иска против подданного Германии. В соответствии с разделом 110 Гражданско-процессуального кодекса Германии иностранцы, выступающие в судах Германии в качестве истцов, должны, по требованию ответчика, внести залог под судебные издержки. Это положение не распространялось на иностранцев, являвшихся гражданами тех государств, которые не требовали внесения залога под судебные издержки от граждан Германии, выступавших в качестве истцов. В статье 291 (I) Версальского договора Германия обязалась

обеспечить по праву Союзным и Объединившимся державам, а также должностным лицам и гражданам названных Держав пользование всеми правами и преимуществами какого бы то ни было рода, которые она могла предоставить Австрии, Венгрии, Болгарии или Турции или должностным лицам и гражданам этих Государств по договорам, конвенциям или соглашениям, заключенным до 1 августа 1914 года, на все то время, пока эти Договоры, конвенции или соглашения останутся в силе.

Между Германией и Болгарией существовал договор, предусматривающий на взаимной основе освобождение от обязанности вносить залог под судебные издержки. В ноте французского правительства правительству Германии в апреле 1921 года французское правительство информировало правительство Германии о том, что оно желало бы пользоваться соответствующими положениями договора между Германией и Болгарией. Истец не подтвердил того, что во Франции граждане Германии освобождаются от внесения залога под

судебные издержки при рассмотрении исков, предъявленных против граждан Франции. Верхний окружной суд постановил, что иск должен быть отклонен. Статья 291 Версальского договора, по мнению суда, не обязывает Германию предоставлять французским подданным более широкие привилегии, чем те, которые были предоставлены подданным прежней центральной державы. Суд заявил, что договор с Болгарией был основан на принципе взаимности и что, поскольку Франция не предоставляет подобных прав на взаимной основе, ее подданные не будут освобождены от обязанности внесения залога под судебные издержки⁶.

11) Практика французских судов, по-видимому, отличается от вышеприведенного решения аргентинского суда и решений германских судов. Следующий пример, несмотря на то, что в него вносятся дополнительные оттенки ссылки на внутреннее французское законодательство, дает представление о точке зрения Франции на данную проблему. Братья Бецу, греческие подданные, в 1917 году сняли в Париже в аренду помещение для коммерческих целей. Срок аренды истек в 1926 году. Арендодатели отказались продлить аренду, на основании чего истцы потребовали в качестве возмещения за выселение 200 000 франков. Иск был основан на положениях закона от 30 июня 1926 года, в соответствии с которым лицам, занимающимся коммерческой деятельностью, были предоставлены определенные привилегии. В обоснование своего иска с требованием о предоставлении им в соответствии с этим законом привилегий, несмотря на их принадлежность к иностранному государству, они сослались на конвенцию между Францией и Грецией от 8 сентября 1926 года и, в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, на франко-датскую конвенцию от 9 февраля 1910 года, в соответствии с которой Дании был предоставлен режим наибольшего благоприятствования. В статье 19 закона от 1926 года предусматривалось, что на иностранцев распространяются предусмотренные в данном законе привилегии лишь на основе взаимности. Гражданский трибунал Сены вынес решение в пользу истцов и заявил, что в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования греческие подданные во Франции пользуются теми же привилегиями в торговле и промышленности, что и подданные Дании. По франко-датской конвенции было предусмотрено, что при осуществлении коммерческой деятельности датчане пользуются всеми привилегиями, предоставленными гражданам Франции в соответствии с последующими законодательными актами. Закон от 30 июня 1926 года недвусмысленно распространил привилегии на всех лиц, занимающихся коммерческой деятельностью. Хотя положения статьи 19 конвенции требуют осуществления взаимности в законодательных актах в качестве абсолютного

⁵ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 135, документ A/CN.4/269, сноска 2.

⁶ Там же, стр. 149, документ A/CN.4/269, пункты 24 и 25.

и непреложного правила и хотя не было никаких законодательных актов относительно коммерческой собственности в Дании, французский закон должен был быть истолкован в соответствии с франко-датской конвенцией. Подданные Дании не могли быть лишены их прав и привилегий в силу принятых впоследствии во Франции законодательных актов. Трибунал заявил:

Конвенция, заключенная между государствами, как и контракт между частными лицами, является взаимным обязательством, которое должно соблюдаться обеими сторонами до тех пор, пока договор не будет денонсирован или заменен новым договором, который ограничивает положения заключенного ранее контракта.

Апелляционный суд Парижа, отменив решение трибунала Сены, заявил, что братья Бецу не могли претендовать на право возобновления их аренды. Закон от 30 июня 1926 года ясно показывает, что право коммерческой собственности в нем понимается как «гражданское право в строгом смысле этого слова», то есть как право, вытекающее из положения статьи 11 Гражданского кодекса, в соответствии с которым предоставление иностранцам прав зависит от предоставления аналогичных прав на взаимной основе подданным Франции, находящимся за границей. Во франко-датском договоре был тщательно оговорен тот факт, что граждане двух государств-участников будут пользоваться лишь теми правами и привилегиями, которые предусмотрены в данном договоре, поскольку эти права и привилегии соответствуют существующим законодательствам обоих государств, а датское законодательство не признает за иностранцами права владения коммерческой собственностью в Дании⁷.

12) Один из видных французских авторов считает оправданным решение, вынесенное нижестоящим судом — гражданским трибуналом Сены. Согласно этому автору, «взаимность (идет ли речь о взаимности по статье 11 Гражданского кодекса или о взаимности, вытекающей из оговорки о взаимности) является конкретной взаимностью. Напротив, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, когда она является двусторонней, представляет собой своего рода абстрактную взаимность»⁸.

13) Убедительное обоснование решения, предлагаемого в статье 6 *bis*, можно найти в решении Греции, о котором сообщается следующее. В статье 9 Конвенции, касающейся права ведения деловых операций и судебной защиты, заключенной между Грецией и Швейцарией 1 декабря 1927 года, предусматривается, что

граждане каждой из Договаривающихся Сторон ни в каком случае не подлежат на территории другой Договаривающейся

Стороны обложению палогам, таможенными пошлинами, сборами или выплатами любого характера, отличающимися от налогов, которые введены или будут введены в отношении подданных наиболее благоприятствуемой нации, или превышающими их.

В статье II, которая касается торговых промышленных, сельскохозяйственных и финансовых компаний, надлежащим образом основанных в соответствии с законами одной из договаривающихся сторон и имеющих свое местонахождение на ее территории, предусматривается, что вышеуказанные компании

пользуются в любом отношении преимуществами, предоставляемыми аналогичным компаниям в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, и в частности они не подлежат обложению налогами или сборами фискального характера, каковыми бы они ни были и как бы они ни назывались, которые отличаются от налогов, которые введены или будут введены в отношении компаний наиболее благоприятствуемой нации, или превышают их.

В данном случае заявитель, швейцарская компания, главное управление которой было расположено в Женеве, потребовала освобождения от подоходного налога, приведя в качестве обоснования этого требования англо-греческую конвенцию 1936 года о взаимном освобождении от подоходного налога на некоторые виды прибыли и дохода, получаемые от деятельности агента. В соответствии с этой конвенцией прибыли или доходы, полученные в Греции лицом, проживающим в Соединенном Королевстве, или корпоративной организацией, деятельность которой контролировалась и управлялась в Соединенном Королевстве, освобождались от подоходного налога на основе взаимности. Было решено, что заявитель имеет право на освобождение от налогов. Говорилось следующее:

...принимая во внимание, что, в частности в экономических договорах, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования имеет целью предотвратить опасность того, чтобы граждане договаривающихся государств фактически не оказались в неблагоприятном положении по сравнению с гражданами третьих государств в международной экономической конкуренции. Благодаря механизму этой оговорки каждое из двух договаривающихся государств, с одной стороны, предоставляет другому государству преимущества, которые оно уже предоставило какому-либо третьему государству, и, с другой стороны, принимает на себя обязанность предоставлять ему все преимущества, которые оно предоставит какому-либо третьему государству в будущем в течение срока действия договора. Получение этого последнего преимущества стороной, пользующейся данной оговоркой, имеет место *ipso jure*, если иное не предусмотрено в соглашении, без обязательства для последней предоставлять дополнительные преимущества, даже если уступки, сделанные в интересах третьего государства, не являются односторонними, а предоставляются на условиях взаимности. Будучи истолкована в таком смысле, оговорка обеспечивает достижение цели, для которой она была составлена, а именно приравнивание в каждом из двух государств в отношении вопросов, затрагиваемых оговоркой, граждан и предприятий другого государства к гражданам или предприятиям третьей страны, находящейся в благоприятном положении.

Учитывая, что в данном случае оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, содержащаяся в греко-

⁷ Там же, стр. 150, документ A/CN.4/269, пункты 28—30.

⁸ P. Level, «Clause de la nation la plus favorisée», *Encyclopedie Dalloz — Droit international* (Paris, Dalloz, 1968), vol. I, p. 338.

швейцарской конвенции, выражена прямо, без ограничения или обременительных условий, и как таковая дает швейцарским предприятиям, работающим в Греции, право освобождения от налогов на тех же условиях, на которых такое освобождение предоставляется британским предприятиям, даже если греческие предприятия не пользуются в Швейцарии преимуществами, которыми они пользуются в Великобритании. Следовательно, обжалованное решение... должно быть отменено⁹.

14) Статья 6 *ter* не нуждается в подробных разъяснениях. В ней просто излагается действие оговорки, обусловленной материальной взаимностью, без подробного рассмотрения связанных с этим трудностей толкования¹⁰. Что касается пункта 2 статьи 6 *ter*, то есть основания полагать, что из вышеуказанного следует, что с точки зрения действия оговорки, обусловленной материальной взаимностью, не имеет также никакого значения, предоставляются ли льготы, устанавливаемые предоставляющим государством для третьего государства, на условии материальной взаимности, или нет.

Статья 6 *quater*. Соблюдение законов и постановлений предоставляющего государства

Без ущерба для права на режим наибольшего благоприятствования, приобретаемого государством-бенефициарием в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, лица и вещи, на которые распространяются льготы, вытекающие из этого режима, подчиняются законам и постановлениям предоставляющего государства.

КОММЕНТАРИИ

1) Безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования предоставляет государству-бенефициарию право воспользоваться правами, указанными в оговорке, без компенсации и без всяких условий. Этими правами в обычных случаях пользуются граждане, суда, изделия и проч. государства-бенефициария. Выражение «без всяких условий» в данном контексте означает, что право государства-бенефициария и право его граждан, судов, изделий и проч., вытекающее из этой оговорки, не может быть обусловлено правом, которым пользуется предоставляющее государство (его граждане, суда, изделия и проч.) в государстве-бенефициарии. Однако элемент безусловности не может распространяться настолько широко, чтобы он освобождал государство-бенефициарий, то есть его граждан, суда, изделия и проч., от обязанности уважать внутренние законы и постановления предоставляющего государства и соблюдать их в той степени, в какой такое соблюдение ожидается и требуется от любого

третьего государства, то есть от его граждан, в отношении его изделий и т. д.

2) Следующее дело, рассмотренное недавно французским Кассационным судом, полностью объясняет основную идею статьи 6 *quater*.

Заявитель, итальянский гражданин, был обвинен в соответствии со статьей 1 декрета от 12 ноября 1938 года в том, что он, будучи иностранцем, не получил разрешения на торговлю. Он заявил, что от него не требуется иметь разрешения на торговлю, поскольку в силу оговорки о режиме наиболее благоприятствуемой нации, содержащейся во франко-итальянском соглашении от 17 мая 1946 года, он имеет право сослаться на франко-испанский договор от 7 января 1862 года, который предоставляет испанским гражданам право осуществлять торговлю во Франции. Государственный обвинитель заявил, что франко-испанский договор не освобождает испанских граждан от требования получить разрешение на торговлю и что для судов является обязательным письмо французского министра иностранных дел от 15 апреля 1957 года, в котором говорится, что иностранные граждане, имеющие право ссылаться на договоры, предоставляющие право заниматься торговлей во Франции, не освобождаются от необходимости получить разрешение на торговлю. Жалоба была отклонена. Суд заявил:

В обжалованном решении определяется, в связи с письмом министра иностранных дел от 15 апреля 1957 года, что осуществление права на торговлю во Франции, которое предоставляется иностранным гражданам в силу международных соглашений, не освобождает иностранцев от необходимости удовлетворять необходимым — а также достаточным — требованиям, в частности требованию иметь разрешение на торговлю, и что это относится также и к итальянским гражданам в силу франко-итальянского соглашения от 17 мая 1946 года.

Таким образом, в обжалованном постановлении суда содержатся правильные решения, не нарушающие какого-либо из положений, о которых упоминается в жалобе.

Несмотря на то что международные соглашения могут толковаться только Сторонами-участницами, их толкование, в том что касается Франции, входит в компетенцию французского правительства, которое только одно имеет право устанавливать смысл и сферу действия дипломатического документа. Во франко-итальянском соглашении от 17 мая 1946 года предусматривается, что итальянские граждане имеют право пользоваться оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, и Договор от 7 января 1862 года между Францией и Испанией, на который ссылается заявитель и который распространяется на итальянских граждан в отношении осуществления торговой деятельности, должен в соответствии с толкованием, данным министром иностранных дел, пониматься следующим образом: хотя нормы, применяемые к иностранным гражданам, не должны приводить к ограничению пользования правами, которые в соответствии с Договором предоставляются испанским гражданам, что было бы нарушением положений международных соглашений, возлагаемая на испанского торговца обязанность иметь специальное разрешение на торговлю не затрагивает самого пользования этими правами, а касается лишь условий их осуществления. Поэтому обладание разрешением на торговлю является необходимым, а также достаточным условием, которое должно удовлетворяться в тех случаях, когда иностранный гражданин

⁹ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 162, документ A/CN.4/269, пункты 58 и 59.

¹⁰ Там же, стр. 114, документ A/CN.4/266, пункт 16 комментария к статье 6. См. также Н. Batiffol, *Droit international privé*, 4th ed. (Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1967), pp. 213—216.

желает получить права, предоставляемые французским гражданам¹¹.

3) В некоторых случаях в самой оговорке имеется ссылка на законы предоставляющего государства и прямо предусматривается, что данными правами можно пользоваться только «в соответствии с законами этого государства». Такой случай встретился в следующем деле:

Покойный к моменту своей смерти являлся жителем штата Нью-Йорк. Он умер, не оставив завещания. Он являлся гражданином и подданным Королевства Италия, где проживали все его ближайшие родственники. В штате Нью-Йорк у покойного ближайших родственников не осталось, и, как утверждалось, не было задолженности. Просителем был генеральный консул Королевства Италия. Государственный администратор наследства умершего, хотя и был своевременно предупрежден, на суд не явился. Проситель, ссылаясь на положение консульского соглашения 1878 года между Соединенными Штатами и Италией, заявлял о преимущественном, по сравнению с государственным администратором, праве на управление имуществом умершего без какого-либо поручительства. Испрашиваемые полномочия на управление имуществом были предоставлены. Суд постановил:

Признавая, что на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, содержащейся в договоре с Италией, и о правах, прерогативах, иммунитетах и привилегиях генеральных консулов пункт, содержащийся в договоре с Аргентинской Республикой¹² от 27 июля 1853 года, становится частью договора с Италией, я не вижу в этом пункте какого-либо основания для испрашиваемого заключения. Право вмешиваться «в соответствии с законами» штата Нью-Йорк несколько отличается от права отменять законы штата и лишать лицо, являющееся на основании этих законов должностным лицом, которому поручено управление имуществом лиц, проживающих в этом штате и не имеющих ближайших родственников в пределах его юрисдикции, права и обязанности управлять их имуществом. Когда законы штата требуют от администратора обеспечения обязательства относительно стоимости имущества, ничто в положениях этого договора не предоставляет консулу иммунитета от этого требования, которое фактически может быть удовлетворено простым заявлением о том, что ему ничего не известно о существовании каких-либо долгов... Поэтому проситель может иметь полномочия после предоставления обычного поручительства, но это делается согласно нашим местным законам и по той причине, что государственный администратор отказался принять меры¹³.

¹¹ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 163, документ A/CN.4/269, пункт 63.

¹² Статья IX договора между Соединенными Штатами Америки и Аргентиной гласит:

«Если какой-либо гражданин одной из двух договаривающихся сторон умирает, не оставив завещания, на территории другой стороны, генеральный консул или консул страны, гражданином которой был покойный, или представитель такого генерального консула или консула в его отсутствие, имеют право вмешаться во владение, управление и судебную ликвидацию собственности умершего в соответствии с законами этой страны, в интересах кредиторов и законных наследников».

¹³ Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 175, документ A/CN.4/269, пункт 89.

4) В других случаях обязанность уважать внутренние законы предоставляющего государства излагается в отдельном положении договора, содержащего оговорку о режиме наибольшего благоприятствования. Так, например, в Долгосрочном торговом соглашении между Союзом Советских Социалистических Республик и Объединенной Арабской Республикой 1962 года содержится следующее положение (статья 6):

Товарооборот между СССР и ОАР будет осуществляться в соответствии с постановлениями настоящего Соглашения, а также с действующими в обеих странах законами и правилами в отношении импорта и экспорта при условии, что эти законы и правила будут распространяться на все страны¹⁴.

5) Правило, предлагаемое в статье 6 *quater*, в одном из германских источников изложено следующим образом:

Условия, относящиеся к предоставлению конкретного вида более благоприятного режима, предоставляемого в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, не следует смешивать с условной формой оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Здесь речь идет не о взаимности режима в пределах значения условной формы оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, а о требованиях, относящихся к фактическому содержанию самого более благоприятного режима (например, удостоверение о квалификации как необходимое требование для выдачи иностранцу разрешения работать по конкретной специальности, документ о происхождении или об анализах для доказательства происхождения и таможенной квалификации товаров). Однако такие фактические требования должны быть объективно связаны с преимуществом, которое должно быть предоставлено, и они не должны использоваться для скрытой дискриминации¹⁵.

В последнем предложении цитаты обращается внимание на требование добросовестности. Конечно, это не ограничивается данной конкретной ситуацией.

6) Несмотря на то что комментарии и прецеденты относятся к случаям безусловных оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, представляется самоочевидным, что предлагаемое правило относится также к случаям, когда оговорка о режиме наибольшего благоприятствования связывается с требованием материальной взаимности. Поэтому предлагаемое правило изложено в общих выражениях и в нем не выделяются два типа оговорок.

7) Правило, предлагаемое в статье 6 *quater*, находится в определенной связи со статьей 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях¹⁶, со статьей 55 Венской конвенции о консульских сношениях¹⁷ и статьей 47 Конвенции о специальных миссиях¹⁸. Однако его истоки лежат еще глубже — в конечном счете, в принципе суверенности

¹⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 472, p. 74.

¹⁵ G. Jaenicke, K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, 2nd ed. [Schlochauer] (Berlin, de Gruyter, 1961), vol. II, p. 499.

¹⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

¹⁷ *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

¹⁸ Резолюция 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

тета и равенства государств. Очевидно, что за пределами привилегий, предоставленных государством, его законы и постановления должны в целом соблюдаться на его территории.

Статья 7 bis. Сфера действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в отношении лиц и вещей

1. Круг лиц или вещей, в отношении которых государство-бенефициарий имеет право на режим наибольшего благоприятствования в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования, ограничивается классом лиц или вещей, который прямо предусмотрен в оговорке или в договоре, содержащем такую оговорку, либо косвенно определен согласованной сферой отношений, где применяется эта оговорка.

2. Из лиц или вещей, на которые распространяется действие пункта 1, государство-бенефициарий может претендовать на фактический режим наибольшего благоприятствования для тех из них:

а) которые принадлежат к тому же классу лиц или вещей, которому бенефицирующие государства предоставляют привилегии по праву третьего государства, и

б) которые находятся в такой же связи с государством-бенефициарием, в какой последнее находится с третьим государством.

КОММЕНТАРИЙ

1) Было бы проще, если бы название этой статьи касалось лишь «круга лиц»¹⁹ оговорки. В целях разработки более полного определения было выбрано более сложное название.

2) Настоящая статья вытекает из правила *eiusdem generis*, и ее действительность представляется самоочевидной. Что касается вопроса о том, не включает ли правило *eiusdem generis* правило статьи 7 bis, как это указано в статье 7, то на этот счет Специальный докладчик имеет отрицательную точку зрения. Если правило *eiusdem generis* регулирует материальную сферу оговорки, то статья 7 bis предназначена для уточнения круга лиц и вещей, в отношении которых государство-бенефициарий может претендовать на режим наибольшего благоприятствования. (По мнению Специального докладчика, при составлении проекта не было необходимости предусматривать положения для таких редких случаев, когда режим наибольшего благоприятствования предоставляется государству-бенефициарию как таковому, например его посольству.)

¹⁹ Такое выражение использует Г. Шварценбергер в «The Most-Favoured-Nation Standard in British Practice», *The British Year Book of International Law*, 1945 (London), vol. 27, p. 107.

3) О чем говорит правило *eiusdem generis*? Можно обратиться к проекту статьи 7, содержащемуся в четвертом докладе Специального докладчика²⁰, или к определению Фитцмориса, которое приводится во втором докладе:

...Оговорки, предоставляющие права наибольшего благоприятствования в отношении тех или иных вопросов или категории вопросов, могут лишь воплощать в себе права, предусмотренные в других договорах в отношении тех же вопросов или категорий вопросов²¹.

Поэтому в отношении данного вопроса право государства-бенефициария, вытекающее из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, ограничено двояким образом: во-первых, самой оговоркой, которая всегда касается определенного вопроса²², и, во-вторых, правом, которое предоставляется бенефицирующим государством третьему государству.

4) Аналогичная, хотя и не идентичная ситуация наблюдается в отношении субъектов, в интересах которых государство-бенефициарий имеет право претендовать на режим наибольшего благоприятствования. Оговорка сама может указывать на круг таких лиц, судов, товаров и проч., однако это не обязательно. В оговорке может просто указываться, что государству-бенефициарию предоставляется режим наибольшего благоприятствования в отношении таможенных пошлин, либо в отношении торговли, транспортировки, поселения и т. д. без конкретного указания на лица или вещи, которым предоставляется режим наибольшего благоприятствования. В таких случаях указание на сферу действия оговорки предполагает определение класса лиц или вещей, в интересах которых бенефициарий может пользоваться своими правами. Об этом говорится в пункте 1.

5) В пункте 2 предпринимается попытка показать подробнее действие оговорки. В подпункте а делается попытка объяснить, что государство-бенефициарий может претендовать на режим наибольшего благоприятствования лишь в отношении данного класса лиц или вещей (коммерсантов, коммивояжеров, лиц, взятых под стражу, компаний, судов, а также терпящих бедствие или крушение судов, продуктов, товаров, текстиля, пшеницы, сахара и проч.), которые получают либо имеют право получать определенный режим или определенные привилегии по праву третьего государства. И далее, в подпункте б требуется, чтобы лица и вещи, в отношении которых предъ-

²⁰ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 117, документ A/CN.4/266.

²¹ *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 246, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 68.

²² За весьма редкими исключениями, в настоящее время не существует оговорки, которая не была бы ограничена определенной сферой отношений, например торговлей, созданием предприятий и транспортировкой. См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 254, документ A/9010/Rev.1, глава IV, В, пункты 14 и 15 комментария к статье 4.

является претензия на режим наибольшего благоприятствования, находились в такой же связи с государством-бенефициарием, в какой находятся соответствующие лица и вещи с третьим государством. (Граждане, граждане-резиденты, компании, имеющие штаб-квартиру в этой стране, компании, созданные в соответствии с законами страны, компании, контролируемые гражданами, импортируемые товары, товары, производимые в стране, товары, местом происхождения которых является эта страна, и т. д.)²³.

6) Предложенное правило можно проиллюстрировать на следующем деле, имевшем место во Франции.

Александр Серебряков, русский подданный, возбудил дело против г-жи д'Ольденбург, также русской подданной, заявив, что завещание, по которому она является бенефициарием, недействительно. Ответчик, после получения французского гражданства путем натурализации, получила одностороннее решение апелляционного суда в Париже, в соответствии с которым Серебрякову было предложено внести залог в размере 100 000 франков. Против этого одностороннего решения Серебряков подал апелляцию, заявив, в частности, что он освобождается от внесения залога по условиям франко-русского соглашения от 11 января 1934 года. Суд постановил отклонить эту апелляцию. Суд решил:

Принимая во внимание, что декрет от 23 января 1934 года, который временно ввел в действие Торговое соглашение, заключенное между Францией и СССР 11 января 1934 года..., в данном случае неприменим; что Александр Серебряков не может ссылаться на предоставляемые по этому договору преимущества; что если в действительности этот договор и предусматривает на взаимной основе свободный и беспрепятственный доступ русских граждан во французские суды, то предоставляемые им преимущества ограничиваются только коммерсантами и промышленниками; что это толкование ясно вытекает как из всей совокупности условий договора, так и из отдельно взятых его положений; что этот договор озаглавлен «Торговое соглашение»; что различные входящие в него статьи подтверждают это определение и что, в частности, статья 9, на которую конкретно ссылается Серебряков, начинается следующими словами, определяющими лиц, пользующихся преимуществами по этой статье: «Без ущерба для последующих постановлений французские коммерсанты и промышленники, физические лица или лица юридические, подчиняющиеся французским законам, будут пользоваться режимом, столь же благоприятным..., что и граждане наиболее благоприятствуемой нации...»²⁴.

7) В другом деле суд высшей инстанции Сены постановил, что включенная во франко-английскую конвенцию от 28 февраля 1882 года с дополнениями, внесенными в результате обмена письмами о толковании от 21 и 25 мая 1929 года, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, которая позволяла английским подданным полагаться на договоры, предусматривающие

приравнение иностранцев к гражданам, распространяется только на английских подданных, проживающих во Франции. Суд постановил, что

... английский подданный, проживающий в Швейцарии, не может ссылаться на конвенцию о поселении, которая предоставляет преимущества наиболее благоприятствуемой нации только английским подданным, проживающим во Франции и поэтому имеющим возможность вести там оплачиваемую деятельность на постоянной основе²⁵.

8) Предложенное в статье 7 *bis* правило составлено таким образом, что оно предполагает включение правила, касающегося спорного понятия «подобных предметов», или «подобных товаров». Весьма часто в торговых договорах ясно указывается, что в отношении таможенных пошлин или других сборов продукты, товары, предметы и проч. государства-бенефициария получают все привилегии, которые предоставляются подобным товарам и проч. третьего государства²⁶. Очевидно, даже при отсутствии такого ясно выраженного указания государство-бенефициарий может претендовать на режим наибольшего благоприятствования лишь в отношении товаров, указанных в оговорке или принадлежащих к той же категории, к которой принадлежат пользующиеся таким режимом товары третьего государства. Именно это, в частности, стремился показать автор статьи 7 *bis*.

9) Автор проекта не предлагает Комиссии углубляться во все сложности понятия «подобных товаров». Нижеследующее приводится лишь в качестве краткой справки. В отношении того, что конкретно означает это выражение в том виде, в каком оно приводится в договорах, Хокинс сказал следующее:

Одним из методов проверки в таких делах является сравнение характерных особенностей соответствующих товаров. Такая проверка предотвратила бы классификацию товаров на основе их внешних характеристик. Если товары действительно аналогичны, то их следует рассматривать как «подобные товары», и наложение на них различных пошлин противоречило бы оговорке о режиме наибольшего благоприятствования. Например, в приведенном ранее деле о швейцарских коровах возникает вопрос о том, «подобны» ли коровы, выращенные в более высокогорных местах, коровам, выращенным на более низких пастбищах. Применение метода проверки путем сравнения характерных особенностей дает простой ответ на этот вопрос. Коровы имеют действительно аналогичные свойства, и тарифная классификация, основанная на таких внешних соображениях, как место выращивания коров, ясно направлена в пользу какой-либо отдельной страны²⁷.

²⁵ Там же, стр. 170, документ A/CN.4/169, пункт 78.

²⁶ См. статью I Генерального соглашения по тарифам и торговле, которая приводится во втором докладе Специального докладчика (*Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 258, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 144).

²⁷ По поводу дела о швейцарских коровах см. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 170 англ. текста, документ A/CN.4/L.127, пункт 31, однако см. критические замечания ФАО, приведенные во втором докладе Специального докладчика (*Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 259, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 148).

²³ Там же, стр. 255 и 256, документ A/9010/Rev.1, пункт 3 комментария к статье 5.

²⁴ Там же, стр. 154, документ A/CN.4/169, пункт 40.

В других ситуациях применение метода проверки путем сравнения характерных особенностей ясно показывает, что такая классификация не вызывает возражений. Ниже приводится вымышленное дело: по закону Соединенных Штатов Америки о тарифах яблоки подлежат обложению пошлиной, тогда как бананы пошлиной не облагаются. Если бы Канада или Соединенные Штаты имели договор, предусматривающий, что товарам обеих сторон предоставляется режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется «подобным товарам» третьей страны, то Канада могла бы заявить, что яблоки также должны быть освобождены от пошлины. Любая такая претензия была бы основана на том доводе, что бананы и яблоки используются для одной и той же цели, то есть для употребления в пищу, поэтому они являются «подобными товарами». Применение метода проверки путем сравнения характерных особенностей в данном деле быстро решило бы этот вопрос, поскольку бананы и яблоки по своей сути являются различными товарами²⁸.

10) То, что трудности толкования этой фразы преодолимы для сторон, поступающих добросовестно, можно проиллюстрировать на примере обмена мнениями, проведенного в Подготовительном комитете Международной конференции по торговле и занятости.

Представитель Соединенных Штатов Америки в отношении выражения «подобные товары» сказал:

«Эта фраза была использована в оговорке о режиме наибольшего благоприятствования в ряде договоров. Четкого определения этого понятия не имеется, однако Экономический комитет Лиги Наций подготовил доклад, согласно которому „подобные товары“ означают товары, „практически идентичные другим товарам“...».

Однако отсутствие определения, как сказал английский представитель,

«не препятствовало действию торговых договоров, и я считаю, что оно не будет препятствовать действию нашего Устава до тех пор, пока Международная торговая организация (МТО) не сможет заняться этим вопросом и соответствующим образом изучить его. Я не считаю, что мы сможем приостановить любые другие действия до проведения этого исследования»,

а представитель Австралии далее отметил:

«Всем, кто в какой-то мере знаком с таможенной администрацией, известно, каким образом улаживается вопрос о „подобных товарах“. Этот вопрос в действительности регулируется с помощью системы тарифной классификации, и время от времени возникают споры относительно того, правильной ли была классификация в отношении той или иной вещи. Я считаю, что, хотя у вас предусмотрено положение для процедуры рассмотрения жалоб в Организации, вы увидите, что этот вопрос будет решен сам по себе»²⁹.

Статья 9. Оговорка о национальном режиме

«Оговорка о национальном режиме» означает положение в договоре, в соответствии с которым государство обязуется предоставить националь-

ный режим другому государству в согласованной сфере отношений.

Статья 10. Национальный режим

«Национальный режим» означает режим, предоставляемый бенефицирующим государством лицам или вещам, которые находятся в определенной связи с государством-бенефициарием, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый лицам или вещам, находящимся в такой же связи с самим бенефицирующим государством.

КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЯМ 9 И 10

1) Существует тесная взаимосвязь между оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования и оговоркой о национальном режиме. Такие оговорки часто появляются в договорах рядом друг с другом, а иногда в сочетании³⁰. Вследствие этого, а также с целью решения важных вопросов, возникающих из кумуляции этих двух оговорок³¹, Специальный докладчик представил данные статьи, а также нижеследующие статьи.

2) Национальный режим означает, согласно Вилкершему, то, что гражданам одной из договаривающихся сторон на территории другой договаривающейся стороны предоставляется в согласованных вопросах такой режим, какой предоставлялся бы им, если бы они были гражданами второй договаривающейся стороны. Иными словами, этот режим не допускает какой-либо дискриминации против граждан договаривающихся сторон в отношении предусмотренных в договоре вопросов³².

3) Основной областью, где обычно применяется национальный режим, является режим иностранцев. Право на отправление культа, право заниматься коммерческой, промышленной, финансовой и другой деятельностью для получения дохода, право приобретения, сдачи в аренду имущества или распоряжения им, право на охрану литературных, художественных или научных работ, на социальное обеспечение, обложение налогами, право на обращение в суды, на освобождение от *cautio judicatum solvi* — это лишь некоторые примеры, в отношении которых может, хотя и не обязательно, предусматриваться национальный режим.

4) Оговорки о национальном режиме применяются также в договорах, заключаемых в экономической области, где они обычно не ограничиваются режимом в отношении физических лиц. Они могут относиться к юридическим лицам, компаниям, товарам, продуктам и т. д. Оговорка о на-

²⁸ H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice* (New York, Rinehart and Co., 1951), pp. 93—94.

²⁹ John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT (A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade)* (Indianapolis, Bobbs—Merrill, 1969), pp. 260—261. Выдержки из докладов Экономического комитета Лиги Наций приводятся в приложении к первому докладу Специального докладчика (См. *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 195, документ A/CN.4/213, приложение).

³⁰ См. ниже, пункт 11.

³¹ См. статьи 13 и 14.

³² Доклад Г. В. Вилкершема Комитету экспертов Лиги Наций по прогрессивной кодификации международного права (С.205.М.79.1927), цитируется по L.F.L. Oppenheim, *International Law: A Treatise, 7th ed.* [H. Lauterpacht] (London, Longmans, Green and Co., 1948), vol. 1, para. 580, footnote 2.

циональном режиме в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (пункт 4 статьи III) гласит:

Товарам территории любой Договаривающейся Стороны предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый подобным товарам национального происхождения в отношении всех законов, положений и требований, касающихся их продажи на внутреннем рынке, предложения для продажи, приобретения, транспортировки, распределения или использования...³³

5) Национальный режим не распространяется на таможенные пошлины, налагаемые на импортимые или экспортируемые товары, поскольку национальные товары, естественно, не импортируются³⁴, а иностранные товары не экспортируются³⁵ и поскольку суда заходят в свои и иностранные порты, так же как и суда других стран, причем, конкурируя с ними, оговорки о национальном режиме в этой области весьма распространены.

6) Как национальный режим, или «внутренний паритет», так и режим наибольшего благоприятствования, или «внешний паритет», носят недискриминационный характер, то есть оба режима гарантируют равенство. Различие между ними лежит в выборе основы, с которой соизмеряется равенство. Предоставляя внутренний паритет, та или иная страна ставит граждан другой страны в равные условия с ее собственными гражданами, а не с гражданами любой другой страны³⁶.

7) В настоящее время общепризнано, что в области международной торговли равный режим в отношениях между странами на основе оговорки о режиме наибольшего благоприятствования удовлетворяет условиям формального равенства, однако носит явно дискриминационный характер в отношении более слабых членов международного сообщества³⁷. Аналогичные или даже более серьезные соображения возникают в отношении формального равенства, установленного оговорками о национальном режиме в области торговли или другой экономической конкуренции между гражданами и компаниями стран с различным уровнем экономического развития в системах, основанных на свободном предпринимательстве.

8) Как отметил Усенко:

³³ Gatt, *Basic Instruments and Selected Documents*, vol. IV (Sales No. GATT/1969-1), p. 6.

³⁴ Исключительный случай «колониальной» торговли, после того как колониальный режим практически перестал существовать, более не применяется.

³⁵ См. W. McClure, «German-American commercial relations», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 19, No. 4 (October 1925), p. 692, цит. по G. Schwarzenberger, *International Law and Order* (London, Stevens, 1971), p. 157, foot-note 121.

³⁶ R. C. Snyder, *The Most-Favored-Nation Clause: An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs* (New York, King's Crown Press, Columbia University, 1948), p. 11.

³⁷ См. *Ежегодник... 1973 год*, том II, стр. 225, документ A/9010/Rev.1, глава IV, В, пункт 9 комментария к статье 5.

Приравнивание иностранцев в правах к собственным гражданам страны, которое несли с собой буржуазные революции, имело, несомненно, прогрессивное значение. Но, поскольку это приравнивание касалось не только защиты жизни, свободы, имущества и чести иностранцев, не только их правоспособности в объеме, необходимом для удовлетворения физических и духовных потребностей человека, но и вопросов торговой и промышленной деятельности (а в условиях капитализма иначе и быть не могло), постольку в нем с самого начала оказались заложенными глубокие противоречия. Если иностранцы располагают большими капиталами, чем отечественные промышленники и коммерсанты, то, несомненно, они, пользуясь «равными правами», со временем займут господствующее положение в стране. Развитие капитализма вело к быстрой замене в области хозяйственной деятельности иностранца — физического лица иностранными юридическими лицами — крупнейшими акционерными и другими компаниями. В этих условиях со всей очевидностью обнаружилось, что распространение национального режима на область внешнеэкономических связей государств практически лишает национальную промышленность и торговлю более слабой страны покровительственной защиты со стороны своего государства от конкуренции более сильного иностранного капитала... Суть национального режима в условиях капитализма состоит, следовательно, в предоставлении больших возможностей более сильной стороне.

Все это в достаточной мере объясняет причины принципиально отрицательного отношения социалистических государств к использованию национального режима в области международных экономических связей³⁸.

9) Что касается применения оговорок о национальном режиме в договорах социалистических государств, Усенко добавляет следующее:

Однако общее отрицательное отношение социалистических государств к широкому применению национального режима в области международных экономических связей не исключает его использования в их взаимных отношениях, а также в их отношениях с третьими странами в тех конкретных областях, где это не может иметь отрицательных последствий и, более того, является вполне обоснованным. Исходя из гуманных соображений, социалистические государства предоставляют национальный режим, например при оказании помощи на море.

Некоторыми торговыми договорами национальный режим (в сочетании с режимом наибольшего благоприятствования) установлен и в отношении обложения импортимых товаров внутренними налогами и сборами. Примером такого решения вопроса является статья 4 Советско-Венгерского договора о торговле и мореплавании от 15 июля 1947 года³⁹:

«В отношении обложения на территории одной из Договаривающихся Сторон товаров другой Стороны внутренними сборами, падающими на производство, обработку, обращение или потребление соответствующих товаров, каждая из Договаривающихся Сторон обязана применять режим, установленный ею для отечественных товаров, или режим наиболее благоприятствуемой нации, если последний для другой Стороны является более выгодным».

Аналогичным образом решается этот вопрос и в торговых договорах СССР с Польшей, Чехословакией и Румынией⁴⁰.

³⁸ Усенко Е. Т., *Формы регулирования социалистического международного разделения труда*, «Международные отношения», Москва, 1965 год, стр. 251—252.

³⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 216, p. 247.

⁴⁰ Усенко, цит. соч., стр. 253.

10) Формально-юридическая оговорка о режиме наибольшего благоприятствования является ссылкой на другой договор, тогда как оговорка о национальном режиме является ссылкой на внутригосударственный закон⁴¹.

11) Когда в одном и том же договоре одновременно предусматривается внутренний паритет (национальный режим) и внешний паритет (режим наибольшего благоприятствования), то это может иметь место в такой форме, что берется обязательство предоставить в одном аспекте национальный режим, а в другом — режим наибольшего благоприятствования. Так, например, в Конвенции 1951 года о статусе беженцев⁴² предусматривается национальный режим для беженцев в вопросах, касающихся обращения в суды, включая правовую помощь и освобождение от *cautio judicatum solvi* (статья 16), и режим наибольшего благоприятствования в отношении права заниматься оплачиваемой деятельностью (статья 17).

12) Случай, когда в отношении одного и того же вопроса предусматривается национальный режим и режим наибольшего благоприятствования, рассматривается отдельно⁴³.

13) Статьи 9 и 10 составлены по образцу статей 4 и 5, принятых Комиссией⁴⁴. Причина использования в статье 10 выражения «лицам или вещам, которые находятся в определенной связи» (с государством), та же, что и причина, которая объяснена в пункте 3 комментария к статье 5.

14) В отличие от статьи 5, в статье 10 не упоминается о режиме государств. Автор считает, что не существует какой-либо практики, которая оправдала бы такое упоминание.

15) Если Комиссия оставит статьи 9 и 10, тогда потребуются соответствующие изменения, в частности в статье 2, где выражения «предоставляющее государство» и «государство-бенефициарий» определены исключительно в отношении оговорки наиболее благоприятствуемой нации и режима наибольшего благоприятствования.

Статья 10 bis. Национальный режим в федеративных государствах

Когда бенефицирующее государство является федеративным государством и режим лиц или вещей в согласованной сфере отношений не идентичен во всех его государствах-членах, то в этом случае национальный режим означает режим в отношении лиц и вещей, находящихся в определенной связи с государством-бенефициарием в

одном из государств — членов бенефицирующего государства, предоставляемый на условиях, не менее благоприятных, чем условия режима, установленного в этом государстве-члене для лиц или вещей, которые находятся в той же связи с другими государствами — членами бенефицирующего государства.

КОММЕНТАРИИ

1) Национальный режим имеет особые черты в некоторых федеративных государствах. Когда Швейцария предоставляет национальный режим другой стране, это не означает, что в кантоне Вале граждане этой страны будут пользоваться режимом, предусматриваемым для валеццев, однако они будут пользоваться режимом, установленным для граждан другого швейцарского кантона, и если имеются какие-либо различия в режимах, установленных для граждан различных кантонов, то им предоставляется наиболее ограниченный режим, предусмотренный для граждан какого-либо из кантонов. В самом деле, невозможно представить, чтобы иностранец имел бы в Швейцарии более благоприятный режим, чем гражданин Швейцарии⁴⁵.

2) В Федеративной Республике Германии законы земель также крайне сложны, и не всегда легко определить значение национального режима, которым пользуется иностранец в той или иной земле⁴⁶.

3) В Соединенных Штатах Америки национальный режим также не одинаков в разных штатах. Об этом, например, ясно говорится в пункте 2 статьи XIV Конвенции о поселении, заключенной между Францией и Соединенными Штатами Америки и подписанной в Париже 25 ноября 1959 года. В статье XIV говорится:

1. Термин «национальный режим» означает режим, устанавливаемый для граждан и компаний каждой из Высоких Договаривающихся Сторон на территории другой Высокой Договаривающейся Стороны на условиях не менее благоприятных, чем те, на которых такой режим предоставляется на этой территории в аналогичных ситуациях гражданам и компаниям такой другой Высокой Договаривающейся Стороны.

2. Национальный режим, предоставляемый в соответствии с положениями настоящей Конвенции французским компаниям в любом штате, территории или владении Соединенных Штатов Америки, является режимом, предоставляемым компаниям, созданным в других штатах, территориях или владениях Соединенных Штатов Америки⁴⁷.

4) Предлагаемое правило не охватывает детально все возможные случаи. Оно предполагает, что в том или ином государстве — члене федеративного государства граждане федеративного государства имеют аналогичный режим. Таким обра-

⁴¹ Заявление г-на Рейтера на шестнадцатой сессии Комиссии международного права (*Ежегодник...*, 1964 год, том I, стр. 113 англ. текста, 741-е заседание, пункт 14).
⁴² United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137.

⁴³ См. ниже, статья 14.

⁴⁴ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 215 и 222, документ A/9010/Rev.1, глава IV, В.

⁴⁵ A. Piot, «Of Realism in Conventions of Establishment», *Journal du droit international*, 88th Year, No. 1, January — March 1961, p. 67.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 401, pp. 90—92.

зом, это правило не затрагивает понятия «наиболее ограниченного режима, предусмотренного для граждан какого-либо из кантонов»⁴⁸.

Статья 11. Действие безусловной оговорки о национальном режиме

Согласно безусловной оговорке о национальном режиме государство-бенефициарий приобретает право на национальный режим в предоставляющем его государстве без обязательства предоставить со своей стороны этому государству такой же режим.

Статья 12. Действие оговорки о национальном режиме, обусловленной материальной взаимностью

Согласно оговорке о национальном режиме, обусловленной материальной взаимностью, государство-бенефициарий получает право на национальный режим в предоставляющем его государстве в обмен на предоставление этому государству такого же режима.

КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЯМ 11 И 12

1) Статьи 11 и 12 составлены по образцу статей 6 *bis* и 6 *ter* и не нуждаются в дальнейшем объяснении.

Министр иностранных дел Франции в своем письме от 22 июля 1929 года, цитируемом ниже⁴⁹, прямо заявил:

«...если договоры предусматривают приравнивание к гражданам, не обуславливая это приравнивание взаимностью, не стоит спрашивать о том, пользуются ли французы какими же привилегиями на иностранной территории»⁵⁰.

Этот тезис соответствует правилу, предлагаемому в статье 11, и из него вытекает а *contrario* правило статьи 12.

Статья 13. Право государства-бенефициария на национальный режим в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования

1. На основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования государство-бенефициарий приобретает право на национальный режим, если предоставляющее государство предоставило национальный режим какому-либо третьему государству.

2. Пункт 1 применяется независимо от того, как государство, создающее национальный режим, предоставляет этот режим третьему госу-

дарству — без каких-либо условий, на условии взаимности или за какое-либо иное вознаграждение.

КОММЕНТАРИИ

1) Правило, предлагаемое в статье 13, даже при первом ознакомлении представляется очевидным. Когда два государства обещают друг другу национальный режим (внутренний паритет) и затем обещают другим государствам режим наибольшего благоприятствования, эти последние государства могут на законном основании утверждать, что они также имеют право на пользование режимом, предоставленным на «национальной основе», так как в противном случае они не пользовались бы таким же благоприятным режимом, что и наиболее благоприятствующая нация (предполагается при этом, что имеются материальные различия в режиме в результате различий в обязательствах)⁵¹.

2) Такую же практику в вопросе о соотношении между национальным режимом и режимом, предоставляемым согласно оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, проводит Англия. Согласно Шварцбергеру,

критерий наибольшего благоприятствования выполняет функцию распространения привилегий, предоставляемых в соответствии с национальными нормами любому третьему государству, на бенефициариев режима наибольшего благоприятствования в этой же области⁵².

3) Того же мнения придерживается автор из Германской Демократической Республики:

Поскольку национальный режим в целом означает наибольший объем прав и соответствующие права ясно определены, государства часто стремятся к тому, чтобы их граждане имели такие же права, как и граждане другого государства. Если, таким образом, государству, пользующемуся режимом наибольшего благоприятствования, предоставляется национальный режим, то и все другие правомочные государства могут потребовать для своих граждан такого же режима в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования⁵³.

4) Это действие оговорки о режиме наибольшего благоприятствования ясно признано во Франции. Министр иностранных дел Франции в письме от 22 июля 1929 года⁵⁴ представил список стран, пользующихся во Франции национальным режимом. Министр добавил:

Большее число конвенций предусматривает режим, предоставляемый гражданам наиболее благоприятствующей нации. Иностранцы, которые могут пользоваться конвенцией

⁵¹ Snyder, *op. cit.*, pp. 11—12.

⁵² «The Most-Favoured-Nation Standart...» (*loc. cit.*), p. 119.

⁵³ К. Becher, «Das Prinzip der Meistbegünstigung und die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen», *Deutschen Aussenpolitik* (East Berlin), 17th year, No. 4 (July—August 1972), p. 774.

⁵⁴ France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets* (Paris), 12—13 August, 1929, 61st year, No. 189.

⁴⁸ См. выше, пункт 1.

⁴⁹ Пункт 4 комментария к статье 13.

⁵⁰ Цитируется г-жой Ж. Симон-Депитр, см. *Juris-classeur de droit international* (Paris, Editions techniques), vol. V, fasc. 523, p. 26.

такого рода, имеют во Франции право на режим, которым пользуются граждане стран, указанных в списке⁵⁵.

Официальная точка зрения Франции по этому вопросу с тех пор осталась неизменной.

5) Эта позиция проявляется также в практике французских судов:

Судебные органы [французские] в целом следуют пути, который сводится к применению национального режима к тем, кто на него ссылается посредством оговорки о режиме наибольшего благоприятствования⁵⁶.

Так — среди многих других дел — французский суд, в данном случае Уголовный суд Сены, заявил:

Учитывая, что Сьяма, будучи гражданином Италии, на законном основании может пользоваться преимуществами статьи 2 конвенции о поселении от 23 августа 1951 года между Францией и Италией, в которой говорится: «Граждане каждой из Высоких Договаривающихся Сторон пользуются на территории другой Стороны режимом наиболее благоприятствуемой нации в том, что касается... ведения торговли...»; что поэтому он имеет право ссылаться на положения статьи 1 конвенции, заключенной 7 января 1862 года между Францией и Испанией, в которой говорится: «Подданные двух стран могут путешествовать и поселяться на соответствующих территориях паравне с местными гражданами... вести как оптовую, так и розничную торговлю...»⁵⁷.

6) Верховный суд Соединенных Штатов также имел возможность обсуждать действие оговорки о режиме наиболее благоприятствуемой нации, когда она сочетается с оговоркой о национальном режиме другого договора. Рассматриваемая оговорка о режиме наиболее благоприятствуемой нации имелась в договоре 1881 года между Соединенными Штатами и Сербией. Соответствующая часть этой оговорки гласила:

Во всем, что касается права приобретения, владения или отчуждения любого вида собственности, граждане Соединенных Штатов в Сербии и подданные Сербии в Соединенных Штатах пользуются правами, предоставляемыми соответствующими законами в каждом из этих государств подданным наиболее благоприятствуемой нации.

В этих пределах и при тех же самых условиях в качестве подданных наиболее благоприятствуемой нации они могут свободно приобретать и отчуждать такую собственность путем покупки, продажи, дарения, обмена, заключения брака, завещания, наследования или каким-либо другим путем, не подвергаясь налогам, пошлинам или сборам, другим или более высоким, чем те, которые взимаются с граждан или с подданных наиболее благоприятствуемого государства...⁵⁸.

Суд заявил:

В Договоре 1881 года ясно указывается его основная цель — обеспечить «взаимно полную свободу торговли и судоходства» между двумя подписавшими его государства-

ми, с тем чтобы их граждане «могли свободно поселяться на территории друг друга». Их граждане должны также иметь свободу приобретения, владения и отчуждения собственности путем торговли, дарения, заключения брака, наследования или каким-либо другим путем «на тех же условиях, что и подданные наиболее благоприятствуемой нации». Таким образом, оба пункта статьи II Договора, имеющие отношение к данному случаю, содержат оговорку «о наиболее благоприятствуемой нации» в отношении «приобретения, владения или отчуждения всякого рода собственности». Эта оговорка означает, что каждое подписавшее Договор государство предоставляет другому государству самые широкие права и привилегии, предоставляемые любой другой стране по иным договорам, которые оно заключило или заключит в будущем. В этой связи нас отсылают к Договору Соединенных Штатов, заключенному с Аргентиной до заключения Договора 1881 года с Сербией, и к договорам Югославии с Польшей и Чехословакией, в каждом из которых недвусмысленно предусматриваются на основе взаимности самые широкие права наследования для граждан подписавших этот Договор государств, которые явились бы вполне подходящим обоснованием права этих югославских истцов на наследование собственности их американских родственников⁵⁹.

Оговорка о национальном режиме (статья IX) Договора о дружбе, торговле и мореплавании между Соединенными Штатами и Аргентинской конфедерацией 1853 года предусматривает:

В том, что касается . . . приобретения и отчуждения собственности любого рода и любого наименования путем продажи, дарения, обмена, завещания или каким-либо другим образом... граждане обеих Договаривающихся Сторон будут взаимно пользоваться теми же привилегиями, свободами и правами, что и местные граждане...⁶⁰.

Суд пришел к заключению:

Мы считаем, что согласно Договору 1881 года с его оговоркой о «режиме наиболее благоприятствуемой нации» эти югославские истцы имеют такое же право на наследование движимой собственности их родственников, какое они имели бы, если бы они были американскими гражданами, проживающими в штате Орегон...⁶¹.

7) Решение, поддерживаемое практикой и предлагаемое в статье 13, было подвергнуто сомнению в работах нескольких авторов. Согласно Левелю:

В отношении положительного решения можно возразить, что в шкале взаимных уступок, которые делают друг другу Высокие Договаривающиеся Стороны, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования находится на более низкой ступени, чем оговорка о приравнивании к своим гражданам, и что парадоксально создавать для первой те же последствия, что и для второй. Кроме того, можно спросить, не противоречит ли особый характер этих двух оговорок попытке их кумулятивного применения. Будучи оговорками о приравнивании, одна к наиболее благоприятствуемому иностранцу, а другая к гражданину данной страны, они являются действительными не в силу своего содержания, а лишь в силу простой ссылки. Соответствует

⁵⁵ Piot, *loc. cit.*, p. 45.

⁵⁶ Level, *loc. cit.*, p. 338.

⁵⁷ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 170, документ A/CN.4/269, пункт 77.

⁵⁸ *British and Foreign State Papers, 1880—1881* vol. 72 (London, Ridgway, 1888), p. 1131.

⁶⁰ United States of America, *The Statutes at Large and Treaties of the United States of America from December 1925 to March 1927*, vol. X (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1927), p. 1009. Text also in *British and Foreign State Papers, 1852—1853*, vol. 42 (London, Ridgway, 1864), p. 722.

⁶¹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 168, документ A/CN.4/269, пункт 73.

ли воле Договаривающихся государств такого рода ссылка одной оговорки на другую таким образом, что возникают последствия, не соответствующие значению первой оговорки? ⁶²

8) Эта мысль была более глубоко разработана в Институте международного права в предварительном и окончательном докладах Пескаторе по данному вопросу, озаглавленному «Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования в многосторонних конвенциях». В своем окончательном докладе он пишет:

...Эти два режима по своему характеру отличаются друг от друга в такой степени, что нельзя сказать, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования при случае может дать государству-бенефициарию также и преимущества национального режима. Чтобы лучше понять эту довольно тонкую, но важную для практики проблему, следует напомнить более отчетливо аспекты этой проблемы.

Предположим, что государство А предоставило режим наибольшего благоприятствования одному или нескольким другим государствам, скажем В, С, D и т. д. Однако позднее оно заключает с государством X договор, касающийся того же предмета, например права поселения или права на защиту, который основывается не на принципе режима наибольшего благоприятствования, а на принципе национального режима, то есть на приравнивании статуса граждан государства X к статусу граждан государства А. Нельзя ли тогда сказать, что в результате договора, заключенного между государством А и государством X, режим наибольшего благоприятствования становится тождествен национальному режиму? Другими словами, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования обеспечила бы государствам В, С, D и т. д. пользование национальным режимом.

Этот вопрос является спорным, поскольку в отношении только что произведенного приравнивания можно возразить, что между двумя обсуждаемыми оговорками имеется существенная разница, так как согласно оговорке о режиме наибольшего благоприятствования государство обязуется лишь предоставить режим любого другого наиболее благоприятствуемого иностранца, что вовсе не является приравниванием к своим собственным гражданам. Кроме того, можно возразить следующее: тезис о том, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования обеспечивает государству-бенефициарию преимущества национального режима, когда такой режим предоставлен любому другому государству, приводил бы к возникновению несправедливого положения, когда государства — бенефициарии оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могли бы требовать национального режима, не будучи обязаны сами предоставить этот режим, что возвращает нас к проблеме взаимности в применении оговорки. Мы вернемся к этому несколько позже, но национальный режим обеспечивается обычно лишь на условиях взаимности, и было бы действительно чрезмерным предоставлять это же преимущество странам, которые продолжают на основании оговорки предоставлять лишь режим иностранцев.

Именно в силу этих причин Докладчик подтверждает свое мнение о том, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования может обеспечить лишь режим наиболее благоприятствуемого иностранца и что, напротив, предоставление национального режима представляет собой *transitio ad aliud genus*, не осуществимый при помощи толкования оговорки.

Если судить по полученным ответам, этот вывод не подлежит обсуждению в случае, когда принцип национального

режима является неотъемлемой частью структуры режима экономической интеграции нескольких государств ⁶³.

Принимая во внимание некоторые замечания и сомнения, высказанные членами Института (Кастаньеда и Гуггенхейм), Пескаторе, по-видимому, стремится ограничить действие своего тезиса экономическими отношениями, заявляя следующее:

...что касается международных экономических отношений, то Докладчик решительно придерживается своего тезиса о том, что, если одно государство распространяет национальный режим на торговлю и экономическую деятельность какого-либо третьего государства, это не обязывает это государство предоставлять такой же режим всем бенефициариям оговорки о режиме наибольшего благоприятствования ⁶⁴.

Необходимо отметить, что эта точка зрения Пескаторе не была отражена в его проектах резолюций, и, таким образом, Институт в целом не мог высказаться по данному вопросу.

Одна из целей Пескаторе, и, возможно, самая важная, состояла в том, чтобы доказать, что преимущества, предоставленные друг другу государствами — членами какого-либо экономического союза, не могут быть получены в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в договоре, заключенном между государством-членом и государством, не являющимся членом этого союза. Он доказывал, что преимущества, предоставляемые в рамках экономического союза, не имеют *eiusdem generis* в отношении обязательности о предоставлении режима наибольшего благоприятствования государству, не являющемуся членом этого союза ⁶⁵, тем более, если преимущества, о которых идет речь, состоят — как это часто бывает в таких союзах — во взаимном уравнивании граждан в определенных отношениях. Однако, даже если бы был верен тезис о том, что преимущества, предоставленные в рамках какого-либо экономического союза, не могут быть получены в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования — тезис, который подвергается серьезным сомнениям и до сих пор не подтвержден на практике, это не доказывало бы существования правила, согласно которому национальный режим, предоставленный в плане экономических вопросов, не может охватываться оговорками о наиболее благоприятствуемой нации.

9) Основываясь в своем мнении на практике государств, Специальный докладчик не имеет какого-либо основания отходить от вывода, вытекающего из обычного значения оговорки, согласно которому ее бенефициарий приравнивается к наиболее благоприятствуемой нации: если самые

⁶³ *Annuaire de l'Institut de droit international, 1969* (Basle), vol. 53, t. I, pp. 201—202.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 203.

⁶⁵ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 122, документ A/CN.4/266, пункт 13 комментария к статье 7.

⁶² *Loc cit.*, p. 338.

большие, максимальные привилегии, предоставленные третьему государству, состоят в национальном режиме, тогда именно этот режим должен быть, в соответствии с обязательством, предоставлен бенефициарию. Если государство хочет исключить существующие или будущие льготы в рамках национального режима из своего обязательства в отношении режима наибольшего благоприятствования, оно свободно может сделать это. Если такое исключение не записано в договоре, то следует принимать последствия этого, даже если из договора о режиме наибольшего благоприятствования вытекает обязательство предоставить национальный режим. Такое положение требует лишь некоторой осмотрительности от государственных деятелей, занимающихся разработкой договоров, и можно вполне законно рассчитывать на то, чтобы они воздерживались от принятия поспешных решений.

Статья 14. Соединение национального режима и режима наибольшего благоприятствования

Если в установленной сторонами сфере отношений предоставляющее государство обязуется предоставить как режим наибольшего благоприятствования, так и национальный режим, государство-бенефициарий имеет право требовать тот режим, который оно считает более благоприятным.

КОММЕНТАРИИ

1) Нередко в отношении одного и того же вопроса предусматривается как национальный режим, так и режим наибольшего благоприятствования. Нольде упоминает договор 1642 года между Португалией и Англией, в статье 4 которого Португалия обещает,

что подданные высокочтимого короля Великобритании... [не] будут обязаны платить более высокие таможенные пошлины, сборы и другие налоги, чем жители и подданные вышеуказанных стран [королевств, провинций, территорий и островов, находящихся во владении короля Португалии, в Европе] или подданные какой бы то ни было нации, которая будет в союзе с Португалией...⁶⁶

Одним из более новых примеров является положение пункта 1 статьи 6 многосторонней конвенции о сотрудничестве в области торгового мореплавания, подписанной в Будапеште 3 декабря 1971 года Болгарией, Венгрией, Германской Демократической Республикой, Польшей, Румынией, СССР и Чехословакией, которое гласит:

1. Суда под флагами Договаривающихся Сторон будут пользоваться в портах их стран на основе взаимности наиболее благоприятным режимом, которым пользуются национальные суда, занятые в международных сообщениях, либо также на основе взаимности наиболее благоприятным

⁶⁶ B. Nolde, «La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1932-I* (Paris, Sirey, 1932), vol. 39, p. 27.

режимом, которым пользуются суда других стран во всем, что касается входа в порт, пребывания в нем и выхода из порта, использования портов для погрузочно-разгрузочных работ, посадки и высадки пассажиров, а также пользования услугами, предназначенными для мореплавания.

2) В некоторых оговорках уточняется, что основой для данного режима будет режим граждан предоставляющей страны или режим граждан наиболее благоприятствуемой нации «в зависимости от того, какой из них является более благоприятным». См., например, статью 38 Договора о дружбе, торговле и мореплавании между Федеративной Республикой Германии и Италией от 21 ноября 1957 года⁶⁷.

3) Секретариат Европейской экономической комиссии в документе, анализирующем совместимость этих двух видов льгот, включенных в один или несколько документов, пришел к следующему выводу:

... вопроса о совместимости общего режима наибольшего благоприятствования с предоставлением национального режима торговым судам, по-видимому, в действительности не возникает. При совместном применении обоих режимов положение о национальном режиме имеет приоритет, поскольку не предоставляется более льготных условий третьей стране. В последнем случае этот наиболее благоприятный режим должен предоставляться судам страны, пользующейся одновременно национальным режимом и режимом наибольшего благоприятствования. Такое решение вопроса, безусловно, относится к торговым договорам, в которых содержится, как в договоре между Норвегией и СССР, положение о предоставлении национального режима торговым судам наряду с общим положением о предоставлении режима наибольшего благоприятствования, оно применимо как к многосторонним конвенциям, содержащим обе оговорки, так и к многосторонним конвенциям, содержащим только общую оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, и когда речь идет о двусторонних конвенциях, содержащих оговорку о национальном режиме применительно к тому или иному аспекту торговли или судоходства⁶⁸.

4) Обычно предполагается, что национальный режим по крайней мере равноценен режиму наиболее благоприятствуемой нации или более благоприятен, чем этот режим, и поэтому первый предполагает применение второго. Это было прямо указано в протоколе, являющемся частью Договора о торговле и мореплавании, заключенного между Соединенным Королевством и Турцией, который был подписан 1 марта 1930 года. Протокол гласит:

При этом понимается, что в случаях, когда настоящий Договор предусматривает национальный режим, это подразумевает и режим наиболее благоприятствуемой нации, так как намерение Высоких Договаривающихся Сторон явно заключается в том, что национальный режим на территории каждой страны по крайней мере равноценен режиму наиболее благоприятствуемой нации или превосходит его⁶⁹.

Эту презумпцию, однако, можно оспорить. Возможны такие случаи, когда иностранцы пользу-

⁶⁷ K. Strupp, *op. cit.*, p. 500.

⁶⁸ E/ECE/270, часть II, пункт 42 h.

⁶⁹ League of Nations, *Treaty Series*, vol. CVIII, p. 432.

ются привилегиями, которые не предоставлены самим гражданам. В таких случаях режим наиболее благоприятствуемой нации будет превосходить национальный режим. Особую оговорку в этом плане можно найти в Договоре о дружбе, торговле и взаимном поселении между Соединенным Королевством и Швейцарией от 6 сентября 1855 года, статья VIII которого гласит:

Во всем, что связано с ввозом, хранением, транзитом и вывозом из их соответствующих территорий любых предметов законной торговли, обе Договаривающиеся Стороны берут на себя обязательство в том, что их соответствующие подданные и граждане будут приравнены к подданным и гражданам данной страны или к подданным и гражданам наиболее благоприятствуемой нации в любом случае, когда последние могут пользоваться исключительными привилегиями, не предоставляемыми гражданам этой страны⁷⁰.

5) Совиньон считает:

[Национальный режим] иногда предоставляется совместно с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования. Именно в этом случае применяется наиболее благоприятный из этих двух режимов, каким обычно является национальный режим. Но в исключительных случаях режим наибольшего благоприятствования может предоставлять большие привилегии, чем национальный режим. Так происходит, когда государство в целях развития своей промышленности предоставляет иностранным предприятиям освобождение от налогов и другие преимущества, большие, чем те, которые предоставляются национальным предприятиям. Таким образом, было бы неправильно полагать, что предоставление национального режима охватывает автоматически режим наибольшего благоприятствования⁷¹.

6) Шварценбергер пишет:

... в одном договоре два или более режима могут также использоваться для лучшего достижения одной или нескольких целей. Таким образом, сочетание оговорки о режиме наибольшего благоприятствования и оговорки о национальном режиме может привести к режиму, более благоприятному для граждан другой договаривающейся стороны, чем тот, которого можно было достигнуть применением только одного из этих режимов в отношении, например, освобождения от воинской повинности. В таких случаях типичным намерением договаривающихся сторон является то, что применение разных режимов должно быть кумулятивным. Поэтому существует презумпция в пользу их кумулятивного толкования⁷².

Статья 15. Начало функционирования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования

1. Безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования начинает функционировать со времени вступления ее в силу при условии, что к этому времени режим, указанный в оговорке, был предоставлен государством, создающим режим наибольшего благоприятствования, какому-либо третьему государству. Если этот режим предоставляется позднее, оговорка

начинает действовать со времени предоставления этого режима.

2. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования с условием материальной взаимности начинает функционировать со времени, определенного в пункте 1, при условии, что к этому времени между государством, создающим режим, и государством-бенефициарием была установлена материальная взаимность в отношении режима, указанного в оговорке. Если эта взаимность устанавливается позднее, оговорка начинает действовать со времени установления этой взаимности.

КОММЕНТАРИЙ

1) Основная цель комментария состоит в том, чтобы объяснить употребление выражения «функционирование» в отношении оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В первых проектах, представленных Специальным докладчиком, употреблялись слова «действует» и «действие», так как эти термины обычно используются для передачи той идеи, которую требуется выразить. Термин «действие» договора, однако, употребляется в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года⁷³, хотя в статье 2 этой Конвенции, где говорится об употреблении терминов, его определения не дается. Тем не менее очевидно, что в Конвенции под «действием» договора понимается, что договор вступил в силу и не был прекращен, приостановлен или объявлен недействительным. Это совершенно ясно вытекает из выражения «приостановление действия договора», употребляемого в части V Конвенции. Поэтому по терминологии Конвенции 1969 года договор, содержащий оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, и сама оговорка в качестве положения договора являются «действующими» с момента вступления его в силу до его прекращения, приостановления и т. д. Поскольку Комиссия выразила пожелание, чтобы терминология статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования оставалась, по возможности, близкой к терминологии Конвенции 1969 года, необходимо было найти какое-то другое слово вместо слова «действие» с целью показать, что оговорка сама по себе, вследствие одного лишь вступления ее в силу, начал «действовать» — если пользоваться терминологией Конвенции 1969 года, — реально не становится действующей, то есть реально не функционирует при отсутствии обязательств государства, создающего режим в отношении третьих государств. Ее функционирование — здесь мы бы сказали «ее действие», если бы это слово не было зарезервировано Конвенцией для выражения другого понятия, — начинается только в том случае, если

⁷⁰ United Kingdom, Foreign Office, *Handbook of Commercial Treaties etc. with Foreign Powers*, 4th ed. (London, H. M. Stationery Office, 1931), p. 669.

⁷¹ E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée* (Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1972), p. 6.

⁷² «The principles and standards of international economic law», *Recueil des cours...* 1966-I (Leiden, Sijthoff, 1967), vol 117, p. 69.

⁷³ 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.

государство, создающее режим, берет на себя такие обязательства, то есть если какое-либо третье государство фактически ставится в благоприятное положение.

2) Для того чтобы привести безусловную оговорку о режиме наибольшего благоприятствования в действие, необходимо наличие двух элементов: а) действительной оговорки, содержащейся в действующем договоре, и б) предоставления льгот государством, создающим режим, третьему государству. В отношении оговорки с условием материальной взаимности требуется третий элемент — установление такой взаимности. Если один из необходимых элементов отсутствует, то никакой действующей или функционирующей оговорки нет⁷⁴. Момент начала функционирования — это тот момент, когда возникает последний (в случае безусловной оговорки — второй, а в случае оговорки с условием взаимности — третий) элемент.

3) Пункты 1 и 2 статьи 15 содержат также общепризнанное правило, согласно которому оговорка о режиме наибольшего благоприятствования — если сторонами не предусмотрено иного — распространяется на льготы, предоставленные третьему государству как до, так и после вступления в силу договора, содержащего данную оговорку. Основание для такого правила Совиньон объясняет следующим образом:

... поскольку целью оговорки является уравнивать положение государства-бенефициария с положением третьих государств, было бы неправильно ограничивать это равенство существующими во время действия договора или будущими правовыми ситуациями. О наличии оговорки «pro futuro», так же как и оговорки, обращенной в прошлое, можно говорить лишь тогда, когда на это указывает недвусмысленная формулировка. В иных случаях оговорка должна распространяться на бенефициария как те преимущества, которые были предоставлены в прошлом, так и те преимущества, которые будут предоставлены в будущем⁷⁵.

4) Эта точка зрения находит подтверждение на практике, о чем свидетельствует следующее дело:

В соответствии со специальными законодательными актами Бельгии, регулирующими продолжительность аренды недвижимости, гражданам тех стран, которые во время первой мировой войны находились в нейтральном положении по отношению к Бельгии или являлись ее союзниками, предоставлялось право участвовать в прибылях при условии взаимности. Истица жаловалась на то, что ей было отказано в привилегии автоматического продления ее аренды в силу ее французского гражданства и отсутствия режима

взаимности по отношению к гражданам Бельгии во Франции. Суд вынес решение в пользу истицы. В соответствии с франко-бельгийской конвенцией от 6 октября 1927 года граждане каждой из высоких договаривающихся сторон на территории каждой из них пользуются режимом наибольшего благоприятствования во всех вопросах проживания и обоснования на месте, а также ведения торговли, производственной и профессиональной деятельности (статья 1). Эта привилегия была распространена на владение, приобретение или сдачу в аренду недвижимого и движимого имущества (статья 2). В статье 3 договора, заключенного между Бельгией и Италией 2 декабря 1882 года, предусматривалось, что граждане каждой из высоких договаривающихся сторон пользуются на территории каждой стороны всеми гражданскими правами на равной основе. Суд постановил:

Следовательно, исходя из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, французские граждане в Бельгии полностью уравниваются с бельгийскими гражданами в гражданских правах и поэтому на них также распространяются законодательные акты, регулирующие вопросы аренды. Несущественно поэтому, предшествовали ли эти договоры данным законодательным актам или они были заключены впоследствии...

Франко-Бельгийский договор от 6 октября 1927 года был заключен бельгийским правительством в надежде гарантировать своим гражданам во Франции пользование преимуществами всех законодательных актов, касающихся вопросов владения на правах аренды и коммерческой собственности, для того чтобы граждане каждой страны имели равные права...

Следовательно, будучи подданной Франции, истица вправе требовать законного продления сроков ее владения на правах аренды помещений в силу договора от 6 октября 1927 года⁷⁶.

5) Был также поставлен и обсужден вопрос о том, не может ли начало функционирования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования ретроактивно влиять на положение государства-бенефициария, то есть на положение лиц, чьи права имеют своим источником это государство.

Согласно Левелю:

Вопрос состоит в том, следует ли данная оговорка переходному режиму договора, от которого она заимствует свое содержание, или же она подчиняется переходному режиму договора, предусматривающего режим наибольшего благоприятствования. В последнем случае граждане государства-бенефициария могут, правда, ссылаться на применение льгот, ранее предоставленных благоприятствуемому государству, однако этот режим начинает действовать только с даты вступления в силу договора, содержащего оговорку о режиме наибольшего благоприятствования... В первом случае, поскольку оговорка заимствует также переходный режим от договора, заключенного с благоприятствуемым государством, граждане государства-бенефициария оказываются точно в таком же положении, что и граждане благоприятствуемого государства, в результате чего они имеют право требовать, чтобы соответствующие преимущества применялись к ним до опубликования дого-

⁷⁴ Как говорит Шварценбергер, при отсутствии обязательств по отношению к третьим государствам норма о режиме наибольшего благоприятствования — это лишь пустая оболочка [*International Law and Order (op. cit.)*, p. 130].

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 21, note 1. См. также S. Basdevant, «Clause de la nation la plus favorisée» A. de Lapradelle et J. P. Niboyet, *Répertoire de droit international* (Paris, Sirey, 1929), vol. III, p. 488.

⁷⁶ См. *Ежегодник*, 1973 год, том II, стр. 151, документ A/CN.4/269, пункт 31.

вора, содержащего оговорку,— с момента вступления в силу договора, заключенного между благоприятствуемым государством и государством, предоставляющим режим. Поэтому граждане государства-бенефициария в этом последнем случае будут иметь право на ретроактивное, по отношению к дате опубликования договора, содержащего оговорку, применение к ним режима наибольшего благоприятствования.

Французские суды отказывались поделить данную оговорку такой обратной силой. Граждане государства-бенефициария могут претендовать на применение к ним преимуществ, признаваемых за благоприятствуемым государством, только с даты вступления в силу договора, содержащего оговорку. «Сама формулировка оговорки не требует уравнивания ретроактивно с иностранцами, уже пользующимися режимом наибольшего благоприятствования... Если автоматическая передача существующих преимуществ и имеет место, то она действительна лишь в отношении будущего»... Разумеется, в соответствии с нормой, допущенной в переходном праве, Высокие Договаривающиеся Стороны могут в силу прямого указания на то в договоре предусмотреть обратное действие оговорки... Решение, закрепленное французской судебной практикой, соответствует оценке характера такой оговорки, данной в решении, вынесенном Международным Судом по делу об Англо-Иранской компании. Пользование преимуществами в силу оговорки основывается на самой оговорке, а не на договоре, содержащем материальные положения, в связи с применением которых заявляются претензии. Хотя оговорка позволяет предоставлять преимущества, признаваемые за гражданами благоприятствуемого государства, она не делает государство-бенефициарий ретроактивно участником договора между государством, предоставляющим режим, и благоприятствуемым государством⁷⁷.

Аналогично этому Кристиан Гавальда пишет:

Оговорка не отменяет существовавшего в прошлом разнообразия правовых режимов различных стран. «Образцовая» норма, преследующая цель скорейшего прекращения «нежелательной» международно-правовой ситуации..., не превалирует над международно-правовым принципом неетроактивности...

Пользуясь выражением Селя, имеет место «автоматическая передача» наиболее благоприятного режима, однако эта «передача» действительна только в отношении будущего. Отметим, что эти же рассуждения можно применить для определения временного действия договора, содержащего оговорку о взаимности. Льготы, признаваемые на этой основе за гражданами того или иного государства, не распространяются также и на тот период, когда наши граждане пользовались (де-факто, де-юре или в силу договора) этим правом за границей⁷⁸.

Эти рассуждения представляются правильными и соответствуют изложенному выше правилу.

6) В своем «Праве международных договоров» Макнейр рассмотрел вопрос о том, «вступает ли в действие оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, когда третье государство получает право на определенный режим, или же она действует лишь с момента, когда третье государство фактически предъявляет требования на такой режим и начинает им пользоваться».

Здесь представляется целесообразным привести его рассуждения:

Если предположить, что Великобритания имеет право на режим наибольшего благоприятствования согласно договору с государством А, а в силу договора между государством А и государством В последнее имеет и получает право требовать от государства А для себя и своих граждан предоставления определенного режима, например освобождения от подоходного налога или от действия определенного законодательства по вопросу о проживании в домах, то когда Великобритания имеет право требовать от государства А предоставления режима, на который имеет право государство В? Сразу или же только тогда, когда государство В добивается утверждения своего договорного права на такой режим? В качестве ответа на этот вопрос можно привести две точки зрения. Первая заключается в том, что Великобритания не имеет *locus standi* права требовать данного режима, пока она не может сослаться на фактическое пользование этим режимом государством В или его гражданами. Согласно этой точке зрения, Великобритания вынуждена зависеть от степени активности, которую проявит государство В, или от степени важности данного вопроса для государства В; например, государство В может не иметь граждан, проживающих на территории государства А и получающих подлежащий обложению налогом доход. Вторая точка зрения заключается в том, что оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, содержащаяся в договоре с Великобританией, автоматически и абсолютным образом наделяет ее и ее граждан всеми правами в *pari materia*, которыми могут обладать государство В и его граждане в любое время, когда договор находится в силе, независимо от того, осуществляются ли и используются ли эти права фактически или нет, то есть независимо от того, заявило государство В претензии на них или не приняло мер к тому, чтобы их заявить, или же не имело для этого случая. Согласно заключению юридических консультантов правительства Соединенного Королевства, правильной является вторая точка зрения; это означает, что, хотя ответ на данный вопрос «должен зависеть от правильного толкования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, из которой он может возникнуть... вообще говоря... данное право распространяется на режим, на который имеет право наиболее благоприятствуемая нация, независимо от того, претендует она на него и осуществляет его или нет». Соединенное Королевство утверждало и успешно отстаивало эту вторую точку зрения⁷⁹.

Согласно тому же источнику, такую же позицию занимало Соединенное Королевство в случаях, когда оно являлось не бенефициарием, а государством, предоставляющим режим наибольшего благоприятствования.

11 апреля 1906 года, когда в связи с вопросом, касающимся права иностранцев получать английские удостоверения пилотов, юристы, отвечая на вопрос о том, является ли право, на которое претендуют подданные указанных государств, абсолютным правом в силу действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования или же правом, которое можно требовать только в том случае, когда подданные государств, которым был предоставлен национальный режим, затребовали и получили конкретные привилегии, после соответствующего рассмотрения заявили, что ответ на данный вопрос «должен зависеть от правильного толкования конкретной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, из которой он может возникнуть; однако, вообще говоря, мы придерживаемся мнения, что данное право распространяется на режим, на который имеет право наиболее благоприятствуемая нация, независимо от того, претендует она на него или нет. С другой стороны, для режима, предоставляемого на практике, очень большое значение будет иметь толкование договора, от которого он зависит⁸⁰.

⁷⁷ *Loc. cit.*, pp. 336—337.

⁷⁸ *Revue critique du droit international privé* (Paris), No. 3 (July — September 1961), p. 538.

⁷⁹ A. D. McNair, *The Law of Treaties* (Oxford, Clarendon Press, 1961), pp. 278—279.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 279—280.

Другой источник показывает, что эта точка зрения свойственна не только английской практике.

В 1943 году посольство США в Сантьяго заняло позицию, согласно которой безусловная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования в торговом соглашении между Соединенными Штатами и Чили дает право на беспоглиный ввоз из Соединенных Штатов лесоматериалов «древесных пород, указанных в памятных записках, которыми обменялись правительства Перу и Чили [предусматривающих беспоглиный режим для таких пород дерева, импортируемых из Перу в Чили], и [утверждалось, что] эта позиция не зависит от того, имел ли место импорт в Чили из Перу или из какой-либо другой страны конкретных пород древесины, указанных в памятных записках». Таким образом, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования была истолкована как дающая права, законно предоставляемые в отношении продукции другой страны, независимо от того, имело ли фактически место какое-либо пользование такими правами в отношении данной продукции⁸¹.

7) Как предусмотрено в статье 15, помимо факта вступления оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в силу, ее приводит в действие также предоставление льгот третьему государству. Это «предоставление» может происходить также путем заключения международного договора или соглашения любого другого рода между предоставляющим режим государством и третьим государством. Будут ли последствия такими же, если данное предоставление основывается не на международном договоре, а на внутреннем праве предоставляющего государства? Макнейр пишет:

Этот вопрос часто решается без каких-либо сомнений, путем надлежащей формулировки соответствующей оговорки; обычной является, например, следующая оговорка:

«Подданные каждой из Высоких Договаривающихся Сторон могут совершенно свободно приобретать на территории другой стороны и владеть имуществом любого вида, которое, согласно закону другой Договаривающейся Стороны, разрешается приобретать и которым разрешается владеть подданным любого иностранного государства».

С другой стороны, в случае, когда договор просто предусматривает, что граждане государства А имеют право на любые права и привилегии, которые государство В может предоставить гражданам государства С, может возникнуть вопрос, идет ли в оговорке речь о предоставлении таких прав и привилегий на основании международного договора или же о предоставлении их любым способом. Ответ Великобритании на этот вопрос заключается в том, что данная оговорка включает в себя предоставление их любым способом⁸².

8) Согласно Нольде, «совершенно не имеет значения, вытекают ли льготы, предоставляемые этой «любой третьей стране», из внутреннего законодательства другой договаривающейся стороны или же из соглашений, заключенных ею с «любой третьей страной»⁸³. Далее он называет

это правило «давно установившейся и абсолютно бесспорной нормой»⁸⁴.

9) Резолюция, принятая в 1936 году Институтом международного права, столь же ясна: «Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования предоставляет бенефициарию режим, предоставляемый другой договаривающейся стороной гражданам, товарам и судам любой третьей страны как в силу своего внутреннего права, так и в силу своего договорного права»⁸⁵.

10) Очевидно, что ответ на вопрос, о котором говорится в предыдущих пунктах, зависит от толкования каждой конкретной оговорки. Цель предлагаемой нормы состоит как раз в том, чтобы дать руководство для случаев, когда формулировка оговорки такова, что она говорит исключительно о режиме наибольшего благоприятствования и не содержит подробностей относительно его функционирования. Есть мнение, что в таких случаях можно предполагать, что намерение сторон состоит в предоставлении бенефициарию такого же правового положения, как и третьему государству. Эта идея, а также теория, уже принятая Комиссией⁸⁶, согласно которой источник субъективного права бенефициария содержится в договоре, содержащем оговорку, дают достаточные основания для того, чтобы предложить правило в том виде, в каком оно дается в статье 15.

Статья 16. Прекращение или приостановление функционирования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования

1. Функционирование безусловной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования считается прекращенным или приостановленным во время прекращения или приостановления действия оговорки — или во время прекращения или приостановления предоставления благоприятного режима государством, создающим режим, третьему государству — в зависимости от того, что наступает раньше.

2. Функционирование оговорки о режиме наибольшего благоприятствования с условием взаимности считается прекращенным или приостановленным во время, определенное в пункте 1, или же во время прекращения или приостановления материальной взаимности между государством, создающим режим, и государством-бенефициарием в отношении режима, указанного в оговорке, — в зависимости от того, что наступает раньше.

⁸⁴ *Ibid.* То же самое утверждает Совиньон (Sauvignon, *op. cit.*, p. 22).

⁸⁵ См. *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 201, документ А/CN.4/213, приложение II.

⁸⁶ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 259, документ А/9010/Rev.1, глава IV, В, статья 7.

⁸¹ M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 14 (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1970), p. 750.

⁸² *Op. cit.*, p. 280.

⁸³ *Loc. cit.*, p. 48.

КОММЕНТАРИИ

1) В пункте 1 термин «прекращение или приостановление действия» оговорки используется в том смысле, в каком это выражение употребляется в части V Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

2) Особого правила об отделимости оговорки о режиме наибольшего благоприятствования от других положений международного договора не существует. Действуют общие правила. В каждом случае решение должно выноситься в зависимости от конкретных обстоятельств⁸⁷. Проблема отделимости не возникает в случаях, когда весь договор состоит из единственного обязательства, касающегося режима наибольшего благоприятствования.

3) Если стороны оговорки о режиме наибольшего благоприятствования с общего согласия примут решение изменить соглашение между ними таким образом, чтобы исключить из действия оговорки определенные льготы, это, разумеется, будет иметь тот же эффект, что и частичное прекращение или приостановление действия оговорки.

4) Тот факт, что функционирование оговорки оканчивается с ее прекращением или приостановлением, является почти тавтологией и не нуждается в объяснении. Особенностью данной оговорки, вытекающей из самой ее природы, является то, что право государства-бенефициария — а потому и функционирование оговорки — прекращается, когда третье государство теряет свое привилегированное положение. Когда привилегия исчезает, обстоятельства, в силу которых оговорка действует, уже не существует, и поэтому оговорка перестает действовать. *Cessante causa, cessat effectus*⁸⁸.

5) Так, Верховный суд по административным делам Финляндии в деле о применении торгового соглашения между Финляндией и Соединенным Королевством 12 марта 1943 года вынес следующее решение:

Пошлины, установленные на некоторые товары в соглашении о торговле между Финляндией и Соединенным Королевством, должны были распространяться также на товары, импортируемые из Германии в соответствии с оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования между Финляндией и Германией. Суд постановил, что после того, как Соединенное Королевство объявило войну Финляндии, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

не могла более применяться в отношении Германии и что, следовательно, пошлины, установленные на товары, импортируемые из Германии, должны устанавливаться независимым образом, а не в соответствии с соглашением о торговле между Финляндией и Соединенным Королевством⁸⁹.

6) Эта характерная особенность оговорки о режиме наибольшего благоприятствования была следующим образом выражена Институтом международного права в его резолюции 1936 года:

Действие оговорки о режиме наибольшего благоприятствования ограничено во времени сроком действия соглашения с третьими государствами, которые определили применение этой оговорки⁹⁰.

В ходе дискуссии по поводу кодификации права международных договоров г-ном Хименесом де Аречага был представлен следующий проект формулировки:

Когда договорные положения о предоставлении прав или привилегий отменены или аннулированы сторонами, третье государство уже не может ссылаться на такие положения на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования⁹¹.

Оба текста ограничиваются случаем, когда льгота, предоставленная государством, создающим режим третьему государству, закрепляется в договоре.

7) Воля сторон при особых обстоятельствах, разумеется, может изменить действие оговорки. В деле о правах граждан Соединенных Штатов Америки в Марокко американская сторона оспаривала в Международном Суде тот факт, что в этом деле имелись особые обстоятельства⁹². Суд толковал оговорку о режиме наибольшего благоприятствования в договорах между Соединенными Штатами и Марокко в соответствии с общим характером и целью оговорок о режиме наибольшего благоприятствования.

Суд заключил:

Второй довод [Соединенных Штатов] основывается на той точке зрения, что оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в договорах, заключенных с такими странами, как Марокко, должны рассматриваться как способ формулирования текста путем отсылки, а не как метод установления и поддержания равенства в режиме без дискриминации между различными заинтересованными странами. Согласно этой точке зрения, права и привилегии, на которые какая-либо страна имеет право ссылаться на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования и которые существовали на дату вступления ее в силу, предоставляются на постоянной основе путем отсылки и будут осуществляться и использоваться постоянно после отмены договорных положений, из которых они были извлечены.

⁸⁷ Basdevant, *loc. cit.*, p. 481; D. P. O'Connell, «State succession and problems of treaty interpretation», *American Journal of International Law* (Washington D. C.), vol. 58, No. 1 (January, 1964), p. 45.

⁸⁸ Snyder, *op. cit.*, p. 37; Sibert, *Traité de droit international public* (Paris, Dalloz, 1951), vol. II, p. 255.

⁸⁹ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 143, документ А/СN.4/269, пункт 13.

⁹⁰ *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 201, документ А/СN.4/213, приложение II.

⁹¹ *Ежегодник...*, 1964 год, том I, стр. 184 англ. текста, 752-е заседание, пункт 1.

⁹² *I. C. J. Reports 1952*, p. 176.

С обеих точек зрения это утверждение несовместимо с намерениями сторон, о которых идет речь. Это показывают формулировки конкретных договоров, а также общая картина договорной практики, складывающаяся на основании анализа договоров... Эти договоры показывают, что намерением оговорки о режиме наибольшего благоприятствования было создание и постоянное поддержание коренного равенства без дискриминации между всеми заинтересованными странами⁹³.

В том же решении Суд также постановил:

Не установлено, что оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в договорах с Марокко имеют значение и последствия, отличающиеся от значения и последствий таких оговорок в других договорах, или что они регулируются другими нормами права. Если положения о предоставлении налогового иммунитета в договорах между Марокко и третьими государствами были отменены или аннулированы, на эти положения уже нельзя ссылаться на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования⁹⁴.

8) Характерным примером изменения общего порядка действия оговорки может служить Генеральное соглашение по тарифам и торговле. Ключевым положением Генерального соглашения является общая оговорка о режиме наибольшего благоприятствования в отношении таможенных пошлин и других сборов, содержащаяся в пункте I статьи I⁹⁵.

Однако в пункте I a статьи II Генерального соглашения предусматривается:

Каждая договаривающаяся сторона предоставляет торговле других договаривающихся сторон режим не менее благоприятный, чем режим, предусмотренный в надлежащей части соответствующего Списка, приложенного к настоящему Соглашению⁹⁶.

Керзон пишет:

Можно даже утверждать, что статья II i — гарантирование списков — имеет большее значение, чем сама оговорка о режиме наибольшего благоприятствования. Этот пункт статьи II представляет собой совершенно новое явление в международном торговом законодательстве и является немаловажным добавлением к оговорке о режиме наибольшего благоприятствования. «Списки» представляют собой сводный перечень всех уступок, сделанных всеми договаривающимися сторонами в их переговорах со своими торговыми партнерами, и максимальных ставок. Новое, что вносит это добавление в оговорку о режиме наибольшего благоприятствования — это обеспечиваемая им защита от повышения тарифов на товары, включенные в список. Традиционная оговорка, хотя она и обеспечивает безусловный режим наибольшего благоприятствования, предусматривает лишь равенство режима в отношении тарифных изменений...⁹⁷.

⁹³ *Ibid.*, pp. 191—192.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 204.

⁹⁵ См. GATT, *op. cit.*, p. 2. Текст воспроизводится в Ежегоднике..., 1970 год, том II, стр. 258, документ A/CN.4/228 и Add.1, пункт 144.

⁹⁶ GATT, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁷ G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy: The General Agreement on Tariffs and Trade and Its Impact on National Commercial Policies and Techniques* (New York, Praeger, 1966).

Хоукинс пишет:

GATT в этом отношении идет дальше принципа наибольшего благоприятствования. Каждый член GATT, делая уступку, прямо обязывается предоставить такую же уступку отдельно всем другим участникам; это отличается от того положения, когда последние должны полагаться на продолжение действия соглашения между стороной, предоставляющей уступку, и стороной, которая добилась ее путем переговоров⁹⁸.

9) Один французский автор следующим образом характеризует действие оговорки:

...оговорку можно представить в виде буй, позволяющего его обладателю держаться на самом высоком уровне обязательств по отношению к иностранному государству, взятых на себя государством, создающим режим наибольшего благоприятствования; если этот уровень снижается, буй не может превратиться в воздушный шар и искусственно удерживать бенефициария оговорки выше уровня прав, осуществляемых другими государствами⁹⁹.

Как было показано, в системе GATT положение пункта I статьи II поистине превратило буй оговорки в воздушный шар (однажды предоставленные уступки могут быть отменены лишь посредством сложной и обременительной процедуры консультаций с договаривающимися сторонами в соответствии со статьей XXVIII Генерального соглашения). Высказывается, однако, мнение, что особая система Генерального соглашения представляет собой исключение из общего правила функционирования оговорки и что это правило никоим образом не затрагивается фактом иного функционирования оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в GATT, которое является результатом специального соглашения договаривающихся сторон.

10) С точки зрения прекращения или приостановления функционирования оговорки не имеет значения, что явилось причиной прекращения льгот, предоставленных третьим государствам. Поскольку предлагаемая норма является диспозитивной, стороны в договоре, содержащем оговорку, вольны согласиться на сохранение взаимно предоставленного режима благоприятствования даже по истечении срока предоставления льгот третьему государству. Они могут соответственно сохранить свое благоприятствуемое положение также на основе специальных соглашений. Совиньон приводит следующий исторический пример:

Итало-Абиссинский конфликт дает последний пример сохранения преимущества в отношении государства — бенефициария оговорки по истечении срока действия режима благоприятствования для третьей стороны. Санкции против Италии со стороны государств — членов Лиги Наций выразились в денонсации их торговых договоров с Римом. В нормальных условиях льготы, содержащиеся в этих договорах, должны были тем самым прекратить свое действие в пользу третьих стран — бенефициариев оговорки. Эти льготы, однако, были для них сохранены на основании

⁹⁸ *Op. cit.*, p. 226, примечание к главе VIII.

⁹⁹ Cl. Rossillon, «La clause de la nation la plus favorisée dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice». *Journal du droit international* (Paris), 82nd year, No. 1 (January — March 1955), p. 106.

пункта 3 статьи 16 устава. Известно, что по этой статье члены Лиги соглашались оказывать друг другу взаимную поддержку в применении экономических и финансовых мер, принимаемых в качестве санкций, «для того чтобы свести к минимуму потери и неудобства, которые [могут] из них вытекать»¹⁰⁰.

Тот же автор пишет:

¹⁰⁰ *Op. cit.*, pp. 96—97.

Статья 49 Устава Организации Объединенных Наций [взаимная помощь в проведении мер, о которых принято решение Советом Безопасности] также может допускать такого рода требования со стороны какого-либо государства-бенефициария, возможно, после того, как оно провело консультации, предусмотренные статьей 50¹⁰¹.

¹⁰¹ *Ibid.* Подробнее об Эфиопско-Итальянском деле см. League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 145, p. 26*, и *Special Supplement No. 150, pp. 11—12*.

**ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ
И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ
ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

[Пункт 7 повестки дня]

ДОКУМЕНТ A/CN.4/279 *

Третий 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

Проект статей и комментариев к ним

[Подлинный текст на французском языке]
{29 марта 1974 года}

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Сокращения	163
	<i>Пункты</i>
Введение	1—6 164
Проект статей и комментариев к ним	165
Часть I: Введение	165
Статья 1. Сфера применения настоящих статей	165
Комментарий	165
Статья 2. Употребление терминов	167
Пункт 1 <i>a</i>	167
Комментарий	167
Пункт 1 <i>d</i>	170
Комментарий	170
Пункт 1 <i>e</i>	170
Комментарий	170
Пункт 1 <i>f</i>	171
Комментарий	171
Пункт 1 <i>i</i>	171
Комментарий	171
Пункт 2	173
Комментарий	173
Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей	174
Комментарий	174
Статья 4. Настоящие статьи не имеют обратной силы	175
Комментарий	175
Статья 6. Правоспособность международных организаций заключать договоры	176
Комментарий	176

СОКРАЩЕНИЯ

ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

* Включает документ A/CN.4/279/Corr.1.

Введение

1. Комиссия международного права в своем докладе о работе ее двадцать пятой сессии, заявив о своем намерении сосредоточить работу двадцать шестой сессии на рассмотрении вопросов о правопреимстве государств в отношении договоров и об ответственности государств, указала, что в рамках имеющегося времени она рассматривает также другие вопросы, содержащиеся в ее программе, к числу которых относится вопрос о договорах, заключаемых между государствами, международными организациями и между двумя или более международными организациями¹.

В ходе рассмотрения этого доклада Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи представители многих стран выступили с изложением своих позиций относительно этого вопроса и относительно формы его рассмотрения Комиссией. Их замечания являются для Комиссии и Специального докладчика ценным руководством, позволяющим в настоящее время достичь нового этапа в работе, связанной с этим вопросом.

2. Помимо замечаний по конкретным моментам, которые в дальнейшем будут рассмотрены в настоящем докладе, представители в Шестом комитете в общем выразили надежду на то, что дальнейшему стимулированию работы Комиссии в этой области² будет способствовать незамедлительное представление проекта статей³, хотя этот вопрос не носит особо срочного характера⁴ и его рассмотрение, как представляется, еще находится на теоретической стадии⁵. Господствующее мнение свелось к предложению приступить к составлению проекта статей. Если существуют возражения в отношении того, что данные, собранные международными организациями, должны быть более разработанными, то легко ответить, что собранные сведения уже являются достаточными, и целесообразно привлечь внимание международных организаций к проекту статей, который, возможно, даже в силу своих недостатков вновь обратит их внимание на конкретные моменты; таким образом, будут получены более ценные замечания, нежели те, которые они представили бы в ответах на дополнительные вопросы

6. В своих посланиях на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по поводу двадцать пятой годовщины Комиссии международного права некоторые международные организации напомнили о той помощи, которую они уже оказали Комиссии по этому вопросу, и заявили о своей заинтересованности в будущем этого проекта, причем они сделали это в таких выражениях, которые могут лишь способствовать доведению этого начинания до конца⁷.

3. Этот третий доклад, а также последующие доклады будут, таким образом, посвящены проекту статей, составленному в соответствии с традиционной формой Комиссии международного права. Избранный метод был продиктован следующим основным соображением: главная цель выполняемой работы состоит в том, чтобы в максимальной степени распространить положения Венской конвенции о праве международных договоров⁸ 1969 года на соглашения, заключаемые между государствами и международными организациями или двумя или более международными организациями. Эта задача, безусловно, не исключает возможности внесения изменений, выходящих за пределы редакционного плана, а также, в случае необходимости, и существенных дополнений, однако это означает, что Комиссия международного права должна, насколько это возможно, следовать Венской конвенции о праве международных договоров⁹.

4. Однако все еще не выяснен вопрос, будет ли этот проект статей представлен на рассмотрение международной конференции, с тем чтобы стать договором кодификационного характера, или же он примет иную форму. В редакционном плане было взято за основу предложение о том, что проект статей в конечном счете будет представлен на рассмотрение Конференции, что ни в коей мере не предопределяет того решения, которое в соответствующее время примет Генеральная Ассамблея. Это ожидание имеет то преимущест-

¹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 270, документ A/9010/Rev.1, пункт 178.

² См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия*, Приложения, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункты 81—84, а также заявления представителей следующих стран: Соединенных Штатов Америки и Белорусской Советской Социалистической Республики (*там же*, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1398-е заседание, пункты 7 и 30), Германской Демократической Республики и Финляндии (*там же*, 1399-е заседание, пункты 31 и 38), Ганы (1404-е заседание, пункт 43), Австрии, Новой Зеландии и Франции (*там же*, 1405-е заседание, пункты 6, 11 и 43) и Индонезии (*там же*, 1406-е заседание, пункт 38).

³ Заявления представителей Кении, Греции и Бразилии (*там же*, пункты 15, 44 и 58).

⁴ Заявление представителя Федеративной Республики Германии (*там же*, 1402-е заседание, пункт 22).

⁵ Заявление представителя Польши (*там же*, пункт 9).

⁶ Это весьма уместно заметил представитель Соединенных Штатов Америки в отношении государств, однако данное замечание еще более применимо в отношении международных организаций (*там же*, 1398-е заседание, пункт 7).

⁷ См. документ A/9159, стр. 2 (МБПП), стр. 7 (ФАО), стр. 9 (ВОИС).

⁸ 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), р. 289. Далее Конвенция именуется «Конвенция 1969 года».

⁹ Такова всегда была позиция Комиссии международного права. См. *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение, пункт 10; *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 238, документ A/CN.4/258, пункт 76; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 87, документ A/CN.4/271, пункты 9—12; *там же*, том I, стр. 252 и 253, 1241-е заседание, пункты 34 и 43. Этот момент подчеркивали некоторые представители в Шестом комитете: Бразилии (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет*, 1401-е заседание, пункт 58); Австралии (*там же*, 1404-е заседание, пункт 29) и Белорусской Советской Социалистической Республики (*там же*, 1398-е заседание, пункт 30).

во, что представление проекта будет более эффективным и экономичным¹⁰.

5. Работа над проектом статей, которую предстоит продолжить, была, таким образом, принята на основе статей Конвенции 1969 года и в соответствии с их порядком. В проекте статей была также сохранена нумерация соответствующих статей Конвенции 1969 года. Когда будет необходимо ввести специфические положения для договоров между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, предложенные новые статьи будут помечены номерами *bis, ter, quater* и т. д., с тем чтобы в проекте статей временно сохранилось соответствие с нумерацией Конвенции 1969 года. Если какая-либо статья этой конвенции не имеет соответствующего положения в проекте статей, ее номер будет временно исключен из его нумерации. Таким образом, как можно дольше будет сохранено соответствие между Конвенцией 1969 года и Проектом статей. Иногда будет необходимо временно отойти от порядка, принятого в Конвенции 1969 года; это, в частности, будет касаться некоторых начальных положений («Употребление терминов»), рассмотрение которых не может проходить отдельно от рассмотрения других, последующих статей Конвенции.

6. Необходимо сделать еще одно, последнее замечание о применяемом методе. Специальный докладчик отметил, что в 1973 году, в ходе рассмотрения доклада Комиссии международного права Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи, некоторые представители выразили пожелание, чтобы документы Комиссии международного права были менее объемистыми и чтобы из них были изъяты некоторые научные или теоретические положения¹¹. Авторы настоящего доклада старались учесть эти пожелания, сведя к минимуму как прения, так и теоретические ссылки, с тем чтобы пользование этим документом было облегчено в максимальной степени.

Проект статей и комментарии к ним

ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Статья 1. Сфера применения настоящих статей¹²

Настоящие статьи применяются к договорам, заключенным между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Статья 3 с Венской конвенции о праве международ-

ных договоров¹³ не применяется к подобным договорам.

КОММЕНТАРИИ

1) Проект статьи 1 затрагивает вопрос терминологии и ряд вопросов по существу. Что касается терминологии, то этот проект статьи следует терминологии, которая не ставилась под сомнение со времени Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров и согласно которой для обозначения договорных актов, являющихся предметом настоящего проекта статей, используется слово «договор», а не «соглашение», и предусматривается следующая формулировка в отношении этих договорных актов: «договоры, заключенные между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями». Эти два момента заслуживают краткого рассмотрения.

2) Что касается использования вместо слова «соглашение» слова «договор», то определенные сомнения могли бы возникнуть при ссылке на пункт 1а статьи 2 Конвенции 1969 года: в тексте этого пункта слово «договор» связывается с договорными актами между государствами, заключенными в письменной форме, и кроме того, в статье 3 той же Конвенции используется выражение «международное соглашение» в отношении всех других договорных актов, как заключенных не в письменной форме, так и заключенных между государствами и другими субъектами международного права или между двумя или более субъектами международного права. Если оставаться верным терминологии, используемой в Конвенции 1969 года, то не следует ли для обозначения договорных актов между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями использовать выражение «международное соглашение»? Специальный докладчик этого не считает, и вот почему.

3) Составление настоящего проекта статей предполагает частые ссылки на Конвенцию 1969 года, и, безусловно, в теории и на практике оба текста будут использоваться совместно; поэтому существенно важно избежать всякой неясности формулировок в общей терминологии обеих конвенций (исходя из предположения, что проект статей станет конвенцией). Первый момент ясен: слово «договор» при употреблении его отдельно

¹⁰ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 210, 213, 223, 226 и 233, документ A/CN.4/258, пункты 3, 12, 42, 48 и 64.

¹¹ Заявления представителей Нигерии и Израиля (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1401-е заседание, пункт 5, и 1404-е заседание, пункт 15).

¹² Соответствующее положение Конвенции 1969 года:

«Статья 1. Сфера применения настоящей Конвенции
Настоящая Конвенция применяется к договорам между государствами».

¹³ «Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает:

с) применения настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права».

должно в проекте статей иметь такой же смысл, что и в Конвенции 1969 года, то есть обозначать письменный договорный акт между государствами. Что касается выражения «международное соглашение», то это, безусловно, самое общее из использованных в Конвенции 1969 года выражений, и оно охватывает все международные договорные акты, не подпадающие под особое определение или режим. В рамках Конвенции 1969 года под такое определение и под такой режим подпадают заключенные между государствами в письменной форме международные договорные акты, являющиеся «договорами». Однако после разработки проекта статей международные договорные акты, заключенные в письменной форме между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, будут подпадать под особый режим и должны будут подлежать особому определению; в этой связи нелогично прибегать к определению «международное соглашение». Это последнее выражение должно сохранить свое самое широкое значение, даже если случаи особого режима мало-помалу лишают его многих возможностей употребления. Таким образом, определение, которое должно быть дано договорным актам, являющимся предметом настоящего проекта статей, является следующим: «договоры, заключенные между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями». Его недостаток заключается в его пространности и в практической невозможности заменить его более кратким выражением; его достоинство состоит в том, что оно позволяет избежать неясности и соответствует тому употреблению, которое совершенно правомочно закрепила резолюция, принятая Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров¹⁴.

4) Однако это длинное определение, ставящее рядом две различные категории договоров, — как можно предположить, для того, чтобы их различать, а также для того, чтобы их соединить, — сразу же ставит существенный вопрос. Не следует ли с самого начала разграничить, с одной стороны, договоры, заключенные между государствами и международными организациями, и, с другой стороны, договоры, заключенные между двумя или более международными организациями? В прениях, вызванных работой Комиссии,

¹⁴ Речь идет о хорошо известной резолюции указанной Конференции, 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 организациями» [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. Резолюция, касающаяся статьи I Венской конвенции о праве международных договоров].

эта проблема находит свое отражение¹⁵. Не предвосхищая будущих событий, можно сразу же указать, что в договорах, заключенных между государствами и международными организациями, некоторые нормы, связанные в Конвенции 1969 года с согласием государства, взятого отдельно, могут быть применены; это, безусловно, не относится к договорам, заключенным между двумя или более международными организациями.

5) Таким образом, возможно и даже очевидно, что в некоторых конкретных вопросах нужно будет проводить разграничение между этими двумя только что отмеченными категориями. Однако, по мнению Специального докладчика, нет достаточных оснований для того, чтобы с самого начала противопоставлять их друг другу, как если бы речь шла о весьма существенном различии, которое Комиссия международного права должна была бы положить в основу своей работы. В пользу подобного решения говорят два важных соображения.

6) Во-первых, Конвенция 1969 года имеет ту же основу, что и договоры между государствами, договоры между организациями и международными организациями и договоры между двумя или более международными организациями, и разграничение этих двух в основе своей различных видов договоров, являющихся предметом настоящего проекта статей, было бы весьма опасным шагом, если учесть, что основная задача состоит в том, чтобы как можно меньше отходить от положений Конвенции 1969 года. Глубокое единство всех этих правовых режимов зиждется на основополагающем значении духа согласия, и именно этот дух согласия присутствует во всех положениях Конвенции 1969 года.

7) Во-вторых, при внимательном изучении объемистых трудов Комиссии международного права, посвященных праву договоров, заключаемых между государствами, можно отметить, что Комиссия неоднократно старалась ввести в этом вопросе разграничения, которые, вкратце говоря, являются классическими: двусторонние и групповые договоры (не говоря уже об общих многосторонних договорах), договоры, заключенные в официальной форме, и договоры, заключенные в упрощенной форме, и т. д. .., и то, что она, в конечном счете, отказалась от систематической ссылки на классификации, ограничиваясь в отдельных статьях проведением в максимально простых и точных выражениях различий, цель которых всегда ограничена целью данной статьи.

¹⁵ В качестве примера можно привести вопрос, поставленный г-ном Ушаковым на двадцать пятой сессии Комиссии международного права (Ежегодник..., 1973 год, том I, стр. 242, 1238-е заседание, пункт 76) или замечание представителя Израиля в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1404-е заседание, пункт 14).

Эта позиция Комиссии отвечает желанию сохранить для всех договоров единство применяемого режима и избежать всякой ссылки на концепции теоретического порядка: необходимо остаться верным этому принципу.

8) Остается рассмотреть вторую фразу предложенного текста, в которой содержится ссылка на статью 3 с Конвенции 1969 года. Она касается вопроса, который не является важным, но на который следует обратить внимание Комиссии международного права. Уже говорилось о происхождении этого текста, добавленного на Конференции по инициативе Редакционного комитета, для того чтобы ослабить опасения некоторых государств в связи с тем, что из сферы действия будущей Конвенции о праве договоров могут выпасть так называемые «трехсторонние» договоры¹⁶, то есть, в частности, такие договоры, согласно которым два государства, договорившиеся между собой об оказании помощи или осуществлении поставок, присоединяют к своему соглашению в качестве третьей стороны какую-либо международную организацию, на которую возложено осуществление некоторых операций или контроль за их осуществлением (например, передача расщепляющих материалов). Чтобы избежать полного выпадения подобных договоров из сферы действия этой кодификации, было принято различать две группы договорных отношений в рамках трехстороннего договора: отношения между государствами, подпадающие в силу прямого на то указания под действие Конвенции 1969 года, и прочие отношения, то есть отношения между государствами и организацией, осуществляемые в соответствии со сложившимися обычаями.

9) Это импровизированное решение, закрепленное статьей 3 с, представляет собой искусный, но спорный выход. С точки зрения принципов не показано, что таким образом можно, не нарушая единства договора, нарушить единство договорного режима, особенно в таком договоре, где различные стороны не находятся в равном положении по отношению одна к другой: разве не бывает так, что организация почти постоянно вмешивается в отношения между государствами? Однако какой бы ни была оценка статьи 3 с в рамках нынешней системы Конвенции 1969 года, следует признать, что подобная статья утратит свое юридическое значение с того момента, когда нормы Конвенции 1969 года будут в максимальной возможной степени распространены на договоры между государствами и международными организациями, как это предусматривается

осуществить посредством настоящего проекта статей. Таким образом, вполне естественно устранить положение статьи 3 с Конвенции 1969 года и восстановить единство режима договорных отношений.

Возможно, предложенная редакция чересчур отягощает вводную статью и эта статья должна быть столь же сжатой, как и соответствующая статья Конвенции 1969 года; в этом случае на последующей стадии следует найти более подходящее место для данного положения.

Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

а) «договор, заключенный между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями» означает международное соглашение, заключенное в письменной форме между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями и регулируемое в основном общим 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 наименования¹⁷.

КОММЕНТАРИИ

1) Текст Конвенции 1969 года воспроизводится буквально, за исключением двух новых элементов, внесенных в формулировку «регулируемое международным правом» путем добавления слов «в основном» и «общим». Как будет показано ниже, эти два небольших добавления, и особенно первое, не являются абсолютно необходимыми, но они являются полезными; в остальном, поскольку об исключении из сферы действия проекта статей соглашений, не заключенных в письменной форме, Комиссия международного права приняла решение с самого начала, данная статья не нуждается в комментариях¹⁸.

2) Выражение «в основном» внесено с целью разрешить затруднения, которые могут возник-

¹⁷ Соответствующее положение Конвенции 1969 года: «Статья 2. Употребление терминов»

1. Для целей настоящей Конвенции: 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 нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

¹⁸ См. доклад Подкомитета по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями (Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение, пункт 7; см. также Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 239, документ A/CN.4/258, пункт 80, и Ежегодник..., 1973 год, том II, стр. 87, документ A/CN.4/271, пункт 9.

¹⁶ См. Ежегодник..., 1973 год, том I, стр. 241—242, 1238-е заседание, пункт 75. См. также *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. 7.

нуть в связи с определением различия между «договорами» и «контрактами». Общеизвестно, что различие между договором и контрактом государства может быть проведено, исходя из того права, которое призвано регулировать эти акты: договор регулируется международным правом, в то время как контракт регулируется внутригосударственным правом, выбранным сторонами. Если стороны не указали в достаточно ясных выражениях свои намерения по этому вопросу, то при его толковании следует принимать во внимание предмет договора и обстоятельства, связанные с его заключением¹⁹. При работе по подготовке Конвенции 1969 года эта проблема вовсе не была предметом особого внимания. Имеет ли она какие-либо особые аспекты в отношении международных организаций?

3) На первый взгляд, этот вопрос возникает точно так же и в отношении договоров между государствами, и в отношении договоров между государствами и международными организациями или двумя или более международными организациями. Однако некоторые члены Комиссии международного права подчеркнули, что эта проблема будет иметь большее значение для международных организаций в силу особых функций, осуществляемых некоторыми из них в финансовой, торговой или научной областях²⁰, или в силу того, что на практике «существуют соглашения, которые в каких-то отношениях регулируются международным правом, а в других — правом конкретного государства»²¹. Это действительно весьма интересные и имеющие большое значение на практике вопросы, вытекающие скорее из права международных и транснациональных контрактов, нежели из права договоров, хотя в посвященной им юридической литературе можно найти много работ, написанных специалистами по международному публичному праву²². Впрочем, под сомнение ставится, в первую очередь, режим отдельных контрактов, заключенных между государствами и организациями, с одной стороны, и частными лицами — с другой; речь идет, таким образом, «о международных соглашениях», которые по этой последней теории не вошли бы в сферу применения ни Конвенции 1969 года, ни настоящего проекта статей. Очевидно, по этой причине Комиссия международного права глубоко-

¹⁹ См. арбитражное решение от 10 июня 1955 года по делу [между Соединенным Королевством и Грецией] о товарах, не доставленных к месту назначения (United Nations, *Reports of International Arbitral Awards* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 63.V.3), p. 65).

²⁰ Г-н Кирией (*Ежегодник...*, 1973 год, том I, стр. 256, 1241-е заседание, пункт 20).

²¹ Г-н Уштор (*там же*, стр. 261, 1242-е заседание, пункт 21).

²² См. ссылки D. P. O'Connell, *International Law*, 2nd ed. (London, Stevens, 1970), vol. II, pp. 976 *et seq.*; также в отношении другой, но аналогичной проблемы см. A. Broches «The Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1972-11 (Leyden, Sijthoff, 1973), vol. 136, p. 330.

ко не рассматривала этот вопрос в ходе подготовки проекта статей о праве договоров²³.

4) Так или иначе, вполне можно обсудить проблему, возникающую в том случае, когда какой-либо договорный акт, связывающий международную организацию с государством или с другой международной организацией, регулируется, с одной стороны, международным правом и, с другой стороны, — внутренним правом какого-либо государства. Подобный вариант, возможно, возникает не так часто, однако в нем нет ничего необычного или вызывающего удивление. По существу, нередки случаи, когда какая-либо юридическая ситуация, относящаяся к международному праву, в своих отдельных аспектах подпадает под действие норм и понятий внутригосударственного права; в этом заключается довольно часто встречающееся явление отсылки²⁴ в его широком смысле. Договор, регулируемый международным правом, вполне может отсылать к внутригосударственному праву по вопросам, которые в настоящее время обычно относятся к компетенции последнего, например процедура передачи собственности, режим страхования, выбор валюты. С другой стороны, договорный акт, который в качестве контракта подпадает под действие оговоренного внутригосударственного права одной или нескольких стран, может в отдельных своих аспектах подпадать под действие международного права, и не только потому, что эти нормы международного права являются неотъемлемой частью применяемой системы внутригосударственного права (что само собой разумеется), но и потому, что стороны контракта непосредственно договорились об этом или это оговаривается в договоре, применяемом в подобных случаях²⁵.

²³ См. *Ежегодник...*, 1965 год, том I, стр. 7 англ. текста, 776-е заседание, пункты 49 и далее, и 77-е заседание, и *там же*, том II, стр. 12 англ. текста, пункт 6 замечаний и предложений Специального докладчика относительно проекта статьи I, пункт 1 а, и ссылки.

²⁴ Следует, однако, подчеркнуть, что эта отсылка к нормам внутригосударственного права в некоторых отношениях порождает большие неудобства, что происходит либо потому, что трудно определить, какое внутригосударственное право подлежит применению, либо потому, что нарушается единство применяемого режима; вот почему во многих случаях отмечается тенденция к применению норм международного публичного права вместо норм внутригосударственного права; последним примером этого является определение режима акционерного общества, которое Международный Суд перенес с внутригосударственного права на международное публичное право, когда этот режим был поставлен под сомнение дипломатической защитой в деле *Barcelona Traction* (Barcelona, Traction, Light and Power Company Limited, *I. C. J. Reports 1970*, p. 3). См. P. Reuter, «L'extension du droit international aux dépens du droit national devant de juge international», *Mélanges offerts à Marcel Watine—le juge et le droit public* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974), vol. I, p. 241.

²⁵ В статье 42 Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств дается хороший пример указанного предположения, так как в ней предусматривается, что в рамках договорного режима, в принципе подпадающего под действие

5) Но подобные предложения в принципе не вызывают затруднений. По существу, общий правовой режим, применяющийся «в основном», имеется всегда, и именно он позволяет определить, является ли данный договорный акт договором или контрактом. Вот почему, если Комиссия международного права желает устранить всякие связанные с этим вопросом сомнения, то можно добавить выражение «в основном». Тем не менее речь идет о более значительном уточнении текста Конвенции 1969 года, однако это уточнение не является абсолютно необходимым и непосредственно не вызвано особенностями договоров, являющихся предметом настоящего проекта статей. Таким образом, Комиссии надлежит уравновесить преимущества и недостатки этого уточнения.

6) Упоминание в предлагаемой статье «общего международного права», напротив, имеет целью уточнить момент, присущий соглашениям, заключаемым международными организациями. Можно предположить, что международная организация создала свою весьма разработанную правовую систему и намеревается полностью распространить действие этой системы на какой-либо договорный акт. Это, например, могло бы относиться к финансовому учреждению, принявшему «постановления», «своды правил», директивы, полностью регулирующие отношения, которые могут возникнуть между этой организацией и государством в рамках финансовой операции, конкретно закрепленной договорным актом между этой организацией и этим государством. Подобную ситуацию можно было бы рассматривать как включение договорного акта в сферу действия системы специального международного права, полностью установленной этой организацией. Можно было бы сделать еще более общее предположение о том, что в данном случае имеют место отношения между организацией и государствами-членами, на которые в целом не распространяется действие общего международного

оговоренного внутригосударственного права, могут быть также приняты во внимание некоторые аспекты, взятые из международного права. Ср. комментарий А. Брошес (*loc. cit.*, pp. 387—391). Если, например, имеет место выдача ссуды какой-либо международной финансовой организацией какому-либо государству на основе соглашения между ними и если в этом соглашении с достаточной ясностью не уточняется подлежащая применению правовая система, требуется определить, какая система «в основном» подлежит применению. Ни ссылка на какую-либо «замороженную» в данный момент систему внутригосударственного права, ни ссылка на общие принципы права, ни какая-либо другая транснациональная ссылка не означает, что международное публичное право будет «в основном» регулировать данный договорный акт и что толкователь имеет дело с договором, и тем более это не относится к оговорке, согласно которой права и обязанности сторон не могут быть изменены путем одностороннего акта одной из сторон. Ср. А. Брошес, «International legal aspects of the operations of the World Bank», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1959-III*, vol. 98 (Lieden, Sijthoff, 1960), p. 301.

права, а распространяется действие этой безусловно специальной системы, которую можно считать международной системой, хотя по многочисленным признакам она существенно отходит от «классических» признаков международного публичного права. Возможно, исходя именно из предположений подобного рода, было бы обоснованным допустить, что эти договорные акты, отнюдь не являясь «контрактами, регулируемыми внутригосударственным правом», больше не будут считаться «договорами, регулируемыми общим международным публичным правом», и именно в этом будет обоснование для добавления прилагательного «общее» к выражению «международное право», как это предложено в рассматриваемом проекте статьи.

7) Однако до сих пор рассуждения носили отвлеченный характер. Соответствует ли только что рассмотренная ситуация реальным проблемам современного международного сообщества? Специальный докладчик через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций проконсультировался по этому вопросу с рядом международных организаций и смог заключить, что в целом уместность упомянутого предположения в настоящее время не проявляется со всей ясностью²⁶. Тем не менее, по мнению Специального докладчика, нельзя забывать, что международные организации, несмотря ни на что, все время развиваются, и, каковы бы ни были сомнения относительно темпов развития, при попытке кодификации следует принимать во внимание неизбежное будущее. Таким образом, следует учитывать возможные последствия основополагающего принципа, на котором основываются предыдущие соображения и который постоянно встречается в настоящей работе, — принципа, заключающегося в том, что в каждой организации существует ряд норм, составляющих право, присущее этой организации, и устанавливающих предел для применения *общих* норм международного публичного права в том, что касается договоров. Этот принцип не является плодом научного воображения; он торжественно закреплен статьей 5 Конвенции 1969 года:

²⁶ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 101, документ A/CN.4/271, пункт 83. Можно отметить, однако, что за исключением МБРР, от финансовых учреждений, которые скорее всего могли бы заинтересоваться этим вопросом, никакой информации не поступало. Однако в связи с тем, что проведенным анализом можно сделать уже более конкретные предположения. Так, например, Организация Объединенных Наций в целях создания практического механизма для поддержания мира может заключать соглашения, которые в большей степени, чем международным правом, будут регулироваться не только Уставом, но и сложной системой административных и финансовых решений и норм, составляющих специальное право Организации Объединенных Наций. Европейские сообщества, которые все теснее объединяются в систему, близкую к федеративной, неохотно допускают идею «внутренних» соглашений в рамках сообществ; ср., однако, решение Суда европейских сообществ по делу 2—68 (*Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1968* (Luxembourg), vol. XIV-V, p. 635); и P. Reuter, *Organisations européennes* (Paris, P. U. F., 1965), pp. 267—268.

Настоящая Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

8) Эта оговорка, касающаяся «соответствующих правил данной организации», является закреплением внутренней автономии организации и, как писал Специальный докладчик в 1973 году:

[Этот принцип] признает существование собственного права каждой организации и его приоритет в области договоров над общими нормами права договоров. Как уже отмечалось, и это следует еще раз повторить, то, что обосновано в отношении договоров между государствами, «принятых в рамках международной организации», должно быть еще более обосновано в отношении заключенных «в рамках международной организации» соглашений, участниками которых является международная организация или некоторые из ее органов²⁷.

Таким образом, Специальный докладчик именно с учетом изменений в будущем, а также важности этих принципов предложил уточнения к тексту Конвенции 1969 года для того, чтобы привести его в соответствие с особыми условиями международных организаций.

Статья 2, пункт 1 d²⁸

«Оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора, заключенного между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, посредством которого они желают исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или к данной международной организации.

КОММЕНТАРИЙ

Нет никакого видимого теоретического или практического основания отходить от определения оговорки, данного в Конвенции 1969 года. Тем не менее можно отметить, что уже одно участие международных организаций в междуна-

²⁷ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 101, документ A/CN.4/271, пункт 84.

²⁸ Соответствующее положение Конвенции 1969 года:

«Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

...
d) „оговорка“ означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству».

(Описание положений проектов статей, которые, в конечном счете, должны соответствовать определениям, данным в подпунктах b, c, g и h пункта 1 статьи 2 Конвенции 1969 года, будет предпринято при рассмотрении статей, касающихся вопроса, рассмотренного в этих определениях.

родных договорах может объяснить отсутствие практики оговорок в деятельности международных организаций²⁹. Те некоторые редакционные изменения, которые внесены в соответствующие положения Конвенции 1969 года, не требуют особых замечаний.

Статья 2, пункт 1 e³⁰

«Участвующее в переговорах государство», означает государство, которое принимало участие в составлении и принятии текста договора; «участвующая в переговорах организация» означает организацию, которая в качестве возможной стороны этого договора принимала участие в составлении и принятии текста этого договора.

КОММЕНТАРИЙ

Международную организацию невозможно приравнивать к государству в том, что касается определения участия в переговорах. Часто случается, что какая-либо организация принимает участие в составлении и принятии текста договора, стороной в котором она не будет. В современной практике ее участие в составлении и принятии договоров между государствами принимает самые различные формы: подготовка проекта договора международными секретариатами или специализированными органами, обсуждение и изменение этого проекта в рамках какого-либо органа организации, подписание высшим должностным лицом организации или председателем какого-либо органа проекта, принятого на основании прений в рамках одного из органов организации, и т. д. ... Все это не мешает договору оставаться договором между государствами и не становится договором между государствами и организациями или двумя или более организациями. В этой связи подобный договор подпадает под положения Конвенции 1969 года; таковым является смысл статьи 5, которая предусматривает, что Конвенция, в частности, применяется:

к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

Если это верно в отношении договоров, принятых «в рамках организации», то это в еще большей степени верно в отношении договоров, принятых «под эгидой организации», договоров, в

²⁹ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 213 и 236, документ A/CN.4/258, пункты 12 и 70.

³⁰ Соответствующее положение Конвенции 1969 года:

«Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

...

e) „участвующее в переговорах государство“ означает государство, которое принимало участие в составлении и принятии текста договора».

составлении которых организация принимала участие³¹.

Как представляется, для того чтобы избежать всех возможных неясностей, достаточно уточнить, что настоящий проект статей может регулировать лишь те случаи, при которых международная организация принимала участие в составлении и принятии текста договора на тех же условиях, что и государства, то есть с тем, чтобы впоследствии статья одной из сторон договора, который будет заключен на основе этого текста.

*Статья 2, пункт 1 f*³²

«Договаривающееся государство» или «договаривающаяся организация» означают государство или организацию, которые согласились на обязательность для них договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет.

КОММЕНТАРИИ

Изменение только формы соответствующего текста Конвенции 1969 года не нуждается в комментариях.

Два других определения, приведенные в пунктах 1 g и 1 h статьи 2 Конвенции 1969 года, могут быть с пользой рассмотрены в плане применения их положений в отношении договоров между государствами и международными организациями или между двумя и более международными организациями лишь после рассмотрения тех принципиальных положений Конвенции 1969 года, где затрагиваются соответствующие вопросы, а именно понятия «участник» и «третье государ-

³¹ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 227, документ A/CN.4/258, пункт 51. Можно привести дополнительное замечание, для того чтобы показать, как «участие» международных организаций в составлении и реализации договоров между государствами может стать неотъемлемым атрибутом без того, чтобы эти договоры утратили свой характер договора между государствами. Нередко случается, по крайней мере в отношении отдельных положений второстепенного порядка, что учредительные акты предусматривают упрощенную процедуру пересмотра, позволяющую самой организации на основании акта, исходящего исключительно от одного или нескольких ее органов, приступить к пересмотру. В этом случае весь пересмотренный учредительный акт, как и ранее, подпадает под действие Конвенции 1969 года, даже в отношении его пересмотренных положений. Нельзя предположить, чтобы эти последние подпадали под действие настоящего проекта статей. Следовательно, например, недействительность, которая может быть вызвана тем обстоятельством, что процедура пересмотра не была соблюдена, определялась бы статьей 43 Конвенции 1969 года, в соответствии с положениями которой недействительность договора может явиться следствием его положений.

³² Соответствующее положение Конвенции 1969 года:

«Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

...
i) „договаривающееся государство“ означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли этот договор в силу или нет».

ство». Первые попытки рассмотреть эти положения показали, что речь идет о весьма сложном вопросе.³³

*Статья 2, пункт 1 i*³⁴

«Международная организация» означает «межправительственную организацию».

КОММЕНТАРИИ

1) Сохранение в этом проекте статьи в неизменном виде определения, данного в Конвенции 1969 года, не вызывает каких-либо трудностей в том, что касается исключения неправительственных организаций, хотя вполне вероятно, что некоторые неправительственные учреждения, например Международный комитет Красного Креста, заключают договорные акты, аналогичные договорным актам межправительственных организаций. Несмотря на позитивные моменты этого определения, его сохранение связано с двумя последствиями, требующими некоторых замечаний.

2) Во-первых, в этой формулировке не дается определения организации по отношению к другим межправительственным учреждениям, таким как международная конференция или подразделения, составляющие в рамках международной организации единицу, пользующуюся определенной автономией по отношению ко всей организации, каким бы ни было ее название («организация», «вспомогательные органы», «приданные органы» и т. д.). Но на практике можно заметить, что в отношении самого понятия почти нет каких-либо неясностей. Конвенция 1969 года также воздержалась от определения понятия «государство», и это было сделано вполне правильно: определение столь общих терминов почти всегда приводит к таким теоретическим положениям, широкого принятия которых добиться трудно и ценность которых ограничивается предположениями исключительного порядка.

3) Во-вторых, это определение «международной организации» имеет одно весьма важное последствие: договоры всех международных организаций, как региональных так и всемирных, регули-

³³ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 230 и 231, документ A/CN.4/258, пункты 58—60; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 89—91, документ A/CN.4/271, пункты 23—33; замечания представителя Федеративной Республики Германии (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1402-е заседание, пункт 22*); замечания г-на Пинто (*Ежегодник...*, 1973 год, том I, стр. 254, 1241-е заседание, пункт 6); г-на Ушакова (*там же*, стр. 255 и 256, пункты 10, 11 и 17); г-на Кирия (*там же*, стр. 257, пункты 26 и 27); г-на Таммеса (*там же*, стр. 259, 1242-е заседание, пункты 5 и 6); г-на Уштора (*там же*, стр. 262, пункт 25) и сэра Фрэнсиса Вэллета (*там же*, стр. 264, пункт 45).

³⁴ Соответствующее положение Конвенции 1969 года:

«Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

...
i) „международная организация“ означает межправительственную организацию».

руются этим проектом статей. В этой связи Специальный докладчик уже в 1972 году³⁵ выразил мнение, уже подкрепленное позицией преобладающего числа членов Подкомитета Комиссии международного права, которому было поручено подготовить исследование по этому вопросу: а priori в высшей степени желательно, чтобы сфера применения проекта статей распространилась на соглашения всех международных организаций без какого-либо различия между ними. Подобной позиции придерживается уже Конвенция 1969 года, которая непосредственно этот вопрос не рассматривает, но многие положения которой касаются международных организаций без проведения между ними какого-либо различия; было бы весьма нежелательно отходить от концепции, принятой в Конвенции 1969 года. С другой стороны, кодификация, помимо стабилизации развития юридических норм, связана с их унификацией: какой вес в области права договоров будет иметь кодификация, не охватывающая, например, договоров, заключенных региональными организациями³⁶?

4) В рамках Комиссии международного права эта проблема была предметом неослабного внимания. Некоторые члены Комиссии затронули весьма обширную область права международных организаций и признали возможность ограничить сферу действия проекта статей определенными организациями; некоторые даже рекомендовали это решение, основываясь на прецеденте проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями³⁷, который относится лишь ко всемирным организациям.

5) Таким образом, Специальный докладчик приступил к новому изучению этого вопроса. Вполне очевидно, что наибольшая часть юридических норм, касающихся международной организации, по праву и по существу являются нормами самой данной организации; речь идет, в первую очередь, о нормах, предусмотренных в ее учредительном акте, в соглашениях, заключенных ею или государствами, являющимися ее членами, по поводу ее статуса, например в том, что касается иммунитетов, связанных с ее функционированием; право данной организации составляют также нормы, выработанные ею самой для своей административной и финансовой деятельности, а иногда она получает подобные полномочия в отношении государств, являющихся ее членами, или частных лиц, на которых распространяется ее компетенция. Эти нормы в разных организациях различны. Возможно, целесообразно

³⁵ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 238, документ A/CN.4/258, пункт 77; см. также Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение, пункт 8.

³⁶ Ежегодник..., 1973 год, том I, стр. 240, 1238-е заседание, пункт 71.

³⁷ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 340, документ A/8410/Rev.1, глава II, D.

унифицировать эти нормы в различных организациях, по крайней мере по отдельным аспектам. В этом случае будет создан проект конвенции, подобно тому, как это было сделано Комиссией международного права в отношении проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями³⁸, принятого на ее двадцать третьей сессии и представленного на рассмотрение международной конференции, которая должна состояться в 1975 году.

6) При составлении подобного проекта использовались методы, подобные применяемым при разработке *единообразного права*, или, если использовать сильное выражение, «сравнительного органического права»³⁹. Поэтому естественно ограничить унификацию некоторыми специальными аспектами норм права каждой организации; еще более естественно ограничить ее *отдельными организациями, имеющими черты, поддающиеся сопоставлению*. И действительно, стремление к преодолению с помощью договора различий, в результате которых какая-либо организация имеет черты, неизбежно и законно отличающие ее от всех остальных, безусловно обречено на неудачу. Вот почему вышеупомянутый проект ограничен весьма конкретным вопросом и группой организаций, имеющих общие черты.

7) действительно ли затрагивается предположение подобного рода, когда речь идет о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями? *Очевидно, нет*: для этих договоров по существу характерно связывать организацию с одним или несколькими государствами, с другой или несколькими другими организациями, и подобные договоры приобретают обязательную силу и свой режим не на основе права международной организации, а только на основе норм общего международного права, которые действуют в отношении как государств, так и международных организаций⁴⁰. Эта обязательная сила и этот режим фактически созданы уже сейчас: уже многие годы заключаются тысячи договоров подобного рода; они действуют и действовали на основе глубокого убеждения государств и организаций в том, что эти договоры имеют определенное юридическое значение, аналогичное значению договоров между государствами.

³⁸ Это единственный аспект права международных организаций, ставший предметом *единообразного права*.

³⁹ Выражение, употребленное в Шестом комитете представителем Заира (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1399-е заседание, пункт 18*).

⁴⁰ Весьма четкое объяснение этого различия см. в заявлении делегации Соединенных Штатов Америки на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров [*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. 43, eighth meeting of the committee of the Whole, para. 20].

ми. Следовательно, поскольку, например, договор между какой-либо всемирной организацией и какой-либо региональной организацией имеет юридическое значение и его правовой режим не может зависеть ни от права всемирной организации, ни от права региональной организации, следует признать, что его юридическое значение зависит от общего международного права.

8) Работа, осуществляемая в настоящее время Комиссией международного права, направлена лишь на то, чтобы изучить, следует ли вносить в документы, действующие в отношении договоров между государствами, какие-либо изменения или дополнения, для того чтобы они были применимы к договорам международных организаций, а не на то, чтобы унифицировать нормы права каждой международной организации. Поэтому нет никаких оснований исключать из сферы применения проекта статей договоры, сторонами в которых являются какие-либо особые категории организаций: это было бы равносильно смешению норм общего международного права с нормами права каждой организации или, в лучшем случае с нормами сравнительного права. Эта ошибка была бы столь же серьезной, как если бы авторы Конвенции 1969 года захотели ограничить сферу действия этой Конвенции договорами, заключенными отдельными государствами, имеющими сходные конституционные или политические режимы.

9) Это не означает, что можно пренебречь тем, что отдельные аспекты взаимосвязи между общим международным правом и правом каждой организации могут вызвать сложные проблемы, касающиеся терминологии и существа вопроса; однако Конвенция 1969 года встретила с подобными проблемами и разрешила их в том, что касается взаимосвязи между общим международным правом и конституционным правом государств; она встретила с проблемами в отношении организаций и выдвинула общее правило, которое должно их разрешить: оговорку о соответствующих правилах каждой организации (статья 5).

10) Различие между нормами общего международного права и нормами права отдельной организации, которое только что было детально рассмотрено, связано не только с вопросом о том, договоры каких организаций подпадают под действие проекта статей, а имеет гораздо большее значение. Именно это различие должно в сомнительных и спорных случаях определить, подпадает или нет какой-либо вопрос под действие этого проекта статей: этот последний имеет своей целью не выработку системы единообразного права, основанной на сравнительных нормах права из числа норм права каждой международной организации, а выявление и разработку норм, необходимых для укрепления и развития устойчивой практики, признающей юридическое значение договоров международных организаций без учета особых черт каждой из этих организаций.

Статья 2, пункт 2⁴¹

Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящих статьях, не затрагивают употребления этих терминов в том значении, которое может быть придано им во внутреннем праве любого государства или в праве любой международной организации.

КОММЕНТАРИЙ

1) Изменение пункта 2 статьи 2 Конвенции 1969 года поднимает лишь один, связанный с терминологией, вопрос, который, возможно, имеет существенное значение: следует ли ссылаться на «внутреннее право» организации, подобно тому, как Конвенция 1969 года делает это в отношении «внутреннего права» государства, или же целесообразнее, как это сделано в предложенных выше текстах, употребить выражение «право международной организации»? Эта терминологическая дилемма выходит за рамки пункта 2 статьи 2 Конвенции 1969 года; в этой конвенции «внутреннее право» [государств] упоминается также в статьях 27 и 46; таким образом, мы еще встретимся с вопросом, только что возникшим в связи с этими статьями.

2) В ходе своей работы Комиссия международного права иногда употребляла выражение «внутреннее право международной организации», и это выражение ни у кого не вызвало возражения или замечания⁴². Тем не менее следует признать, что это выражение может дважды привести к неясности. Во-первых, слово «внутреннее» часто употребляется как противопоставление слову «международное»; здесь это не может иметь место, поскольку это выражение употребляется в отношении совокупности норм, составляющих международное «специальное» право «международной организации», а не «национальное» право⁴³. С другой стороны, поскольку выражение «внутреннее право» прежде всего относится к государственному праву, оно тем самым подразумевает не имеющую каких-либо пробелов иерархическую правовую систему, унифицированную централизованным законодательным и судебным аппаратом; можно утверждать, что это выражение мало подходит ко всей системе права какой-либо организации. По существу, в большинстве случаев эта последняя система в целом сохраняет чер-

⁴¹ Соответствующее положение Конвенции 1969 года: «Статья 2. Употребление терминов

...
2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящей Конвенции, не затрагивают употребления этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства».
⁴² См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 220, документ A/CN.4/258, пункт 33, и *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 101, документ A/CN.4/271, пункт 83.

⁴³ Выступления г-на Таммеса и г-на Квентина-Бакстера на двадцать пятой сессии Комиссии международного права (*Ежегодник...*, 1973 год, том I, стр. 259 и 263, 1242-е заседание, пункты 7 и 38).

ты международного права, характеризующегося отсутствием подлинной законодательной власти, а также отсутствием судебной власти и принуждения со стороны организации по отношению к государствам, являющимся ее членами. Определение «внутренние» может относиться лишь к нормам, регулирующим отношения организации со своими агентами, правилам процедуры органов организации и «внутренним» постановлениям административного и финансового порядка; так иногда называются «внутренние» отношения и решения, касающиеся этих элементов, не являющихся важной стороной деятельности организации. Поэтому можно утверждать, что выражение «внутреннее» является неясным и что слишком часто отношения между организацией и государствами, являющимися ее членами, настолько аналогичны отношениям, регулируемым общим международным правом, что их нельзя называть «внутренними».

Эти возражения, связанные с употреблением выражения «внутреннее право международной организации», не являются абсолютно убедительными с точки зрения логики, однако эти выражения имеют дополнительные значения, которых, вероятно, целесообразно было бы избежать, и поэтому было употреблено более нейтральное выражение «право международной организации».

Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей⁴⁴

Тот факт, что настоящие статьи не применяются к международным соглашениям, заключенным между международными организациями и другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями, и к соглашениям между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями не в письменной форме, не затрагивает:

а) юридической силы таких соглашений;

⁴⁴ Соответствующее положение Конвенции 1969 года: «Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящей Конвенции»

Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами и другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает:

а) юридической силы таких соглашений;

б) применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они подпадают бы в силу международного права, независимо от настоящей Конвенции;

в) применения настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права».

б) применения к ним любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они подпадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

с) применения настоящих статей к отношениям между государствами и организациями или между организациями, когда эти отношения регулируются международными соглашениями, участниками которых являются также другие субъекты международного права, не являющиеся государствами или международными организациями.

КОММЕНТАРИИ

1) Использование текста, аналогичного тексту статьи 3 Конвенции 1969 года, ставит более сложные проблемы, чем это представляется на первый взгляд. Действительно, недостаточно заменить некоторые термины другими: следует учесть последствия, к которым приведет сочетание статьи 3 Конвенции 1969 года со статьей 3 проекта статей. Тот факт, что принимается проект статей, действие которого распространяется на соглашения между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями, вынуждает расчленить простое понятие «другие субъекты международного права, не являющиеся государством», упоминающееся в статье 3 Конвенции 1969 года, на два элемента: «международные организации», с одной стороны, и «другие субъекты международного права, не являющиеся государствами или международными организациями», — с другой стороны.

2) В соответствии с таким анализом среди соглашений, к которым Конвенция 1969 года не применяется, можно различать следующие категории⁴⁵:

соглашения, заключенные в письменной форме: 1) соглашения между государствами и международными организациями, 2) соглашения между двумя или несколькими международными организациями, 3) соглашения между государствами и другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями, 4) соглашения между международными организациями и другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями, 5) соглашения между двумя или несколькими другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями;

соглашения, не заключенные в письменной форме, соответствующие пяти вышеупомянутым

⁴⁵ К указанным категориям можно добавить еще те международные соглашения, участниками которых одновременно являются государства, международные организации и другие субъекты международного права, не являющиеся государствами или международными организациями, однако можно считать, что к соглашениям такого рода применяется статья 3 с проекта статей.

категориям, и соглашения между государствами, заключенные не в письменной форме.

3) Проблема состоит в том, чтобы распределить между Конвенцией 1969 года и проектом статей соглашения, на которые ни эта конвенция, ни проект статей непосредственно не распространяются и на которые, однако, положения либо одного, либо другого из этих документов, возможно, могли бы распространяться в соответствии со статьей 3. Предположительно проект статей распространяется на описанные выше группы: 1) письменные соглашения между государствами и международными организациями; 2) письменные соглашения между двумя и несколькими международными организациями; естественно полагать, что положения проекта статей в большей мере, чем Конвенция 1969 года, подходят для того, чтобы в случае необходимости распространяться на соглашения, не заключенные в письменной форме (соответствуют группам 1 и 2), и, можно даже сказать, на соглашения группы 4 (независимо от того, заключены они в письменной форме или нет), то есть на соглашения между международными организациями и другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями. Остаются две группы, в отношении которых возможны колебания: группа 3 — соглашения между государствами и другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями, и группа 5 — соглашения между двумя или несколькими другими субъектами международного права, не являющимися государствами или международными организациями.

4) Ответ на этот вопрос может зависеть от того, какие субъекты права будут отнесены к этой оставшейся категории субъектов международного права: международные институты, такие как Святой престол⁴⁶, Международный комитет Красного Креста или Банк для международных расчетов? Восставшая сторона после ее признания? Или, может быть, индивиды? Для того чтобы устранить необходимость анализа, в отношении которого было бы трудно прийти к единому мнению, можно обратиться к другому соображению. Венская конвенция вступит в силу, безусловно, раньше проекта статей; кроме того, Венская конвенция является конвенцией, которая в действительности будет иметь более широкое применение; поэтому было бы естественно отнести к ней такие неопределенные случаи, как те, которые подпадают под категорию «субъекты международного права, не являющиеся государствами или международными организациями». Разумеется, проблема была бы в значительной

⁴⁶ Разумеется, если предположить, что, как утверждается, город Ватикан не является государством или что он не является участником рассматриваемого договора, но что «Святой престол» имеет статус стороны в договоре.

мере упрощена, если можно было бы доказать, что эта категория лишена какого-либо содержания и что касающиеся ее положения могут быть опущены; между тем, использование в Конвенции 1969 года этого выражения затрудняет поддержку идеи, в соответствии с которой государства и международные организации являются единственными субъектами международного права⁴⁷.

Статья 4. Настоящие статьи не имеют обратной силы⁴⁸

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых договоры между государствами и международными организациями или между двумя и более международными организациями подпадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей, они применяются только к договорам такого рода, заключенным после вступления в силу настоящих статей в отношении этих государств и этих организаций.

КОММЕНТАРИЙ

Принятие в статье 4 проекта статей текста, аналогичного тексту Конвенции 1969 года, основывается на том предположении, что проект статей предназначен для того, чтобы статья международной конвенцией, участниками которой смогут стать государства и, возможно, международные организации; в противном случае эта статья не имела бы смысла или ее следовало бы сформулировать по-другому. С самого начала своей работы⁴⁹ Специальный докладчик указывал на возникшую, таким образом, проблему; не ему надлежит ее решать, и данная статья не направлена на то, чтобы предрешать будущее данного вопроса.

* * *

Что касается статьи 5 Конвенции 1969 года, то очевидно, что в проекте статей не может быть статьи, аналогичной этой статье⁵⁰.

⁴⁷ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 36 и далее англ. текста, документ A/CN.4/144, комментарий к статье 3, пункты 2 и далее.

⁴⁸ Соответствующее положение Конвенции 1969 года:
«Статья 4. Настоящая Конвенция не имеет обратной силы»

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых подпадали бы договоры в силу международного права, независимо от Конвенции, она применяется только к договорам, заключенным государствами после ее вступления в силу в отношении этих государств».

⁴⁹ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 233—235, документ A/CN.4/258, пункты 64—67; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 92—95, документ A/CN.4/271, пункты 38—52.

⁵⁰ *Статья 5:*
«Настоящая Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации».

Статья 6. Правоспособность международных организаций заключать договоры⁵¹

Правоспособность международных организаций заключать договоры определяется соответствующими правилами каждой организации.

КОММЕНТАРИИ

1) Специальный докладчик уже посвятил вопросу о правоспособности международных организаций заключать договоры значительную часть своих предыдущих докладов⁵²; основываясь на теоретических и практических соображениях, он уже изложил Комиссии свои сомнения в отношении полезности и возможности предложения статьи о правоспособности международных организаций заключать договоры. В итоге прений, развернувшихся по этому вопросу в Комиссии международного права на ее двадцать пятой сессии, с учетом значения, придаваемого этому вопросу, и различий в выраженных мнениях, 6 июля 1973 года он счел возможным сделать следующий вывод:

Специальный докладчик, таким образом, делает из состоявшихся прений вывод, что он должен предложить один или несколько проектов статей о правоспособности. Поэтому он отказывается от мнения, которое было им высказано во втором докладе, предлагает выбор формулировок вместе с комментариями к ним и пытается найти такие решения, которые могли бы быть приемлемыми для возможно большего числа членов Комиссии⁵³.

2) Прения, проходившие в 1973 году в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, подтвердили выводы Комиссии международного права; несмотря на предвзятый характер выступлений, касавшихся договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, восемь государств из одиннадцати, касавшихся этой темы в ходе рассмотрения доклада Комиссии международного права, представили замечания по вопросу о правоспособности международных организаций заключать договоры⁵⁴; в этой связи с полным основанием отмечалось, что, независимо от того, какая будет окон-

чательная позиция, отраженная в проекте статей в будущем, необходимо получить по этому вопросу замечания правительств и международных организаций и что с этой целью следовало бы представить проект статей, касающихся правоспособности организаций заключать договоры⁵⁵.

3) В данных условиях Специальный докладчик предложил Комиссии международного права проект статьи 6, приведенный выше. Прежде чем прокомментировать ее составные части и показать, как она может удовлетворить различные, иногда противоречивые, интересы, проявившиеся в ходе прений, необходимо кратко изложить в общих чертах то положение, в котором оказался Специальный докладчик.

4) В ходе прений в Комиссии международного права проявились две тенденции, каждая из которых вызвана в равной степени достойными уважения стремлениями: первая тенденция к значительному расширению правоспособности международных организаций заключать договоры⁵⁶ и другая тенденция, обусловливаемая необходимостью уважать волю государств — членов организации, волю, выраженную прежде всего в учредительном акте организации. По этому вопросу неизбежно возникают противоречия, когда речь идет о решении конкретной проблемы, относящейся к конкретной организации. Однако Специальный докладчик надеется, что эти тенденции могут быть согласованы в отношении общих формулировок, которые должны найти свое место в проекте статей, поскольку эти формулировки должны обеспечивать большую гибкость, необходимую для того, чтобы приспособлять их к различному положению в каждой международной организации.

5) Действительно, наиболее важный вопрос состоит в том, обладают ли международные организации, всемирные и региональные, общие и специальные, *одинаковой* правоспособностью заключать договоры. На этот вопрос можно немедленно дать категорический отрицательный ответ. Действительно, что касается способности вырабатывать правовые акты любого характера, то в этом отношении каждая международная организация является весьма индивидуализированной единицей, которую нельзя заранее объединять с какой-либо другой организацией. Межправительственная организация, единственный вид организации, который следует рассмотреть здесь, основывается в действительности на договоре между государствами; каждая из них формируется в индивидуальном порядке в соответствии с волей ее основателей, а затем ее членов. Это один из вопросов, в отношении которых можно провести

⁵¹ Соответствующее положение Конвенции 1969 года: «Статья 6. Правоспособность государств заключать договоры».

Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры».

⁵² См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 218—222, документ A/CN.4/258, пункты 25—36; *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 92—95, документ A/CN.4/271, пункты 38—52.

⁵³ *Ежегодник...*, 1973 год, том I, стр. 268, 1243-е заседание, пункт 16.

⁵⁴ Ирак (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1397-е заседание, пункт 10*; Соединенные Штаты Америки (*там же, 1398-е заседание, пункт 7*); Белорусская Советская Социалистическая Республика (*там же, пункт 30*); Германская Демократическая Республика (*там же, 1399-е заседание, пункт 31*); Кения (*там же, 1401-е заседание, пункт 15*); Греция (*там же, пункт 44*); Бразилия (*там же, пункт 58*); Филиппины (*там же, 1402-е заседание, пункт 42*); Союз Советских Социалистических Республик (*там же, 1406-е заседание, пункт 20*).

⁵⁵ Соединенные Штаты Америки (*там же, 1398-е заседание, пункт 7*). Та же мысль была выражена в более общем плане Австрией (*там же, 1405-е заседание, пункт 7*).

⁵⁶ Например, позиция, выраженная г-ном Э. Хамбро на двадцать пятой сессии Комиссии международного права (*Ежегодник...*, 1973 год, том I, стр. 257, 1241-е заседание, пункт 30).

наиболее очевидное различие между государствами и международными организациями. Все государства без какого-либо исключения могут совершать одинаковые юридические акты: в отношениях между ними господствует *суверенное равенство*. Напротив, между организациями имеет место существенное неравенство: в отношении своей структуры и своих полномочий каждая полностью регулируется своим уставным документом, который сам предназначен для функций, отличающихся у различных организаций.

б) Из этого неизбежно следует, что если рассматривать конкретное содержание правоспособности международной организации, то эта правоспособность относится главным образом к собственному праву каждой организации⁵⁷. Конечно, теоретически можно представить себе, что кое-кто в связи с этим вопросом захочет подвести, как это можно было сделать в отношении других вопросов, ограниченное число отобранных организаций под действие единообразных норм. Однако тогда речь бы шла не о важном практическом вопросе, а о гораздо менее значительном вопросе, как, например, вопрос об иммунитете представителей государств, а также не о таком важном вопросе, как вопрос, касающийся самого существования организаций; полезность такого предприятия заранее представляется сомнительной, поскольку каждая организация соответствует конкретным нуждам и конкретному положению. Если правительства в каждом случае формируют правовую индивидуальность создаваемых ими организаций, то непонятно, почему после этого они попытались бы переделать некоторые отдельные, пусть даже похожие организации по единому образцу. Существуют яркие примеры, которые доказывают, насколько правительства не склонны объединить существующие организации, главным образом в отношении их правоспособности в области международных отношений⁵⁸.

⁵⁷ Заявление представителя Ирака в Шестом комитете: «...это право существует лишь в том случае, если оно признается нормами заинтересованных организаций» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет, 1397-е заседание, пункт 10*). Повидному, такой же вывод можно сделать из замечаний, представленных г-ном Ушаковым в ходе прений на двадцать пятой сессии Комиссии международного права (*Ежегодник... 1973 год, том I, стр. 255, 1241-е заседание, пункты 10 и далее*), в соответствии с которыми вопрос о правоспособности международных организаций заключать договоры не входит в рамки настоящего проекта статей.

⁵⁸ Нет более убедительного примера, чем европейские сообщества. Первое по времени создания, Европейское объединение угля и стали обладает правоспособностью, широко определяемой в пунктах 1 и 2 статьи 6 своего учредительного акта^a:

«Сообщество обладает правосубъектностью.

В своих международных отношениях Сообщество пользуется необходимой юридической правоспособностью для осуществления своих функций и достижения своих целей.

Однако тот же самый акт лишает Сообщество правоспособности заключать торговые соглашения в области угля и стали (статья 71). Европейское экономическое сообщество, правоспособность которого в области договоров опре-

7) В любом случае тот факт, что при решении задачи, порученной Специальному докладчику, следует исходить из конвенции 1969 года и что цель состоит в том, чтобы предложить адаптации и изменения, которые позволят распространить положения этой Конвенции на те договоры, сторонами в которых являются международные организации, означает, что целью данных статей не может быть стандартизация права, относящегося к правоспособности международных организаций. Как показано выше⁵⁹, эта задача, кроме того, не может рассматриваться как касающаяся группы аналогичных организаций, имеющих такие общие черты, которые позволяют предусмотреть общие положения, касающиеся их правоспособности. Если такая группа и существует, то не так-то легко ее определить, и в нее, вероятно, включались бы только незначительные организации. В любом случае, эта группа не включала бы организации системы Организации Объединенных Наций; даже специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии столь значительно отличаются друг от друга, что не может стоять вопрос о том, чтобы подвести их под действие «единообразного права» в отношении их внешних сношений; что касается Организации Объединенных Наций, то очевидно, что это совершенно особый случай, и невозможно даже представить, что ее положение можно сравнить с положением любой другой международной организации⁶⁰.

дляется более ограниченно, тем не менее получило правоспособность заключать торговые и тарифные соглашения (статья 113)^b. Государства-члены в значительной мере объединили учреждения трех сообществ путем нового договора от 8 апреля 1965 года^c, но тем не менее без изменения собственных прав каждого сообщества, в частности в области внешних сношений. Таким образом, в настоящее время три сообщества, которые включают те же государства-члены и те же органы, пользуются в отношении внешних сношений, и в частности в отношении заключения договоров, тремя совершенно различными режимами правоспособности, несмотря на усилия суда европейских сообществ расширить правоспособность Европейского экономического сообщества путем функционального толкования Римского договора. Таким образом, когда проводятся широкие тарифные переговоры, как, например, переговоры, известные под названием «Раунд Кеннеди» (заключительный акт от 30 июня 1967 года)^d, заключение сделок и договоров осуществляется в соответствии с нормами о компетенции, отличными в отношении угля и стали от норм, применимых к другим товарам.

^a Текст Договора, учреждающего Европейское объединение угля и стали, см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 261, p. 140.

^b Текст Договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество (известного как «Римский договор»), см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 298, p. 3.

^c Договор, учреждающий единый Совет и единую Комиссию европейских сообществ.

^d GATT, *Basic instruments and selected documents, Supplement No. 15* (Sales No. GATT/1968-1), p. 4.

⁵⁹ См. выше, пункт 6 комментария к пункту 1 i статьи 2.

⁶⁰ Следует также учитывать, что Комиссия международного права не может ни обсуждать отдельные юридические положения, ни истолковывать учредительные акты отдельных организаций.

8) Предыдущий анализ показывает, какой может быть цель проекта статей, посвященного правоспособности международных организаций: он должен напоминать основополагающие правила конституционной автономии каждой организации; поскольку каждая организация имеет свое собственное право, ее правоспособность определяется соответствующими правилами этой организации.

9) Однако предыдущие соображения не исчерпали проблему, и они нуждаются в двух уточнениях, прежде всего в направлении функциональной компетенции международных организаций, а затем в отношении выяснения вопроса о том, какой может быть роль общего международного публичного права в области правоспособности международных организаций заключать договоры.

10) Прежде всего, можно сказать, что речь ни в коей мере не идет об определении на идентичном уровне правоспособности международных организаций при попытках создать единообразное право, а о подтверждении ценности принципа, применяемого ко всем международным организациям в связи с их многообразием; этот принцип является принципом функциональной компетенции международных организаций: они имели бы в области договоров необходимую правоспособность для заключения любых договоров, необходимых для выполнения «их функций» и их задач или, проще говоря, «их целей»; именно для этого иногда используется теория функциональной компетенции международных организаций. Подобная концепция, кроме того, обязательно выходит за пределы внешних сношений и права договоров и распространяется на все полномочия, на всю компетенцию организации. Особенность этого анализа состоит в том, чтобы использовать понятия «цели», «задачи» и «функции» не для того, чтобы ограничить использование полномочий организаций, что является общепризнанным, а для того, чтобы создать *источник новой* компетенции: организации были бы автоматически компетентны заключать любые договоры, которые соответствуют их функциям и их целям, и было бы необходимо, чтобы в учредительном акте организации было явно выражено запрещение, с тем чтобы правоспособность организации была ограничена⁶¹.

11) Эта концепция нуждается в нескольких примечаниях. Как судебные прецеденты, на которых она основывается и к которым мы еще вернемся, так и доктрина, которой она руководствуется⁶²,

⁶¹ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, стр. 92, документ A/CN.4/271, пункт 39.

⁶² Именно к области толкования договоров Международный Суд отнес изучение некоторых проблем, касающихся компетенции Организации Объединенных Наций, в частности свое консультативное заключение по делу о некоторых расходах Организации Объединенных Наций [«Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)» (Advisory Opinion of 20 July 1962: *I. C. J. Reports*

прежде всего относятся к вопросу о толковании договоров. В данном случае речь идет о том, чтобы знать, требуют ли конкретные договоры, каковыми являются учредительные акты международных организаций, толкования, которое регулируется конкретными нормами. Такой характер постановки вопроса, даже если он не исчерпывает всех аспектов, представляется важным и решительно требует разработки проекта статей, цель которого состоит в том, чтобы расширить сферу применения норм Конвенции 1969 года.

12) Однако Конвенция 1969 года применяется, в соответствии со статьей 5, к «любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации», и она содержит две статьи (31 и 32), относящиеся к толкованию договоров. Но ни в ходе работы Комиссии международного права, ни в ходе работы Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров никогда не предусматривалось устанавливать особые нормы толкований в отношении учредительных актов международных организаций. Таким образом, если допустить в соответствии с судебной практикой и доктриной, что вопрос о правоспособности международных организаций заключать договоры относится к толкованию учредительных актов, то необходимо отметить, что Конвенция 1969 года не содержит в этой связи никаких положений в отношении проблем толкования, которые возникают в связи с учредительными актами международных организаций. Некоторые могут критиковать такое умолчание и даже утверждать, что Конвенция 1969 года, еще не вступившая в силу, никоим образом не запрещает утверждать, что в данной области существует конкретная норма, или желать создания подобной нормы. Тем не менее, поступая подобным образом, мы изменили бы Конвенцию 1969 года. В рамках работы Комиссии международного права трудно в настоящее время вступить на этот путь в нарушение директивы, которой мы до настоящего времени следовали.

13) Однако анализ Конвенции 1969 года приводит к еще более интересным и более конструктивным замечаниям. Она несколько не противодействует тому, чтобы путем толкования учредительных актов международные организации наделились способностью заключать договоры даже в случае, когда эта способность прямо не устанавливается в учредительном акте. Но тогда эта способность будет вытекать не только из текста или контекста, но и из того факта, что будет учитываться (пункт 3b статьи 31)

1962, p.157)]. Именно в этом плане данная проблема неоднократно рассматривалась Шарлем де Вишером, в частности в *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public* (Paris, Pédone, 1963), p. 140. Следует напомнить, в какой мере автор рассматривает эти вопросы, и пределы, которые он установил для телеологического толкования.

последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования.

Если обратиться к комментарию, который Комиссия международного права сделала в отношении этого положения в своем докладе Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, то можно отметить, что

выражение «согласие всех сторон» непременно должно означать «стороны в целом». Она [Комиссия международного права] опустила слово «все», просто чтобы избежать возможного неправильного представления о том, что каждая из сторон должна самостоятельно участвовать в практике, в то время как достаточно, чтобы она признала эту практику⁶³.

14) Эти выражения вызывают определенные дискуссии⁶⁴, в частности, когда их применяют к учредительным актам международных организаций⁶⁵, но они закрепляют две основные особенности вопроса о способности международных организаций заключать договоры: индивидуальный, особый для каждой организации характер способности заключать договоры, и разнообразие возможных решений. Индивидуальный, особый для каждой организации характер вытекает из характера учредительного акта, особого для каждой организации, а также из особого характера «практики» толкования учредительного акта в смысле статьи 31 Конвенции 1969 года. Непосредственно из этого вытекает разнообразие возможных решений: для некоторых организаций практика в отношении заключения договоров организацией является отрицательной, поскольку

⁶³ См. *Ежегодник...*, 1966 год, том II, стр. 222 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II, пункт 15 комментария к статье 27.

⁶⁴ Не выходит ли определенная таким образом «практика» за рамки толкования настолько, чтобы породить практику изменения соответствующего договора? Согласуется ли она с ясно выраженным или подразумеваемым соглашением или с обычаем?

⁶⁵ Если толковать дословно выражение в пункте 3b статьи 31 Конвенции 1969 года, то речь тогда шла бы лишь о практике сторон в договоре, то есть государств. Но когда речь идет о практике, связанной с учредительными актами международной организации, эта практика создается также актами органов этой организации. Даже если не учитывать органы, состоящие не из представителей государств, остается некоторое число таких актов, которые принимаются в результате решения большинства. Позволяет ли ряд решений, принятых большинством, учредить «практику», с помощью которой на очень неясной основе телеологического принципа создалась бы способность международной организации заключать договоры? Именно этот вопрос был обсужден в связи с постановлением Суда европейских сообществ, вынесенным по делу 22—70 (так называемое дело А. Е. Т. Р. Ср. R. Kovar *«L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C. E. E. (Communauté économique européenne)»*, *Annuaire français de droit international*, 1971 (Paris), vol. XVII (1972), p. 386. В более общем плане о компетенции международных организаций см. расходящиеся точки зрения сэра Джеральда Фитцмориса и сэра Перси Спендера по делу о некоторых расходах Организации Объединенных Наций [*Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, *Advisory Opinion of 20 July 1962, I. C. J. Reports 1962*, pp. 191 and 201].

сам характер организации или просто политика государств-членов исключает правоспособность организации помимо случаев, предусмотренных в учредительном акте; в других организациях практика является довольно-таки либеральной в отношении некоторых типов соглашений, касающихся в особенности административных аспектов деятельности организации, но весьма ограничительной в отношении всех других соглашений; в других же организациях существует довольно либеральная практика даже в отношении очень важных соглашений. Таким образом, хотя имеется общий принцип, свойственный всем организациям, как бы разнообразны ни были их учредительные акты, этот принцип, который можно отнести к толкованию договоров, в конце концов лишь подтверждает разнообразие организаций, поскольку он касается независимого характера практики каждой из них.

15) Но можно отказаться от всех этих заключений, отвергнув принцип, который лежит в их основе: если способность международных организаций заключать договоры не зависит от методов толкования договоров, а относится непосредственно к области права международных организаций, в основе которого лежит обычай, то вполне можно прийти к другим заключениям. Исходя из очень специфического характера порученной ему работы, Специальный докладчик полагает, что, как по принципиальным соображениям, так и по соображениям целесообразности, нет необходимости в том, чтобы он рассматривал все возможности, которые вытекают из этой концепции.

16) В принципиальном плане нет сомнений, что именно на положениях, к которым прибегает в своей деятельности Международный Суд, основываются все те, кто так или иначе полагает, что *по своему существу* способность международных организаций заключать договоры обязательно охватывает то, что необходимо для выполнения ее функций. Именно на заключение Международного Суда по делу о возмещении убытков, понесенных на службе Организации Объединенных Наций, на заключение по делу о последствиях решения Административного трибунала ООН о возмещении убытков⁶⁶ и на заключение по делу о некоторых расходах Организации Объединенных Наций (пункт 2 статьи 17 Устава) чаще всего ссылаются, цитируя следующие положения:

Необходимо признать, что члены Организации Объединенных Наций, наделив ее некоторыми функциями с сопутствующими им обязанностями и ответственностью, предоставили ей необходимые полномочия для того, чтобы она могла эффективно выполнять эти функции⁶⁷.

⁶⁶ Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, *Advisory Opinion of 13 July 1954: I. C. J. Reports 1954*, p. 47.

⁶⁷ Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, *Advisory Opinion of 11 April 1949: I. C. J. Reports 1949*, p. 179.

По международному праву Организацию следует рассматривать как обладающую этими полномочиями, которые, хотя они и не изложены прямо в Уставе, тем не менее обязательно предоставлены Организации как необходимые для выполнения ею своих функций⁶⁸.

Но, когда Организация принимает меры, которые с полным основанием рассматриваются как необходимые для выполнения объявленных целей Организации Объединенных Наций, следует предположить, что эти действия не выйдут за рамки полномочий Организации⁶⁹.

17) Если внимательно прочитать текст этих консультативных заключений, то можно заметить, что их значение более ограничено, чем то, которое вытекает из отдельных выдержек. Прежде всего, можно заметить, что Суд никогда не создавал произвольных конструкций, абстрагируясь от действий заинтересованных сторон. Наоборот, он всецело руководствовался фактами существующей обстановки, всячески подчеркивая существующую практику. Среди других примеров, в частности, можно напомнить следующее положение:

В то время как государство обладает совокупностью международных прав и обязанностей, признанных международным правом, права и обязанности организации должны зависеть от ее целей и функций, изложенных или заключенных в акте о ее учреждении и дополненных практикой⁷⁰.

Таким образом, представляется, что в этих судебных решениях практике придается определенное значение; по сути дела, они выглядят скорее как оправдание практики, которая в определенный момент встречается возражение, чем как новшество, инициативу осуществления которого вдруг берет на себя какой-либо суд. Во всяком случае, можно сказать, что эти решения не противоречат коренным образом только что изложенным замечаниям о важности практики при толковании договоров.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 182.

⁶⁹ *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.*

⁷⁰ *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949: I.C.J. Reports 1949, p. 180.* О «практике» также несколько раз упоминается в заключении по делу о некоторых расходах Организации Объединенных Наций (пункт 2 статьи 17 Устава) (*Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports*, pp. 160 and 165), и, как это показывают некоторые особые мнения, она была предметом озабоченности Суда (см. выше, сноска 65); если в заключении о «Последствиях решений Административного трибунала Организации Объединенных Наций, присуждающих возмещение», не упоминается о практике, то не следует забывать, что от Суда требовалось лишь подтвердить, что действующий уже несколько лет трибунал действительно является трибуналом. Даже в постановлении Суда европейских сообществ, вынесенном по делу А.Е.Т.Р. (*Recueil de la jurisprudence de la Cour 1971-3 (Luxembourg)*, vol. XVII, p. 263), отмечается (пункт 29), что практика на уровне органов, состоящих из представителей государств-членов, закрепила решение Суда, хотя в других случаях Суд в принципиальном плане принимает концепцию юрисдикции Сообщества, основывающуюся на чисто телеологическом анализе.

18) Кроме того, Международный Суд всегда делал заключения в связи с конкретной организацией, особенности которой не позволяют уподоблять ее ни одной другой организации как в силу универсальности ее состава, так и в силу важности и масштабов поля деятельности этой организации⁷¹. В наиболее общем и в наиболее мотивированном заключении, а именно в заключении о возмещении ущерба, понесенного на службе Организации Объединенных Наций, Суд дает скромную ссылку на «примеры действий, принятых в международном плане некоторыми образованиями, не являющимися государствами», и на множественность неидентичных «субъектов права» «в правовой системе». Таким образом, Суд не игнорирует тот факт, что кроме Организации Объединенных Наций имеются и другие международные организации. Однако во всем тексте постановления термин «международная организация» употребляется всегда в единственном числе для обозначения Организации Объединенных Наций и никогда не употребляется во множественном числе. Конечно, было бы ошибочным утверждать, что ни один из принципов, установленных Судом, не применяется ни к одной другой международной организации, кроме Организации Объединенных Наций; но было бы также неправильно делать из этого заключения вывод, что установленные принципы применяются ко всем международным организациям. Ясно лишь, что в этом заключении Суд не сформулировал какого-то комплекса норм о правоспособности *всех* международных организаций, в частности в том, что касается заключения договоров⁷². Это не означает, что нельзя использовать весьма насыщенное содержание этих заключений для теоретической разработки, однако в отношении этого вопроса необходимо соблюдать меру, как это делают наиболее авторитетные комментаторы⁷³.

19) Специальный докладчик по-прежнему глубоко убежден в том, что общая формула, касающаяся способности международных организаций заключать международные договоры, должна оставаться достаточно гибкой для того, чтобы ох-

⁷¹ Разумеется, Суд европейских сообществ выносит решения только для европейских сообществ, рассматриваемых как совершенно особые образования, не сопоставимые ни с какими другими объединениями.

⁷² В заключении по делу «О возмещении ущерба, понесенного на службе Организации Объединенных Наций», Суд, впрочем, не идет от общей концепции к способности заключать договоры, но следует по противоположному пути:

«[Устав] определил положение государств-членов по отношению к Организации..., предусмотрев соглашения, заключаемые между Организацией и ее членами. Практика, в частности заключение конвенций, в которых Организация является участником, подтвердила эту особенность Организации, в некоторых отношениях противопоставляемой своим членам...» (*I.C.J. Reports 1949*, pp. 178 and 179).

⁷³ Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 150: «В равной степени заботясь о коренных целях и принципах и об уважении к тексту, разумное толкование обеспечивает равновесие воле, выражением которого договоры являются».

ватить все возможные решения и учесть чрезвычайное многообразие института, который в настоящее время и так слишком подчинен воле государств, чтобы нужно было ограничивать их свободу выбора. Сколь бы ни были вески мотивы, с помощью которых обосновывался бы отход от этой позиции, всегда будет существовать оппозиция, которая будет препятствовать работе кодификатора. Уже упоминались трудности, с которыми встретилась Комиссия международного права, когда она на более ранней стадии затронула вопрос о способности международных организаций заключать договоры⁷⁴. Не лишне указать на то, что среди замечаний, которые были представлены по этому вопросу представителями правительств в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в 1973 году и которые следует рассматривать как предварительные, довольно значительное число обнаруживает скорее положительный подход к формулировкам, настаивающим на особом праве для каждой организации, и даже на важности учредительных актов каждой организации⁷⁵.

20) Тем не менее можно лишь сожалеть о том, что предложенная статья 6, устанавливая точное правило, умалчивает о роли общего международного права в самом зарождении способности международных организаций заключать договоры. Признавая, что именно соответствующие правила каждой организации определяют, обладает ли эта организация способностью заключать какой-либо договор, следует тем не менее заметить, что такое действие собственного права каждой организации существует лишь в силу общей нормы международного права, которая это разрешает. Иными словами, сам тот факт, что организации могут быть «субъектами междуна-

⁷⁴ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 218—222, документ A/CN.4/258, пункты 25—38.

⁷⁵ «...Это право [заключать договоры] существует лишь в том случае, если оно признается нормами заинтересованных организаций» [Ирак (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Шестой комитет*, 1397-е заседание, пункт 10)]; представитель Германской Демократической Республики «придает большое значение конституционным документам... В большинстве случаев в таких документах устанавливаются весьма четкие пределы, до которых государства предоставили правоспособность заключать договоры соответствующим международным организациям» (*там же*, 1399-е заседание, пункт 31); «...международная организация как таковая не обладает способностью заключать международные соглашения и может делать это только в том случае, если это допускает ее устав» [Кения (*там же*, 1401-е заседание, пункт 15)]; «...вопрос о масштабах компетенции международных организаций может быть решен лишь в учредительном акте каждой международной организации» [Греция (*там же*, пункт 44)]; «вопрос о способности международных организаций заключать договоры должен регулироваться уставом каждой организации» [Бразилия (*там же*, пункт 58)]; «представляется желательным оставить вопрос определения представительства международной организации уставу такой организации» [Филиппины (*там же*, 1402-е заседание, пункт 42)]; «В частности, необходимо отметить ограниченную компетенцию международных организаций в деле заключения международных договоров» [СССР (*там же*, 1406-е заседание, пункт 20)].

родного права», предполагает коренное и в некотором роде структурное изменение международного сообщества; это, по-видимому, вытекает из общей нормы международного публичного права, имеющей разрешительный характер и делающей возможным этот особый эффект учредительных актов. Если бы за основу брался такого рода анализ, проект статьи 6 мог бы принять следующую форму:

Способность международных организаций заключать международные договоры, допускаемая в принципе международным правом, определяется в своем объеме соответствующими правилами каждой организации.

21) Составленная таким образом статья отличалась бы от проекта, представленного Специальным докладчиком, скорее в теоретическом плане, нежели в плане практических последствий. Действительно, эта вторая редакция, конечно, не мешала бы конкретным международным организациям обладать, в зависимости от случая, нулевой, ограниченной или обширной способностью заключать договоры, и решение для каждой организации оставалось бы в значительной степени индивидуализированным. Эту новую редакцию, возможно, будут критиковать за то, что она излишне усложняет статью 6; будет оспариваться даже сама теоретическая необходимость в этом; действительно, можно утверждать, что общий принцип международного публичного права, который допускает предоставление международным организациям правоспособности, хорошо известен — это принцип *pacta sunt servanda*. Способность международных организаций заключать договоры (как и все другие аспекты правоспособности) является лишь результатом творческой силы договоров, реализованной в учредительном акте. Таким образом, существует риск различных возражений, причем неизвестно, будут ли они настолько теоретическими, как это кажется.

22) Специальный докладчик, задача которого состоит в изучении всех возможностей достижения широкого согласия, должен отметить, что в Комиссии международного права, и особенно на Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, аналогичный, даже смежный вопрос вызвал много споров⁷⁶. Зависит ли способность членов феде-

⁷⁶ Подлинный текст, в котором рассматривались вместе правоспособность государств, международных организаций и федеративных образований, см. доклад о праве договоров (*Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 36 и далее англ. текста, документ A/CN.4/144, комментарий к статье 3); прения см. *там же*, том I, стр. 57 и далее англ. текста, 639 и 640-е заседания; стр. 187 и далее англ. текста, 658-е заседание; и стр. 239 и далее англ. текста, 666-е заседание. Прения были возобновлены на основе упрощенного текста в 1965 году: см. *Ежегодник...*, 1965 год, том I, стр. 23 и далее англ. текста, 777 и 778-е заседания; стр. 239 и далее англ. текста, 810 и 811-е заседания; и стр. 280 и далее англ. текста, 816-е заседание. См. также P. Reuter, «Confédération et fédération: *vetera et nova*», *Mélanges offerts à Charles Rousseau — La communauté internationale* (Paris, Pédone, 1974), p. 199.

ральных союзов заключать договоры лишь от федеральных конституций? Зависит ли она от федеральных конституций в силу отсылки международного права? Зависит ли она от международного права? Эти вопросы, которые могут показаться несколько академическими, вызвали большое оживление на Конференции, когда стало ясно, что формулировки, окончательно принятые Комиссией международного права, могут вызвать определенные последствия в отношении политических проблем современности, и поэтому после оживленных дебатов лишь на второй сессии Конференции все ссылки на федеральные вопросы были изъяты из текста статьи, которая стала статьей 6 Конвенции 1969 года ⁷⁷.

23) Во всяком случае, Специальному докладчику представляется, что если сохранять текст, содержащий ссылку на общее международное право в том, что касается принципа правоспособности международных организаций заключать договоры, то при этом следует иметь в виду, что эта формулировка ни в коей мере не предвосхищает вопросы, связанные с признанием этой правоспособности другими субъектами международного права ⁷⁸. Конвенция 1969 года совершенно не затронула вопросы признания государств, и нет никаких оснований для иного решения в отношении международных организаций в данном проекте статьи. Правда, в своей судебной практике Международный Суд два раза принимал постановления о том, что Устав Организации Объединенных Наций может создавать последствия для государств, которые не являются членами Организации Объединенных Наций ⁷⁹,

⁷⁷ 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), pp. 58 et seq., eleventh and twelfth meetings of the Committee of the Whole [in particular, the statement of Mr. Jiménez de Aréchaga (*ibid.*, p. 67, twelfth meeting of the Committee of the Whole, para. 22)], и *ibid.*, Second Session, Summary records of the plenary meetings and of the Committee of the Whole (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.6), p. 12, eighth plenary meeting, para. 22.

⁷⁸ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 218, документ A/CN.4/258, пункт 26, со ссылками на прения в Комиссии международного права и на позицию, занятую Правительством Японии.

⁷⁹ В консультативном заключении по делу «О возмещении ущерба, понесенного на службе Организации Объединенных Наций», Суд единогласно принял решение о том, что «пятьдесят государств, представляющие собой широкое большинство членом международного сообщества, были компетентны, в соответствии с международным правом, создать организацию, обладающую объективными признаками международной правосубъектности, а не только лишь правосубъектности, признанной ими одними» (*I.C.J. Reports 1949*, p. 185), а в консультативном заключении «О юридических последствиях для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии (Юго-Западной Африке) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» (*I.C.J. Reports, 1971*, p. 56, para. 126), принятом одиннадцатью голосами против четырех, Суд принял решение о том, что «прекращение мандата и объявление незаконности южноафриканского присутствия в Намибии обязательны для

но такое решение не затрагивает вопроса о признании и не может рассматриваться изолированно от совершенно исключительного характера организации, современная международная практика которой не допускает обобщений.

24) Комиссия международного права должна будет определить в свете вышеизложенных объяснений, предпочитает ли она основываться на тексте проекта статьи в его первоначальной форме или в дополненной форме ⁸⁰. Но каков бы ни был ее выбор, основное положение, а именно ссылка на «соответствующие правила каждой организации», остается неизменным. Этому положению следует посвятить еще несколько замечаний.

25) В 1972 году Специальный докладчик дал картину эволюции терминологии, которой Комиссия международного права пользовалась в ходе своей работы для обозначения того, что также называлось «собственным правом каждой организации» ⁸¹. Начав с термина «учредительный акт», или даже «учредительный документ», Комиссия использовала выражение «устав» в смысле «устав во всем объеме, то есть учредительный акт и правила, действующие в организации», и в конце концов закрепила в будущей статье 5 Конвенции 1969 года формулировку «соответствующие правила данной организации» — выражение, широкое значение которого никогда не подвергалось сомнению и которое повторяется в «проекте статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями» (статья 3) ⁸². В силу всех этих причин, которые настолько очевидны, что нет необходимости на них останавливаться, Специальный докладчик полагает, что следует придерживаться предложенной формулировки.

26) Однако он считает необходимым еще раз вернуться к точному ее значению, уточнив, что следует понимать под «соответствующими правилами каждой организации» ⁸³. Наиболее важным моментом является следующее: необходимо постоянно помнить о том, что эти термины не обязательно охватывают одни и те же источники для каждой организации; в действительности речь здесь идет об основополагающем конститу-

всех государств в том смысле, что они делают незаконным ерга оппес положение, которое сохраняется в нарушение международного права». Можно, однако, заметить, что в обоих случаях Суд ясно не изложил мотивы своих заключений и что они могут иметь различные обоснования.

⁸⁰ См. выше, конец пункта 20.

⁸¹ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 218, документ A/CN.4/258, пункты 25 и далее.

⁸² См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II (часть первая), стр. 344, документ A/8410/Rev.1, глава II, D, статья 3 и комментарий.

⁸³ Разумеется, оба выражения — «соответствующие правила данной организации» (статья 5 Конвенции 1969 года) и «соответствующие правила каждой организации» — охватывают идентичное понятие, и различия в их редакции не имеют каких-либо существенных последствий.

ционном источнике, который сам определяется правом каждой организации. Возможно, что для какой-либо определенной организации это выражение будет охватывать лишь учредительный акт, который интерпретируется как обычный договор: так будет, если государства-члены выберут для организации то, что можно было бы назвать «жесткой конституцией». Иногда высказывается мнение, что так должно быть, когда механизм пересмотра учредительного акта предусматривает процедуру, достаточно гибкую для того, чтобы можно было сделать вывод о том, что он исключает расширительное толкование или конструктивную «практику», равноценную фактическому пересмотру⁸⁴. Однако эта формулировка не исключает в то же время случай такой организации, о которой можно сказать, либо что ее устав наполовину состоит из норм обычного права, либо что ее уставный документ составлен таким образом, что он оставляет место для значительных изменений⁸⁵, либо что существование судебного органа внутри этой организации фактически привело к созданию особенно конструктивной судебной практики. Следует иметь в виду, что формулировка «соответствующие правила каждой организации» нейтральна, насколько это возможно: она ничего не предписывает, но и ничего не исключает, предоставляя соответствующей организации возможность определения решения на основе собственных принципов и процедуры каждой организации.

27) Среди источников правоспособности международных организаций, которые не исключаются формулировкой «соответствующие правила каждой международной организации», можно назвать также *практику* международных организаций. Именно этот момент необходимо еще раз

⁸⁴ Эта точка зрения неоднократно выдвигалась в связи с Европейским объединением угля и стали, в частности, для того чтобы исключить в интересах этого последнего теорию «подразумеваемых полномочий» [M. Lagrange, «Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du Traité de Paris», *Revue du droit public et de la science politique en France* (Paris), No. 1 (January — February 1961), p. 40]. Ее также можно было бы с еще большим основанием подтвердить в отношении Европейского экономического сообщества, учредительный акт которого в статье 235 предусматривает особенно гибкую процедуру, предназначенную для того, чтобы выполнять «пробелы» договора; но если государства — члены этого Сообщества уже на протяжении некоторого времени довольно широко используют статью 235, то Суд европейских сообществ, со своей стороны, создал особенно «конструктивную» судебную практику, которая напоминает схему подразумеваемых полномочий в федеративном государстве.

⁸⁵ Единственным известным Специальному докладчику примером международной организации, обладающей способностью заключать международные договоры, определенной в ее уставе сугубо произвольным образом, является Европейское объединение угля и стали — по статье 6 Парижского договора (см. выше, сноска 58); но практика, которая сложилась с 1954 года, свела на нет возможности, скрытые в этой статье, доказав важность *практики*, которая обычно действует в направлении расширения правоспособности международных организаций, но может в отдельных случаях действовать и в противоположном направлении.

осветить по крайней мере вкратце. Озабоченность международных организаций в отношении значения их практики уже отмечалась⁸⁶. Из заявлений, сделанных на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, со всей ясностью следует, что «соответствующие правила международных организаций» включают в себя «сложившуюся практику», то есть практику, которую следует рассматривать как равноценную юридическим нормам⁸⁷. Однако в рамках Конвенции 1969 года, хотя вопрос и не был в ней официально решен, может возникнуть вопрос о том, охватывается ли статьей 5 Конвенции складывающаяся практика, то есть практика, которая еще не сложилась окончательно. Этот вопрос является очень серьезным. Действительно, если предположить, с одной стороны, что эта Конвенция является обязательной для международных организаций, и, с другой стороны, предположить, что лишь «сложившаяся» практика может отступать от правил этой Конвенции в том, что касается учредительных актов международных организаций и договоров, принятых в международных организациях (статья 5 Конвенции 1969 года), то надо сделать вывод, что вступление в силу Конвенции 1969 года исключает всякое *новое* развитие собственного права международных организаций, которое противоречило бы Конвенции 1969 года⁸⁸.

28) По мнению Специального докладчика, ни в коей мере не пытаюсь взяться за толкование других конвенций, как, например, Конвенции 1969 года, следует без всяких колебаний признать, что формула «соответствующие правила каждой организации» охватывает равным образом и практику, которая еще не сложилась, но может сложиться. Действительно, эта формула не затрагивает основ уставного режима каждой организации; и именно этот режим, а не проект ста-

⁸⁶ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 227, документ A/CN.4/258, пункт 251.

⁸⁷ См. заявление эксперта-консультанта Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров сэра Хэмфри Уолдока: «В отношении сложившейся практики международных организаций Комиссия международного права пришла к выводу, что выражение “соответствующие правила” подразумевает также и этот аспект вопроса. Это выражение предназначено для того, чтобы охватить одновременно нормы, определенные в учредительном акте, и нормы обязательного характера, которые создаются в ходе деятельности организации» [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. 57, tenth meeting of the Committee of the Whole, para. 40]; см. также заявление Председателя Редакционного комитета: «...статья 4 не применяется к обычной практике, которая не приняла форму обязательных юридических норм» (*ibid.*, p. 147, twenty-eighth meeting of the Committee of the Whole, para. 15).

⁸⁸ Этим объясняется довольно резкая реакция международных организаций на проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями (см. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 227, документ A/CN.4/258, пункт 51, сноска 131).

тей, должен определять, каким может быть значение «практики». Таким образом, если этот режим допускает, что конституция данной организации частично имеет своим источником обычное право и что практика может даже играть в этом роль, которая превышает роль, предусмотренную в пункте 3 *b* статьи 31 Конвенции 1969 года, то действует этот режим. Принять любое другое решение — значило бы предпочесть писаное договорное право неписаному праву в качестве источника собственного права каждой организации, препятствовать прогрессивному развитию права каждой организации и способство-

вать недопустимому посягательству на конституционную автономию каждой организации; в этом, в конце концов, и заключается значение статьи 6 настоящего проекта⁸⁹.

⁸⁹ Если в теории вполне можно допустить, что государства — члены международной организации разрабатывают для нее очень жесткий устав, следует все же признать, что этот случай относительно редкий: в жизни собственное право каждой организации почти всегда является гибким и изменяется под воздействием процессов, об оценке и квалификации которых можно спорить (обычай, общее согласие, неписаные соглашения), но это право часто не имеет письменной договорной формы.

СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ

[Пункт 10 повестки дня]

ДОКУМЕНТ А/CN.4/L.214

Доклад о работе двадцать первой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, подготовленный наблюдателем от Комиссии г-ном А. Х. Табиби

[Подлинный текст на английском языке]
[8 июля 1974 года]

1. Европейский комитет по правовому сотрудничеству (ЕКПС) провел свою двадцать первую сессию в Страсбурге (Франция) с 24 по 28 июня 1974 года. Я имел честь участвовать от имени Комиссии международного права в работе первого заседания, открывшегося 24 июня, в 15 час., в ходе которого я выступил с заявлением¹.

2. Председатель и члены ЕКПС, а также директор Правового отдела Европейского совета г-н Голсонг, весьма тепло отозвались о работе Комиссии международного права. Члены ЕКПС поддержали мысль о полезности обмена и сотрудничества между Комиссией и ЕКПС. Председатель ЕКПС просил меня передать Председателю и членам Комиссии международного права свои теплые приветствия по случаю двадцать пятой годовщины Комиссии.

3. Я считаю необходимым выразить свое глубокое удовлетворение в связи с любезностью, гостеприимством и теплым приемом, оказанными мне Комитетом, а также директором Правового отдела Европейского совета г-ном Голсонгом.

4. Копия проекта повестки дня двадцать первой сессии ЕКПС дается в качестве приложения к настоящему докладу².

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Текст заявления, сделанного наблюдателем от Комиссии международного права г-ном А. Х. Табиби на заседании Европейского комитета по правовому сотрудничеству, состоявшемся в Страсбурге 24 июня 1974 года

Мне, действительно, выпала весьма приятная обязанность передать вам и всем членам Европейского комитета по правовому сотрудничеству самые теплые приветствия от имени Комиссии международного права и от имени нашего нынешнего Председателя г-на Эндре Уштора, который ввиду своей большой занятости не в состоянии сам принять участие в этом заседании.

Мы признательны вашему Комитету за то, что он каждый год направляет к нам г-на Голсонга для разъяснения ежегодных достижений вашего Комитета в выполнении

насущных задач, стоящих перед вами. Я лично, начиная с 1952 года, когда я впервые принял участие в работе Комиссии, извлек очень много полезного для себя из огромных познаний г-на Голсонга в области права. По моему мнению, сотрудничество, установившееся между Комиссией международного права и другими правовыми институтами, такими как ваш Комитет, является весьма полезным для достижения лучшего понимания мнений друг друга в важной области кодификации и прогрессивного развития международного права. Ежегодный обмен мнениями между нашими двумя органами, преследующими одну и ту же благородную цель, приносит пользу не только нам ввиду предстоящей работы, но и всем тем, кто работает в области права. Остальные страны мира извлекают больше пользы от Вашей деятельности, потому что исторически Европа опережает остальные районы мира в решении задачи кодификации и прогрессивного развития международного права, и именно поэтому я уверен, что плодотворное сотрудничество между вашим Комитетом и нашей Комиссией позволит добиться дальнейших успехов.

Будучи юристом одной из стран Азии и наблюдая за работой других региональных комитетов, например за работой Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, я считаю уместным заявить здесь, что, поскольку Азиатско-Африканский комитет (на основе своего статута) рассматривает непосредственно вопросы, стоящие перед Комиссией международного права, постольку оба эти органа извлекают в этом плане пользу от подобной организации работы. Я считаю, что если Европейский комитет также попытается в некоторой степени следовать такой же организации своей работы, то это окажет огромную помощь не только Комиссии, но также европейским странам, представители которых в Организации Объединенных Наций и на конференциях полномочных представителей участвуют в окончательном утверждении различных текстов, разработанных Комиссией. Поскольку региональные комитеты служат той же благородной задаче укрепления роли права в целях сохранения мира и сотрудничества между государствами и установления более тесных связей, подобная организация деятельности данного Комитета и нашей Комиссии будет полезна для нас всех. Однако я должен добавить, что я лично заинтересован в двух рассматриваемых вами вопросах:

1. Министры юстиции европейских государств, как заявил Председатель, завершили недавно свою встречу в Вене^а. Как бывший министр юстиции своей страны я знаю, что роль их действительно является сложной и важной. Обмен информацией между странами будет содействовать более четкому осуществлению деятельности, являющейся основой жизни общества в любой стране. Этот обмен информацией

¹ См. ниже, приложение I.

² См. ниже, приложение II.

^а Девятая Конференция министров юстиции европейских государств.

окажет значительную помощь независимым странам Азии и Африки, нуждающимся в руководящих принципах в этой области.

2. Другой пункт связан с предложением технической помощи в подготовке молодых юристов стран Азии и Африки. Более десяти лет назад я, в основном с этой целью, впервые поднял в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи вопрос, касающийся организации технической помощи и содействия более широкому пониманию международного права. Каждый год во время сессии Комиссии проводится семинар по международному праву для молодых юристов всего мира, однако непосредственная подготовка азиатских и африканских юристов вашим Комитетом и странами — членами вашего Комитета значительно способствовала бы созданию более эффективной правовой системы в новых независимых странах. Последние нуждаются в этом не меньше, чем в экономическом и социальном развитии. По моему мнению, при отсутствии действительной конституции или эффективной системы права эти страны не могут должным образом пользоваться приобретенной ими долгожданной независимостью.

В этом году исполнилась двадцать пятая годовщина создания Комиссии международного права, которую, после того как она была отмечена Генеральной Ассамблей, мы 27 мая отметили в Женеве. В течение этих двадцати пяти лет члены Комиссии, и те, которые находятся среди нас, и те, которых уже нет в живых (наиболее видные юристы европейских стран), решали благородную задачу кодификации и прогрессивного развития международного права, которой они посвятили свою жизнь. Разумеется, еще в XVIII веке юристы, в частности в Европе, делали многочисленные попытки кодификации международного права, однако до тех пор, пока не была создана Организация Объединенных Наций и не начала функционировать Комиссия международного права, в основном эти попытки не получили всеобщего одобрения. Именно Комиссия еще в 1949 году взяла на себя огромную задачу по кодификации всех отраслей международного права и приступила к выполнению этой задачи, решение которой всегда являлось заветной мечтой юристов всех стран мира. За короткий период времени в 25 лет из первоначальных четырнадцати вопросов, поставленных на ее первой сессии, Комиссия уже рассмотрела семь и подготовила по ним научно обоснованные проекты, а остальные изучаются в настоящее время. На текущей сессии Комиссия успешно работает над такими вопросами, как *ответственность государств, договоры, заключаемые между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, правопреемство государств в других областях, помимо договоров*, а также над вопросом, касающимся *оговорки о режиме наибольшего благоприятствования*. На этой сессии мы также приступили к работе над вопросом о *праве несудоходных видов использования международных водных путей*. До настоящего времени Комиссией подготовлено десять конвенций, и шесть из основных конвенций уже вступили в силу. Рассмотрение вопроса, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, будет завершено на нашей текущей сессии. В дополнение к первоначальному перечню, принятому на основе Обзора международного права, Комиссия подготовила также несколько других правовых проектов, которые не были включены в первоначальный перечень, но были впоследствии переданы ей Генеральной Ассамблей. В текущей повестке дня Комиссии содержится пункт, касающийся пересмотра ее первоначального перечня и ее будущей деятельности. Мы полагаем, что в целях координации нашей задачи было бы полезно, если бы Европейский комитет пересмотрел свою деятельность, с тем чтобы оказать содействие Комиссии в выполнении ее важнейшей задачи по кодификации международного права.

Учитывая вашу повестку дня, я считаю, что перед вами стоит огромнейшая задача, поэтому мне не хотелось бы больше занимать ваше драгоценное время; однако я хотел бы выразить свою самую теплую признательность за предоставление мне этой своевременной возможности сделать настоящее заявление, и я надеюсь, что ваш представи-

тель, как обычно, примет участие в работе текущей сессии нашей Комиссии.

Кроме того, позвольте мне выразить искреннее сожаление по поводу того, что я не в состоянии дольше присутствовать здесь, поскольку работа нашей Комиссии находится в самом разгаре и я должен вскоре вернуться. Однако наша Комиссия сочла необходимым, чтобы я приехал сюда передать вам наши добрые пожелания успехов и плодотворной работы. Благодарю за внимание.

ПРИЛОЖЕНИЕ II *

Предварительный проект повестки дня двадцать первой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС)

1. Открытие сессии
2. Утверждение повестки дня
3. Решение, принятое Комитетом министров по предложениям, внесенным ЕКПС
Рабочий документ:
Доклад Секретариата
[CCJ (74) 7]
4. Доклад о работе подкомитетов, комитетов экспертов и специальных комитетов, учрежденных ЕКПС
Рабочие документы:
Доклад Секретариата
[CCJ (74)]
Доклад Секретариата об учебных поездках за границу
[CCJ (74) 1]
5. Доклады подкомитетов, комитетов экспертов и специальных комитетов, представленные ЕКПС
 - A. Защита личности в связи с актами административных властей
Рабочий документ:
Доклад Подкомитета
[CCJ (74) 12]
 - B. Симпозиум судей
Рабочий документ:
Доклад Подкомитета по основным правовым концепциям
[CCJ (74) 10]
6. Окончательное рассмотрение проектов конвенций и проектов резолюций
 - A. Проект Европейской конвенции о юридическом статусе детей, рожденных вне брака
Рабочие документы:
Проект конвенции и проект разъяснительного доклада
[CCJ (75) 37]
Замечания правительств (Люксембург, Федеративная Республика Германии, Норвегия, Швеция, Австрия, Дания)
[CCJ (74) 4, 5, 11, 13, 14 и 19]
 - B. Проект резолюции о защите частной жизни человека в связи с созданием электронных банков информации в государственном секторе и будущая работа Комитета экспертов
Рабочие документы:
Проект резолюции и проект разъяснительного доклада
[CCJ (74) 3]
Меморандум Управления по правовым вопросам
[CCJ (74) 8]
Доклад Комитета экспертов по правам человека
[CM (74) 106]
Замечания правительств (Швейцария)
[CCJ (74) 22]
 - C. Проект резолюции, касающейся компенсации за физическое увечье или смерть
Рабочие документы:
Проект резолюции и проект разъяснительного доклада
[CCJ (73) 44]

* В настоящем приложении воспроизводится документ ЕКПС. Заключенные в квадратные скобки обозначения являются ссылками на документы этой организации.

- Замечания правительств (Швейцария, Норвегия, Швеция, Нидерланды)
[CCJ (74) 15, 17, 18, 21]
7. Предварительное изучение результатов девятой Конференции министров юстиции европейских государств
Рабочий документ:
Выводы девятой Конференции
[CMJ/Concl (74)]
8. Сопроводительные формы к судебным и несудебным документам, направляемым за границу^a
Рабочие документы:
Доклад о двадцатой сессии ЕКПС
[CCJ (73) 46, item 5, No. 5]
Выводы девятой Конференции министров юстиции европейских государств
[CMJ/Concl (74)]
9. Практическое руководство для признания и приведения в исполнение судебных решений, принимаемых за границей (для информации)
Заявление Директора Управления по правовым вопросам
10. Привилегии и иммунитеты международных организаций [просьба государств, участвующих в европейском сотрудничестве в области научно-технических исследований (COST)]
Рабочие документы:
Меморандум Управления по правовым вопросам
[CCJ (74) 9]
Просьба государств, участвующих в COST
[CM (73) 242]
11. Создание специальных комитетов для обмена мнениями по законодательным вопросам
Рабочие документы:
Доклад о двадцатой сессии ЕКПС (пересадка органов человека)
[CCJ (73) 46, item 7 A]
Выводы девятой Конференции министров юстиции европейских государств
[CMJ/Concl (74)]
12. Обеспечение гласности резолюций и конвенций, подготовленных в рамках ЕКПС
Рабочий документ:
Доклад о двадцатой сессии ЕКПС
[CCJ (73) 46, item 13]
13. Заключение для представления Комитету министров в связи с рекомендацией 716 (1973) о контроле за рекламой табачных изделий и алкогольных напитков и мерах по ограничению потребления этих видов продукции
Рабочие документы:
Рекомендация 716 (1973) Консультативной Ассамблеи
Доклад по проекту рекомендации
[Doc 3323]
Замечания правительств (Швеция и Бельгия)
[CCJ (74) 2 и 16]
14. Правовые проблемы, рассмотренные в других органах Европейского совета, помимо ЕКПС
Рабочий документ:
Меморандум Управления по правовым вопросам
[CCJ (74)]
15. Обмен мнениями о работе других международных организаций
А. Международная комиссия по гражданскому статусу
Рабочий документ:
Доклад о работе за 1972/73 год
[CCJ (74) 6]
В. ЮНСИТРАЛ (включая Дипломатическую конференцию по вопросу об исковой давности)
С. Комиссия международного права Организации Объединенных Наций
16. Обмен мнениями по вопросу о ходе подписания и ратификации конвенций Европейского совета (в частности Европейской конвенции о государственном иммунитете и Европейской конвенции, касающейся поручений в отношении ценных бумаг на предъявителя в международном обращении) (см. доклад о двадцатой сессии ЕКПС, item 18)
Рабочий документ:
Перечень подписей и ратификационных грамот
[CCJ (74)]
17. Вопросы только для справок:
а) юридический статус замужней женщины с точки зрения полного равенства между супругами (см. доклад о двадцатой сессии ЕКПС, item 5, № 2);
б) права и обязанности личности с точки зрения защиты и улучшения окружающей ее среды (см. доклад о двадцатой сессии ЕКПС, item 5, No. 10);
с) взаимопомощь в административных вопросах (см. доклад о двадцатой сессии ЕКПС, item 5, No. 1).
18. Вопросы, которые могли бы быть включены в повестку дня двадцать второй сессии ЕКПС
19. Сроки проведения двадцать второй и двадцать третьей сессий ЕКПС
20. Прочие вопросы

^a После принятого заместителями министров решения, которое упоминается в документе ССJ (74) 7, указанном в пункте 3 проекта повестки дня, этот вопрос будет формулироваться следующим образом: «Формы, предназначенные для согласования содержания судебных и несудебных документов, направляемых за границу».

ДОКЛАД КОМИССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕЕ

ДОКУМЕНТ А/9610/REV.1

Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии,
6 мая — 26 июля 1974 года

[Подлинный текст на английском, испанском, русском
и французском языках]

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.
Сокращения		191
Пояснительное примечание		191
Глава	Пункты	
I. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ	1—17	192
А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии	2—5	192
В. Должностные лица	6	192
С. Редакционный комитет	7	193
D. Подкомитет по праву несудоходных видов использования международных водных путей	8	193
Е. Секретариат	9	193
F. Повестка дня	10—11	193
G. Визит Генерального секретаря	12—14	193
H. Празднование двадцать пятой годовщины открытия первой сессии Комиссии	15—17	194
II. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ	18—85	195
А. Введение	18—83	195
1. Краткое изложение работы Комиссии	18—44	195
2. Практика государств	45—47	200
3. Понятие «правопреемство государств», вытекающее из изучения вопроса	48—50	201
4. Связь между правопреемством в отношении договоров и общим правом договоров	51—56	201
5. Принцип самоопределения и право, касающееся правопреемства в отношении договоров	57—60	202
6. Общая характеристика проекта статей	61—83	204
a) Форма проекта	61—64	204
b) Сфера применения проекта	65—70	205
c) Структура проекта	71—83	207
В. Рекомендация Комиссии	84	209
С. Резолюция, принятая Комиссией	85	209
D. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров		210
<i>Часть I. Общие положения</i>		210
<i>Часть II. Правопреемство в отношении части территории</i>		253
<i>Часть III. Новые независимые государства</i>		256
Раздел 1. Общая норма		256
Раздел 2. Многосторонние договоры		261
Раздел 3. Двусторонние договоры		288
Раздел 4. Временное применение		299
Раздел 5. Новые независимые государства, образованные из двух или нескольких территорий		303

	Пункты	Стр.
Часть IV. Объединение и отделение государств		309
Часть V. Прочие постановления		330
<i>Глава</i>		
III. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ	86—123	331
A. Введение	86—122	331
1. Исторический обзор работы Комиссии	86—106	331
2. Общие замечания по проекту статей	107—122	335
a) Форма проекта	107	335
b) Сфера применения проекта	108—113	335
c) Структура проекта	114—122	337
B. Проект статей об ответственности государств	123	340
1. Тексты проекта статей 1—9, принятые Комиссией на ее двадцать пятой и двадцать шестой сессиях		340
2. Тексты проекта статей 7—9 и относящиеся к ним комментарии, принятые Комиссией на ее двадцать шестой сессии		341
IV. ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	124—145	358
A. Введение	124—145	358
1. Исторический обзор работы Комиссии	124—135	358
2. Общие замечания по проекту статей	136—145	360
a) Форма проекта	136	360
b) Взаимосвязь с Венской конвенцией	137—141	360
c) Консультации с международными организациями	142	361
d) Метод подготовки проекта	143—145	361
B. Проект статей о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между международными организациями		362
<i>Часть I. Введение (статьи 1—4)</i>		362
<i>Часть II. Заключение и вступление договоров в силу</i>		368
Раздел I. Заключение договоров (статья 6)		368
V. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, КАСАЮЩИЕСЯ НЕСУДОХОДНЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ	146—159	369
<i>Приложение. Доклад Подкомитета по праву несудоходных видов использования международных водных путей</i>		371
VI. ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ	160—219	375
A. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров	160	375
B. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования	161	375
C. Долгосрочная программа работы	162—163	375
D. Организация будущей работы	164—165	375
E. Сотрудничество с другими органами	166—189	375
1. Азиатско-Африканский правовой консультативный комитет	166—173	375
2. Европейский комитет по правовому сотрудничеству	174—181	376
3. Межамериканский юридический комитет	182—189	378
F. Время и место проведения двадцать седьмой сессии	190	379
G. Представительство на двадцать девятой сессии Генеральной Ассамблеи	191	379
H. Замечания по докладу Объединенной инспекционной группы	192—212	379
I. Семинар по международному праву	213—218	383
J. Дополнение к руководству по документам Комиссии	219	384

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение</i>	<i>Стр.</i>
I. Замечания государств-членов по проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятому Комиссией на ее двадцать четвертой сессии	385
II. Сравнительные таблицы нумерации принятых Комиссией статей предварительного и окончательного проектов по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров	405

СОКРАЩЕНИЯ

БЕНИЛЮКС	Таможенный и экономический союз между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом
БИРПИ	Объединенные международные бюро по охране интеллектуальной собственности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле (также Договаривающиеся стороны и секретариат)
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕВРАТОМ	Европейское сообщество по атомной энергии
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
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
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
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

* * *

ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ: КУРСИВ В ЦИТАТАХ

Звездочка в той или иной цитате означает, что в отрывке, непосредственно ей предшествующем, курсив дается Комиссией.

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, свою двадцать шестую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 6 мая по 26 июля 1974 года. Работа Комиссии в течение этой сессии излагается в настоящем докладе. В главе II доклада, касающейся правопреемства государств в отношении договоров, содержится описание работы Комиссии по этому вопросу наряду с 39 проектами статей и комментариями к этим статьям, окончательно принятыми Комиссией. В главе III, касающейся ответственности государств, содержатся описание работы Комиссии по этому вопросу наряду с девятью проектами статей, предварительно принятыми Комиссией на ее двадцать пятой и двадцать шестой сессиях, а также комментарии к трем статьям, предварительно принятым на двадцать шестой сессии. В главе IV, касающейся вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, содержится описание работы Комиссии по этому вопросу наряду с пятью проектами статей и комментариями к этим статьям, предварительно принятыми Комиссией. Глава V посвящается праву несудоходных видов использования международных водных путей, и доклад Подкомитета по этому вопросу прилагается к ней. Глава VI касается организации будущей работы Комиссии и ряда административных и прочих вопросов.

А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии

2. Членами Комиссии являются:

г-н Роберто АГО (Италия),
 г-н Мохамед БЕДЖАУИ (Алжир),
 г-н Али Суат БИЛГЕ (Турция),
 сэр Фрэнсис ВЭЛЛЕТ (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии),
 г-н Хуан-Хосе КАЛЬЕ-и-КАЛЬЕ (Перу),
 г-н Хорхе КАСТАНЬЕДА (Мексика),
 г-н Р. К. КВЕНТИН-БАКСТЕР (Новая Зеландия),

г-н Ричард Д. КИРНЕЙ (Соединенные Штаты Америки),
 г-н Альфредо МАРТИНЕС МОРЕНО (Сальвадор),
 г-н Х. У. ПИНТО (Шри Ланка),
 г-н Альфред РАМАНГАСОАВИНА (Мадагаскар),
 г-н Поль РЕЙТЕР (Франция),
 г-н Зенон РОССИДЕС (Кипр),
 г-н Жозе СЕТТЕ КАМАРА (Бразилия),
 г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан),
 г-н Арнольд И. П. ТАММЕС (Нидерланды),
 г-н Дуду ТИАМ (Сенегал),
 г-н Н. А. УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик),
 г-н Эндре УШТОР (Венгрия),
 г-н Эдвард ХАМБРО (Норвегия),
 г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония),
 г-н Милан ШАХОВИЧ (Югославия),
 г-н Таслим О. ЭЛИАС (Нигерия),
 г-н Абдулла ЭЛЬ-ЭРИАН (Египет),
 г-н Мустафа Камиль ЯСИН (Египет).

3. 6 мая 1974 года на своем 1250-м заседании Комиссия почтила минутой молчания память г-на Милана Бартоша, являвшегося членом Комиссии с 1957 года, и постановила посвятить его памяти специальное заседание. Комиссия посвятила свое 1276-е заседание, состоявшееся 12 июня 1974 года, памяти г-на Бартоша, бывшего Председателя, заместителя Председателя, Докладчика и Специального докладчика Комиссии.

4. 9 мая 1974 года Комиссия избрала г-на Милана Шаховича (Югославия) для заполнения вакансии, образовавшейся вследствие смерти г-на Милана Бартоша.

5. За исключением г-на Россидеса, на заседаниях двадцать шестой сессии присутствовали все члены Комиссии. Вновь избранный член Комиссии г-н Шахович присутствовал на заседаниях сессии с 20 мая 1974 года.

В. Должностные лица

6. На своем 1250-м заседании, состоявшемся 6 мая 1974 года, Комиссия избрала следующих должностных лиц:

Председатель: г-н Эндре Уштор,
Первый заместитель Председателя: г-н Жозе Сетте Камара,

Второй заместитель Председателя: г-н Абдул Хаким Табиби,
Председатель Редакционного комитета: г-н Эдвард Хамбро,
Докладчик: г-н Дуду Тиам.

С. Редакционный комитет

7. 20 мая 1974 года на своем 1260-м заседании Комиссия назначила Редакционный комитет в составе следующих членов: г-н Роберто Аго, сэр Фрэнсис Вэллет, г-н Хуан-Хосе Калье-и-Калье, г-н Р. К. Квентин-Бакстер, г-н Ричард Д. Кирней, г-н Альфредо Мартинес Морено, г-н Поль Рейтер, г-н Абдул Хаким Табиби, г-н Н. А. Ушаков, г-н Таслим О. Элиас и г-н Абдулла эль-Эриан. Г-н Эдвард Хамбро был назначен Комиссией Председателем Редакционного комитета. Г-н Дуду Тиам также принял участие в работе Комитета в качестве Докладчика Комиссии.

Д. Подкомитет по праву несудоходных видов использования международных водных путей

8. На 1256-м заседании, состоявшемся 14 мая 1974 года, Комиссия учредила Подкомитет по праву несудоходных видов использования международных водных путей в следующем составе:

Председатель: г-н Ричард Д. Кирней,

Члены: г-н Жозе Сетте Камара, г-н Абдул Хаким Табиби, г-н Милан Шахович и г-н Таслим О. Элиас.

Е. Секретариат

9. Г-н Эрик Слуй, Юрисконсульт, присутствовал на 1250—1255, 1265, 1267 и 1269-м заседаниях, состоявшихся соответственно 6—10 мая, 27 мая, 29 мая и 31 мая, и представлял Генерального секретаря на этих заседаниях. Г-н Юрий М. Рыбаков, директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам, представлял Генерального секретаря на других заседаниях сессии и выполнял функции секретаря Комиссии. Г-н Николай Тесленко и г-н Сантьяго Торрес-Бернардес выполняли функции заместителей секретаря Комиссии, а г-н Эдуардо Валенсия-Оспина и г-н Ларри Д. Джонсон — помощников секретаря Комиссии.

Ф. Повестка дня

10. Комиссия приняла повестку дня двадцать шестой сессии, состоящую из следующих пунктов:

1. Замещение случайных вакансий в Комиссии (статья 11 Положения).
2. Празднование двадцать пятой годовщины открытия первой сессии Комиссии.
3. Ответственность государств.
4. Правопреемство государств в отношении договоров.
5. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров.

6. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования.
7. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.
8. Долгосрочная программа работы, включая:
 - а) рассмотрение рекомендации о начале работы над вопросом о праве несудоходных видов использования международных водных путей [пункт 4 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи];
 - б) рассмотрение рекомендации о проведении в соответствующее время отдельного исследования по вопросу о международной ответственности за вредные последствия, происходящие из проведения другой деятельности, помимо международно-противоправных деяний [пункт 3 с резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи].
9. Организация дальнейшей работы.
10. Сотрудничество с другими органами.
11. Время и место проведения двадцать седьмой сессии.
12. Прочие вопросы.

11. В ходе сессии Комиссия провела 52 открытых заседания (1250—1301-е заседания) и одно закрытое заседание (9 мая 1974 года). Кроме того, Редакционный комитет провел 26 заседаний, а Подкомитет по праву несудоходных видов использования международных водных путей провел три заседания. Расширенный президиум Комиссии провел также четыре заседания. Во исполнение рекомендаций, содержащихся в пункте 3 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года, Комиссия сосредоточила свое внимание на рассмотрении пункта 4 повестки дня (Правопреемство государств в отношении договоров), для того чтобы завершить второе чтение проекта статей по этой теме, и на основе очередности продолжала свою работу над пунктом 3 повестки дня (Ответственность государств), с тем чтобы подготовить первый набор проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Комиссия продолжала также изучение пункта 7 повестки дня (Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями) и подготовила первоначальный проект статей по этой теме. Несмотря на большие трудности, связанные с завершением окончательного набора проектов статей по пункту 4 повестки дня и продолжением подготовки проекта статей по пунктам 3 и 7 повестки дня, за время, которое Комиссия имела в своем распоряжении, она рассмотрела все пункты повестки дня, за исключением пунктов 5 (Правопреемство государств в других областях, помимо договоров) и 6 (Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования) повестки дня.

Г. Визит Генерального секретаря

12. На 1288-м заседании, состоявшемся 2 июля 1974 года, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выступил перед Комиссией.

13. Генеральный секретарь, напомнив о том, что на своей текущей сессии Комиссия отмечает

двадцать пятую годовщину своей первой сессии, подчеркнул, что за двадцать пять лет своего существования Комиссия внесла значительный вклад в кодификацию и прогрессивное развитие международного права и таким образом способствовала укреплению дружественных отношений и сотрудничества между государствами и упрочению международного мира и безопасности. Значение и трудности постоянного процесса кодификации и прогрессивного развития международного права подтверждаются пунктами, включенными в повестку дня текущей сессии Комиссии в соответствии с рекомендациями Генеральной Ассамблеи. Генеральный секретарь обратил внимание на важные и трудные задачи, стоящие перед Комиссией в ее работе по вопросам ответственности государств, правопреемства государств, оговорки о режиме наибольшего благоприятствования и по вопросу, касающемуся договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. В заключение он подчеркнул, что работа Комиссии над этими вопросами, а также над вопросами, содержащимися в программе ее будущей работы, представляет собой значительный вклад в дело укрепления правовой основы всемирного сотрудничества, что особенно важно в то время, когда в международных отношениях преобладает тенденция к разрядке международной напряженности.

14. В ответ Председатель выразил удовлетворение в связи с тем, что Генеральный секретарь нашел время для обращения к Комиссии во второй раз с тех пор, как он приступил к исполнению своих обязанностей. Действительно, Комиссия весьма признательна за слова похвалы в ее адрес, сказанные Генеральным секретарем, и гордится тем, что квалифицированный юрист занимает высокий пост Генерального секретаря. Председатель подчеркнул, что Комиссии приятно констатировать, что Генеральный секретарь разделяет ее мнение относительно значения кодификации и прогрессивного развития международного права и что в его лице она располагает другом, на понимание и помощь которого она может рассчитывать, когда перед ней встают проблемы. В этой связи он отметил потребность Комиссии ввиду растущих запросов к ее работе в большей помощи в области научно-исследовательских проектов и исследований, которые едва ли можно осуществить без увеличения численности компетентного и эффективного персонала, обслуживающего Комиссию. Он напомнил, что Комиссия рекомендовала увеличить персонал Отдела кодификации Управления по правовым вопросам¹. В заключение он поблагодарил Генерального секретаря от имени Комиссии

за его визит и заверил его в высоком уважении со стороны членов Комиссии.

Н. Празднование двадцать пятой годовщины открытия первой сессии Комиссии

15. Во исполнение решения, принятого Комиссией на ее двадцать пятую сессию в 1973 году², Комиссия на своей текущей сессии отметила двадцать пятую годовщину открытия своей первой сессии (12 апреля—9 июня 1949 года). 1265-е заседание, состоявшееся 27 мая 1974 года, было посвящено торжественному празднованию этого события. Перед Комиссией выступили г-н Эрик Сюй, заместитель Генерального секретаря, Юрисконсульт, говоривший от имени Генерального секретаря; сэр Хэмфри Уолдок, судья Международного Суда и бывший член Комиссии, выступавший от имени Международного Суда; г-н Роберто Аго, г-н Мустафа Камиль Ясин, г-н Н. А. Ушаков, г-н Таслим О. Элиас, г-н Сэндзин Цуруока и г-н Ричард Д. Кирней, бывшие председатели Комиссии, и г-н Эндре Уштор, Председатель текущей сессии Комиссии. На церемонии присутствовали также бывшие члены Комиссии, высокие правительственные чиновники принимающей страны и города, высокие должностные лица Организации Объединенных Наций и других международных организаций, дипломатические и научные деятели и участники Семинара по международному праву.

16. В сделанных заявлениях было отмечено большое значение для международного права работы, проделанной Комиссией за четверть века. За двадцать пять лет своего существования Комиссия, действуя во исполнение рекомендаций Генеральной Ассамблеи, представила окончательные проекты или доклады по следующим восемнадцати темам: проект декларации прав и обязанностей государств; способы и средства, при помощи которых материалы, свидетельствующие о существовании международного обычного права, стали бы более доступными; формулирование Нюрнбергских принципов; вопрос о международной уголовной юрисдикции; оговорки к многосторонним конвенциям; вопрос об определении агрессии; проект кодекса законов о преступлениях против мира и безопасности человечества; вопросы гражданства, включая вопросы безгражданства; морское право; арбитражная процедура; дипломатические сношения и иммунитеты; консульские сношения; расширение участия в генеральных многосторонних международных договорах, заключенных под эгидой Лиги Наций; право международных договоров; специальные миссии; отношения между государствами и международными организациями; вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других

¹ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 98 с.

² Ежегодник..., 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункт 209.

лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом; правопреемство государств в отношении договоров, работа над которым будет завершена на настоящей сессии.

17. Число и важность международных актов, подготовленных на основании окончательных проектов или докладов Комиссии, которые были представлены ею в течение первых двадцати пяти лет ее работы, поистине внушительны, особенно поскольку это касается трех главных работ в области кодификации, а именно дипломатического и консульского права, морского права и права международных договоров. Только в этих трех областях Генеральной Ассамблеей

или конференциями полномочных представителей было принято девять конвенций на основе проектов, подготовленных Комиссией. Однако ее успехи нельзя измерять только этими актами. Работа Комиссии оказала определенное влияние на формирование взглядов юристов во всех странах международного сообщества, на Международный Суд, на решения национальных судов, на мнения юридических советников правительств, на труды юристов, на университеты и учебные заведения, где изучается международное право. Комиссия принимала также непосредственное участие в деле содействия распространению международного права путем проведения Семинара по международному праву.

Глава II

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

А. Введение

1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РАБОТЫ КОМИССИИ

18. На своей первой сессии, состоявшейся в 1949 году, Комиссия международного права включила вопрос «Правопреемство государств и правительств» в список 14 вопросов, отобранных ею для кодификации, однако не выделила его в качестве первоочередного³. На своей четырнадцатой сессии, состоявшейся в 1962 году, Комиссия решила включить этот вопрос в программу своей деятельности, учитывая тот факт, что Генеральная Ассамблея в пункте 3 а резолюции 1686 (XVI) от 18 декабря 1961 года, озаглавленной «Будущая работа в области кодификации и прогрессивного развития международного права», рекомендовала, чтобы Комиссия включила «в перечень первоочередных задач вопрос о правопреемстве государств и правительств»⁴.

19. В ходе своей четырнадцатой сессии на 637-м заседании, состоявшемся 7 мая 1962 года, Комиссия создала Подкомитет по правопреемству государств и правительств, которому она поручила представить предложения относительно объема данного вопроса, методики изучения и средств обеспечения необходимой документации. В Подкомитет вошли следующие 10 членов: г-н Ляхс (Председатель), г-н Бартош, г-н Бриггс, г-н Кастрен, г-н Лю, г-н Розен, г-н Табиби, г-н Тункин, г-н Элиас и г-н эль-Эриан⁵.

Подкомитет провел два закрытых заседания 16 мая и 21 июня 1962 года⁶.

20. В свете предложений Подкомитета Комиссия на своих 668-м и 669-м заседаниях, состоявшихся 26 и 27 июня 1962 года, приняла несколько решений процедурного характера. Среди прочего, она постановила, что Подкомитет должен собраться в Женеве в январе 1963 года для продолжения своей работы, что Секретариат должен предпринять конкретные исследования⁷ и что повестка дня пятнадцатой сессии Комиссии должна включать пункт «Доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств»⁸.

21. Согласно соответствующим пунктам Положения о Комиссии Генеральный секретарь разослал правительствам государств-членов циркулярное письмо, предлагая им представить тексты любых международных договоров, законов, декретов, постановлений, дипломатической переписки и т. д., касающихся порядка правопреемства в отношении государств, получивших независимость после второй мировой войны⁹.

22. В резолюции 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии

продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств и правительств, принимая во внимание точки зрения, высказанные на семнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, и доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств, с должным учетом точек зрения государств, достигших независимости после второй мировой войны.

23. Подкомитет по правопреемству государств и правительств заседал в Женеве с 17 по 25 ян-

³ Ежегодник..., 1949 год, стр. 281 англ. текста, документ A/925, пункт 16.

⁴ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 190 англ. текста, документ A/5209, пункт 60.

⁵ Там же, стр. 189 англ. текста, пункт 54.

⁶ Там же, стр. 189—190 и 191 англ. текста, пункты 55, 70 и 71.

⁷ Там же, стр. 191—192 англ. текста, пункт 72.

⁸ Там же, стр. 192 англ. текста, пункт 74.

⁹ Там же, стр. 192 англ. текста, пункт 73.

варя 1963 года, а затем 6 июня 1963 года, в начале работы пятнадцатой сессии Комиссии международного права. Завершая работу, Подкомитет принял доклад своего Председателя, который приводится в качестве приложения к докладу Комиссии международного права о работе ее пятнадцатой сессии¹⁰. В докладе Подкомитета содержатся его выводы относительно степени охвата вопроса о правопреемстве государств и правительств и его рекомендации относительно подхода к изучению этого вопроса, который должна принять Комиссия. В *Ежегоднике Комиссии международного права, 1963 год*, к докладу Подкомитета приложены два добавления, в которых соответственно приводятся краткие отчеты о заседаниях, проведенных Подкомитетом в январе 1963 года и 6 июня того же года, и меморандумы и рабочие документы, представленные Подкомитету г-ном Элиасом, г-ном Табиби, г-ном Розеном, г-ном Кастреном, г-ном Бартошем и г-ном Ляхсом (Председателем Подкомитета)¹¹.

24. Комиссия обсуждала доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств на своей пятнадцатой сессии (1963 год), на 702-м заседании, после того как этот доклад был представлен Председателем Подкомитета, который разъяснил выводы и рекомендации Подкомитета. Комиссия единогласно одобрила доклад Подкомитета и в целом одобрила содержащиеся в нем рекомендации. Подкомитет предложил Комиссии напомнить правительствам о циркулярном письме Генерального секретаря¹², а Комиссия дала Секретариату инструкции в отношении получения дополнительной информации о практике государств. Тогда же Комиссия назначила г-на Ляхса специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве государств и правительств¹³.

25. Комиссия одобрила точку зрения Подкомитета о том, что целью должны являться «исследование и оценка существующего состояния права и практики в области правопреемства государств и составление проекта статей по этому вопросу в свете новых изменений в международном договорном праве». Ряд членов Комиссии подчеркивали, что ввиду возникновения нового явления, каковым является деколонизация, «особое внимание должно уделяться проблемам, которые имеют значение для новых государств». Комиссия сочла, что «предложение об исследовании в первую очередь вопроса о правопреемстве государств совершенно обосновано», и заявила, что вопрос о правопреемстве

будет пока рассматриваться «лишь постольку, поскольку это необходимо для дополнения исследования вопроса о правопреемстве государств». Комиссия также подчеркнула, что «необходимо установить некоторую степень координации между специальными докладчиками соответственно по праву договоров, ответственности государств и правопреемству государств». Комиссия одобрила также мнение Подкомитета о том, что правопреемство в отношении договоров должно «рассматриваться в связи с правопреемством государств, а не в связи с правом договоров». Общий план, порядок очередности рассмотрения вопросов и детальная разбивка вопроса, рекомендованная Подкомитетом, были одобрены Комиссией; при этом имелось в виду, что цель заключается в том, чтобы изложить «руководящие принципы, которыми должен руководствоваться Специальный докладчик», и что это одобрение «не предвещает позиции каждого члена Комиссии по существу включенных в программу вопросов». Рассматриваемый вопрос был разделен на пункты, озаглавленные следующим образом: а) правопреемство в отношении договоров; б) правопреемство в отношении прав и обязанностей, вытекающих из иных источников, помимо договоров; в) правопреемство в отношении членства в международных организациях.

26. В резолюции 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года Генеральная Ассамблея, отмечая, что работа по кодификации раздела права, регулирующего правопреемство государств и правительств, продвигается удовлетворительно, рекомендовала Комиссии международного права продолжать работу по вопросу правопреемства государств и правительств

с учетом мнений, высказанных на восемнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, доклада Подкомитета по правопреемству государств и правительств и отзывов, которые будут представлены правительствами, с должным учетом мнения государств, достигших независимости после второй мировой войны.

27. На своей шестнадцатой сессии в 1964 году Комиссия утвердила программу работы на 1965 и 1966 годы и постановила посвятить свои сессии в течение этих двух лет осуществляемой в то время работе по кодификации права договоров и специальных миссий. Это решение было принято с учетом, в частности, того факта, что срок пребывания в должности членов Комиссии истек к концу 1966 года и что для завершения работы по обоим этим темам требовалось значительное время. Правопреемство государств и правительств решено было рассматривать сразу же после того, как будет завершено изучение этих двух упомянутых тем, а также изучение вопроса об отношениях между государствами и межправительственными организациями¹⁴. В свя-

¹⁰ *Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 260 англ. текста, документ A/5509, приложение II.

¹¹ *Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 262 и 282 англ. текста, документ A/5509, приложение II, дополнения I и II.

¹² См. выше, пункт 21.

¹³ *Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 224—225 англ. текста, документ A/5509, пункты 56—61.

¹⁴ *Ежегодник...*, 1964 год, том II, стр. 226 англ. текста, документ A/5809, пункты 36 и 37.

зи с этим Комиссия не рассматривала вопрос о правопреемстве государств и правительств на своих шестнадцатой (1964 год), семнадцатой (1965/66 год) и восемнадцатой (1966 год) сессиях¹⁵. В 1966 году Комиссия решила включить вопрос о правопреемстве государств и правительств в предварительную повестку дня своей девятнадцатой сессии (1967 год)¹⁶.

28. В своих резолюциях 2045 (XX) от 8 декабря 1965 года и 2167 (XXI) от 5 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея с одобрением отметила программу работы Комиссии, на которую делалась ссылка в докладах Комиссии о работе ее шестнадцатой, семнадцатой и восемнадцатой сессий. В резолюции 2045 (XX) Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия продолжала «по мере возможности» свою работу по правопреемству государств и правительств «с учетом мнений и соображений, о которых упоминается в резолюции 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи». В резолюции 2167 (XXI) Генеральная Ассамблея вновь рекомендовала Комиссии продолжать эту работу «с учетом взглядов и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи».

29. На девятнадцатой сессии в 1967 году Комиссия приняла новые меры в отношении рассмотрения вопроса о правопреемстве государств и правительств¹⁷. При этом она принимала во внимание широкий аспект предмета, изложен-

¹⁵ Окончательный проект статей по праву договоров, принятый Комиссией в 1966 году, не содержал положений о правопреемстве государств в отношении договоров: по мнению Комиссии, этот вопрос целесообразнее рассматривать в рамках того пункта ее повестки дня, который посвящен правопреемству государств и правительств (*Ежегодник...*, 1966 год, том II, стр. 177 и 256 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, пункт 30 доклада и пункт 6 комментария к статье 58 проекта статей о праве договоров). В статье 73 Венской конвенции о праве международных договоров содержится оговорка по этому вопросу, которая первоначально была включена в статью 69 проекта статей о праве договоров. В тексте статьи 73, в частности, говорится: «Положения настоящей Конвенции не предвещают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств...» [*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), р. 299]. Позиция Комиссии соответствовала принципиальному решению, которое она приняла в 1963 году в рамках темы «Правопреемство государств и правительств» (см. выше, пункт 25). Однако в ходе кодификации права договоров ссылка на правопреемство государств и правительств делалась в 1963 году в связи с исчезновением международно-правовой личности государства и в связи с окончанием срока действия договоров (*Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 206 англ. текста, документ A/5509, глава II, раздел В, пункт 3 комментария к статье 43 проекта статей о праве договоров) и в 1964 году — в связи с территориальной сферой действия договоров (*Ежегодник...*, 1964 год, том II, стр. 175—176 англ. текста, документ A/5809, пункт 18).

¹⁶ *Ежегодник...*, 1966 год, том II, стр. 278 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, пункт 74.

¹⁷ *Ежегодник...*, 1967 год, том II, стр. 368 англ. текста, документ A/6709/Rev.1 и Rev.1/Согг.1, пункты 38—41.

ного в докладе, который был представлен Подкомитетом в 1963 году¹⁸, а также тот факт, что г-н Ляхс, Специальный докладчик по данной теме, перестал быть членом Комиссии после его избрания в Международный Суд в декабре 1966 года. Действуя в соответствии с предложением, сделанным ранее г-ном Ляхсом, а также в целях содействия более быстрому проведению исследования, Комиссия решила разделить тему правопреемства государств и правительств между несколькими специальными докладчиками. На основе разделения этой темы на три вопроса, первоначально предложенного в докладе Подкомитета, который был одобрен Комиссией, Комиссия решила назначить специальных докладчиков по двум из этих вопросов. Сэр Хэмфри Уолдок, бывший Специальный докладчик по праву международных договоров, был назначен Специальным докладчиком по вопросу «правопреемства в отношении договоров», а г-н Мохамед Беджауи был назначен Специальным докладчиком по вопросу «правопреемства государств в отношении прав и обязанностей, вытекающих не из международных договоров, а из других источников». Комиссия решила пока не касаться третьего из пунктов, на которые Подкомитет разбил рассматриваемый вопрос, а именно «правопреемство в отношении членства в международных организациях», который, по ее мнению, касается как правопреемства в отношении договоров, так и отношений между государствами и международными организациями. Поэтому Комиссия не назначила Специального докладчика по этому вопросу.

30. Что касается «правопреемства в отношении договоров», то Комиссия отметила, что в 1963 году она уже приняла решение уделить первостепенное внимание этому аспекту рассматриваемого вопроса и что предусмотренный резолюцией 2166 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1966 года созыв Конференции по праву договоров в 1968 и 1969 годах сделал более настоятельной потребностью в его кодификации. Поэтому Комиссия после своей двадцатой сессии в 1968 году решила максимально ускорить свою работу в области этого аспекта рассматриваемого вопроса. Комиссия высказала мнение, что второй аспект вопроса, а именно «правопреемство государств в отношении прав и обязанностей, вытекающих не из международных договоров, а из других источников», является многосторонним и сложным вопросом, который требует некоторого подготовительного исследования. На своей двадцатой сессии, в 1968 году, Комиссия сочла целесообразным завершить рассмотрение правопреемства в отношении договоров в течение остающегося срока полномочий ее тогдашнего состава¹⁹.

¹⁸ См. выше, пункты 25 и 26.

¹⁹ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 223 и 224 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 100—101 и 103—104.

31. Упомянутые выше, в пунктах 29 и 30, решения Комиссии получили общее одобрение в Шестом комитете на двадцать второй и двадцать третьей сессиях Генеральной Ассамблеи. В своей резолюции 2272 (XXII) от 1 декабря 1967 года Генеральная Ассамблея с одобрением отметила программу работы Комиссии международного права на 1968 год и, повторив формулировку своей резолюции 2167 (XXI), рекомендовала Комиссии продолжать свою работу по правопреемству государств и правительств «с учетом мнений и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи». На своей двадцать третьей сессии Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила, что Комиссия международного права, действуя в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, приступила к подробному рассмотрению вопроса о правопреемстве государств и правительств и что на двадцатой сессии Комиссии уже были достигнуты некоторые успехи. В своей резолюции 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года Генеральная Ассамблея вновь с удовлетворением отметила программу работы, запланированную Комиссией международного права, и рекомендовала Комиссии продолжать свою работу по правопреемству государств и правительств «с учетом мнений и соображений, на которые делалась ссылка в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи». Впоследствии Ассамблея сделала такую же рекомендацию в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года.

32. С 1968 по 1972 год сэр Хэмфри Уолдок, Специальный докладчик по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, представил пять докладов по этому вопросу. Первый доклад²⁰, 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 решение²¹. 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 измениться 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 такового. В доклад Комиссии о работе этой сессии в порядке информации было включено краткое изложение высказанных мнений²². Было решено

²⁰ Там же, том II, стр. 87 англ. текста, документ A/CN.4/202.

²¹ Там же, стр. 221 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 80—81.

²² Там же, стр. 221—222 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 82—91.

также, что Специальному докладчику надлежит учесть аспекты общих прений по правопреемству в других областях, помимо договоров, проведенных на той же сессии Комиссии²³, в той мере, в какой они могут также касаться правопреемства в отношении договоров.

33. На своей двадцать первой сессии в 1969 году Комиссия из-за недостатка времени не рассматривала второй доклад, представленный Специальным докладчиком²⁴. На двадцать второй сессии в 1970 году Комиссия в предварительном порядке рассмотрела одновременно проекты статей, содержащиеся во втором и третьем докладах, представленных Специальным докладчиком в 1969 и 1970 годах²⁵. Четыре статьи 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.

34. 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 обсуждении²⁶. 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.

35. На двадцать третьей сессии Комиссии, проходившей в 1971 году, Специальный докладчик представил четвертый доклад²⁷, содержащий дополнительное положение об употреблении

²³ Там же, стр. 216—221 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 45—79.

²⁴ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 248, документ A/7610/Rev.1, пункт 33.

²⁵ См. Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 47, документ A/CN.4/214 и Add.1—2 и Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 29, документ A/CN.4/224 и Add.1.

²⁶ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 351 и далее, документ A/8010/Rev.1, пункты 37—63.

²⁷ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 164, документ A/CN.4/249.

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 правопреемстве 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 вопросу²⁸.

36. На двадцать четвертой сессии Комиссии, состоявшейся в 1972 году, Специальный докладчик представил пятый доклад²⁹, 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-протекторатов, 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.

37. 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 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 о правопреемстве государств в отношении договоров, как это рекомендовано в резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года.

38. В соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия решила передать предварительный проект статей через посредство Генерального секретаря правительствам государств-членов на отзыв. Учитывая время, необходимое для подготовки отзывов правительств и для изучения их Специальным докладчиком, Комиссия решила не рассматривать на своей

двадцать пятой сессии вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров³⁰.

39. Генеральная Ассамблея в части I резолюции 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года рекомендовала Комиссии «продолжать дальнейшее рассмотрение вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров в свете замечаний, полученных от государств-членов» по предварительному проекту.

40. На своей двадцать пятой сессии (1973 год) Комиссия, учитывая тот факт, что Специальный докладчик по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, сэр Хэмфри Уолдок, вышел из состава Комиссии в связи с избранием его в члены Международного Суда, приняла решение назначить сэра Фрэнсиса Вэллета новым Специальным докладчиком по данному вопросу³¹.

41. В резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии завершить на своей двадцать шестой сессии второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров в свете замечаний, полученных от государств-членов.

42. На своей настоящей сессии Комиссия вновь изучила проект статей в свете замечаний правительства³². На ее рассмотрении находился первый доклад, представленный Специальным докладчиком сэром Фрэнсисом Вэллетом (A/CN.4/278 и Add.1—5, Add.5/Corr.1 и Add.6)³³, в котором обобщались письменные замечания правительства, а также замечания, сделанные устно делегациями на Генеральной Ассамблее, и содержались предложения относительно пересмотра статей.

43. Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика на 1264, 1266—1273, 1279—1284 и 1286—1290-м заседаниях. На 1285, 1286, 1290 и 1293—1296-м заседаниях она рассмотрела доклады Редакционного комитета. На 1301-м заседании Комиссия утвердила, при одном воздержавшемся, окончательный текст на английском, французском и испанском языках проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров в целом. В соответствии со своим Положением она представляет их в настоящем докладе Генеральной Ассамблеи вместе с рекомендацией³⁴.

44. С 1962 года Секретариат составил и распространил в соответствии с просьбами Комиссии следующие документы и публикации, касающиеся рассматриваемого вопроса: а) меморандум

²⁸ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 400, документ A/8710/Rev.1, пункт 78.

²⁹ Ежегодник..., 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункт 177.

³⁰ См. ниже, приложение I.

³¹ См. выше, стр. 1.

³² См. ниже, пункт 84.

²⁸ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 407—409, документ A/8410/Rev.1, пункты 62—70.

²⁹ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 1, документ A/CN.4/256 и Add.1—4.

о «правопреемстве государств в отношении членства в Организации Объединенных Наций»³⁵; b) меморандум о «правопреемстве государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь»³⁶; c) исследование, озаглавленное «Сборник решений международных судов по вопросу о правопреемстве государств»³⁷, и дополнение к нему³⁸; d) исследование, озаглавленное «Краткий сборник решений национальных судов, касающихся правопреемства государств и правительств»³⁹; 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)⁴⁰; «Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций: Устав и многосторонние конвенции и соглашения, заключенные в рамках Организации и депонированные у Генерального директора» (исследование VI)⁴¹; «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)⁴²; f) три исследования в серии «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров», озаглавленные соответственно «Договоры о выдаче преступников» (исследование I)⁴³, «Авиатранспортные соглашения» (исследование II) и «Торговые соглашения» (исследование III)⁴⁴; g) том издания «Законодательная серия Организации Объеди-

³⁵ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1.

³⁶ Там же, стр. 106 англ. текста, документ A/CN.4/150.

³⁷ Там же, стр. 131 англ. текста, документ A/CN.4/151.

³⁸ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 200, документ A/CN.4/232.

³⁹ Ежегодник..., 1963 год, том II, стр. 95 англ. текста, документ A/CN.4/157.

⁴⁰ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2.

⁴¹ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/210.

⁴² Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.

⁴³ Там же, стр. 120, документ A/CN.4/229.

⁴⁴ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 131, документы A/CN.4/243 и Add.1.

ненных Наций, озаглавленный *Материалы о правопреемстве государств*⁴⁵ и содержащий информацию, представленную или указанную правительствами государств-членов в ответ на просьбу Генерального секретаря; дополнение к предыдущему тому⁴⁶.

2. ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВ

45. 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 точек зрения 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 определении, ни в объяснении. Поэтому на протяжении всего исследования данного вопроса Комиссия уделяла должное внимание практике новых независимых государств, о которых упомянуто в указанных 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 характеру предполагают наличие консенсуальных отношений с другими существующими государствами, число которых в случае некоторых многосторонних договоров весьма велико. Кроме того, в настоящее время при возникновении нового государства проблемы правопреемства затрагивают как недавно появившиеся, новые государства, так и старые государства.

46. Вполне закономерно, что внимание должно в известной степени уделяться, в первую очередь, более новой практике, ибо она отражает юридическую мысль современности, особенно тогда, 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, ка-

⁴⁵ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5.

⁴⁶ A/CN.4/263.

сающихся новых государств, образующихся из зависимой территории, то этого нельзя сказать в других случаях, таких, например, как отделение, расчленение существующего государства, создание союзов государств и разъединение частей союза государств. Комиссия не может не признать, что эра деколонизации близится к концу и что именно в связи с этими другими случаями, по-видимому, в будущем возникнут проблемы, связанные с правопреемством. Поэтому Комиссия по мере необходимости учитывала ранние прецеденты, которые проливают свет на 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.

47. Кроме того, Комиссия учитывала то обстоятельство, что начали проявляться новые факторы, влияющие на положение, при котором осуществляется в настоящее время практика государств в отношении правопреемства. Особую важность имеют гораздо более значительная взаимозависимость государств, в некоторой степени отражающаяся на политике государств-преемников в плане продолжения ими договорных отношений территории, являющейся объектом правопреемства, 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

48. 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 просто 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 уподобление государств в качестве юридических лиц

к отдельным лицам не учитывает основополагающих различий и может привести к неоправданным выводам, заимствованным из внутригосударственного права.

49. Подход к проблеме правопреемства, принятый Комиссией после изучения вопроса правопреемства 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 подхода состоит в том, что согласно быть связанным договором, данное государством-предшественником в отношении территории до правопреемства государств, создает правовую связь между этой территорией и договором и что эта связь создает некоторые побочные правовые последствия.

50. 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 смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории; при этом остаются в стороне все вопросы прав и обязательств, являющихся побочными правовыми последствиями этой смены. 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

51. 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 одной конкретной теории наверняка окажется, что она не может охватить фактическую практику государств, организаций и депозитариев, не искажая либо практики, либо теории. Однако если рассматривать вопрос правопреемства в отношении договоров исходя в большой мере из

права договоров, то в практике можно выявить некоторые общие правила.

52. Задача кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров в свете практики государств, представляется задачей, сводящейся скорее к определению в рамках права договоров последствий «правопреемства государств», а не наоборот. Отсюда следует, что при рассмотрении вопросов о правопреемстве государств в отношении договоров необходимо постоянно учитывать влияние общего права договоров. Поскольку в настоящее время наиболее авторитетным изложением общего права договоров является Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года⁴⁷, Комиссия считала, что она обязана использовать положения этой Конвенции в качестве основы права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров.

53. Действительно, вопрос режима правопреемства государств возник в ходе кодификации права договоров, и комментарии Комиссии к ее проекту статей о праве договоров содержат ряд ссылок на этот вопрос. 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 права договоров в целом⁴⁸.

54. Таким образом, представленный в настоящее время проект статей предполагает наличие положений, формулировок и терминологии Венской конвенции. Ряд вступительных положений настоящего проекта — таких как положения, касающиеся сферы применения настоящих статей, употребления терминов, случаев, не входящих в сферу применения 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 следуют формулировкам соответствующих положений Венской конвенции. В одном случае — статья 19 (оговорки) — делается прямая ссылка на соответствующие статьи Венской конвенции; в других случаях, как, например, в статье 21 (уведомление о правопреемстве), некоторые положения Венской конвенции воспроизводятся с изменениями, необ-

ходимыми для увязки их с контекстом настоящего вопроса.

55. Принимая во внимание подход, указанный в предыдущих пунктах, Комиссия подготовила проект статей исходя из того принципа, что в них должны рассматриваться только последствия правопреемства как такового государств в отношении договоров государства-предшественника. По мере возможности, Комиссия избегала повторного изложения в настоящем проекте статей общих норм, применимых к международным договорам. Она оставила в стороне вопросы, выходящие за рамки последствий правопреемства государств в отношении договоров и регулируемые другими нормами международного права, применимыми к международным договорам. Однако в некоторых случаях, например в отношении соглашений о переходе договорных обязательств или прав (статья 8) и односторонних заявлений (статья 9), она сочла необходимым уточнить юридическую ситуацию в силу прямого отношения этих случаев к вопросу о последствиях правопреемства государств в отношении договоров. Тем не менее Комиссия в соответствии со своим общим подходом ограничилась в рамках соответствующих положений теми аспектами этих случаев, которые относятся к изучаемому ею вопросу. Другие же их аспекты должны регулироваться соответствующими нормами международного права, в частности теми, которые излагаются в Венской конвенции.

56. Из данного подхода также вытекает, что Комиссия исходила и из принципа, согласно которому статьи будут толковаться и применяться в соответствии с правилами толкования, изложенными в Венской конвенции, в частности с учетом соответствующих норм международного права, применимых в отношениях между сторонами, как это предусматривается в пункте 3 с статьи 31 Конвенции. Однако Комиссия сочла необходимым включить в проект статей некоторые положения общего характера, такие как статью 13 (вопросы, относящиеся к действительности договора), чтобы избежать возможности недоразумений по поводу последствий статей.

5. ПРИНЦИП САМООПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ПРАВОПРЕЕМСТВА В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

57. 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 некоторыми юристами тезисом⁴⁹ о том, что совре-

⁴⁷ Все ссылки из текста Венской конвенции о праве международных договоров, именуемой далее «Венской конвенцией», 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.

⁴⁸ См. также выше, сноска 15.

⁴⁹ 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].

менное 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 о противоположном намерении. Те, кто выступает за принятие этой презумпции, несомненно, находятся под влиянием все возрастающей взаимозависимости государств, связанных с нею выгод сохранения непрерывности договорных отношений в случае правопреемства, а также под впечатлением того, в какой значительной степени в эпоху деколонизации новые независимые государства соглашаются на продолжение договоров государства-предшественника. Однако эта презумпция затрагивает основной принципиальный вопрос, определяющий общий подход к формулированию права о правопреемстве нового независимого государства.

58. После изучения практики государств и депозитариев Комиссия пришла к выводу, что в современном международном праве, учитывающем необходимость поддержания системы многосторонних договоров и стабильности договорных отношений, как общее правило, должен применяться принцип непрерывности *de jure*. С другой стороны, при должном понимании и ограничении «традиционный» принцип, согласно которому «новое государство» начинает свои договорные отношения, избавившись от всех обязательств государства-предшественника, по мнению Комиссии, больше соответствует принципу самоопределения, так как он применим для новых независимых государств. Принцип *tabula rasa* соответствует положению новых независимых государств, в частности тех, которые образуются из бывших зависимых территорий. Таким образом, Комиссия считала, что принцип самоопределения в праве, касающемся правопреемства в отношении договоров, по существу приводит именно к подтверждению традиционного принципа *tabula rasa* в качестве основополагающей нормы для новых независимых государств и для других подобных случаев. Таким образом, Комиссия считала, что принцип самоопределения в праве, касающемся правопреемства в отношении договоров, по существу приводит именно к подтверждению традиционного принципа *tabula rasa* в качестве основополагающей нормы для новых независимых государств и для других подобных случаев.

59. Комиссия хотела бы подчеркнуть, что метафора *tabula rasa* представляет собой лишь удобный и краткий способ указать на общую свободу нового независимого государства от обязательств в отношении договоров его предшественника. Однако эта метафора может ввести в заблуждение, если не учитывать других принципов, затрагивающих позицию нового независимого государства в отношении договоров

его предшественника. Во-первых, как это ясно следует из комментариев к статьям 16 и 17, в современной договорной практике признается, что новое независимое государство при определенных условиях имеет право становиться «участником» или «договаривающимся государством» любого многостороннего договора (за исключением договора ограниченного характера), в отношении которого государство-предшественник являлось «участником» или «договаривающимся государством» на дату правопреемства государства. 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 нового независимого государства, создает правовую связь между этой территорией и договором, в силу которой новое независимое государство 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 новое независимое государство может сослаться на аналогичную правовую связь между его территорией и договором как на основу обеспечения сохранения договора в силе с согласия другого или других заинтересованных государств. Соответственно 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 этих отношений, 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.

60. Главным новым фактором, появившимся в практике в отношении правопреемства государств за время существования Организации Объединенных Наций, было использование соглашений, известных как «соглашения о переходе» 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 регули-

рования его договорных отношений после правопреемства государств. Что касается соглашений о переходе, 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 переходе не может изменить положение государства-преемника по отношению 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. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТА СТАТЕЙ

а) Форма проекта

61. В соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи Комиссия построила свое исследование по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров в форме группы проектов статей. Проект статей подготовлен в форме, позволяющей им служить в качестве основы заключения конвенции, если Ассамблея примет такое решение. В любом случае Комиссия считает, что подготовка проекта статей является наиболее целесообразным и эффективным методом изучения и определения норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров.

62. На своей настоящей сессии Комиссия в свете замечаний правительств вновь рассмотрела вопрос о том, должна ли окончательная форма кодификации права, касающаяся правопреемства государств в отношении договоров, быть формой конвенции. Как уже говорилось во введении к проекту 1972 года⁵⁰, целесообразность кодификации права правопреемства государств в отношении договоров в форме конвенции может вызывать сомнения в связи с тем, что согласно общему праву договоров конвенция не носит обязательного характера для государства, если оно не является участником этой конвенции и до тех пор, пока оно не является ее участником. Кроме того, по общему правилу, ныне кодифицированному в статье 28 Венской конвенции, положения договора, при отсутствии иного намерения, «не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника». Поскольку правопреемство государств во

многих случаях приводит к возникновению нового государства, постольку конвенция о праве правопреемства в отношении договоров не будет *ex hypothesi* являться обязательной для государства-преемника, если оно не предприняло шагов с целью стать участником этой конвенции и до тех пор, пока оно не предприняло этих шагов; и даже тогда конвенция не будет являться обязательной для него в отношении любого действия или факта, которые имели место до той даты, когда оно стало участником конвенции. Для других государств конвенция также не будет обязательной в отношении нового государства до тех пор, пока последнее не станет ее участником. Комиссия признала, что участие государств-преемников сопряжено с проблемами, связанными с методом выражения согласия с договором и с последствиями обратной силы данного государством-преемником согласия на обязательность для него договора. Статья 7 (настоящие статьи не имеют обратной силы) поднимает один из аспектов последней проблемы, но в остальном Комиссия считала, что речь идет о вопросах, на которые должны ответить правительства при составлении заключительных постановлений для включения в конвенцию.

63. С точки зрения Комиссии, соображения, высказанные в предыдущем пункте, не умаляют существенно ценности кодифицирующей конвенции как документа, обобщающего юридическое мнение в отношении общепризнанных норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров. Новое государство, не будучи формально связанным конвенцией, найдет в ее положениях нормы, которыми следует руководствоваться при разрешении вопросов, возникающих из правопреемства государств. Хотя многое из сказанного относится и к декларативному кодексу или модели, опыт показал, что конвенция, вероятно, рассматривается как более авторитетная по своему характеру и соответственно может быть более эффективной в качестве руководства. Кроме того, подобная конвенция оказывает большое влияние в плане достижения общего согласия в отношении содержания права, которое она кодифицирует, и тем самым в плане утверждения последнего в качестве признанного обычного права по данному вопросу. В какой степени это окажется справедливым в данном случае, зависит, несомненно, от внутренних достоинств проекта статей: от того, как он отражает обычное международное право и какие здравые и приемлемые решения в сомнительных случаях он дает, а также от той поддержки, которая будет впоследствии оказана этой конвенции государствами. Разработка конвенции окажется целесообразной, если большинство государств станет ее участниками в пределах разумного периода времени. Полагая, что конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров получит широкую поддержку, действитель-

⁵⁰ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 277, документ A/8710/Rev.1, пункт 41.

но представляется, что тот вклад, который она внесет в развитие обычного международного права, является хорошим основанием для принятия именно этой формы. Кроме того, высказывалась общая поддержка того мнения, что проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров должен быть отредактирован на основе положений Венской конвенции и в соответствии с ними. При таком положении вещей, по-видимому, правильно рассматривать статьи о правопреемстве государств в отношении договоров в качестве дополняющих положений Венской конвенции. Поэтому было бы целесообразным придать этим статьям тот же статус, что и Венской конвенции, то есть составить их в форме конвенции. Если в заключительных статьях будут даны удовлетворительные положения об участии в конвенции государства-преемника с момента его правопреемства, конвенция будет обладать тем достоинством, что даст возможность регулировать посредством договора для государства-преемника последствия правопреемства государств в отношении договоров государства-предшественника. Конвенция будет также регулировать и разъяснять соответствующие договорные отношения между государством-предшественником и другими государствами — участниками договоров, о которых идет речь, предполагая, что они все являются участниками конвенции. Таким образом, в данном виде конвенция будет иметь прямую юридическую ценность для ее участников.

64. Представляя окончательный текст проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, Комиссия подтверждает точку зрения, которую она приняла в начале своей работы по данному вопросу и которую она сформулировала, представляя предварительный проект на рассмотрение правительств. Соответствующая рекомендация дается ниже⁵¹.

б) Сфера применения проекта

65. 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 дополнения исследования вопроса о правопреемстве государств»⁵². 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 касает-

ся вопросов правопреемства иных субъектов международного права, помимо государств, в частности международных организаций.

66. На своей настоящей сессии Комиссия рассмотрела в свете замечаний правительств вопрос о том, следует ли для целей статей о правопреемстве государств в отношении договоров включать в обстоятельства, на основе которых возникает правопреемство государств, какую-либо форму социальной революции. Комиссия пришла к выводу, что следует исключить из сферы применения проекта статей проблемы правопреемства, возникающие в результате изменений режима, которые приводят к социальным или иным формам революции. Комиссия считает, что в большинстве случаев революция или государственный переворот любого рода приводят к смене *правительства*, которая оставляет прежней правовую личность государства. Проблема последствий революции в области правопреемства в отношении договоров относится в таком случае к «правопреемству правительств», а не к «правопреемству государств». Можно спорить о том, следует ли проводить различие между разного рода революциями; однако при таком подходе возникают весьма трудные вопросы определения, которые не будут решены простым отнесением конкретного типа изменения режима к «социальной революции». Кроме того, подобные вопросы выходят за рамки правопреемства и касаются самого существа концепции того, что является государством, и поэтому неизбежно имеют дополнительные аспекты политического и философского характера, в силу чего эти вопросы больше подходят для решения их другими органами.

67. Ограничение проекта статей правопреемства в отношении *договоров* является следствием принятого в 1967 году решения Комиссии рассмотреть вопросы правопреемства в отношении договоров как самостоятельную часть вопроса о правопреемстве государств⁵³. Сфера применения проекта статей сужена также значением, которое было придано термину «договор» в пункте 1 а статьи 2 и которое ограничивает договоры, охватываемые настоящим проектом, договорами, «заключенными между государствами» и «в письменной форме». Это положение исключает из сферы применения проекта правопреемство государств в отношении: а) договоров, заключенных между государствами и другими субъектами международного права; б) договоров, заключенных между этими другими субъектами международного права; в) международных соглашений не в письменной форме. Комиссия решила ограничить сферу применения настоящего проекта по ряду причин. Во-первых, соображения, которые побудили Комиссию и Конференцию Организации Объединенных На-

⁵¹ См. пункт 84.

⁵² См. выше, пункт 25.

⁵³ См. выше, пункт 29.

ций по праву договоров, состоявшуюся в Вене в 1968 и 1969 годах, 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, постольку в интересах единообразия кодификации представляется желательным, чтобы они охватывали тот же круг договоров, что и Венская конвенция.

68. Что касается, в частности, договоров, заключаемых международными организациями, то одна делегация в Шестом комитете критически отнеслась к их исключению из сферы применения проекта. По мнению этой делегации, такое исключение оставит вне сферы применения проекта случаи правопреемства, вытекающие из участия государств в объединениях государств *sui generis*, таких как таможенные союзы и общие рынки. Такие союзы могут получить исключительное право на заключение определенных видов соглашений, как это имеет место в случае Европейского экономического сообщества в соответствии с Римским договором. Стороны в торговых соглашениях, заключенных до образования союза с государствами, позже ставшими членами союза, могут оказаться недостаточно компенсированными положением, согласно которому они имеют право требовать возмещения ущерба от государств, входящих в союз. Они могут иметь реальную заинтересованность в установлении определенной правовой взаимосвязи с организацией-преемником. В таком контексте проведение резких различий между договорами, заключаемыми государствами, и договорами, заключаемыми международными организациями, представляется нежелательным. Однако Комиссия не смогла согласиться с этой позицией. Наряду с соображениями, высказанными в предыдущем пункте, которые также относятся и к рассматриваемому случаю, Комиссия отметила, что ее исследование по вопросу договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, еще находится на первоначальном этапе⁵⁴. Кроме того, расширение проекта статей с целью охвата случаев правопреемства международных организаций в отношении договоров несовмести-

мо с использованием Венской конвенции в качестве «основы» проекта.

69. И наконец, в случае вышеупомянутого предложения имеются принципиальные трудности. Рассматриваемое в этом случае «правопреемство» будет иным по своему характеру, чем «правопреемство», рассматриваемое в настоящем проекте статей. В соответствии с пунктом 1 *b* статьи 2 «правопреемство государств» означает «смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории». «Смена» подразумевает *полную* смену, а не *частичную* передачу или предоставление полномочий заключать договоры. Факт правопреемства путем смены — это одно; подтверждение исключительных полномочий в ограниченной области — это совсем иное. Правовые последствия передачи международной организации исключительных полномочий проводить переговоры и заключать договоры либо от своего собственного имени, либо от имени ее членов, по-видимому, должны регулироваться тем международным актом, который представляет эти полномочия. Такие последствия могут быть разными в разных случаях. Тот простой факт, что исключительные полномочия в определенной области передаются международной организации, не обязательно означает, что существующие договорные обязательства государств-членов немедленно и автоматически прекращаются или что они обязательно прекратятся каким-либо иным — помимо переговоров — способом. Это будет зависеть от условий договора, учреждающего данную организацию или передающего ей соответствующие полномочия. В принципе именно в этом плане заинтересованные государства должны сохранять правовое положение в отношении других участников любого договора, которого это может касаться.

70. В Венской конвенции, в статье 73, из сферы ее применения конкретно исключаются «любые вопросы, которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств, из международной ответственности государств или из начала военных действий между государствами». Несомненно, не может идти речь об исключении вопросов о правопреемстве государств в настоящем проекте. Однако дело обстоит иначе с исключением вопросов, касающихся ответственности государств и начала военных действий. Поэтому Комиссия, как и в случае общего права договоров и по тем же причинам⁵⁵, решила ввести в проект статей положение (статья 38), включающее общую оговорку в отношении этих вопросов. Кроме того, Комиссия решила сделать аналогичную оговорку, исключаящую из рассмотрения настоящих проектов любой вопрос, который может возникнуть в отношении договора из *военной оккупации*. Хотя во-

⁵⁴ Этот вопрос обсуждался Комиссией согласно рекомендации Генеральной Ассамблеи в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года в соответствии с резолюцией, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров, озаглавленной «Резолюция, касающаяся статьи I Венской конвенции о праве международных договоров» [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.), p. 285]. Отчет о работе, выполненной по данной теме, см. ниже, глава IV.

⁵⁵ Ежегодник... 1966 год, том II, стр. 176—177 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, пункты 29—31.

енная оккупация не представляет собой «правопреемство государств» в рамках значения, принятого для этого термина в статье 2 настоящего проекта, она может вызвать аналогичные проблемы⁵⁶.

с) Структура проекта

71. 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 одного или более новых государств в результате отделения частей территории государства; образования союза государств; установления протектората другого государства над данным государством и прекращения такого протектората; 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, что в целях кодификации современного права правопреемства государств в отношении договоров достаточно сгруппировать все случаи правопреемства государств по трем основным категориям: а) правопреемство в отношении части территории; б) новые независимые государства; в) объединение и разделение государств.

72. При рассмотрении различных случаев правопреемства государств Комиссия в ряде случаев сочла необходимым провести разграничение между тремя категориями договоров: а) общими многосторонними договорами; б) многосторонними договорами с ограниченным числом участников; в) двусторонними договорами. Разграничение между общими многосторонними договорами и многосторонними договорами с ограниченным числом участников также было проведено в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции в связи с принятием оговорок. В настоящих статьях Комиссия сочла необходимым включить в ряде мест отдельное положение о многосторонних договорах с ограниченным числом участников; при этом она использовала терминологию, сходную с терминологией, использованной в вышеупомянутом положении Венской конвенции.

73. Кроме того, Комиссия сочла необходимым выделить определенную категорию договоров путем ссылки на их конкретное содержание и влияние их положений; или, говоря точнее, рассматривать режимы, установленные такими договорами, как особые случаи с точки зрения права правопреемства государств. Эти особые

⁵⁶ См. ниже, статьи 38 (Случаи ответственности государств и начала военных действий) и 39 (Случаи военной оккупации) и комментарии к ним.

случаи касаются установленных в соответствии с договором границ и режимов территориально-го характера и рассматриваются в части I проекта статей.

74. В части V содержатся два «прочих» положения, в которых делается общая оговорка, касающаяся любого вопроса, который может возникнуть в отношении договора из ответственности государства или начала военных действий и из военной оккупации территории.

75. На последних этапах сессии членами Комиссии были выдвинуты два предложения. Первое касалось проекта «статьи 12-bis», озаглавленной «Многосторонние договоры универсального характера», который был представлен вместе с пояснительной запиской. Второе касалось проекта «статьи 32», озаглавленной «Урегулирование споров». Поскольку для обсуждения этих предложений не было достаточно времени, было решено, что их следует упомянуть и воспроизвести в вводной части настоящего доклада.

*Многосторонние договоры универсального характера*⁵⁷.

76. Цель предложенного проекта статьи о многосторонних договорах универсального характера состоит в том, чтобы обеспечить сохранение в силе некоторых договоров «широко международного характера, открытых для участия всех государств» для новых независимых государств

⁵⁷ Текст предложенного проекта статьи 12-bis (A/CN.4/L.215 и Согг.2) гласит:

«Многосторонние договоры универсального характера»

1. Любой многосторонний договор универсального характера, который к моменту правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, продолжает оставаться в силе между новым независимым государством и другими государствами — участниками этого договора до тех пор, пока новое независимое государство не сделает уведомления о прекращении для него действия указанного договора.

2. Оговорки к договору, так же как и возражения против оговорок, сделанные государством-предшественником в отношении любого договора, указанного в пункте 1, действуют в отношении нового независимого государства на тех же условиях, что и в отношении государства-предшественника.

3. Согласно государства-предшественника в соответствии с договором, указанным в пункте 1, на обязательность для него лишь части договора; или выбор государства-предшественником в соответствии с договором, указанным в пункте 1, различных его положений

действуют в отношении нового независимого государства на тех же условиях, что и в отношении государства-предшественника.

4. Уведомление о прекращении действия договора, указанного в пункте 1, делается новым независимым государством в соответствии со статьей 17 [статья 21 окончательного проекта].

5. Действие договора, указанного в пункте 1, прекращается в отношении нового независимого государства спустя три месяца после направления им уведомления, указанного в пункте 4».

Предыдущий текст сопровождался предлагаемым «новым пунктом для включения в статью 2», гласившим:

«х) Многосторонний договор универсального характера означает международное соглашение широко между-

до тех пор, пока такое государство не сделает уведомления о прекращении. Как можно видеть из пунктов 8—14 комментария к статье 15, Комиссия подтвердила свое решение, согласно которому она не может провести различие между «правообразующими» и другими договорами для целей статей 15 и 16. Одни члены критиковали последствия этого решения в связи с некоторыми видами договоров, а другие выражали особую озабоченность в отношении договоров общего или универсального характера.

77. Особое внимание было уделено женевским гуманитарным конвенциям, заключенным под эгидой Красного Креста. К сожалению, Комиссия не смогла найти какой-либо удовлетворительный способ обеспечения сохранения в силе этих конвенций, совместимый с настоящим проектом статей и, в частности, с принципом *tabula rasa*, закрепленным в статьях 15 и 16. Комиссия, в частности, изучила вопрос о том, может ли она рассматривать Красный Крест как международную организацию в том смысле, в каком это понятие используется в рамках статьи 4, но пришла к выводу, что это невозможно.

78. Тем не менее внимание, уделенное этому вопросу, свидетельствует об озабоченности некоторых членов Комиссии последствиями применения принципа *tabula rasa*, закрепленного в проекте статей, для гуманитарных конвенций и других видов многосторонних договоров «широко международного характера». В течение времени, имевшегося в ее распоряжении, Комиссия, однако, не смогла найти решения этой проблемы.

народного характера по своему объекту и целям и открытое для участия всех государств, 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».

Пояснительная записка к предложению о статье 12-bis гласит:

«В настоящее время членам Комиссии, очевидно, ясно, что нельзя считать какой-либо многосторонний договор находящимся в силе с момента правопреемства, если этот договор между моментом правопреемства и моментом уведомления о его правопреемстве новым независимым государством не применялся. Иначе говоря, обратную силу договору придать нельзя. Видимо, можно установить, что многосторонний договор будет считаться в силе с момента правопреемства для нового независимого государства и такого другого его участника, которые в силу своего взаимного поведения должны рассматриваться выразившими свое соответствующее согласие. Однако подобные случаи будут, очевидно, редким исключением».

Между тем для нового независимого государства и всего международного сообщества исключительно важно, чтобы такие многосторонние универсальные конвенции, как гуманитарные конвенции, конвенции МОТ, пакты о правах человека, Всемирная почтовая конвенция и ей подобные, Договор о запрещении ядерных испытаний, Договор о нераспространении ядерного оружия, Договор о мирном использовании космического пространства и т. д. и т. п., если они уже применялись в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, не прерывали своего действия в отношении нового независимого государства.

Урегулирование споров⁵⁸

79. В нескольких комментариях правительств было обращено внимание на необходимость — с

При этом предполагается, что это явно в интересах как нового независимого государства, так и всего содружества государств.

Однако важно также, чтобы принципу *tabula rasa* не наносился ущерб. Последнее условие будет выполнено, если новое независимое государство сохранит право в любое время (в течение разумного срока) заявить о прекращении действия для него любого такого многостороннего универсального договора».

⁵⁸ Текст предложенного проекта статьи 32 (A/CN.4/L.221) гласит:

«Урегулирование споров

1. В любом споре между двумя или более сторонами, который касается толкования или применения настоящих статей и который не урегулирован путем переговоров, любая из сторон в споре может начать процедуру, оговоренную в приложении к Конвенции, направив просьбу об этом Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Ничто в предыдущем пункте не затрагивает правил или обязательств сторон в соответствии с любыми действующими положениями, обязательными для сторон в отношении урегулирования споров».

Приложение

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций составляет и ведет список мировых посредников из числа квалифицированных юристов. С этой целью каждому государству — члену Организации Объединенных Наций или участнику настоящей Конвенции предлагается назначить двух мировых посредников, и имена назначенных таким образом лиц образуют указанный список. Мировые посредники, включая мировых посредников, назначенных для заполнения открывшейся случайно вакансии, назначаются на срок в пять лет, и этот срок может быть возобновлен. Мировой посредник по истечении срока, на который он был назначен, будет продолжать выполнять любые функции, для осуществления которых он был избран в соответствии с положениями следующего пункта.

2. Если к Генеральному секретарю направляется просьба в соответствии с положениями статьи [32], он передает спор на рассмотрение согласительной комиссии, образованной следующим образом.

Государство или государства, являющееся или являющиеся одной стороной в споре, назначают:

а) одного мирового посредника, являющегося гражданином этого государства или одного из этих государств, из числа лиц, включенных в упомянутый в пункте 1 список, или из числа других лиц; и

б) одного мирового посредника, не являющегося гражданином этого государства или одного из этих государств, из числа включенных в упомянутый список лиц.

Государство или государства, являющееся или являющиеся другой стороной в споре, назначают двух мировых посредников таким же образом. Четыре избираемых сторонами мировых посредника должны быть назначены в течение шестидесяти дней с той даты, когда Генеральный секретарь получает соответствующую просьбу.

Эти четыре мировых посредника в течение шестидесяти дней после даты назначения последнего из них назначают из числа включенных в список лиц пятого мирового посредника, который будет председателем.

Если председатель или какой-либо из других мировых посредников не назначаются в течение предусмотренных выше для их назначения сроков, то они назначаются Генеральным секретарем в течение шестидесяти дней с даты истечения соответствующего срока. Назначение председателя может быть произведено Генеральным секретарем либо из числа лиц, включенных в список, либо из

учетом характера положений проекта статей — в наличии какой-либо процедуры урегулирования споров. Во многих случаях эти статьи устанавливают критерии, которые Комиссия считает правильными в принципе, но в связи с применением которых могут возникнуть известные трудности. Некоторые члены Комиссии считали, что эти статьи не должны быть представлены ни Генеральной Ассамблее, ни правительствам без добавления удовлетворительных положений об урегулировании споров. Исходя из этого, один член Комиссии представил предлагаемый проект статьи об урегулировании споров: он состоит из краткой статьи для включения в возможную конвенцию, сопровождаемой приложением, в котором излагается согласительная процедура в любом таком споре по поводу толкования или применения статей, который не решается путем переговоров. Эти положения основаны на статье 66 Венской конвенции, а предложенное приложение соответствует приложению к этой Конвенции.

80. Некоторые члены Комиссии высказывались за включение этого проекта статьи в настоящий проект. Несколько членов Комиссии были склонны согласиться, что в конвенции, дополняющей Венскую конвенцию о праве международных договоров, было бы разумно придерживаться процедур урегулирования споров, основанных на положениях этой последней конвенции. Однако в целом Комиссия считала, что в ходе настоящей сессии уже слишком поздно углубленно рассмотреть этот вопрос и что с учетом вышесказанного Комиссии не следует изучать его далее, не обратившись сперва к Генеральной Ассамблее.

члена членов Комиссии международного права. Любой из сроков, в течение которого должны быть произведены назначения, может быть продлен с согласия сторон в споре.

Любая вакансия должна быть заполнена тем же способом, который был указан для персонального назначения.

3. Согласительная комиссия сама устанавливает свою процедуру. Комиссия может, с согласия сторон в споре, предложить любому из участников договора представить ей свое мнение устно или письменно. Комиссия принимает решения и делает рекомендации большинством голосов своих пяти членов.

4. Комиссия может обращать внимание сторон в споре на любые меры, могущие облегчить полюбовное решение спора.

5. Комиссия заслушивает стороны, рассматривает претензии и возражения и вносит на рассмотрение сторон предложения, направленные на достижение полюбовного решения спора.

6. Комиссия должна представить свой доклад в течение двенадцати месяцев, следующих за датой ее образования. Этот доклад направляется Генеральному секретарю и передается сторонам в споре. Доклад Комиссии, включая любые содержащиеся в нем выводы о фактах и вопросах права, не является обязательным для сторон и представляет собой лишь рекомендацию, предложенную на рассмотрение сторон с целью облегчения полюбовного решения спора.

7. Генеральный секретарь представляет Комиссии помощь и средства обслуживания, в которых она может нуждаться. Расходы Комиссии покрываются Организацией Объединенных Наций».

81. Комиссия готова, если Генеральная Ассамблея пожелает, рассмотреть вопрос урегулирования споров для целей настоящих статей на своей двадцать седьмой сессии и подготовить доклад Генеральной Ассамблее так, чтобы правительства могли его получить, если и когда эти статьи будут готовиться на какой-либо конференции или на Генеральной Ассамблее для включения в какую-либо конвенцию.

82. Принимая во внимание отмеченные выше моменты, Комиссия расположила проекты статей в следующем порядке:

Часть I: Общие положения (статьи 1—13);

Часть II: Правопреемство в отношении части территории (статья 14);

Часть III: Новые независимые государства (статьи 15—29);

Часть IV: Объединение и разделение государств (статьи 30—37);

Часть V: Прочие положения (статьи 38 и 39);

83. Работа Комиссии по правопреемству государств в отношении договоров состоит как из кодификации, так и из прогрессивного развития международного права в том смысле, в котором эти концепции определены в статье 15 Положения о Комиссии. Статьи, которые она сформулировала, содержат наряду с элементами прогрессивного развития элементы кодификации права, и, как и в случае нескольких предыдущих проектов, нецелесообразно определять, в какую категорию входит каждое положение.

В. Рекомендация Комиссии

84. На своем 1301-м заседании, состоявшемся 26 июля 1974 года, Комиссия решила в соответствии со статьей 23 Положения о Комиссии рекомендовать, чтобы Генеральная Ассамблея предложила государствам-членам представить в письменном виде свои комментарии и соображения относительно составленного Комиссией окончательного проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, и созвать международную конференцию полномочных представителей для того, чтобы изучить проект статей и заключить конвенцию по этому вопросу.

С. Резолюция, принятая Комиссией

85. На своем 1301-м заседании, состоявшемся 26 июля 1974 года, Комиссия без голосования, путем аккламации, приняла следующую резолюцию:

Комиссия международного права,

утвердив проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров,

желает выразить Специальному докладчику сэру Френсису Вэллету свою глубокую признательность за тот неоценимый вклад, который он внес в изучение данного вопроса благодаря своим теоретическим исследованиям и огромному опыту, позволив тем самым Комиссии успешно завершить разработку проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

Д. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров

ЧАСТЬ I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1⁵⁹. Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении договоров между государствами.

Комментарий⁶⁰

1) Эта статья соответствует статье 1 Венской конвенции⁶¹, и ее цель заключается в ограничении сферы применения настоящих статей в двух важных отношениях.

2) Во-первых, она придает силу решению Комиссии о том, что сфера применения настоящих статей, как и самой Венской конвенции, должна ограничиваться вопросами, относящимися к договорам, заключенным между государствами⁶². 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 такое свое выражение в пункте 1 *a* 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 последствия правопреемства 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 являются 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.

⁵⁹ Проект 1972 года, статья 1. Текст проекта 1972 года см. *Ежегодник*, 1972 год, том II, стр. 279, документ A/8710/Rev.1, глава II.C.

⁶⁰ Во избежание ненужных сложностей в комментариях в большинстве случаев не упоминаются незначительные редакционные изменения, внесенные в статьи текста 1972 года.

⁶¹ Все ссылки на Венскую конвенцию о праве международных договоров 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.

⁶² См. выше, пункты 67—69.

4) Во-вторых, статья 1 придает силу решению Комиссии о том, что настоящие статьи должны ограничиваться последствиями правопреемства государств в отношении договоров⁶³. Использование слов «правопреемство государств*» в статье имеет целью исключить как «правопреемство правительств», так и «правопреемство других субъектов международного права», особенно международных организаций, из сферы применения настоящих статей. Это ограничение сферы их применения находит свое дальнейшее выражение в пункте 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 какой-либо территории*».

Статья 2⁶⁴. 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 какой-либо территории;

c) «государство-предшественник» означает государство, которое было сменено другим государством в случае правопреемства государств;

d) «государство-преемник» означает государство, которое сменило другое государство в случае правопреемства государств;

e) «момент правопреемства государств» означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении ответственности за международные отношения применительно к территории, являющейся объектом правопреемства государств;

f) «новое независимое государство» означает государство-преемника, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отношения которой было ответственно государство-предшественник;

g) «уведомление о правопреемстве» означает в отношении многостороннего договора всякое уведомление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником и выражающее его согласие быть связанным этим договором;

h) «полномочия» означают в отношении уведомления о правопреемстве или уведомления, о

⁶³ См. выше, пункты 65—66.

⁶⁴ Проект 1972 года, статья 2.

котором говорится в статье 37, документ, который исходит от компетентного органа государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях передачи этого уведомления о правопреемстве или, в зависимости от случая, этого 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, находящегося в силе в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом правопреемства 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 пункта 1, предназначена только для определения значений терминов, используемых в проекте статей.

2) В *пункте 1 а* воспроизводится определение термина «договор», приведенное в *пункте 1 а* статьи 2 Венской конвенции. Оно вытекает из сделанных Комиссией общих выводов о сфере применения настоящего проекта статей и о его взаимосвязи с Венской конвенцией⁶⁵. В соответствии с этим термин «договор» повсеместно

используется в настоящем проекте статей, как и в Венской конвенции, в качестве общего термина, применимого ко всем видам 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 *пункте 1 b* определяется тот смысл, в котором термин «правопреемство государств» употребляется в проекте статей; этот пункт имеет решающее значение для всей структуры проекта. Данное определение соответствует концепции «правопреемства государств», которая была результатом исследования данного вопроса Комиссией. В соответствии с этим данный термин используется исключительно для ссылки на *факт смены* одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории, оставляя в стороне полностью вопросы перехода прав или обязательств в результате этого события. Права и обязательства, вытекающие из «правопреемства государств», конкретно предусматриваются в настоящем проекте статей⁶⁶.

4) Комиссия считала, что выражение «в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории» лучше других выражений, таких как «в суверенитете над территорией» или «в обладании правоспособностью заключать договоры применительно к 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 того или иного статуса данной территории (национальная, подопечная, мандатная территория, протекторат, зависимая территория и т. д.). Термин «ответственность» следует рассматривать в связи с выражением «за международные отношения какой-либо территории»; этот термин никоим образом не связан с понятием «ответственности государства», вопросом, в настоящее время рассматриваемым Комиссией, в отношении которого в статью 38 настоящего проекта статей была включена оговорка общего характера.

5) Смысл, придаваемый в *пунктах 1 с, 1 d и 1 e* терминам «государство-предшественник», «государство-преемник» и «момент правопреемства государств», лишь вытекает из смысла, придаваемого термину «правопреемство государств» в *пункте 1 b*, и, по-видимому, не требует каких-либо комментариев.

6) Выражение «новое независимое государство», определяемое в *пункте 1 f*, означает государство, возникшее в результате правопреемства

⁶⁵ См. выше, пункт 67.

⁶⁶ См. выше, пункты 48—50.

государств на территории, которая непосредственно до даты правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отношения которой было ответственно государство-предшественник. Для уточнения в целях проекта статей того, что новое независимое государство является государством-преемником, Комиссия на текущей сессии вставила слово «преемника» после слова «государство» в первой строке определения, приведенного в пункте 1 f.

7) После исследования различных исторических типов зависимых государств (колонии, подопечные территории, мандатные территории, протектораты и т. д.) Комиссия пришла к выводу, что их особенности не оправдывают в настоящее время различий в режиме с точки зрения общих правовых норм, регулирующих правопреемство государств в отношении договоров. 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 того, как оно стало протекторатом, считались остающимися в силе, а договоры, заключенные государством-протекторатом от имени и по поручению государства-протектората, считались остающимися в силе для последнего после прекращения протектората. Однако Комиссия не считала, что в настоящее время в ходе 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 зависели бы от конкретных обстоятельств каждой ассоциации.

8) Следовательно, определение, приведенное в пункте 1 f, включает любой случай достижения независимости любыми бывшими зависимыми территориями, какую бы форму это достижение независимости ни принимало. Хотя определение приводится в единственном числе в целях упрощения, тем не менее его следует считать как охватывающее также случаи — предусматриваемый в статье 29 — образования нового независимого государства из двух или нескольких территорий. С другой стороны, из охвата определения исключаются случаи, касающиеся возникновения нового государства в результате отделения части существующего государства или объединения двух или более существующих государств. Термин «новое независимое государство» был выбран вместо более краткого термина «новое государство» для четкого отграничения этих случаев от случая достижения независимости бывшей зависимой территорией.

9) В пункте 1 g определяется термин «уведомление о правопреемстве». Этот термин обозначает акт, которым государство-преемник устанавливает в международном плане свое согласие быть связанным многосторонним договором на основе правовой связи, установленной до даты правопреемства государств между договором и территорией, являющейся объектом правопреемства. 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 уведомление или декларация о сохранении договора в силе, которые также встречаются в существующей практике. Чтобы избежать неправильных толкований при использовании какого-либо конкретного термина, после слов «всякое уведомление» 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 21. В этой статье, в частности, предусматривается, что уведомление о правопреемстве препровождается новым независимым государством депозитарию или, если нет депозитария, участникам или договаривающимся государствам. В соответствии с этим Комиссия на текущей сессии исключила соответствующую часть фразы, содержащуюся в пункте 1 g текста, принятого в 1972 году.

10) В принятом в 1972 году тексте пункта 1 h термин «полномочия» определяется только в отношении уведомления о правопреемстве. Это определение соответствует терминологии, употребляемой в пункте 1 c статьи 2 Венской конвенции. Добавив к проекту на текущей сессии положения статьи 37, Комиссия расширила определение «полномочий», чтобы охватить также уведомления, указанные в этой статье. Она также заменила выражение в конце принятого в 1972 году текста «в целях уведомления» словами «в целях передачи этого уведомления», поскольку как в пункте 2 статьи 21, так и в пункте 2 статьи 37 употребляется не слово «осуществление», а глагол «передавать» в разных формах.

11) Термины и выражения «ратификация», «принятие» и «утверждение» (пункт 1 i), «оговорка» (пункт 1 j), «договаривающееся государство» (пункт 1 k), «участник» (пункт 1 l) и «международная организация» (пункт 1 n) воспроизводят формулировку соответствующих терминов и выражений Венской конвенции и используются в смысле, приданном им в этой Конвенции.

12) При составлении проекта правовых норм, касающихся правопреемства государств в отношении договоров, в частности в отношении двусторонних договоров, возникает потребность в подходящем 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 специальный термин в Венской конвенции, обозначающий «государство, не* являющееся участником договора» (пункт 1 *h* статьи 2). Простое выражение «другой участник договора» не является полностью удовлетворительным, поскольку вопрос о правопреемстве касается *трехсторонней* взаимосвязи 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, чтобы представлялось возможным использовать его в настоящих статьях как научный термин с особым смыслом. Таким образом, по-видимому, необходимо найти какое-либо другое выражение для использования в качестве научного 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 пункт 1 *t* статьи 2.

13) И наконец, пункт 2 соответствует пункту 2 статьи 2 Венской конвенции. Данное положение имеет целью гарантировать в вопросах терминологии неприкосновенность позиции государств в отношении их внутреннего права и обычаев.

Статья 3⁶⁷. Случаи, не входящие в сферу применения 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. 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 нормы, изложенные в проекте, могут иметь общее применение и относятся 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 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. 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 адаптацией формулировки подпункта *c* статьи 3 Венской конвенции к редакционным требованиям настоящего контекста.

⁶⁷ Проект 1972 года, статья 3.

Статья 4⁶⁸. Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреимства государств в отношении:

а) любого договора, являющегося учредительным актом международной организации, без ущерба для правил о приобретении членства и без ущерба для любых иных соответствующих правил данной организации;

б) любого договора, принятого в рамках международной организации, без ущерба для любых соответствующих правил данной организации.

Комментарий

1) Эта статья аналогична статье 5 Венской конвенции. 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 правопреимство 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 правопреимстве в отношении членства в международных организациях⁶⁹.

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 правопреимства 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:

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 Устава⁷⁰.

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 правопреимства. Той же практики придерживались в отношении членства в специализированных учреждениях и многочисленных других организациях⁷¹.

3) Практика, исключая правопреимство, 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 элементом действия договора. Так, любой член Организации Объединенных Наций может стать членом ВОЗ лишь путем принятия Конвенции ВОЗ, но «уведомления о правопреимстве» 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 Наций⁷². Положение аналогично в отношении ИМКО, и Генеральный секретарь этой организации объяснил его Нигерии следующим образом:

В соответствии с положениями статьи 9 Конвенции Федерация Нигерия была принята в качестве ассоциированного члена ИМКО 19 января 1970 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. Действия Генерального секретаря были одобрены Советом на четвертой сессии⁷³.

⁷⁰ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 103 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункт 16.

⁷¹ 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), chap. 12, для общего обзора вопроса о правопреимстве в отношении членства в международных организациях; однако классификации, принятые в этой главе, основаны, видимо, на предположении, что «правопреемство» является обязательно процессом, который происходит автоматически.

⁷² Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 145.

⁷³ Там же, стр. 118 англ. текста, пункт 98, и там же, стр. 124 англ. текста, пункты 145—146.

⁶⁸ Проект 1972 года, статья 4.

⁶⁹ См. выше, пункт 29.

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 21 настоящего проекта статей. Оно должно руководствоваться процедурой, предусмотренной для вступления в члены учредительным договором, то есть депонировать документ о принятии⁷⁴.

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 депозитариев. 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 литературных и художественных произведений⁷⁵; оно поступило также в отношении Парижской конвенции (1883 год) и последующих актов о ее пересмотре и специальных соглашений, которые образуют Международный союз по охране промышленной собственности⁷⁶. Эта практика, по-видимому, встретила одобрение со стороны других участников этих конвенций.

5) В ряде учредительных договоров четко предусматривается право правопреемства в отношении членства, особенно для государств, территория которых была «представлена» на конференции, на которой разработывался договор. Эти договоры подпадают под действие положений статьи 10 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 Суда⁷⁷. В Гагских конвенциях 1899 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»⁷⁸. 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 члена⁷⁹. В связи с этим членство в этих двух союзах большинства новых государств было формально 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 союзов. Что касается двух других учреждений, то ни ЮНЕСКО, ни ВОЗ не признают какого-либо процесса правопреемства, превращающего ассоциированного члена в полноправного члена по получению независимости⁸⁰. 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 за основу действия, 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.

⁷⁴ Примерами других организаций, в которых применяется тот же принцип, являются ИКАО и МСЭ.

⁷⁵ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 12—26 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 20—98.

⁷⁶ Там же, стр. 57—72 англ. текста, пункты 243—314.

⁷⁷ Там же, стр. 28—32 англ. текста, пункты 109—127.

⁷⁸ Там же, стр. 27 англ. текста, пункт 104.

⁷⁹ См. *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.

⁸⁰ См. International Law Association, *The effect... (op. cit.)*, pp. 256—258, 327—330 and 334—339.

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 перевозках (1944 год) открыто для принятия только членами ИКАО⁸¹, несколько получивших независимость государств после 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 Соглашения⁸². 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)⁸³, это не помешало ряду новых независимых государств по вступлении в члены уведомить о правопреемстве в отношении этого Соглашения⁸⁴. Около 18 новых независимых государств передали уведомления о правопреемстве в отношении Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 года⁸⁵, которая согласно положением 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 органи-

⁸¹ Статья VI. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 84, p. 396.

⁸² Например, Пакистан (1948 год), Шри Ланка (Цейлон) (1957 год), Малайзия (Малайская Федерация) (1959 год), Мадагаскар (1962 год) и Дагомея (1963 год). См. United Nations, *Materials on Successions of States* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5), pp. 224—226.

⁸³ 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.

⁸⁴ Гапа (1958 год), Малайзия (1959 год), Нигерия (1961 год), Заир (1962 год), Сьерра Леоне (1962 год), Кипр (1962 год), Руанда (1963 год), Тринидад и Тобаго (1966 год), Мальта (1968 год), Маврикий (1969 год) и Фиджи (1972 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 1972* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.73.V.7), pp. 336—337.

⁸⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. I, p. 15

зации 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 заявлением, в котором оно признает себя по-прежнему 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 исключения⁸⁶, но она стала настолько устойчивой, что сейчас считается немыслимым, 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 заявления 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 о политических правах женщины 1953 года и Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 года, 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 Ассамблеей, и членство в Организации имеет большее 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»⁸⁷.

10) В свете вышесказанного можно даже задать вопрос о том, распространяются ли вообще пра-

⁸⁶ Шри Ланка (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 аналогичную декларацию, но затем решила занять позицию, в соответствии с которой она рассматривала себя связанной по-прежнему ратификациями своего предшественника.

⁸⁷ Шесть государств передали уведомления о правопреемстве Генеральному секретарю в отношении Конвенции о политических правах женщины и восемь государств — в отношении Конвенции о гражданстве замужней женщины (см. United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, pp. 349, 350 and 356).

вовые 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 некоторые международные организации, например, некоторые союзы, которые, собственно говоря, не имеют 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 отделения от союза государств, когда вопрос об участии в организации отдельных 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.

11) Что касается договоров, «принятых в рамках международной организации», то, безусловно, существует возможность, что организации разрабатывают правила для решения вопросов о правопреемстве. Например, как уже упоминалось, МОТ разработала 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 необходима для учета такой практики в отношении договоров, принятых в рамках международной организации. Во время пересмотра проекта статей на ее двадцать шестой сессии Комиссия в свете замечаний, сделанных МОТ, обсудила необходимость принятия дополнительного положения в целях обеспече-

ния сохранения в силе обязательств в соответствии с конвенциями МОТ. Комиссия, не меняя своей позиции в отношении статуса практики МОТ в этой связи, постановила, что при решении данного вопроса следует руководствоваться соответствующими правилами организации, как это предусматривается в проекте 1972 года.

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 «правила о приобретении членства», так и на «любые 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 аналогичной статье Венской конвенции применяется как к писаным правилам, так и к неписаным обычаям организации, но не к процедурам, которые не достигли стадии обязательных правовых норм⁸⁸.

14) Включив в настоящую статью эти общие положения, касающиеся применения норм, предусмотренных проектом, к учредительным документам международных организаций и договорам, принятым в рамках международных организаций, Комиссия не сделала специальных оговорок в этом отношении в последующих статьях.

Статья 5⁸⁹. Обязательства, установленные международным правом, независимо от договора

Тот факт, что договор не считается находящимся в силе в отношении какого-либо государства в силу применения настоящих статей, ни в коей мере не затрагивает обязанности этого государства выполнять любое записанное в таком до-

⁸⁸ *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.

⁸⁹ Проект 1972 года, статья 5.

говоре обязательство, которое имеет силу для него в соответствии с международным правом независимо от этого договора.

Комментарий

1) Статья 5 составлена по образцу статьи 43 Венской конвенции, 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 40:

...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 права⁹⁰.

2) По этой причине Комиссия сочла желательным включить общее положение в части 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.

3) Комиссия заменила слова «договор не остается в силе» в проекте статей 1972 года на слова «договор *не считается** находящимся в силе». Вопрос о том, остается ли договор в силе, относится к праву международных договоров, и в контексте последствий правопреемства государств в отношении договоров, по-видимому, более целесообразно употреблять выражение «*считается находящимся** в силе», содержащееся в остальных положениях проекта статей, например в пункте 1 статьи 23.

4) Комиссия опустила слово «преемник» из выражения «государство-преемник» и соответственно заменила «any state» на «that state» в английском тексте. Слово «преемник» было опущено, потому что в соответствии с нормами, изложенными в проекте статей, в частности в статье 23, договор может считаться находящимся в силе не только в отношении государств-преемников, но также в отношении других государств. Комиссия также заменила слова «*в результате** применения настоящих статей» на более гибкую формулировку «*в силу** применения настоящих статей». Это изменение считалось желательным ввиду того, что в ряде статей, например в ста-

тье 23, определяются условия, согласно которым договоры определенной категории считаются находящимися в силе, и только косвенно определяются условия, в соответствии с которыми подобные договоры не считаются находящимися в силе.

Статья 6⁹¹. Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей

Настоящие статьи применяются только к последствиям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом и, в частности, в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций

Комментарий

1) При подготовке проекта статей по кодификации норм международного права, касающихся обычных ситуаций, Комиссия, естественно, предполагает, что эти статьи должны применяться в отношении фактов и ситуаций, соответствующих международному праву. Поэтому она, как правило, не оговаривает, что применение этих статей ограничено таким образом. Комиссия рассматривает факты или ситуации, не соответствующие международному праву, только в тех случаях, когда вопросы, не соответствующие международному праву, требуют конкретного рассмотрения или упоминания. Так, Комиссия включила, в частности, в свой проект статей о праве договоров конкретные положения о договорах, заключенных путем принуждения, и о договорах, которые противоречат нормам *jus cogens*, а также некоторые оговорки в отношении особых аспектов ответственности государств, начала военных действий и случаев агрессии. Однако в остальных случаях Комиссия — и Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров — исходили из того, что положения Венской конвенции будут применяться в отношении фактов и ситуаций, которые происходят или устанавливаются в соответствии с международным правом.

2) В 1972 году некоторые члены Комиссии считали, что при подготовке проекта настоящих статей достаточно будет положиться на ту же общую презумпцию и что не обязательно указывать, что статьи будут применяться только в отношении последствий правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом. Однако другие члены Комиссии придерживались мнения, что было бы желательно, в частности, в случае перехода территории подчеркнуть, что только переход, осуществляемый в соответствии с международным правом, будет отвечать концепции «правопреемства государств» в целях настоящих статей.

⁹⁰ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.), p. 57.

⁹¹ Проект 1972 года, статья 6.

Поскольку упоминание момента соответствия международному праву в ссылках на одну категорию правопреемства государств может привести к неправильному пониманию этого момента 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 применяются только к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом и, в частности, с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

3) Число замечаний делегаций или правительств по статье 6 проекта 1972 года невелико. Мнения относительно необходимости включения этой статьи разделились, но общая тенденция идет в плане ее сохранения. Однако правительство одного государства предложило изменить редакцию статьи таким образом, чтобы было ясно, что, хотя преимущества проекта статей не могут предоставляться в «незаконных» случаях, обязательства должны действовать во всех случаях. На текущей сессии мнение Комиссии сложилось в пользу сохранения статьи 6 в редакции 1972 года. Было сочтено, что в принципе правильно ограничить применение настоящей статьи ситуациями, возникающими в соответствии с международным правом. Поэтому Комиссия постановила сохранить статью 6 в редакции 1972 года.

Статья 7⁹². Настоящие статьи не имеют обратной силы

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых попадали бы последствия правопреемства государств в силу международного права независимо от этих статей, настоящие статьи применяются только в отношении правопреемства государств, которое наступило после вступления в силу настоящих статей, если не достигнута иная договоренность.

Комментарий

1) В ходе обсуждения статьи 6 на текущей сессии некоторые члены Комиссии выразили сомнения по поводу возможных последствий этой статьи в отношении событий, имевших место в прошлом. Отмечалось, что ссылка на Устав Организации Объединенных Наций не обязательно имеет ограничительный смысл, предполагающий, что речь идет о последствиях недавних событий или событий, имевших место после вступления в силу Устава. Один член Комиссии

специально подчеркнул важность четкого установления того, что статья 6 не имеет обратной силы. В связи с этим он представил проект статьи, которая после обсуждения ее Комиссией и внесения некоторых редакционных изменений включена теперь как статья 7.

2) Однако решение включить эту статью было принято незначительным большинством голосов⁹³, после того как несколько членов Комиссии выступили с критикой. Они утверждали, что, поскольку принцип отсутствия обратной силы является общим принципом права договоров, который нашел свое отражение в статье 28 Венской конвенции, излишне и нежелательно включать статью такого содержания в рассматриваемый проект. По мнению некоторых членов Комиссии, эта статья может создать ошибочное впечатление, что проект статей в очень небольшой мере отвечает нынешним интересам многих государств и что смысл текста статей излишне широк и расплывчат. Высказывалось также мнение, что принцип отсутствия обратной силы — это вопрос, который должен быть соответствующим образом рассмотрен правительствами в связи с окончательными положениями, предлагаемыми для включения в конвенцию, содержащую этот проект статей.

3) Статья 7 построена по образцу статьи 4 Венской конвенции, но сформулирована с учетом содержащихся в статье 28 этой конвенции положений об отсутствии у договоров обратной силы. Статья разделена на две части. Первая часть соответствует первой части статьи 4 Венской конвенции и представляет собой оговорку, разъясняющую, что тот факт, что настоящие статьи не имеют обратной силы, не наносит ущерба применению любых норм, изложенных в настоящих статьях, под которые подпадали бы последствия правопреемства государств в силу международного права, независимо от этих статей. Вторая часть ограничивает применение настоящих статей случаями правопреемства государств, которое наступило после вступления в силу настоящих статей, если не достигнута иная договоренность. Вторая часть касается только «правопреемства государств», поскольку возможен случай, когда последствия правопреемства государств, которое наступило до вступления в силу рассматриваемых статей, могут сохраняться после вступления в силу последних, и эта возможность может вызвать путаницу в применении данной статьи. Выражение «вступление в силу» касается скорее общего вступления в силу настоящих статей, а не вступления статей в силу для отдельных государств, ибо государство-преемник не может стать участником конвенции, содержащей эти статьи, до момента правопреемства государств. Поэтому любое

⁹³ На 1296-м заседании Комиссии, состоявшемся 18 июля 1974 года, статья была принята 8 голосами против 4 при 5 воздержавшихся.

⁹² Новая статья.

положение, предусматривающее отсутствие обратной силы в отношении «любого действия или факта, которые имели место до момента вступления договора в силу для указанного участника»*, как это делается в статье 28 Венской конвенции, исключало бы, если понимать его буквально, применение настоящих статей к любому государству-преемнику на основании его участия в конвенции. Слова «если не достигнута иная договоренность» включены для того, чтобы обеспечить известную гибкость и отразить смысл вступительных слов статьи 28 Венской конвенции.

4) Хотя Комиссии был представлен проект статьи, рассматриваемый в связи со статьей 6, он составлен в общих выражениях. Это необходимо, ибо если бы в какой-то статье предусматривалось отсутствие обратной силы в отношении только одной этой статьи, это, очевидно, вызвало бы осложнения и сомнения в плане обратной силы других статей. Поэтому статья 7 составлена в виде общего положения и помещена в части I проекта сразу же после статьи 6.

Статья 8⁹⁴. Соглашения о переходе договорных обязательств или прав от государства-предшественника к государству-преемнику

1. Обязательства или права государства-предшественника в соответствии с находившимися в силе в отношении какой-либо территории в момент правопреемства государства договорами не становятся обязательствами или правами государства-преемника в отношении других государств — участников таких договоров исключительно в силу того факта, что государство-предшественник и государство-преемник заключили соглашение, предусматривающее, что такие обязательства или права переходят к государству-преемнику.

2. Независимо от заключения такого соглашения, последствия правопреемства государств в отношении договоров, которые в момент правопреемства государств находились в силе в отношении указанной территории, регулируются настоящими статьями.

Комментарий

1) Статья 8 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 в случае государств, которые образовались из бывших французских африканских территорий. Однако многие новые независимые государства 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 заявления, хотя они и имеют сходство с соглашениями о передаче, представляют собой правовые акты явно иного рода и поэтому рассматриваются отдельно в статье 9 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 Самоа⁹⁵, аналогичное соглашениям Соединенного Королевства с его заморскими территориями, и подобным же образом поступила Малайзия с Сингапуром при отделении последнего от Малайзии⁹⁶. Аналогичные соглашения были заключены между Италией и Сомали⁹⁷ и между Нидерландами и Индонезией⁹⁸. Что касается Франции, то она заключила соглашения о передаче прав и обяза-

⁹⁵ Обмен письмами от 30 ноября 1962 года (см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 476, pp. 4 and 6).

⁹⁶ 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.)*], Сингапур, Договоры.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Проект соглашения о переходных мерах, включенных в Соглашение Конференции за круглым столом между правительством Королевства Нидерландов и правительством Республики Индонезия от 27 декабря 1949 года (см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 69, p. 266).

⁹⁴ Проект 1972 года, статья 7.

тельств в полном объеме соответственно с Лаосом и Вьетнамом⁹⁹ и соглашение на более конкретных условиях с Марокко¹⁰⁰, но соглашения о передаче прав и обязательств, видимо, обычно не заключались между Францией и ее бывшими африканскими территориями¹⁰¹. Условия этих соглашений отличаются друг от друга 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 года о независимости Индии¹⁰², 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 15. Таким образом, настоящая статья относится только к правовым последствиям соглашения о передаче как средства установления положений, касающихся 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 письмами¹⁰³. Поставляющие положения этого соглашения, содер-

жащиеся в письме Соединенного Королевства, являются следующими:

Имею честь сослаться на Акт 1957 года о предоставлении независимости Малайской Федерации, 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 вышеприведенными положениями и что настоящее письмо и ваш ответ будут представлять собой соглашение между обоими правительствами¹⁰⁴.

5) Вопрос о правовых последствиях подобного соглашения в отношениях между его участниками, а именно между государством-предшественником 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, применяются к соглашениям о передаче, что, таким образом, предполагает выяснение намерений участников этих соглашений. Беглого ознакомления с типичным соглашением 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.

⁹⁹ *Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française* (22 October 1953), article 1, *United Nations Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 72, и Договор о независимости, подписанный 4 июня 1954 года между Вьетнамом и Французской Республикой, статья 2 [*British and Foreign State Papers, 1954* (London, H. M. Stationery Office, 1963), vol. 161, p. 649].

¹⁰⁰ *Convention diplomatique franco-marocaine* (20 May 1956) [см. *Annuaire français de droit international, 1956* (Paris, 1957), vol. II, p. 133].

¹⁰¹ Одно подобное соглашение было, по-видимому, заключено между Францией и Берегом Слоновой Кости.

¹⁰² *British and Foreign State Papers, 1947* (London, H. M. Stationery Office, 1955), Part I, vol. 147, pp. 158—176.

¹⁰³ *United Nations, Treaty Series*, vol. 279, p. 287.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 288.

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 не содержит каких-либо положений в отношении передачи как договорных прав, так и договорных обязательств. Причина этого заключается в том, что существующий в ряде национальных правовых систем институт «передачи», в соответствии с которым при определенных 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 момента получения независимости договорные обязательства государства-предшественника автоматически перестают его связывать в отношении территории, ставшей независимой. Это следует 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 14, 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 общими 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) положение, 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 независимости¹⁰⁵.

¹⁰⁵ По вопросу о значении соглашений о передаче прав и обязательств см. International Law Association, *The Effect...* (op. cit), chap. 9.

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, 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 в этом случае возникает вопрос, 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, четко выраженного или молчаливого, превратить в соглашение о сохранении в силе договоров, заключенных государством-предшественником. Или, в случае многосторонних договоров, 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 последствий¹⁰⁶, однако впоследствии 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, на-

пример, 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*¹⁰⁷.

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 (United Nations Treaty Series)* 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 конкретности договора.

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 дан-

¹⁰⁶ См. «Summary of the practice of the Secretary-General as Depositary of multilateral treaties» (ST/LEG/7), paras. 108—134; юридическое заключение для Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев см. *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций*, 1963 год (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), стр. 181—182 англ. текста.

¹⁰⁷ *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 133.

ного 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 по охране литературных и художественных произведений¹⁰⁸. 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 государства¹⁰⁹. 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*¹¹⁰, следует, что Соединенные Штаты также принимают во внимание лишь заявление 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, возможно, определена менее четко, 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, 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 мнением¹¹¹. С другой сторо-

ны, Нигерия отказалась рассматривать свое соглашение о передаче прав и обязательств как обязывающее ее принять на себя обязательства Соединенного Королевства по некоторым договорам о выдаче преступников¹¹².

Во всяком случае, ранее Соединенное Королевство, по-видимому, информировало правительство Бирмы иным образом в отношении той же Варшавской конвенции¹¹³. 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 о гражданской процедуре 1922 года как продолжающую действовать 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 о гражданской процедуре 1922 года должна оставаться в силе между Соединенным Королевством и Лаосом¹¹⁴.

Правительство Лаоса, по-видимому, молчаливо согласилось с этим мнением. Аналогичным образом в случае храма Преа Виhear¹¹⁵ 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», оправдывающее занесение соответствующих записей в его сборники *Действующих договоров*¹¹⁶. Однако Соединен-

¹¹² Там же, стр. 193—194 англ. текста.

¹¹³ Там же, стр. 180—181 англ. текста.

¹¹⁴ Там же, стр. 188 англ. текста. Еще более определенным является комментарий Соединенного Королевства относительно этого случая (там же, стр. 188—189 англ. текста). 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 отношений между Пакистаном и Таиландом [Сиамом] (там же, стр. 190—191 англ. текста).

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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 департамен-

¹⁰⁸ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 26—29.

¹⁰⁹ Там же, стр. 16 и далее англ. текста, пункты 35—85, и стр. 39 и далее англ. текста, пункты 158—224.

¹¹⁰ Там же, стр. 224—228 англ. текста.

¹¹¹ Там же, стр. 181 англ. текста.

ные 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 сборник *Действующие договоры* они рассматривают не более как указание на презумпцию или вероятность непрерывности действия договора в отношении этого государства. Видимо, практика Соединенных Штатов скорее всего сводится к стремлению уточнить намерения нового независимого государства и к достижению с ним взаимопонимания в отношении продолжения действия конкретных договоров¹¹⁷.

17) Многие новые независимые государства, заключившие соглашения о передаче, 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 этого¹¹⁸. В отношении других общих многосторонних договоров государства в целом занимают, по-видимому, такую же позицию¹¹⁹. В случае двусторонних договоров новые независимые государства, видимо, 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 Германии¹²⁰. Ни эта нота, ни предыдущая нота, адресованная в январе 1961 года правительством Индонезии Соединенному Королевству и составленная в аналогичных выражени-

ях¹²¹, по-видимому, не встретили каких-либо возражений со стороны другого государства. Хотя Гана ссылаясь 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 договоров¹²². В переписке с Соединенным Королевством относительно договоров о выдаче преступников, равно как и в переписке с Соединенными Штатами¹²³, Нигерия также, по-видимому, считала, что она обладает широкой свободой действий в отношении продолжения применения этой категории договоров¹²⁴. 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 договора¹²⁵.

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

та в письме на имя главного редактора журнала *American Journal of International Law* [напечатано в *International Law Association, The Effect... (op. cit.)*, pp. 382—386].

¹¹⁷ См. Обмен нотами между Соединенными Штатами и Ганой, Тринидадом и Тобаго и Ямайкой в документе *United Nations, Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 211—213 and 220—223.

¹¹⁸ Например, Индонезия и Сомали (см. *Ежегодник...*, 1962 года, 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).

¹¹⁹ *Ежегодник...*, 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.

¹²⁰ *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).

¹²¹ *Ibid.*, p. 186.

¹²² *Ibid.*, pp. 211—213.

¹²³ См. *International Law Association, Report on 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).

¹²⁴ *United Nations, Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 193—194.

¹²⁵ 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).

и обязательств влекут за собой автоматические последствия. В соответствии с этим практика государств, 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 государствами¹²⁶.

19) В свете вышесказанного *пункт 1* настоящей статьи устанавливает, что обязательства или права государства-предшественника по договорам, действующим в отношении данной территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или 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. 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» в отношении договоров, которые в момент этого правопреемства находились в силе в отношении данной территории, регулируются настоящими статьями. 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.

¹²⁶ Другое соображение, которое следует учитывать, состоит в трудности определения в отдельных случаях договоров, охватываемых соглашением о передаче прав и обязательств.

21) И наконец, по вопросу о подлинной действительности «соглашений о передаче прав и обязательств» как договоров некоторые члены Комиссии считали, что этот вопрос следует рассматривать с точки зрения «принуждения», 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 государства-предшественника 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 кодифицировано в Венской конвенции, 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—53.

22) Во время второго чтения проекта статей Комиссия вновь рассмотрела взаимосвязь статьи 8 и общего права договоров. В письменных комментариях, представленных одним правительством, говорилось, что статья в том виде, как она была предложена в 1972 году, вызвала определенные сомнения относительно ее взаимосвязи со статьями 35, 36 и 37 Венской конвенции, в которых говорится о договорах и третьих государствах. Однако Комиссия подтвердила свою точку зрения о том, что статья 8 соответствует принципу, заключающемуся в том, что договор не создает обязательства для третьего государства, если третье государство четко не принимает на себя обязательства, и что в противном случае возможные последствия соглашений о передаче, как договоров, должны быть оставлены для регулирования соответствующими нормами международного права. Комиссия повсюду исходила в основном из предположения, что проект статей должен рассматриваться и применяться с учетом норм международного права, относящихся к договорам, и, в частности, норм права, содержащихся в Венской конвенции, и что вопросы, не регулируемые проектом статей, будут регулироваться соответствующими нормами права договоров. Этот подход лежит

в основе редакции статей. Данное положение является особенно важным в отношении статьи 8, которая в предложенной редакции не уменьшает возможного применения, например, норм, содержащихся в статьях 35, 36 и 37 Венской конвенции.

23) Комиссия также рассмотрела с учетом комментариев правительств вопрос о том, можно ли было свести статью 8 к одному пункту и улучшить ее текст иным образом. Однако она пришла к выводу, что объединение двух предложений, содержащихся в статье, в один пункт могло бы нарушить неустойчивое равновесие статьи и породить нежелательные сомнения относительно значимости соглашений о передаче. В соответствии с этим, за исключением небольших редакционных изменений, Комиссия оставила текст статьи в редакции 1972 года.

Статья 9¹²⁷. Одностороннее заявление государства-преемника в отношении договоров государства-предшественника

1. Обязательства или права государства-предшественника в соответствии с находившимися в силе в отношении какой-либо территории в момент правопреемства государств договорами не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров исключительно в силу того факта, что государство-преемник сделало одностороннее заявление о сохранении в силе указанных договоров в отношении своей территории.

2. В этом случае последствия правопреемства государств в отношении договоров, находившихся в силе в отношении данной территории в момент правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

Комментарий

1) Как указывается в пункте 2 комментария к статье 8, ряд новых независимых государств выступили с односторонними заявлениями общего характера, в которых они изложили определенную позицию в отношении договоров, применяемых к их соответствующим территориям до момента правопреемства государств. Настоящая статья касается правового последствия этих односторонних заявлений в отношениях между государством, 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 последствия такого соглашения могут 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) это соглашение 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 заключала 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 поддержания 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 Танганьики 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, надлежащим образом применяемых или распространяемых 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 в Танганьике или распространялся на нее, может на основе взаимности руководствоваться положениями такого договора в отношении Танганьики¹²⁸.

По прямой просьбе Танганьики Генеральный секретарь разослал текст ее заявления всем членам Организации Объединенных Наций.

¹²⁸ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 177—178.

¹²⁷ Проект 1972 года, статья 8

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 откажется от обязательств или прав, которые оно имело в прошлом как власть, ответственная за управление Танганьикой, в результате применения таких международных договоров к Танганьике¹²⁹.

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 Танганьикой¹³⁰, нашел последователей в ряде других новых независимых государств, односторонние заявления которых, однако, имели различные формы¹³¹.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 178.

¹³⁰ Последующее заявление, сделанное Объединенной Республикой Танзанией, о союзе Танганьики и Запзибара см. пункт 10 настоящего комментария.

¹³¹ Тонга сделала в 1970 году заявление, которое отличается от других заявлений, упоминаемых в комментарии. Текст этого заявления приводится ниже:

«1. Имею честь сообщить вам, что правительство Королевства Тонга рассмотрело вопрос о последствиях для своих договорных отношений с другими странами обмена нотами между Тонга и Соединенным Королевством, в силу которого 4 июня 1970 года Соединенное Королевство сложило с себя ответственность по ведению иностранных дел Королевства Тонга.

2. Отношения между правительством Ее Величества в Соединенном Королевстве и правительством Королевства Тонга регулируются:

- Договором о дружбе от 29 ноября 1879 года;
- Договором о дружбе от 18 мая 1900 года;
- Соглашением от 18 января 1905 года;
- Соглашением от 7 ноября 1928 года;
- Соглашением от 20 мая 1952 года;
- Договором о дружбе от 26 августа 1958 года;
- Договором о дружбе от 30 мая 1968 года.

3. Хотя вышеуказанные документы, принятые до 26 августа 1958 года, не определяют полномочий Соединенного Королевства относительно ведения иностранных дел Королевства Тонга, последнее на практике признало, что отношения между государствами-протекторатами обязательно предполагают согласие государства, пользующегося протекцией, на ограничение его суверенитета в сфере международных отношений. Во время переговоров о заключении Договора от 18 мая 1900 года в неопубликованных документах королем Тонга было дано согласие на осуществление своих отношений с иностранными державами по совету и по каналам Соединенного Королевства, и такое согласие являлось основой, в соответствии с которой до 26 августа 1958 года велись иностранные дела Тонга.

4) Ботсвана в 1966 году и Лесото в 1967 году выступили с заявлениями, аналогичными заяв-

4. В статье III Договора от 26 августа 1958 года предусмотрено, что иностранные дела Королевства Тонга должно вести правительство Соединенного Королевства, которому эти дела вменяются в обязанность, за исключением тех дел, которые могут быть поручены правительством Соединенного Королевства правительству Королевства Тонга. В документе о внешних сношениях от 26 августа 1958 года правительству Королевства Тонга разрешалось:

a) вести переговоры и заключать соглашения чисто локального характера (кроме соглашений, касающихся вопросов обороны, безопасности и гражданской авиации) с администрациями соседних Тихоокеанских островов и правительствами Австралии и Новой Зеландии, включая соглашения с ними об обмене представителями;

b) вести переговоры и заключать торговые соглашения, двусторонние или многосторонние, касающиеся только обработки товаров;

c) быть членом любой международной технической организации, в которую Королевство Тонга может быть избрано по условиям устава организации; осуществлять любые международные дела (помимо дел, исключенных из сферы компетенции этого правительства по международному праву), вытекающие из любого такого соглашения, заключенного правительством Тонга, или из членства в любой международной организации.

5. Согласно пункту 2 названной статьи III на правительство Соединенного Королевства возлагаются общие обязанности консультировать правительство Тонга по вопросам ведения иностранных дел, а в пункте 3 на короля Тонга возлагается обязанность предпринять такие шаги, которые могут быть необходимы для выполнения международных соглашений, заключенных Соединенным Королевством от имени правительства Тонга.

6. Статья II Договора от 30 мая 1968 года предусматривает, что правительство Соединенного Королевства несет полную и исключительную ответственность за внешние сношения Королевства Тонга:

a) с Организацией Объединенных Наций;

b) со всеми международными организациями, членами которых на данный момент не были ни Соединенное Королевство, ни Королевство Тонга;

c) по вопросам доступа или вступления Королевства Тонга в какой-либо союз или политическую группировку государств;

d) по вопросам обороны;

e) по вопросам установления связей, создания торгового флота и гражданской авиации, за исключением тех случаев, когда правительство Соединенного Королевства может заявить о том, что обязанности по осуществлению таких отношений должны быть возложены на правительство Королевства Тонга.

7. В тех случаях, когда в соответствии с названной статьей правительство Соединенного Королевства несет полную и исключительную ответственность за иностранные дела Королевства Тонга или за их ведение, в пункте 3 данной статьи предусматривается, что оно должно консультироваться с правительством Тонга по вопросам ведения таких иностранных дел и, в частности, должно консультироваться с правительством Тонга до вступления в какое-либо международное соглашение, касающееся Королевства Тонга.

8. С учетом положений названного Договора в пункте 4 данной статьи предусматривается, что ведение иностранных дел Королевства Тонга возлагается на правительство Тонга, за исключением тех случаев, когда правительство Соединенного Королевства может, по просьбе правительства Тонга, взять на себя обязанности по ведению таких дел.

9. Правительство Королевства Тонга, признающее желательность поддержания существующих законных отношений и свои обязанности по международному праву выполнять обязательства по договорам, соглашается, что

нию Танганьики¹³². В 1969 году Лесото просило Генерального секретаря разослать всем членам Организации Объединенных Наций другое заявление, продлевающее двухлетний период пересмотра двусторонних договоров, указанных в его заявлении 1967 года, еще на два года. Одновременно оно указало, что пересмотр его пози-

ции по отношению к многосторонним договорам все еще продолжается и что, согласно условиям предыдущего заявления, нет необходимости в официальном продлении периода. Новое заявление заканчивалось следующим *предостережением*:

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 правопреемства¹³³.

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 их окончания.

10. Однако, пока договоры, которые Соединенное Королевство намеревалось заключить от имени Королевства Тонга, не будут рассмотрены последним, правительство Королевства Тонга не сможет окончательно сообщить о своих выводах относительно того, какие из этих договоров, если таковые имелись, были незаконно заключены Соединенным Королевством в рамках своих полномочий, вытекающих из согласованных условий вышеназванного документа, и относительно того, какие договоры, если таковые имеются, в результате окончания соглашений, в соответствии с которыми Соединенное Королевство выполняло свои обязательства по международным делам Королевства Тонга, либо в силу других событий, уже не имеют юридической силы по международному праву.

11. 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.

12. 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 о том, 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 договора.

13. В отношении надлежащим 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 событиями.

14. Правительство Королевства Тонга хотело бы, чтобы данное письмо было распространено среди членов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы уведомить их о позиции правительства Тонга.

См. документ A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Тонга. Выводы Комиссии относительно государств-протекторатов см. в пункте 7 комментария к статье 2.

5) В 1958 году Науру также выступило с заявлением, которое при 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*»¹³⁴. 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*»¹³⁵ без какой-либо ссылки на обычное право. Кроме того, Науру просило разослать заявление членам специализированных учреждений, а также государствам — членам Организации Объединенных Наций¹³⁶.

6) Уганда в ноте Генеральному секретарю от 12 февраля 1963 года¹³⁷ сделала заявление, предусматривающее 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

¹³³ Там же, Договоры, Лесото.

¹³⁴ См. выше, пункт 2.

¹³⁵ 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 1 January 1972*, Dept. of State publication No. 8628 (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office), p. 169.

¹³⁶ Полный текст заявления содержится в сообщении от 28 мая 1968 года, переданном Генеральным секретарем 2 июля 1968 года (LE 222 NAURU).

¹³⁷ 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, International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, p. 386.

¹³² Там же, Договоры, Ботсвана и Лесото.

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 продления его на основе аналогичного уведомления Уганда будет рассматривать договоры как прекратившие действие, за исключением таких, которые «должны путем применения норм обычного международного 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 Уганды¹³⁸.

Впоследствии Кения¹³⁹ и Малави¹⁴⁰ просили Генерального секретаря уведомить членов Организации Объединенных Наций о заявлениях, сделанных ими в той же 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 Кении в отношении третьих сторон и правам диспозитивного характера, первоначально предоставленным государству Кении 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

¹³⁸ В заявлении Уганды делается ссылка лишь на многосторонние договоры, но, безусловно, намерение Уганды заключается в том, чтобы указать, что в любых договорах договаривающиеся стороны должны иметь возможность на основе взаимности руководствоваться положениями этих договоров в отношении Уганды в течение периода пересмотра.

¹³⁹ Тексты заявления Кении см. документ A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Кения.

¹⁴⁰ Там же, Договоры, Малави.

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 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 сочтет, что оно на законном основании унаследовало какой-либо договор, и если оно пожелает прекратить действие такого договора, оно должно известить о прекращении его действия.

Правительство Замбии хотело бы, чтобы настоящее письмо было распространено среди всех государств — членов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они руководствовались уведомлением о позиции правительства Замбии¹⁴¹.

Впоследствии заявления в аналогичной форме были сделаны Гайаной, Барбадосом, Маврикием, Багамскими островами и Фиджи¹⁴². В заявлениях Барбадоса, Маврикия, Багамских островов и Фиджи не содержалось ничего, что было бы равносильно третьему пункту заявления Замбии. С другой стороны, в заявлении Гайаны содержался пункт, аналогичный третьему пункту, с изложением особых обстоятельств Гайаны, который гласит:

Учитывая то, каким образом Британская Гвiana 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

¹⁴¹ Там же, Договоры, Замбия.

¹⁴² Там же, Договоры, Гайана, Барбадос и Маврикий. Текст заявления Багамских островов содержится в сообщении от 10 июля 1973 года, переданном Генеральным секретарем 3 августа 1973 года (LE 222 VANAMAS). Текст заявления Фиджи содержится в сообщении от 10 декабря 1970 года, переданном Генеральным секретарем 16 декабря 1970 года (LE 222 FIJI).

прав Соединенного Королевства¹⁴³, составленный в тех же выражениях, что и в случае с Танганьикой¹⁴⁴.

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 рассмотрены 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 вопросов¹⁴⁵.

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 заявляет, что в настоящее время она является единым членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьика 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 права¹⁴⁶.

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

¹⁴³ См. United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 178 and 180, и document 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.

¹⁴⁴ См. выше, пункт 2.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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.

специализированным учреждениям. Нота не составляла в силе и никоим образом не ссылалась на предыдущее заявление, сделанное Танганьикой в 1961 году¹⁴⁷. Но равным образом она не аннулировала предыдущего заявления, которое в соответствии с его положением, видимо, должно было продолжать действовать в отношении 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.

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 исследования¹⁴⁸.

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.

1. Правительство Королевства Бурунди готово присоединиться к *двусторонним соглашениям* со следующими оговорками:

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 дей-

* Продлен еще на два года нотой от декабря 1966 года.

¹⁴⁷ См. выше, пункт 2.

¹⁴⁸ См. United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 146. Это заявление было передано Генеральному секретарю правительством Бельгии в 1962 году.

стве согласно нормам обычного международного права, будет рассматриваться правительством Бурунди как утраченное 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 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 в силу обычая. Правительство Бурунди может подтвердить их действительность или сформулировать оговорки или денонсировать соглашения. В каждом случае оно информирует депозитария, намерено ли оно выполнять его согласно своему собственному праву посредством присоединения или 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 переходном 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 уважении¹⁴⁹

Следует отметить, что в этом заявлении четко выражено положение о том, что в период пересмотра другие договаривающиеся стороны могут продолжать руководствоваться положениями

ми 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. Поэтому эти заявления не были зарегистрированы или сданы в архив и зафиксированы; они также не были каким-либо образом опубликованы в *Сборнике договоров* Организации Объединенных Наций. Равным образом, заявления не направляются Генеральному секретарю как депозитария многосторонних договоров. Значительное число многосторонних договоров, которые охватывают эти заявления, несомненно, могут являться 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 территории нового независимого государства до получения им независимости. В них в той или иной форме, по-видимому, 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, которое подпадает под положения статьи 25 Венской конвенции 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.

¹⁴⁹ См. International Law Association, *Report on the Thirty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, 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).

15) Несмотря на некоторые отклонения в формулировке, положения 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 в момент 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.

16) Хотя заявления адресованы многим государствам, 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 объявит 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 распространявшихся 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 9 норму, касающуюся правового воздействия односторонних заявлений, как одну из общих норм, и включить ее в число общих положений части I вместе со статьей, касающейся соглашений о передаче прав и обязательств (статья 8).

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 8 (соглашения о переходе 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 переходе прав и обязательств. В комментариях правительств были упомянуты отдельные различия между соглашениями о передаче и односторонними за-

явлениями. Однако при рассмотрении проекта статей Комиссия сочла, что эти расхождения носят скорее политический, нежели правовой характер и что они были в достаточной степени отражены в комментариях к статьям 8 и 9. В этой связи была сделана ссылка на пункт 21 комментария к статье 8. Было также отмечено различие в оттенке между пунктом 2 статьи 8, который начинался словами «Независимо от заключения такого соглашения...», и пунктом 2 статьи 9, в котором соответствующие слова читаются: «В этом случае...».

21) В связи с этим в *пункте 1* этой статьи говорится о том, что обязательства или права государства-предшественника в соответствии с нашедшими в силе в отношении какой-либо территории в момент правопреемства государств договорами не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров *исключительно* в силу того факта, что государство-преемник сделало одностороннее заявление о сохранении в указанной силе договоров в отношении своей территории. В *пункте 2* предусматривается, что в этом случае «последствия правопреемства государства» в отношении договоров, нашедших в силе в отношении данной территории в момент правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

22) На своей двадцать шестой сессии Комиссия решила оставить статью 9 в ее первоначальном виде по тем же причинам, которые приведены в пункте 23 комментария к статье 8, и внесла только незначительные редакционные изменения.

*Статья 10*¹⁵⁰. *Договоры, предусматривающие участие государства-преемника*

1. Когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник может рассматривать себя как участника этого договора, оно может уведомить о своем правопреемстве в отношении этого договора в соответствии с его положениями или, при отсутствии таковых, в соответствии с положениями настоящих статей.

2. Если договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник будет считаться участником этого договора, то такое положение приобретает силу только тогда, когда государство-преемник явственно в письменной форме выразило на это свое согласие.

3. В случаях, подпадающих под действие пунктов 1 или 2, государство-преемник, которое установило свое согласие стать участником договора, считается таковым с момента правопреемства, если договор не предусматривает иного или если не достигнута иная договоренность.

¹⁵⁰ Проект 1972 года, статья 9.

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 государств. Эти положения могут касаться определенной категории государств или конкретного государства. Иногда 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) 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*¹⁵¹.

Это положение, которое было включено в первоначальный текст Генерального соглашения¹⁵², по-видимому, имело своей целью дать возможность некоторым самоуправляющимся *зависимым* территориям стать самостоятельными договаривающимися сторонами ГАТТ, а не представлять собой средство, обеспечивающее непрерывность участия в ГАТТ *независимых государств*¹⁵³. 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

¹⁵¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 278, p. 204.

¹⁵² Первоначально это положение входило в пункт 4 статьи XXVI Генерального соглашения, впоследствии оно стало пунктом 4 с в соответствии с Протоколом о поправках от 13 августа 1949 года, а затем пунктом 5 с в соответствии с дополнительным Протоколом 1955 года, который вступил в силу 7 октября 1957 года (см. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 73 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, сноска 548).

¹⁵³ Соответствующими территориями были Бирма, Цейлон и Южная Родезия (*там же*, сноска 549).

применения», названной «применением де-факто»¹⁵⁴.

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 последующим заявлением, сделанным существующими договаривающимися сторонами, а 25 других новых независимых государств стали договаривающимися сторонами в результате поручительства и заявления, сделанного после периода предварительного применения де-факто. Кроме того, некоторые новые независимые государства применяют Генеральное соглашение де-факто в соответствии с рекомендациями до принятия ими окончательных решений относительно своего присоединения в качестве договаривающихся сторон¹⁵⁵. 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: Второе¹⁵⁶ и Третье¹⁵⁷ международные соглашения по олову 1960 и 1965 годов; Международное соглашение 1962 года по кофе¹⁵⁸ и Международное соглашение 1968 года по сахару¹⁵⁹. 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, считаться Договаривающимся правительством*, а положения настоящей 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 по олову 1960 года¹⁶⁰,

¹⁵⁴ Там же, стр. 74 англ. текста, пункты 321—325, в которых изложены подробности этих рекомендаций.

¹⁵⁵ Там же, стр. 76 англ. текста и далее, пункты 332—350.

¹⁵⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, p. 3.

¹⁵⁷ *Ibid.*, vol. 616, p. 317.

¹⁵⁸ *Ibid.*, vol. 469, p. 246.

¹⁵⁹ *United Nations Sugar Conference, 1968: Summary of Proceedings* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.69.11.D.6), p. 56.

¹⁶⁰ Заир [Конго (Леопольдвиль)] и Нигерия (United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, pp. 4, 115 and 116).

не сделали этого в соответствии с пунктом 6 статьи XXII. Аналогичным образом, несмотря на то что в пункте 6 статьи XXV Третьего международного соглашения по олову 1965 года также содержится оговорка, которая, по-видимому, предусматривает автоматическое участие, 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 по олову 1960 года. 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.

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 в уведомлении на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, что оно принимает на себя права и обязательства Договаривающейся стороны Соглашения*. Считая от даты такого уведомления, оно становится участником этого Соглашения¹⁶¹.

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,

¹⁶¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 469, pp. 318 and 320. Этот пункт воспроизведен в Соглашении 1968 года по кофе (*ibid.*, vol. 647, pp. 177 and 179), как и пункт 4 статьи 65.

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 присоединении¹⁶².

7) Подобно Второму соглашению по олову 1960 года 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 ратифицировав это Соглашение¹⁶³.

8) Единственным другим многосторонним договором, содержащим аналогичное положение, по-видимому, является еще одно товарное соглашение: Международное соглашение 1968 года по сахару¹⁶⁴, пункт 2 статьи 66 которого составлен в формулировках, во многом сходных с формулировками пункта 4 статьи 67 Соглашения 1962 года по кофе. 20 декабря 1968 года правительство Соединенного Королевства уведомило о распространении Международного соглашения 1968 года по сахару на некоторые территории, включая Фиджи. Впоследствии в сообщении от 10 октября 1970 года, которое было получено Генеральным секретарем 17 октября 1970 года, правительство Фиджи уведомляло его о следующем:

...Фиджи получило независимость 10 октября 1970 года, и правительство Фиджи заявляет, в соответствии с пунктом 2 статьи 66 Международного соглашения по сахару, что начиная с даты данного уведомления оно принимает на себя права и обязанности Договаривающейся стороны Соглашения¹⁶⁵.

9) Примером двустороннего соглашения, содержащего положение, в котором предусматривается будущее участие территории после получения независимости, является Соглашение по разрешению спора, касающегося границы между Ве-

несуэлой и Британской Гвианой (Женева, 1966 год)¹⁶⁶, 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 Гвианы станет участником настоящего Соглашения*, помимо правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительства Венесуэлы.

До получения независимости Соглашение было официально одобрено палатой ассамблей государства, которое в то время еще называлось «Британская Гвиана». Кроме того, Венесуэла, уведомив Генерального секретаря о вступлении этого Соглашения в силу в отношении между Венесуэлой и Соединенным Королевством, обратила особое внимание на положение статьи VIII, согласно которому 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 отдельно 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. 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. Поэтому выражение «или при отсутствии таковых, в соответствии с положениями настоящих статей» предполагает случай договоров, предусматривающих право выбора, о котором упоминается в первой части пункта 1, но не содержащих указания на средства,

¹⁶² См. United Nations, *Multilateral Treaties... 1972* (op. cit.), pp. 377 and 378.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 377.

¹⁶⁴ См. выше, сноска 159. В Соглашении по сахару 1958 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 385, p. 256) не сохранилось такого положения, и в связи с предоставлением независимости зависимым территориям, на которые «распространялось» Соглашение, возникли проблемы.

¹⁶⁵ United Nations, *Multilateral Treaties... 1972* (op. cit.), pp. 383 and 386.

¹⁶⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 561, p. 321.

при помощи которых выбор может быть осуществлен. В этом случае надлежащая процедура в случае новых независимых государств будет осуществляться в соответствии с положениями статьи 21, а в других случаях — в соответствии с положениями статьи 37.

11) Пункт 2 касается тех случаев, когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник *считается участником договора*. В этих случаях договор предусматривает не просто передачу государству-преемнику права выбора в отношении участия в договоре; он, по-видимому, служит средством автоматического установления обязательства для государства-преемника считать себя участником. Другими словами, эти случаи, видимо, охватываются статьей 35 (договоры, предусматривающие обязательства для третьих государств) Венской конвенции. В соответствии с этой статьей обязательство, предусмотренное договором, возникает для третьего государства лишь в том случае, если третье государство четко 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. Так как ряд правительств подняли вопрос о желательности требования в данном контексте явного согласия в письменной форме со стороны государства-преемника, Комиссия на своей настоящей сессии вновь рассмотрела вопрос о возможности придания пункту 2 этой статьи некоторой гибкости в этом отношении. Однако Комиссия решила сохранить требование о явственном согласии в письменной форме, как это предусматривается в проекте 1972 года. Принимая такое решение, Комиссия руководствовалась необходимостью избежать риска того, чтобы договор, предусматривающий, что государство-преемник *считается участником договора*, мог толковаться как налагающий на него обязательство стать участником по воле первоначальных участников. Поэтому в пункте 2 говорится, что положение договора о том, что государство-преемник считается участником договора, «приобретает силу только тогда, когда государство-преемник явственно в письменной форме выразило на это свое согласие». 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 «будет считаться участником этого договора» имеют целью охватить все соответствующие выражения, применяемые в договорах, например, «является участником» или «должен считаться участником».

12) Комиссия считала, что целесообразно потребовать, чтобы государство-преемник во всех случаях 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. Тем не менее Комиссия хотела бы подчеркнуть, что пункт 2 касается лишь применения положений самого договора и не предполагает исключения применения, в случае необходимости, других положений проекта статей. Например, в случае непрерывности действия договора де-юре в соответствии с частью IV проекта, договор будет оставаться в силе в отношении государства-преемника, и этому не будет мешать положение в договоре, предусматривающее, что «государство-преемник будет считаться участником этого договора».

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 момента правопреемства*. Это общее правило уточняется благодаря заключительному положению о том, что «если договор не предусматривает иного или если не достигнута иная договоренность», которое гарантирует положения самого договора, как это имеет место в таких договорах, как Международное соглашение 1962 года по кофе и Международное соглашение 1968 года по сахару, упомянутых выше¹⁶⁷, и свободу участников. На своей настоящей сессии Комиссия рассмотрела вопрос о том, следует ли внести изменения в пункт 3, учитывая изменения, сделанные в статье 22, в результате которых, как правило, многосторонний договор становится действующим в отношении нового независимого государства с даты представления уведомления о правопреемстве, а не с даты правопреемства государств. Однако Комиссия пришла к выводу, что, когда в договоре содержится ясное положение, имеющее целью способствовать непрерывности применения дого-

¹⁶⁷ Случай участия Фиджи в Соглашении 1968 года по сахару, упомянутый в пункте 8 комментария к настоящей статье, может служить в качестве примера. Фиджи стало участником договора не с даты правопреемства государств (10 октября 1970 года), а с даты уведомления, когда оно приняло на себя права и обязанности договаривающейся стороны в соответствии с условиями пункта 2 статьи 6 Международного соглашения 1968 года по сахару.

Комментарий

вора, как это имеет место в случаях, предусматриваемых пунктами 1 и 2 этой статьи, было бы целесообразно сохранить остаточную норму в том виде, в котором она излагается в пункте 3. Поэтому Комиссия не добавила положения о приостановлении действия договора, соответствующего пункту 2 статьи 22.

14) Хотя последние прецеденты, отмеченные в настоящем комментарии, касаются новых независимых государств и в основном многосторонних договоров, Комиссия, учитывая принципиальное значение затронутых вопросов, сочла целесообразным сформулировать положения статьи 10 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.

Статья 11¹⁶⁸. *Режимы границы*

Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

- a) границ, установленных договором; или
- b) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы.

Статья 12¹⁶⁹. *Другие территориальные режимы*

1. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования любой территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором в пользу какой-либо территории иностранного государства и рассматриваемых как неотъемлемо относящиеся к указанным территориям;

b) прав, установленных договором в пользу какой-либо территории и касающихся пользования или ограничений в отношении пользования любой территорией иностранного государства и рассматриваемых как неотъемлемо относящиеся к указанным территориям;

2. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования любой территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором в пользу группы государств или всех государств и рассматриваемых как неотъемлемо относящиеся к этой территории;

b) прав, установленных договором в пользу группы государств или всех государств и касающихся пользования любой территорией или ограничений в отношении пользования ею и рассматриваемых как неотъемлемо относящиеся к этой территории.

¹⁶⁸ Проект 1972 года, статья 29.

¹⁶⁹ Проект 1972 года, статья 30.

1) Как в работах юристов, так и в государственной практике часто делается ссылка на определенные категории договоров, по-разному называемых договорами «местного», «диспозитивного», «реального» или «локального» характера, как на договоры, обязательные для территории, являющейся объектом правопреемства государств, несмотря на последнее. Вопрос о том, какие договоры в настоящем комментарии будут для удобства называться договорами «местного 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 важных вопросов, как международные границы, право транзита по международным водным путям или по территории другого государства, использование международных рек, демилитаризация или нейтрализация определенных районов и т. д.

2) Большинство современных авторов поддерживают традиционную концепцию, согласно которой договоры местного 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 в правопреемстве не столько в отношении самого договора, сколько режима границы или другого территориального режима, установленного договором. Однако в целом вследствие существующих разногласий между авторами трудно найти четкое руководство в их труде в отношении того, в какой степени и на какой именно основе международное право признает, что договоры местного характера составляют особую категорию для целей права, применяемого к правопреемству государств.

3) Рассмотрение дел в международных судах проливает свет на вопрос договоров местного характера. В своем втором постановлении по делу, касающемуся свободных зон в Верхней Савойе и в округе Жекс, Постоянная Палата Международного Правосудия вынесла заключение, которое является, по-видимому, наиболее авторитетным признанием наличия правила, требующего от государства-преемника соблюдения договора местного характера, касающегося территории, являющейся объектом правопреемства 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 соглашение в «Манифесте», по которому таможенная граница отодвигалась от Сен-Женгольфа. В этой связи Постоянная Палата Международного Правосудия указывала следующее:

...настоящее безоговорочное соглашение Его Величества короля Сардинии прекратило международный спор в отношении толкования Туринского договора; в соответствии с этим Манифестом Королевской счетной палаты Сардинии, опубликованным во исполнение указов короля, установлены обязательные для Королевства Сардинии правовые нормы, которые должны были 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* 170.

Это заключение в весьма сходных выражениях нашло свое отражение в заключительном решении Постоянной Палаты Международного Правосудия на втором этапе судебного разбирательства¹⁷¹. Хотя в приведенном выше отрывке особо не подчеркивается местный характер договора, из других выдержек ясно, что, как признала Постоянная Палата, в данном случае рассматривавшийся ею вопрос носил местный характер. В самом деле, правительство Швейцарии при обосновании своего требования особо подчеркивало «реальный» характер этого соглашения¹⁷², говоря в связи со Свободными зонами о понятии сервитутов¹⁷³. Поэтому указанное дело общепризнано как прецедент, подтверждающий принцип, согласно которому некоторые договоры местного характера являются обязательными *ipso jure* для государства-преемника.

4) Единственным невыясненным вопросом является, может быть, точный характер принципа, который применила Постоянная Палата Международного Правосудия. Свободные зоны, в том числе Сардинская, были созданы в рамках международных соглашений, заключенных по окончании наполеоновских войн; и в других местах своих заключений¹⁷⁴ Постоянная Палата Международного Правосудия подчеркивала этот аспект соглашений о свободных зонах. Таким образом, вопрос состоит в том, применимо ли решение Постоянной Палаты к договорам, носящим подобный местный характер, вообще или же оно ограничено договорами, являющимися частью территориального урегулирования и устанавливающими объективный договорный режим. По этому вопросу можно лишь сказать, что фактические положения этого решения носили весьма общий характер. Постоянная Палата, по-видимому, не уделила особого внимания вопросу о том, отно-

сится ли правопреемство в таком случае к договору или к положению, сложившемуся в результате выполнения договора. Формулировки выдержки из ее приведенного выше постановления и аналогичной выдержки из ее окончательного решения, намеренно или не намеренно, касаются «договорного положения», которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией».

5) До создания Постоянной Палаты Международного Правосудия вопрос о правопреемстве в отношении договора местного характера встал перед Советом Лиги Наций в связи с обязательством Финляндии сохранить режим демилитаризации Аландских островов. Этот вопрос возник в связи со спором между Швецией и Финляндией относительно присвоения этих островов после отделения Финляндии от России в конце первой мировой войны. Совет передал правовые аспекты этого спора на рассмотрение комитета, состоявшего из трех юристов, в число которых входил Макс Губер, ставший впоследствии судьей и председателем Постоянной Палаты. Договором, о котором шла речь, являлась Конвенция об Аландских островах, заключенная между Францией, Великобританией и Россией в рамках мирного договора 1856 года, в соответствии с которой эти три державы заявили, что «на Аландских островах не должны воздвигаться укрепления и не должны сохраняться или создаваться военные или военно-морские базы»¹⁷⁵. 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 ссылаться на эту Конвенцию, не являясь ее участницей¹⁷⁶. Вторым вопросом был вопрос обязательства Финляндии по поддержанию режима демилитаризации этих островов. В своем заключении Комитет юристов, отметив, что «наличие международных сервитутов в узком технико-юридическом смысле этого термина в общем не признается»¹⁷⁷, тем не менее счел возможным вменить Конвенции 1856 года о демилитаризации особые последствия:

Что касается позиции государства, пользующегося суверенными правами в отношении территории Аландских островов, 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 оп-

¹⁷⁰ Постановление от 6 декабря 1930 года (*P.C.I.J.*, series A, No. 24, p. 17).

¹⁷¹ *P.C.I.J.*, series A/B, No. 46, p. 145.

¹⁷² *P.C.I.J.*, series C., No. 17-I, Case of the Free Zones of Upper Savoy and District of Gex, vol. III, p. 1654.

¹⁷³ *Ibid.*, vol. I, p. 415.

¹⁷⁴ Например, *P.C.I.J.*, series A/B, No. 46 at p. 148.

¹⁷⁵ *British and Foreign State Papers, 1855—1856* (London, Foreign Office, 1865), p. 24.

¹⁷⁶ *Ежегодник...*, 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.

¹⁷⁷ League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 3* (October 1920), p. 16.

ределенных интересов Европы, а не вопрос чисто индивидуальных и субъективных обязательств. Финляндия, объявляя себя независимой и требуя на этом основании признания как международно-правовой личности, не может уклониться от обязательств, наложенных на нее в силу подобного урегулирования интересов Европы.

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*¹⁷⁸.

Вполне очевидно, что в этом заключении Комитет юристов не обосновывал обязательства государства-преемника сохранять режим демилитаризации, исходя лишь из местного характера договора. Комитет, по-видимому, исходил из теории диспозитивных последствий международного урегулирования, осуществленного в интересах международного сообщества (или, по крайней мере, одного региона). Таким образом, он, по-видимому, рассматривал Финляндию как преемника созданных договором установившихся режима или положения, скорее чем как преемника обязательств, вытекающих из договора как такового.

6) Случай, касающийся храма Преа Вихеар¹⁷⁹, который приводится некоторыми авторами в этой связи, представляет определенный интерес в отношении договоров о границе, хотя в своем заключении Международный Суд не рассматривал вопроса о правопреемстве. Граница между Таиландом и Камбоджей была установлена в 1904 году по Договору, заключенному между Таиландом [Сиамом] и Францией, являющейся в то время государством — протектором Камбоджи. Данный случай касался последствий ошибки в применении договора, якобы совершенной смешанной франко-сиамской комиссией, которая произвела демаркацию границы. Впоследствии Камбоджа стала независимым государством и, таким образом, оказалась в положении нового независимого государства по отношению к договору о границе. После достижения Камбоджей независимости ни Таиланд, ни Камбоджа не оспаривали сохранения в силе Договора 1904 года, и Суд решил дело на основании карты, составленной в результате демаркации границы, и молчаливого согласия Таиланда с границей, указанной на этой карте. Поэтому Суду не пришлось рассматривать вопрос о правопреемстве Камбоджи в отношении этого договора о границе. 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 вследствие ошибки, являются обязательными для Таиланда и Камбоджи.

7) Более непосредственное отношение к данному вопросу имеет позиция, занятая сторонами в вопросе правопреемства в ходе обсуждения предварительных возражений, выдвинутых Таилан-

дом. 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 международного 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 отличен от таких проблем, как проблемы обязанности государства-преемника принимать на себя определенные обязательства, которые можно определить как связанные с территорией, приобретаемой государством-преемником после достижения им независимости. Он в равной степени отличается от вопроса применения положений Договора 1904 года об определении и демаркации на местах границы, установленной вдоль водораздела*¹⁸⁰.

Хотя Камбоджа главным образом опиралась на тот тезис, что Камбоджа была «представлена» Францией в период действия протектората, она не возражала против утверждений Таиланда, касающихся правопреемства нового государства в отношении договоров местного характера. 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 отношении договоров, определяющих и устанавливающих границы. Он не может произвольно исключить из этих договоров положение об обязательной юрисдикции, поскольку подобное положение дополняет определение и установление границ*¹⁸¹.

Таким образом, оба участника, по-видимому, полагали, что в случае нового независимого государства происходит правопреемство не только в отношении урегулирования границы, но и в отношении положений договора, дополняющих такое урегулирование. Таиланд считал, что правопреемство ограничивается положениями, являющимися составной частью самого урегулирования границы, а Камбоджа — что оно будет распространяться на положения, содержащиеся в последующем договоре, непосредственно относящемся к этому урегулированию.

8) Случай, касающийся права прохода через территорию Индии¹⁸², также представляет определенный интерес, хотя он и не связан с каким-либо высказыванием Суда по вопросу правопреемства

¹⁸⁰ *I.C.J. Pleadings, Temple of Preah Vihear, vol. I, pp. 145—146.*

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 165 [перевод Секретариата].

¹⁸² *I.C.J. Reports 1960, p. 6.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷⁹ *I.C.J. Reports 1962, pp. 6—146*

в отношении договорных обязательств. Правда, именно в соответствии с Договором 1779 года, заключенным с Маратха, Португалия впервые получила возможность закрепиться в двух анклавов, в связи с чем встал вопрос о праве прохода. Однако большинство членов Суда определенно считали, что Португалия пользовалась определенными правами прохода для гражданского персонала накануне достижения Индией независимости не в силу этого договора, а скорее в силу местного обычая, который был впоследствии закреплён в отношениях между Великобританией и Португалией. Право прохода вытекало из согласия обих государств, однако Суд считал, что он имеет дело с правом, вытекающим из обычая, а не из договора. Суд решил, что к Индии перешло правовое положение, создавшееся в силу двустороннего обычая, «на котором не отразилось изменение режима в отношении промежуточной территории, происшедшее в результате достижения Индией независимости»¹⁸³.

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

Договоры, устанавливающие границу

10) Ранее в настоящем комментарии уже обращалось внимание на пункт 2 а статьи 62 Венской конвенции, 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 ею общего права договоров. Отметив, что это исключение из правила о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, признается большинством юристов, Комиссия указала:

Пункт 2 исключает из сферы действия статьи два случая. Первый случай касается договоров, устанавливающих границу, то есть случаев, который оба государства, заинтересованные в деле о *Свободных зонах*, а также большинство юристов признали как выходящий за рамки этой нормы. Некоторые члены Комиссии высказали предположение, что полное исключение этих договоров из сферы 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 исключением из нормы, поскольку в противном случае эта норма, вместо того чтобы быть орудием мирной эволюции, может стать источником опасных трений. Она также высказала мнение, что «самоопределение», как оно предусмотрено в Уставе, представляет собой самостоятельный принцип и что могут возникнуть недоразумения, 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 слу-

чаях, когда существуют условия для его правомерного применения. В ответ на замечания правительства Комиссия заменила выражение «*treaty fixing a boundary*» (договор, определяющий границу) выражением «*treaty establishing a boundary*» (договор, устанавливающий границу), поскольку оно является более общим выражением, охватывающим как договоры о цессии, так и договоры о делимитации границ¹⁸⁴.

Исключение договоров, устанавливающих границу, из охвата нормы о коренном изменении обстоятельств, несмотря на возражения 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 действия нормы о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, в равной степени относятся к правопреемству государств, несмотря на то что в этом случае вопрос о сохранении юридической силы договора мог возникнуть в ином контексте. Поэтому Комиссия считает, 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 в настоящем случае.

11) Ранее уже обращалось 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 года¹⁸⁵. Представляется очевидным, что это предположение отражает общее мнение о позиции государства-преемника в отношении установленной границы. Хотя в своем одностороннем заявлении Танзания 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 уважения установленных границ. Правда, в пункте 3 статьи III Устава ОАЕ лишь провозглашается принцип «уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и его неотъемлемого права на независимое существование»¹⁸⁶. Однако в 1964 году с оговорками, высказанными лишь Сомали и Марокко, Ассамблея глав государств и правительств, состоявшаяся в Каире, приняла резолюцию, которая, подтвердив содержащийся в пункте 3

¹⁸⁴ 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 (op. cit.)*, p. 79].

¹⁸⁵ См. выше, пункт 6.

¹⁸⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 479, p. 74.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 40.

статьи III принцип, торжественно провозгласила, что «все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости»¹⁸⁷. 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 споры, касающиеся границ. Однако при этом необходимо ссылаться на иные правовые основания, а не просто на последствия самого факта правопреемства государств для договора об установлении границ.

12) У Сомали имеются два спора с Эфиопией по поводу границ: первый — в отношении границы бывшего Британского Сомали, второй — в отношении границы бывшего Итальянского Сомали, третий спор — с Кенией по поводу границы Сомали с Северо-Восточной провинцией Кении. В своих претензиях в этих спорах Сомали руководствовало в основном этническими соображениями и соображениями, касающимися самоопределения, а также якобы правовыми основаниями для оспаривания юридической действительности некоторых относящихся к этому вопросу договоров. По-видимому, Сомали не претендовало на то, чтобы оно как государство-преемник было *ipso iure* освобождено от соблюдения любых обязательств в отношении границ, установленных договорами, заключенными государством-предшественником, хотя согласно письменным замечаниям правительства Сомалийской Демократической Республики по проекту статей¹⁸⁸ Сомали последовательно отрицало действительность Англо-Эфиопского договора 1897 года на том основании, что это был договор, «заключенный между иностранными колониальными державами без согласия и ведома сомалийского народа и вопреки его интересам». Согласно этим замечаниям относящимися к делу договорам и были, помимо Англо-Эфиопского договора 1897 года, договоры, заключенные в 1897 году и 1908 году соответственно между Эфиопией и Италией, и Англо-Итальянский договор 1924 года, и «когда Сомали в 1960 году получило независимость, оно отказалось признать действительность договоров, заключенных колониальными державами в целях разделения сомалийского народа, и сомалийский народ никогда не менял этой позиции». С другой стороны, Эфиопия и Кения, которая сама является государством-преемником, придерживаются того мнения, что данные договоры являются действительными и должны быть признаны государством-преемником вследствие того, что они представляют собой соглашения об урегулировании границ.

¹⁸⁷ Документ ОАЕ 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.

¹⁸⁸ См. ниже, приложение I к настоящему докладу.

13) 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, предусматривавшие, что эти племена, проживающие 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 — подтверждение прав на пользование пастбищами. В статье III того же соглашения содержалось вновь включенное «особое соглашение», регулирующее осуществление права пользования пастбищами племенами Сомали. В 1960 году, незадолго до достижения независимости Сомали, премьер-министру Великобритании был задан в парламенте вопрос, касающийся сохранения в силе предоставленных Сомали прав на пользование пастбищами вдоль эфиопской границы, вопрос, на который премьер-министр ответил следующее:

Вследствие прекращения 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 силу в отношениях между Эфиопией и государством-преемником. С другой стороны, действие статьи III Соглашения 1954 года, положения которой в основном дополняют Договор 1897 года, по нашему мнению, прекратится¹⁸⁹.

Таким образом, Соединенное Королевство придерживалось мнения, что положения договора, касающиеся как границы, так и прав Сомали на пользование пастбищами, сохраняют свою силу и что только «особое положение», исходившее из того, что Англия управляет прилегающей к Сомали территорией, 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 границ, сохраняют свою юридическую силу после правопреемства государств, в то время как особые соглашения, заключенные государством-предшественником для обеспечения осуществления этих положений, прекратят свое действие после правопреемства государств. Согласно замечаниям правительства Эфиопии, его позиция заключалась и все еще заключается в том, что вслед за прекращением ответственности, которую несло Соединенное Королевство за Сомалийский протекто-

¹⁸⁹ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 185.

рат, «положения о границах и об использовании пастбищ Англо-Эфиопского договора 1897 года остаются в силе и прекращает свое действие лишь „особое положение“ Англо-Эфиопского договора 1954 года»¹⁹⁰.

14) Имеется целый ряд других случаев, когда Соединенное Королевство признало, 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 достигли в 1946 году независимости, английское правительство в дипломатической ноте признало, что в результате этого «к правительству Республики Филиппины перешли права и обязательства Соединенных Штатов в соответствии с нотами от 1930 года»¹⁹¹.

15) Другим примером может служить Кабульский договор, заключенный между Великобританией и Афганистаном в 1921 году, который, в частности, определил границу между существовавшим тогда Британским доминионом Индией и Афганистаном вдоль так называемой линии Дюрана. После того как доминион разделился на два государства — Индию и Пакистан, каждое из которых достигло независимости, Афганистан подверг сомнению соглашение об установлении границы на основании правила о коренном изменении обстоятельств. Отношение Соединенного Королевства к этой возможности в том виде, в котором оно представлено в сборнике *Материалы о правопреемстве государств*, было следующим:

Было доведено до сведения министерства иностранных дел, что разделение бывшей Индии на два государства — Индию и Пакистан, а также прекращение британского управления Индией не повлекли за собой прекращения Афганского договора, в силу чего он является по-прежнему действительным. Тем не менее было высказано следующее предположение: рассмотрение данного договора, может быть, покажет, что некоторые из его положений, политические по своему характеру или касающиеся постоянного обмена дипломатическими миссиями, относятся к той категории положений, которые не подлежат переходу в том случае, если имеет место правопреемство государств. Однако выполненные договорные статьи, такие как 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 *¹⁹².

Таким образом, и в данном случае Соединенное Королевство 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 года¹⁹³, касающиеся границы. Афганистан поступал так по целому ряду причин, таких, например, как якобы «неравный» характер самого договора. Однако Афганистан также придерживался той точки зрения, что к Пакистану как к новому независимому государству в 1947 году применялся принцип *tabula rasa*, и поэтому Пакистан не мог автоматически претендовать на то, чтобы быть преемником прав Великобритании на основании Договора 1921 года.

16) Имеется целый ряд других новых примеров, когда государство-преемник становилось участником спора, касающегося установления границы. Однако эти случаи, видимо, представляют собой чаще всего ситуации, когда либо формулировка договора о границе оставляла место для сомнений в отношении конкретного прохождения линии данной границы, либо же на том или другом основании подвергалась сомнению действительность данного договора. В этих случаях правопреемство государств всего лишь предоставляло возможность снова поднять вопрос или выдвинуть основания для пересмотра границ, не зависящие от права, регулирующего правопреемство. Так, по-видимому, обстояло дело, например, в спорах по вопросу о границах между Марокко и Алжиром, Суринамом и Гайаной и Венесуэлой и Гайаной¹⁹⁴, 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 действительность самих договоров, чем ссылается на какую-либо общую концепцию, согласно которой новое независимое государство может применять принцип *tabula rasa* к договорам, включая договоры об установлении границ.

17) Положение о том, что в принципе соглашение о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств, подкрепляется практикой государства, мнением юристов, а также находит существенную поддержку в решении

¹⁹⁰ См. ниже, приложение I к настоящему докладу.

¹⁹¹ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 190.

¹⁹² *Ibid.*, p. 187.

¹⁹³ *Ibid.*, pp. 1—5. Следует также упомянуть о письме английского представителя министру иностранных дел Афганистана Сардар-и-Ала, приложенном к договору 1921 года и признавшем, что по обе стороны границы имеются племена, которые представляют интерес для правительства Афганистана (*ibid.*, p. 5), а также заявление правительства Соединенного Королевства от 3 июня 1947 года по случаю достижения независимости Индией и Пакистаном, которое рассматривало особый случай северо-западной пограничной провинции и интересы племен на северо-западной границе Индии (*ibid.*, pp. 5—6).

¹⁹⁴ См. выше, пункт 9 комментария к статье 10.

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 необходимым в настоящем проекте указать, что соглашения о границе не затрагиваются осуществлением правопреемства государств как такового. Такое положение относилось бы исключительно к влиянию правопреемства государств на соглашение о границе. Оно не затрагивало бы другие основания требовать пересмотра или аннулирования соглашения о границе, такие как самоопределение, недействительность договора или его прекращение. Безусловно, точно таким же образом оно не затрагивало бы любого основания для защиты против подобной претензии. Короче говоря, сам факт осуществления правопреемства государств не мог бы ни утвердить существующую границу, если она подвергается сомнению, ни лишить ее характера границы, установленной законом, если она была таковой в момент осуществления правопреемства государств.

18) Затем Комиссия на ее двадцать четвертой сессии в 1972 году 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 из охвата правовой нормы 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 том, сохранить или не сохранить юридическую силу договора между сторонами; вопрос в том, какие именно обязательства и права переходят к государству-преемнику. Соответственно из этого не обязательно следует, что и в данном проекте правовая норма также должна быть сформулирована с ориентацией скорее на соглашение об установлении границы, чем на правовую ситуацию, установленную данным договором; юристы в настоящее время склоняются к формулированию нормы, регулирующей правовую ситуацию, являющуюся следствием договора. Если считать, что правовая норма относится к ситуации, возникающей как диспозитивное последствие договора об установлении границы, тогда, по-видимому, будет неправильно рассматривать эту правовую норму как исключение из охвата статьи 15 настоящего проекта. Скорее эта норма представляется правилом общего характера о том, что правопреемство государств как таковое не должно рассматриваться как затрагивающее соглашение об установлении границы или пограничного режима

на основании договора, заключенного до правопреемства государств.

19) Некоторые члены Комиссии считали, что отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении соглашения о границе, возможно, является несколько искусственным. Линия границы могла быть обозначена не полностью, что может поставить под сомнение ее точное прохождение в том или ином районе. В этом случае следует обращаться к истолкованию данного договора как основного критерия для установления границы, даже при наличии других факторов, таких как владение и признание. Более того, договор о границе сможет 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 условия урегулирования границ, установленных данным договором. Далее, в том случае, если действительность данного договора или демаркация, произведенная на основе этого договора, оспаривалась 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 конститутивные последствия и устанавливает правовую и фактическую ситуацию, которая впоследствии существует независимо от договора; и, следовательно, именно эта ситуация, а не договор, переходит к государству-преемнику. Кроме того, довольно часто договор о границе содержит в себе положения, не связанные с самим соглашением об урегулировании границы, однако только это соглашение требует особого режима в случае правопреемства государств. В то же время высказанные против такого подхода к этому вопросу возражения утратили бы в значительной мере свою силу, если признать, что правовая ситуация, возникшая в результате договора, охватывает не только границу как таковую, но и режим границы, предназначенный для этой границы, и что все положения в целом составляют документ о передаче правового титула на границу.

20) В 1972 году 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 предыдущих пунктах, и современные тенденции доктрины в этом вопросе, Комиссия пришла к выводу, 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 II составлена так, чтобы преду-

смотреть, что правопреемство государств как таковое не затрагивает: а) границы, установленной договором; или б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы. Принимая такую формулировку, Комиссия подчеркнула чисто негативный характер этой правовой нормы, которая лишь отрицает, что правопреемство государств как таковое затрагивает границу или пограничный режим, установленные договором. Как уже указывалось¹⁹⁵, она не затронет какое-либо возможное основание оспаривать границу, например, самоопределение или недействительность договора; она не затронет также какое-либо основание для защиты против подобной претензии. Комиссия также согласилась с тем, что такая негативная правовая норма должна применяться в равной степени к любому пограничному режиму, установленному договором, независимо от того, был ли последний устанавливающим границу договором или же отдельным договором.

Другие территориальные договоры

21) Комиссия обратила внимание¹⁹⁶ на предположение, которое, по-видимому, делается 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 о подвижности территориальных договорных границ. Одним из таких заявлений является заявление в отношении Финляндии¹⁹⁷, другим — ответ министерства по делам Содружества наций, адресованный Ассоциации международного права¹⁹⁸. Еще одно заявление подобного же рода можно найти в сборнике *Материалы о правопреемстве государств*¹⁹⁹; это заявление было сделано в связи с обсуждением с правительством Кипра статьи 8 договора, касающегося создания Республики Кипр.

22) Создается впечатление, что французское правительство разделяет ту же точку зрения. Так, например, в ноте, адресованной правительству Германии в 1935 году, после обсуждения того, что фактически представлял собой принцип подвижности территориальных договорных границ, французское правительство высказалось следующим образом:

¹⁹⁵ См. выше, пункт 17.

¹⁹⁶ См. ниже, пункт 15 комментария к статье 15.

¹⁹⁷ См. пункт 3 комментария к статье 15.

¹⁹⁸ См. пункт 17 комментария к статье 15.

¹⁹⁹ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 183.

Имеется важное исключение из этой нормы, когда речь идет о конвенциях, не имеющих политического характера, то есть конвенциях, при заключении которых не принималось во внимание главным образом само государство как международно-правовая личность, а которые имеют территориальную и местную сферу применения и которые основаны на географическом положении; государство-преемник, 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 территориальных 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, 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 которых устанавливаются права собственности или квазисобственности*...²⁰⁰.

Другим обязательством, проливающим свет на позицию Канады в этом вопросе, является тот факт, что, после того как Ньюфаундленд стал частью Канады, Канада не признала прав воздушного транзита через аэропорт Гандер в Ньюфаундленде, которые были предоставлены на основании соглашений, заключенных до присоединения последнего²⁰¹. С другой стороны, Канада признала для себя обязательным выполнение условия, препятствующего полетам гражданских самолетов с определенных баз Ньюфаундленда, которые были сданы в аренду Соединенным Штатам Америки до того, как Ньюфаундленд стал частью Канады. Более того, Канада, по-видимому, не подвергала сомнению сохранение в силе прав на рыбную ловлю в водах Ньюфаундленда, прав, которые были предоставлены Великобританией Соединенным Штатам на основании Гентского договора 1818 года и которые явились предметом арбитражного разбирательства в деле о североатлантических рыбных промыслах в 1910 году; не подвергались также сомнению права на рыбную ловлю, впервые предоставленные Франции на основании Утрехтского договора (1713 год), которые рассматривались затем в целом ряде дальнейших договоров.

23) Убедительный прецедент, связанный с правопреемством новых независимых государств, представляют собой так называемые Бельбасские соглашения 1921 и 1951 годов, которые касаются Танзании, с одной стороны, и Заира, Руанды и

²⁰⁰ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 158, документ A/CN.4/243, пункт 85.

²⁰¹ Там же, стр. 158—160, пункты 86—101.

Бурунди — с другой. После первой мировой войны в результате предоставления мандатов соответственно 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 транзитные 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 перемену участка в Дар-эс-Саламе, но в остальном оставившее в силе Соглашение 1921 года. Следует добавить, что правительство Бельгии израсходовало значительные средства на усовершенствование портового оборудования на арендованных участках. Накануне достижения 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, согласно которому оба соглашения утратили силу, но что после достижения независимости международные последствия позиции Танганьики не будут касаться его. Кроме того, правительство Великобритании информировало Бельгию и правительства Заира [Конго (Леопольдвиль)], Руанды и Бурунди как о заявлении Танганьики, так и о своем ответе²⁰². Выступая в Национальной ассамблее, премьер-министр Ньерере объяснил²⁰³, 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». Подчеркнув ограниченный характер мандата или опеки, он добавил: «Поэтому очевидно, что, пытаясь навечно связать территорию Танганьики обязательствами, Соединенное Королевство стремилось сделать что-то, на что оно не имело права». Когда в 1962 году Танганьика послала уведомление с требованием эвакуировать эти участки, Заир [Конго (Леопольдвиль)], Руанда и Бурунди, которые к тому времени достигли независимости, выступили с возражениями, утверждая, что они являются преемниками прав Бельгии по этим соглашениям.

²⁰² United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 187—188.

²⁰³ См. «Treaties and succession of States and governments in Tanzania», Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings* (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), para 119.

Тогда Танганьика предложила заключить новые соглашения об использовании порта, с чем согласились остальные три государства-преемника, однако до настоящего времени еще, по-видимому, не заключено нового соглашения, и порт эксплуатируется де-факто, как и раньше.

24) Очевидно, нельзя оставить без внимания довод Танганьики относительно ограниченного характера компетенции управляющей державы. Однако, 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 соглашений об открытом порте и транзитных перевозках носили бы в других условиях обязательный характер для государства-преемника.

25) Во всяком случае, поскольку это касается военных баз, Соединенные Штаты Америки, по-видимому, признали обоснованность ограничения компетенции управляющей державы в связи с базами в Вест-Индии, переданными им Соединенным Королевством в 1941 году; это касалось вопроса об ограниченной компетенции *колониальной* управляющей державы. В этом соглашении было указано, что базы передаются Соединенными Штатами в аренду на 99 лет. Однако накануне достижения независимости территорий Вест-Индии Соединенные Штаты высказали мнение, что они не могут, не подвергая свою позицию критике, настаивать на том, что ограничения, наложенные на территорию Вест-Индии, когда она имела статус колонии, должны действовать после достижения ею независимости²⁰⁴. Со своей стороны, Федерация Вест-Индии утверждала, что «после достижения независимости она должна иметь общее право на самостоятельное заключение союзов и самостоятельное решение вопроса о том, какие военные базы должны находиться на ее территории и кто их должен контролировать»²⁰⁵. Короче говоря, обе стороны согласились с тем, что будущее этих баз должно явиться предметом соглашения между Соединенными Штатами и новым независимым государством, Федерацией Вест-Индии. В данном случае следует отметить наличие двух элементов: а) передачу баз, когда территория имела статус колонии, и б) личный и политический характер военных соглашений. Аналогичным примером является Франко-

²⁰⁴ Ch. A. J. Esgain, «Military servitudes and the new nations», W.V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy (The Yearbook of World Policy, vol. III)* (New York, Praeger, 1965), p. 78.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 79.

Американское соглашение 1950 года, предусматривавшее передачу Соединенным Штатам Америки военной базы в Марокко до истечения срока протектората. В этом случае, даже помимо 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 достижения им независимости²⁰⁶.

26) 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 прецедентов относится право навигации по Миссисипи, предоставленное Великобританией Францией по Парижскому договору 1763 года, которое после перехода Луизианы к Испании было признано последней как остающееся в силе²⁰⁷. Приводятся также положения, касающиеся Шатт-эль-Араба в Эрзерумском договоре, заключенном в 1847 году между Турцией и Персией. Правда, Персия оспаривала действительность этого договора. Однако переход к Ираку права Турции по этому договору, по-видимому, никем не оспаривался. Современным прецедентом являются права Таиланда на судоходство по реке Меконг, предоставленные в соответствии с прошлыми договорами и подтвержденные во Франко-Сиамском 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.

27) 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:

Без предварительного согласия правительства Египта на реке Нил, или ее притоках, или на озерах, из которых она вытекает, не могут, *поскольку они находятся в Судане или в странах под управлением Великобритании**, строиться какие бы то ни было ирригационные или гидроэнергетические сооружения или проводиться какие бы то ни было ирригационные или гидроэнергетические мероприятия, которые ущемляли бы интересы Египта путем сокращения количества воды, поступающей в Египет, или изменения срока ее поступления, или понижения ее уровня²⁰⁸.

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 72—76.

²⁰⁷ Другим приведенным более ранним прецедентом является предоставление Россией Великобритании права навигации по договору 1825 года, касающемуся границы между Канадой и Аляской, однако этот прецедент не совсем ясен.

²⁰⁸ 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 [будет опубликован в *Ежегоднике...*, 1974 год, том II (часть вторая)], пункты 100—107.

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 и Танганьика, Кения и Уганда, которые являются прибрежными территориями по отношению к бассейну реки Нил, находились под управлением Великобритании. После достижения независимости Судан, не оспаривая установившихся прав Египта как водопользователя, отказался считать себя связанным Соглашением 1929 года в отношении будущей эволюции режима использования вод реки Нил. Танганьика, достигнув независимости, 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 навсегда обязать Танганьику запрашивать предварительное согласие правительства Египта перед проведением ирригационных, или энергетических, или иных аналогичных мероприятий на озере Виктория или на его водосборной площади, несовместимо с ее статусом независимого суверенного государства. В то же время Танганьика заявила о своей готовности обсудить с другими заинтересованными правительствами вопрос о справедливом урегулировании и распределении прав на использование вод реки Нил. Отвечая Танганьике, Объединенная Арабская Республика, 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 быть применимым. Данный случай также является сложным случаем договора, заключенного управляющей державой, компетенция которой связывать независимую территорию территориальными обязательствами оспаривается впоследствии, когда территория достигает независимости.

28) Аналогичные осложнения характерны для другого современного прецедента — прав Сирии на использование вод реки Иордан. После установления мандатов на Палестину и Сирию после первой мировой войны Великобритания и Франция заключили ряд соглашений, касающихся пограничного режима в отношениях между подмандатными территориями и в том числе вопроса об использовании вод реки Иордан. Соглашение 1923 года предусматривало равные права судоходства и рыболовства²⁰⁹, 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»²¹⁰. Эти положения были подтверждены в по-

²⁰⁹ United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions...* (*op. cit.*), pp. 287—288.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 288.

следующем соглашении. После достижения независимости Израиль приступил к осуществлению гидроэнергетического проекта, который Сирия рассматривала как несовместимый с режимом, установленным вышеупомянутыми договорами. При обсуждении этого вопроса в Совете Безопасности Сирия утверждала, что она имеет приобретенные права на воды реки Иордан в силу франко-британских договоров, а Израиль отрицал, что его каким-либо образом затрагивают договоры, заключенные Соединенным Королевством. В самом деле, Израиль отрицает, что он вообще является государством-преемником де-факто или де-юре.

29) 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 договоров²¹¹. 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 частнопроводными правами, например правами землепользования. В прошлом иногда такие договоры рассматривались как диспозитивные по своему характеру для целей норм, регулирующих последствия войны для договоров²¹². Не касаясь вопроса о том, является ли подобная классификация этих договоров правомерной в настоящем контексте, видимо, не существует достаточных оснований для того, чтобы рассматривать их как договоры диспозитивного или территориального характера в рамках права, регулирующего правопреемство государств в отношении договоров.

30) Однако остаются договоры территориального характера, которые обсуждались Комиссией на шестнадцатой сессии в 1964 году под широкой рубрикой «договоры, предусматривающие объективные режимы», в ходе ее работы над общим правом договоров. Рассмотрение этих договоров Комиссией и ее Специальным докладчиком с точки зрения их последствий для третьих государств отражено в протоколах шестнадцатой сессии Комиссии²¹³. 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, являющихся прибрежными в отношении данной реки) или в интересах всех государств вообще. К ним относятся договоры о нейтрализации или демилитаризации какой-либо определенной территории, договоры, устанавливающие свободу судоходства на международных водных путях или реках, договоры о справедливом использовании водных ресурсов международных речных бассейнов и другие подобные договоры. В ходе работы над общим правом договоров Комиссия не пришла к выводу, что договор такого характера уже сам по себе устанавливает объективный режим, который является обязательным для территориально-суверена и предоставляет договорные права государствам, не являющимся участниками договора. 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 позднейшего образования, на основании этого договора, международного обычая. Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров придерживалась такого же мнения по этому вопросу, и Венская конвенция не исключает договоры, имеющие целью создание 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, имеющего целью создание объективного режима, неправильно, собственно говоря, называть государство-преемника «третьим государством» по отношению к договору. Учитывая правовую связь, существовавшую между договором и территорией до момента правопреемства государств, государство-преемник не может просто сослаться на 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 становятся применимыми. Однако в рамках этих норм встречаются случаи, когда договор, имеющий целью установление объективного режима, не будет обязательным для государства-преемника, если только он не подпадает под действие особой правовой нормы. Равным образом, когда правопреемство государств осуществляется по отношению к государству, которое является бенефициаром договора, устанавливающего объективный режим, в соответствии с общим правом договоров и правом правопреемства государство-преемник необязательно имеет право претендовать на права, которыми пользовалось государство-предшественник, если только договор не подпадает под действие такой особой правовой нормы. По мнению Комиссии, такая особая правовая норма су-

²¹¹ Например, некоторые финские соглашения о границе, демилитаризация Гюннигена, арендные договоры в Конго и т. д.

²¹² Например, проект конвенции о праве договоров, подготовленный юридическим факультетом Гарвардского университета, *Research in International Law: III. Law of Treaties, Supplement to American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 29, No. 4, October 1935.

²¹³ См. *Ежегодник...*, 1964 год, том I, стр. 96 и далее англ. текста, 738—740-е заседания; там же, том II, стр. 27—34 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, комментарий к статье 63, и *Ежегодник...*, 1964 год, том II, стр. 184—185 англ. текста, документ A/5809, глава II, раздел В, комментарий к статье 62.

ществует, о чем свидетельствует ряд убедительных прецедентов.

31) Выше при обсуждении информации о договорах территориального характера, заимствованной из рассмотрения дел в международных судах, уже упоминались два основных прецедента²¹⁴. Эти прецеденты касаются *Свободных зон* и вопроса об *Аландских островах*, в отношении которых суд считал, что государство-преемник связано договорным режимом территориального характера, установленным в рамках «европейского урегулирования». Более ранний случай, касающийся того же элемента договора, заключенного в общих интересах, относится к позиции Бельгии после ее отделения от Нидерландов в вопросе об обязательствах Нидерландов, которые были установлены мирными договорами, подписанными на Венском конгрессе в отношении укреплений на франко-нидерландской границе. Четыре державы (Великобритания, Австрия, Пруссия и Россия), по-видимому, не считали, что отделение Бельгии от Нидерландов повлияло на интересы, лежавшие 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 участвовала, 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 ХСII Акта Венского конгресса²¹⁵, которая предусматривала нейтрализацию Шабле и Фосиньи, находившихся в то время под суверенитетом Сардинии. Положения этой статьи были связаны с нейтрализацией Швейцарии по решению Конгресса, 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 сама обладала, и что Франция примет территорию при условии выполнения обязательств, предусмотренных положениями о нейтрализации. 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 договора²¹⁶. Необходимо подчеркнуть, что сама Фран-

ция была участницей договоров, заключенных на Венском конгрессе; поэтому можно утверждать, что ее нельзя было считать только государством-преемником. Даже в этом случае ее обязательство соблюдать положения о нейтрализации, по-видимому, обсуждалось лишь на той основе, что в качестве преемника Сардинии она могла получить только территорию, обремененную этими положениями.

32) 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; в первом случае режим рассматривался как обязательный для Бельгии, после того как Конго перешло к ней в результате цессии. В Сен-Жерменском договоре (1919 год) лишь некоторые участники Акта 1885 года аннулировали его в отношениях между собой, заменив его режимом преференций; этот вопрос подвергся обсуждению в Постоянной Палате Международного Правосудия 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 их отношения к Берлинскому акту и Сен-Жерменскому договору. Применительно к реке Конго эта проблема встала 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 достижение ими независимости обуславливает прекращение действия Сен-Жерменского договора и Берлинского акта. Что касается реки Нигер, то 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, чем отказ от правопреемства²¹⁷.

33) Заключительный акт Венского конгресса учредил Комиссию судоходства по Рейну, режим которого 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 уча-

²¹⁴ См. выше, пункты 3—5.

²¹⁵ *British and Foreign State Papers, 1814—1815* (London, Foreign Office, 1839), pp. 45—46.

²¹⁶ *Ibid.*, 1919 (London, H. M. Stationery Office, 1922), vol. 112, p. 206.

²¹⁷ См. *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 57, No. 4 (October 1963), pp. 879—880.

ствием в Комиссии при смене суверенитета применялись нормы правопреемства, хотя и не основанные, по-видимому, на какой-либо конкретной теории правопреемства в отношении международных режимов или территориальных договоров.

34) 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 либо договора, либо обычая, сложившегося в результате его применения, это право было признано за государствами, не участвующими в Конвенции, как и за ее участниками. Поэтому, хотя многие новые государства отделились от участников Конвенции, их право считаться государствами-преемниками не 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 по поводу отсутствия ряда 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 Конвенции²¹⁸. По этому вопросу не было сделано какого-либо вывода, и об этом инциденте можно лишь сказать, что он свидетельствовал в пользу правопреемства в случае международного урегулирования подобного рода.

35) 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 распространенного мнения о том, что некоторые договоры наделяют территорию режимом, который продолжает быть обязательным для государства-преемника. Часто ссылаются и на другие факторы, такие, например, как якобы коренное изменение обстоятельств или ограниченность компетенции государства-предшественника, и государство-преемник действительно объявляет себя свободным от обязательств по соблюдению данного режима. Тем не менее свидетельства общего согласия с таким принципом продолжают иметь место. В то же время ни прецеденты, ни мнения авторов не дают четкого руководства в отношении критериев определения того, когда действует этот принцип. Однако нет доказательств, 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 пользования определенной территорией или право ограничивать свое собственное пользование этой территорией, причем эти права устанавливаются

ливаются в пользу данной территории иностранного государства или, альтернативно, в пользу группы государств или всех государств вообще. В общем эта категория охватывает договоры, устанавливающие что-то вроде территориального договора.

36) 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 в отношении режима, установившегося в силу диспозитивных последствий договора. По-видимому, наблюдаются оба подхода, но Комиссия в 1972 году сочла, что при формулировании правовой нормы о последствиях правопреемства государств для 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 скорее к правовой ситуации — режиму, который является результатом диспозитивных последствий договора, чем к правопреемству в отношении договора как такового. Кроме того, поскольку это касалось объективных режимов, Комиссия сочла, что в пользу этого подхода говорят решения, принятые Комиссией и Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров, в отношении договоров, предусматривающих такие режимы, при кодификации общего права договоров.

37) В соответствии с этим в статье 30 проекта 1972 года, так же как и в статье 29 того же проекта, была изложена норма 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 была 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).

38) *Пункт 1 а* статьи 30 проекта 1972 года предусматривал, 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 1 б* предусматривал, что правопреемство государств не затрагивает «прав, установленных договором *конкретно* * в интересах *определенной террито-*

²¹⁸ *United Nations, Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 157—158.

рии* и касающихся пользования или ограниченный в отношении пользования *определенной территорией** иностранного государства и *рассматриваемых как относящиеся к данным территориям**». Комиссия сочла, что в случае таких территориальных режимов как обязательство, так и право должны относиться к определенной территории, а не к обремененному государству как таковому или к государству-бенефициарию как таковому. Добавляя слова «и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям», Комиссия хотела не только подчеркнуть этот момент, но и указать на важность диспозитивного элемента — на установление режима в результате выполнения договора.

39) В пункте 2 содержались аналогичные положения, касающиеся объективных режимов, за тем исключением, что в данном случае требование связи с *определенной территорией* применялось только к территории, в отношении которой устанавливается *обязательство*; требование связи прав, установленных по договору с какой-либо определенной территорией или определенными 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 определенных территорий.

40) «Территория» в контексте статьи 30 проекта 1972 года означала любую часть суши, воды или воздушного пространства государств. Однако Комиссия сочла, что это значение данного слова является естественным в подобном контексте и что нет необходимости уточнять его в данной статье.

Повторное рассмотрение на двадцать шестой сессии

41) Пункты 1—40, выше, с небольшими поправками воспроизводят комментарий к статьям 29 и 30 проекта 1972 года в докладе Комиссии о работе ее двадцать четвертой сессии. Были внесены небольшие поправки с учетом замечаний правительств и некоторых высказываний, сделанных во время рассмотрения статей на настоящей сессии. Такой метод представления материала был принят, с тем чтобы ясно показать основу, на которой проект статей был принят первоначально, и причины решений, принятых Комиссией на ее настоящей сессии.

42) Статьи 29 и 30 проекта 1972 года вызвали больше замечаний делегаций и правительств, чем любые другие положения в проекте статей, возможно, за исключением принципа *tabula rasa*, изложенного в статьях 15, 16 и 17. Значительное большинство ораторов, выступивших с замечаниями, поддержали включение статей 29 и 30 проекта 1972 года и, вообще говоря, поддержали их формулировки. Тем не менее в некоторых за-

мечаниях были высказаны энергичные возражения против их включения, по крайней мере — в какой-либо форме, хотя бы отдаленно напоминающей их форму в проекте 1972 года.

43) Во время второго чтения проекта статей на ее настоящей сессии Комиссия вновь подвергла внимательному и глубокому изучению статьи 29 и 30 проекта 1972 года в свете замечаний, сделанных делегациями и правительствами. В целом обсуждение подтвердило правильность основы статей, объясненной в комментарии 1972 года, и необходимость их включения, связанную с другими положениями проекта, такими как положения в статьях 14 и 15. Большинство членов Комиссии высказывалось в пользу их сохранения в той форме, которую они имели в проекте 1972 года. Тем не менее некоторые члены высказали сомнения, и один член настаивал на опущении этих статей, поскольку, по его мнению, они недостаточно обоснованы и могут предрешить пограничный спор, в котором одна из сторон оспаривает действительность договора, установившего границу. Однако другие члены были не менее твердо убеждены в том, что эти статьи должны быть сохранены.

44) Основные аргументы против статей, содержащиеся в замечаниях правительств, состояли, прежде всего, в том, что эти статьи противоречат принципу самоопределения, и, во-вторых, в том, что они нанесут ущерб позиции государств, в частности новых независимых государств, которые оспаривают границу на том основании, что она была установлена договором, который сам не действителен. Однако большинство членов придерживались мнения, что проект статей составлен в соответствии с принципом самоопределения, равно как и с принципом суверенного государства, и что положения настоящих статей не препятствуют осуществлению самоопределения в любом случае, в котором, по другим соображениям, это может оказаться уместным. Они также полагали, что рассматриваемые статьи в их теперешней редакции ограничиваются вопросом последствий правопреемства государств как такового для границ и пограничного или другого территориального режима, установленного договором, и не затрагивают никоим образом действительности самого договора или каких-либо других оснований, которые могут иметься для оспаривания границы или режима. Несмотря на высказывание этих мнений, опасения некоторых членов по поводу вредных последствий статей не были рассеяны. Они не считали, что негативная форма статей или объяснения, приведенные в комментарии, достаточны для устранения этих опасений. Таким образом, Комиссия рассмотрела возможность включения в проект статей положения, которое внесло бы ясность в данный вопрос. Предлагалось сделать это путем добавления подходящей клаузулы к статье 11 или к статье 12, но после подробного обсуждения Комиссия за-

ключила, что более целесообразно иметь отдельную статью.

45) Комиссия рассмотрела вопрос о том, следует ли включить положение, согласно которому «никакие положения в статье 11 или в статье 12 не будут считаться предпрещающими в каком бы то ни было отношении какой-либо вопрос, относящийся к действительности договора». Однако некоторые члены Комиссии высказали возражения против этой формулировки, которая, по их мнению, подразумевала бы, что какая-либо иная статья, помимо статей 11 или 12, могла бы предрешать вопросы, относящиеся к действительности договора. Комиссия соответственно решила добавить такую статью, но с тем чтобы она не ссылалась ни на какие конкретные статьи проекта. При этих обстоятельствах Комиссия решила включить статью, отредактированную в общих выражениях, которая фигурирует теперь в качестве статьи 13. Однако, поскольку новая статья носила бы общий характер, а статьи 11 и 12 сами стали необходимыми в результате положений других статей, фигурирующих в различных частях проекта, Комиссия приняла решение включить все три статьи в часть I проекта, озаглавленную «Общие положения».

46) На основе этой договоренности статьи 11 и 12 были приняты с небольшими изменениями. Единственным изменением в статье 11²¹⁹ была замена слова «shall» словом «does» во вступительных словах английского текста. Было сочтено, что слово «does» более соответствует изложению установленного принципа, чем слово «shall» с присущим ему оттенком долженствования. Однако Комиссия рассмотрела также вопрос о том, может ли быть улучшена формулировка подпункта *b*. В частности, она рассмотрела вопрос о том, следует ли заменить слова «и относящиеся к режиму границы» словами «и составляющих неотъемлемую часть режима границы». В конечном счете Комиссия решила не использовать слова «и составляющих неотъемлемую часть режима границы», поскольку на практике было бы весьма трудно определить, что действительно составляет неотъемлемую часть режима границы и что не составляет такой части.

47) Как и в случае статьи 11, и по тем же самым причинам Комиссия заменила слово «shall» словом «does» во фразе английского текста, являющейся вступлением к пунктам 1 и 2 статьи 12²²⁰. Комиссия также опустила слово «конкретно» в обоих подпунктах пунктов 1 и 2, поскольку оно, как представляется, не уточняет значение текста и ничего не добавляет к нему. В пункте 1 *a* Комиссия заменила слова «касающихся пользования определенной территорией» словами «касающихся пользования любой территорией» и слова

²¹⁹ Последствия статьи 11 в редакции проекта 1972 года см. выше, пункт 20.

²²⁰ Последствия статьи 12 в редакции проекта 1972 года см. выше, пункты 38 и 39.

«в интересах определенной территории иностранного государства» словами «в пользу какой-либо территории иностранного государства». Комиссия считает, что употребление выражения «определенной территории» могло бы необоснованно ограничить последствия статьи и, возможно, исключить, например, права транзита, которые не могут рассматриваться как установленные в пользу «определенной» территории. Аналогичные изменения были внесены в подпункт 1 *b* и в пункт 2.

48) В свете замечаний правительств Комиссия, в частности, рассмотрела вопрос о том, может ли статья 12 быть сформулирована таким образом, чтобы непосредственно предусмотреть обязательства или права, устанавливаемые в пользу жителей территории. В целом Комиссия полагала, что это не является ни осуществимым, ни необходимым. Хотя права в отношении территории должны в конечном счете устанавливаться в пользу ее жителей, Комиссия не сочла целесообразным включение какого-либо специального положения, касающегося жителей территории, которое могло бы быть истолковано в том смысле, что Комиссия заняла определенную позицию в отношении положения отдельных лиц в международном праве.

49) С учетом замечаний одного из правительств Комиссия также снова рассмотрела вопрос о том, должна ли она включить определение слова «территория» в целях статьи 12, но подтвердила решение, принятое в 1972 году, о котором упоминалось выше²²¹.

Статья 13²²². Вопросы, касающиеся действительности договора

Ничто в настоящих статьях не должно рассматриваться как предрешающее в каком бы то ни было отношении любой вопрос, касающийся действительности какого-либо договора.

Комментарий

1) Комиссия решила включить статью 13 в проект по упоминаемым выше причинам²²³. Эта статья имеет целью избежать какого-либо превратного вывода о том, что последствия правопреемства государств, предусматривающиеся настоящими статьями, могли бы в каком бы то ни было отношении предрешить какой-либо вопрос, относящийся к действительности договора. Хотя статья была введена с конкретной ссылкой на статьи 11 и 12, она была составлена в общей форме, как объяснено в комментарии к этим статьям. Поэтому она была включена в часть I «Общие положения» вместе со статьями 11 и 12.

2) Согласно статье 13, *ничто* в настоящих статьях не должно рассматриваться как *предрешающее* в каком бы то ни было отношении *любой вопрос*, касающийся *действительности* какого-либо договора.

²²¹ См. выше, пункт 40.

²²² Новая статья.

²²³ См. пункты 43—45 комментария к статьям 11 и 12.

ЧАСТЬ II

ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ
ЧАСТИ ТЕРРИТОРИИ*Статья 14²²⁴. Правопреемство в отношении
части территории*

Когда часть территории государства или какая-либо территория, не являющаяся частью территории государства, за международные отношения которой это государство несет ответственность, становится частью территории другого государства:

а) договоры государства-предшественника утрачивают силу в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, с момента правопреемства; и

б) договоры государства-преемника приобретают силу в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, с момента правопреемства государств, за исключением тех случаев, когда из данного договора явствует или иным образом установлено, что применение такого договора к этой территории было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия 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 договорных 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 — правило подвижности договорных границ выступает в чистой форме. Хотя в некотором смысле это 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 данной территории с момента правопреемства. Негативный аспект заключается в том, что договоры государства-предшественника, в свою очередь, прекращают автоматически применяться в отношении такой территории с момента правопреемства.

3) Это 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 случаи, охватываемые 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, это 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, 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 договор не обязателен аналогичным образом в отношении территории, которая больше ему не принадлежит.

4) При образовании Югославии после первой мировой войны бывшие договоры Сербии рассматривались как применяемые ко всей территории Югославии. Если некоторые высказывали сомнения относительно того, правильно ли рассматривать Югославию как расширенную Сербию, а не как новое государство, то в практике государств это 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 державами²²⁵. Впоследствии Соединенные Штаты Америки заняли позицию, согласно которой договоры Сербии

²²⁴ Проект 1972 года, статья 10.

²²⁵ United Kingdom, *Treaty Series* (1919), No. 17 [Cmd. 461] (London, H. M. Stationery Office, 1919), p. 94.

с Соединенными Штатами продолжали применяться и распространялись на всю Югославию²²⁶, 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 была особенно четко выражена в меморандуме государственного департамента, направленном в качестве *amicus curiae* в деле *Иванкевича против Артуковича*²²⁷.

5) Среди более недавних примеров применения этого правила можно упомянуть распространение договоров Канады на Ньюфаундленд, после того как последний стал частью Канады²²⁸, распространение договоров Эфиопии на Эритрею в 1952 году, когда Эритрея стала автономной единицей, объединившейся на федеральных началах с Эфиопией²²⁹, распространение договора Индии на бывшие французские²³⁰ и португальские владения после их слияния с Индией и распространение договора Индонезии на Западный Ириан после передачи этой территории Нидерландам²³¹.

6) В статье 14 излагаются два аспекта упомянутого выше правила подвижности договорных границ. Эту статью, как и проект статей в целом, следует читать вместе со статьей 6, которая ограничивает настоящие статьи законными ситуациями, и с исключительной оговоркой статей 38 и 39 относительно случаев военной оккупации и т. д. Статья 14 ограничивается обычными изменениями в суверенитете или в несении ответственности за международные отношения территории. В статье 39 разъясняется, что настоящая статья не охватывает случай военной оккупации. Что касается статьи 6, то, хотя ограничение ситуациями, соответствующими международному праву, применяется в проектах всех статей, некоторые члены Комиссии считали, что оно будет особенно важно в настоящем контексте.

7) Сфера применения статьи определяется ее *первой фразой*, которая в тексте 1972 года сформулирована следующим образом: «Когда терри-

тория, находящаяся под суверенитетом или управлением какого-либо государства, становится частью другого государства:». Однако правительства и члены Комиссии высказали мнение, что, во-первых, такая формулировка недостаточно разъясняет тот факт, что статья не применяется в случае включения всей территории государства в территорию уже существующего государства, и, во-вторых, что как в целях ясности, так и в целях последовательности слова «территория, находящаяся под управлением государства» должны быть заменены выражением, основанным на определении «правопреемства государств», данном в пункте 1 *b* статьи 2. Комиссия на своей настоящей сессии пришла к выводу, что эти замечания являются существенными, и решила изменить формулировку первого предложения статьи, с тем чтобы оно гласило: «Когда часть территории государства или какая-либо территория, не являющаяся частью территории государства, за международные отношения которой это государство несет ответственность, становится частью территории другого государства:». Статья, таким образом, не будет охватывать случаи включения всей территории, которые будут включены в качестве примера «объединения государств». Слова «или какая-либо территория, не являющаяся частью территории государства, за международные отношения которой это государство несет ответственность» были употреблены, с тем чтобы охватить случаи, когда рассматриваемая территория находилась не под суверенитетом государства-предшественника, а под управлением управляющей державы, несущей ответственность за ее международные отношения²³². Придя к этим выводам, Комиссия приняла решение изменить соответственно *название* части II и статьи, заменив заголовком «Передача территории» заголовком «Правопреемство в отношении части территории».

8) Комиссия отдавала себе отчет в том, что слова «становится частью территории другого государства» могут исключать применение статьи как таковой в случае, когда зависимая территория передается от одной управляющей державы к другой. Она признала, что такие случаи могут иметь место, но отметила, что, по всей вероятности, они будут чрезвычайно редкими. В ходе второго чтения были упомянуты другие примеры необычных случаев, которые могут требовать при-

²²⁶ См. G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1940—1944), 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.

²²⁷ См. M. M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1963), vol. 2, pp. 940—945.

²²⁸ См., например, *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 158—160, документ A/CN.4/243, пункты 85—101, и там же, стр. 209, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 137.

²²⁹ См. «Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements» (ST/LEG/7) p. 63; *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 103—104, документ A/CN.4/225, пункты 102—103. См. также *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 208, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 128.

²³⁰ См., например, *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 110, документ A/CN.4/225, пункты 127 и 128.

²³¹ Там же, стр. 111, пункты 132—133.

²³² В этой связи можно напомнить, что принцип равноправия и самоопределения народов, воплощенный в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, одобренный в резолюции 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, гласит:

«Создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение».

менения особых правил. В общем Комиссия сочла, что было бы нецелесообразно усложнять настоящий проект статьей с добавлением подробных положений, охватывающих такие случаи. По мнению Комиссии, в случае перехода ответственности за международные отношения территории от одной управляющей державы к другой применение принципа подвижности договорных границ не является обязательным. В этом случае следует учитывать те обстоятельства, при которых имело место указанное изменение, и, насколько это необходимо, применять по аналогии нормы, изложенные в настоящих статьях.

9) В подпункте *a* статьи 14 говорится о негативном аспекте, а именно о том, что договоры государства-предшественника утрачивают силу с момента 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). Таким образом, права и обязательства по договору утрачивают силу в отношении территории, которая больше не находится под суверенитетом или под ответственностью за ее международные отношения соответствующего государства — участника договора. Единственным редакционным изменением, внесенным Комиссией в подпункт *a* при втором чтении, была замена слов «этой территории» словами «территории, являющейся объектом правопреемства государств» (соответствующее изменение было также внесено в подпункт *b*) и замена слова «правопреемство» словами «правопреемство государств», поскольку в статье 2 определяется именно последнее выражение, а не термин «правопреемство».

10) В подпункте *a* не затрагиваются, безусловно, договоры государства-предшественника, кроме случая их применения к территории, которая выходит из-под его суверенитета или ответственности за международные отношения. Утрата территории обычно не оказывает никакого влияния на эти договоры, кроме сокращения территориальной сферы их применения. 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, и, видимо, не требует какого-либо конкретного правила в контексте настоящего проекта статей. Однако в этой связи неко-

торые члены напомнили о том, что согласно подпункту *b* пункта 2 статьи 62 (коренное изменение обстоятельств) Венской конвенции на коренное 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».

11) 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.

12) В подпункте *b* статьи 14 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 момента 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 договора — в большинстве случаев подвижность договорной границы является автоматическим процессом. Изменение в договорном режиме, применяемое к территории, скорее является естественным следствием того, что она становится частью территории государства, которое теперь несет ответственность за ее международные отношения.

13) Однако следует сделать исключение в отношении определенных договоров, например, тех, которые имеют ограниченную территориальную сферу применения, не охватывающую территорию, вновь приобретенную государством-преемником. Кроме того, Комиссия на своей настоящей сессии пришла к выводу о том, что исклю-

чение должно также охватывать случаи, когда применение договора, заключенного государством-преемником, в отношении вновь приобретенной территории коренным образом изменяет условия действия договора, как это предусматривается в других статьях проекта 1972 года, таких, например, как статьи 25, 26, 27 и 28. Это объясняет добавление к подпункту *b* оговорки «за исключением тех случаев, когда из данного договора явствует или иным образом установлено, что применение такого договора к этой территории было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора». Слово «особого», употребляемое перед словом «договор» в тексте 1972 года, было сочтено необязательным и поэтому опущено при втором чтении статей.

14) Как указывалось в проекте 1972 года, такой 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 Венской конвенцией 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 договоров²³³.

Хотя слова «или коренным образом изменило бы условия действия этого договора» представляют собой адаптацию слов, встречающихся в подпункте *1 b* статьи 62 (Коренное изменение обстоятельств) Венской конвенции, Комиссия не сочла, что в случаях правопреемства государств было бы целесообразно включить все условия, которые предусматриваются этой статьей. С другой стороны, Комиссия полагала, что в большинстве случаев, если не во всех случаях, правопреемства государств территориальное изменение может привести к «несовместимости с объектом и целями договора» или же «коренным образом изменило бы условия действия этого договора». Поэтому формула, употребленная в статье 14, в том виде, в котором она сейчас сформулирована, повторяется в ряде других статей, где это представляется целесообразным. Однако в комментариях к этим статьям не повторяется приведенное здесь разъяснение этой формулы.

15) И, наконец, статью 14 следует читать в связи с конкретными правилами, относящимися к режимам границы или другим, установленным договором территориальным режимам, которые излагаются в статьях 11 и 12.

ЧАСТЬ III

НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ НОРМА

*Статья 15*²³⁴. *Положение в отношении договоров государства-предшественника*

Новое независимое государство не обязано сохранять в силе какой-либо договор или становиться его участником исключительно в силу того факта, что в момент правопреемства государств этот договор был в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства 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: *a)* имеет ли это государство *обязательство* продолжать применение этих договоров к своей территории после правопреемства государств и *b)* *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 участ-

²³³ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 358, документ A/8710/Rev.1, глава II, С, пункт 29 комментария к статье 26.

²³⁴ Проект 1972 года, статья 11.

ником 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 обязательств государства-предшественника, 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 поводу договоров России, применявшихся 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 существуют договоров между Финляндией и нашей страной²³⁵.

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. Предполагается, что речь идет о ситуации, при которой часть существующего государства отделилась и стала новым государством²³⁶. 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.

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 суще-

ствующим государством со всеми правами и обязательствами, которые оно имело ранее²³⁷.

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 исследованиях Секретариата о «Правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров»²³⁸ и в сборнике *Материалы о правопреемстве государств*²³⁹. Например, Афганистан прибегает к доктрине *tabula rasa* в связи с его спором с Пакистаном в отношении границы, установленной согласно Англо-Афганскому договору 1921 года²⁴⁰. Аналогичным образом, Аргентина, видимо, исходила из принципа *tabula rasa* при оценке позиции Пакистана по отношению к Англо-Аргентинскому договору 1889 года о выдаче преступников²⁴¹, хотя впоследствии она *согласилась* рассматривать этот договор как остающийся в силе между нею и Пакистаном. Другим, возможно, особым проявлением доктрины *tabula rasa* является позиция, занятая Израилем по отношению к договорам, ранее применявшимся к Палестине²⁴².

6) Метафора *tabula rasa* является удобным способом выражения основного понятия, что государство, вновь получившее независимость, начинает свою международную жизнь свободным от любого *обязательства* оставлять 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 представляется слишком широкой и в то же время слишком категоричной²⁴³. Она является слишком широкой, поскольку она предполагает в отношении новых независимых государств, что предыдущие договоры полностью исключают-

²³⁷ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункт 3.

²³⁸ См. выше, раздел A, пункт 44.

²³⁹ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 2.

²⁴¹ *Ibid.*, pp. 6—7.

²⁴² *Ibid.*, pp. 41—42; см. также *Ежегодник...*, 1950 год, том II, стр. 206—218 англ. текста, документ A/CN.4/19.

²⁴³ См. выше, пункт 59.

²³⁵ См. A. D. McNair, *The Law of Treaties* (Oxford, Clarendon Press, 1961), p. 605. См. также *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 109.

²³⁶ Это предположение оспаривалось Пакистаном.

ся 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 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 у нового независимого государства какого-либо *общего обязательства* 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 16 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 поддержать 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 принципа, то приравнивание нормативных договоров к обычаю трудно признать 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 заявить, что из-за того, что многосторонний до-

говор включает обычай, 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? Общий 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 характера²⁴⁴.

10) Практика других депозитариев также, видимо, основана на гипотезе, что новое независимое государство, на территорию которого распространялся общий многосторонний договор до достижения им независимости, не связано *ipso jure* договором как государство-преемник и что вначале 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

²⁴⁴ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

силу ратификации документа о присоединении государством-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 присоединении²⁴⁵. 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 признали какого-либо обязательства, исходящего от предшественников, и стали участниками путем сдачи на хранение документов о присоединении²⁴⁶. 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 литературных и художественных произведений и последующих актов по ее пересмотру аналогична²⁴⁷. 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 случае швейцарское правительство рассматривало заключение общего соглашения о передаче прав и обязательств в качестве достаточного проявления воли нового независимого государства²⁴⁸. Но это, видимо, является единственным случаем, в котором оно действовало на основании только соглашения о передаче прав и обязательств, и в принципе это, по-видимому, предполагает необходимость в каком-либо проявлении воли со стороны нового независимого государства в отношении Бернских конвенций. Это предположение, очевидно, также было сделано швейцарским правительством при выполнении им функций депозитария Парижской конвенции 1883 года по охране промышленной собственности и дополнительных соглашений к ней²⁴⁹.

²⁴⁵ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 32 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 128—232.

²⁴⁶ Там же, стр. 38 и далее англ. текста, пункты 152—184.

²⁴⁷ Там же, стр. 7 и далее англ. текста, пункты 4—98.

²⁴⁸ См. выше, пункт 14 комментария к статье 8.

²⁴⁹ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 54 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 233—314.

12) Примерно так же действовали в случае с Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров, депозитарием которых является правительство Нидерландов²⁵⁰. В 1955 году правительство Нидерландов предложило Административному совету Постоянной Палаты Третейского Суда рассматривать ряд государств, 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 таковыми²⁵¹. В конечном итоге 12 новых государств выразили желание, чтобы их рассматривали в качестве сторон в силу участия их предшественников, в то время как три 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 расходуется с существом обычного права, которое требует, чтобы новое государство приняло обязательство своего предшественника. В данном случае понятие правопреемства, очевидно, проявилось в признании права нового государства стать участником конвенций без обязательства с его стороны сделать это.

13) По-видимому, 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 предшественником²⁵².

14) Поэтому практика государств находится в противоречии с тезисами о том, что новое независимое государство обязано считать себя связанным общим нормативным договором, применявшимся по отношению к его территории до достижения им независимости. Поэтому если общие многосторонние договоры нормативного характера следует исключить как не являющиеся обязательствами для нового независимого государства *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?

²⁵⁰ Там же, стр. 26 и далее англ. текста, пункты 99—127.

²⁵¹ Там же, стр. 29 англ. текста, пункт 113.

²⁵² United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

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*. Это мнение 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 Танганьики²⁵³ и Уганды²⁵⁴, когда речь идет о прекращении договоров предшественника (если они не остаются в силе или не изменяются соглашением), по истечении периода временного применения, четко исключаются договоры, которые в результате применения норм обычного международного права могли рассматриваться как остающиеся в силе. В заявлениях типа заявления Замбии²⁵⁵ 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 чаще всего упоминаются в работах юристов и в практике государств как унаследованные новым независимым государством и на которые часто делаются ссылки как на договоры «территориального характера», «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 правопреемстве в отношении договоров после достижения независимости территориями, в прошлом зависевшими в международном плане от Соединенного Королевства», переданной министерством по делам Содружества Ассоциации международного 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 территории, 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 судопроизводству на реках), но международное право по этому вопросу недостаточно хорошо сформулировано, и невозможно точно установить, какие права и обязательства перейдут автоматически, а какие — нет²⁵⁶.

18) В настоящей статье делается попытка лишь установить общую норму в отношении *обязательства* нового независимого государства наследовать договоры. Общая норма, выводимая из практики государств, по мнению Комиссии, явно заключается в том, что новое независимое государство не обязано *ipso jure* наследовать 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 по поводу договоров, применявшихся к его территории государством-предшественником до момента правопреемства государств. Новое независимое государство «не обязано сохранять в силе» договор государства-предшественника или «становиться его участником».

²⁵⁶ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, 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). Ср. также данную Кипру консультацию в отношении толкования статьи 8 Договора о создании Республики Кипр (United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 182—183).

²⁵³ См. выше, пункт 2 комментария к статье 9.

²⁵⁴ Там же, пункт 6.

²⁵⁵ Там же, пункт 7.

19) Эта общая норма не наносит ущерба правам и обязанностям соответствующих государств, как они изложены в соответствующих положениях настоящих статей. Последние гарантируют новому независимому государству участие в многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве и сохранение в силе двусторонних договоров — путем соглашения. Они также гарантируют позицию любого заинтересованного государства в отношении так называемых «локальных», «территориальных» или «диспозитивных» договоров, рассматриваемых в статьях 11 и 12 настоящего проекта.

20) Чтобы подчеркнуть эти ограничения, Комиссия на своей двадцать четвертой сессии в 1972 году включила в начале этой статьи оговорку «с учетом положений настоящих статей». Однако на настоящей сессии Комиссия приняла решение опустить из текста эту оговорку, поскольку она является лишь отражением хорошо известного принципа толкования договоров. Кроме того, если бы эта оговорка была сохранена, это могло бы поставить под сомнение применимость указанного принципа к тем статьям проекта, которые не содержат аналогичной оговорки.

21) Как указывалось, общая норма в статье 15 касается только случая новых независимых государств и применяется при условии вышеупомянутых ограничений 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 обязательства принимать на себя договоры предшественника означает, что оно имеет *tabula rasa* также в отношении принципов общего международного права, предусмотренного в этих договорах. Но она считала, что этот момент можно было бы лучше охватить, включив в проект общее положение, гарантирующее применение к новому независимому государству норм международного права, субъектом которого оно будет являться независимо от рассматриваемых договоров. Такое общее положение содержится в статье 5.

РАЗДЕЛ 2. МНОГОСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 16²⁵⁷. Участие в договорах, находившихся в силе в момент правопреемства государств

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 2 и 3, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника любого многостороннего договора, который в момент правопреемства находился в силе в отношении террито-

рии, являющейся объектом правопреемства государств.

2. Пункт 1 не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

3. Если из положения договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и их объекта и целей договора явствует, что участие в этом договоре любого другого государства требует согласия всех его участников, новое независимое государство может установить свой статус в качестве участника этого договора только при наличии такого согласия.

Комментарий

1) Статьи этого раздела касаются участия нового независимого государства в многосторонних договорах, в отношении которых на дату правопреемства государство-предшественник было участником, договаривающимся государством или подписавшей стороной, территория которых является объектом правопреемства государств. В разделе 3 рассматривается позиция нового независимого государства в отношении двусторонних договоров его предшественника. Настоящая статья касается участия нового независимого государства, на основе уведомления о правопреемстве, в многосторонних договорах, которые на дату правопреемства государства имели силу в отношении территории, ставшей территорией нового независимого государства.

2) Вопрос о том, имеет ли новое независимое государство право считать себя участником договоров, заключенных его предшественником, как уже отмечалось в комментарии к статье 15, с точки зрения права существенно отличается от вопроса о том, *обязано* ли оно быть участником. Помимо этого, хотя современная международная депозитарная практика и практика государств не подтверждает тезиса о том, что новое независимое государство несет какое-либо общее обязательство рассматривать себя в качестве правопреемника в отношении договоров, ранее применявшихся к его территории, по-видимому, она подтверждает вывод о том, что новое независимое 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, видимо, лишь в отношении первых новое независимое государство действительно имеет право утвердить себя как участника, *независимо от согласия других государств-участников и со-*

²⁵⁷ Проект 1972 года, статья 12.

вершенно не учитывая заключительные статьи этого договора²⁵⁸.

3) Что касается многосторонних договоров общего характера, 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 8, 9 и 15 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 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 предшественником²⁵⁹. 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, вероятно, 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 по охране литературных и художественных произведений и последующих актов о ее пересмотре и заинтересованных государств, по-видимому, четко свидетельствует о том, что государства-преемники, ставшие недавно независимыми, обладают правом самим считать себя участниками этих договоров в силу участия в них своих предшественников²⁶⁰; это справедливо также и для Же-

невских конвенций о гуманном обращении, в отношении которых Швейцарский федеральный совет является депозитарием²⁶¹. 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 имени²⁶².

5) Поэтому нынешняя договорная практика в случае правопреемства вполне оправдывает формулирование Комиссией нормы, признающей право нового независимого государства устанавливать себя в качестве самостоятельного участника какого-либо общего многостороннего договора путем уведомления о продолжении действия договора или о правопреемстве в отношении договора. За некоторым исключением, авторы, правда, не указывают вообще или не указывают прямо на *право* нового независимого государства 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 новое независимое государство 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-Айресе²⁶³, 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) Что касается основы права выбора; принадлежащему новому независимому государству, то в Комиссии было согласовано, что договор должен быть договором, имеющим *международное применение* к моменту правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом правопреемства. Следовательно, крите-

²⁵⁸ См. также ниже, пункт 12.

²⁵⁹ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 133—134.

²⁶⁰ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 22 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 71—98.

²⁶¹ Там же, стр. 38 и далее англ. текста, пункты 152—180.

²⁶² United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

²⁶³ См. выше, сноска 49.

рий, 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 17 (участие в договорах, не вступивших в силу к моменту правопреемства государств) и к статье 18 (участие в договорах, подписанных государством-предшественником, под условием ратификации, принятия или утверждения).

7) При применении упомянутого выше критерия основной момент заключается не в том, вступил ли этот договор в силу по внутреннему праву территории до достижения независимости, а был ли этот договор в качестве такового в силе в международном плане в отношении данной территории²⁶⁴. Это является лишь вопросом толкования договора и акта, посредством которого государство-предшественник выразило свое согласие быть связанным договором, и принципа в этой связи, выраженного в статье 29 Венской конвенции. 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 обмере 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 ней²⁶⁵.

Если какой-либо договор не содержит положения о территориальной сфере действия, Генеральный секретарь исходит из того, что, как предусмотрено в статье 29 Венской конвенции, договор обязателен для государства-предшественника в отношении всей его территории и, таким образом, в отношении всех его зависимых территорий²⁶⁶. 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 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 договора²⁶⁷. 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, новое независимое государство имеет возможность участия в договоре путем осуществления соответствующего права, специально предусмотренного в договоре, — обычно права на присоединение. Однако право нового независимого государства известить о своем правопреемстве в отношении договора не требует какого-либо упоминания в заключительных статьях, и обычно такого упоминания не имеется²⁶⁸. В соответствии с общим международным правом это вытекает из существовавшей к моменту правопреемства связи между договором, государством-предшественником и территорией, которая теперь перешла к новому независимому государству.

9) По мнению Комиссии, вопрос о том, следует ли рассматривать это право как вытекающее из

²⁶⁵ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 122—123 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 137.

²⁶⁶ Там же, стр. 123 англ. текста, пункт 138.

²⁶⁷ Там же, пункт 139.

²⁶⁸ В отношении некоторых случаев, когда в договоре имеется конкретное положение, касающееся участия государств-преемников в договоре, см. комментарий к статье 10.

²⁶⁴ В этой связи важно провести различие между включением договора во внутреннее право территории и распространением договора на эту территорию в международном плане.

принципа права договоров или из принципа «правопреемства», носит в основном отвлеченный характер. Важнее, по-видимому, определить с возможно большей точностью элементы этого принципа. Если заключения, выведенные Комиссией из современной практики, справедливы, то данный принцип предоставляет новому независимому государству 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 нового независимого государства заключается скорее в праве *уведомить о своем согласии на то, чтобы его рассматривали как самостоятельного участника договора*. Короче говоря, новое независимое государство, территория которого являлась объектом режима многостороннего договора к моменту его правопреемства, имеет право лишь в силу этого факта установить свой статус в качестве самостоятельного участника 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 нового независимого государства 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 прекращенной²⁶⁹. 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 нового независимого государства в конкретных обстоятельствах действительно несовместимо с региональным объектом и целью этого договора.

12) В-третьих, как уже указывалось²⁷⁰, необходимо в настоящем контексте провести важное различие — аналогично тому, как это сделано в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции, — 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 считали, 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 является достаточным 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 нового независимого государства 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 нового независимого государства рассматривать себя в качестве участника много-

²⁶⁹ См. М. А. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968—1969* (London, 1970), vol. 43, pp. 190—192.

²⁷⁰ См. выше, пункт 2.

стороннего договора. Следовательно, соответствующая норма должна гласить, что новое независимое государство 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 может установить свой статус в качестве участника путем уведомления о правопреемстве в отношении любого многостороннего договора, который к моменту правопреемства находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств при соблюдении исключений, предусмотренных в пунктах 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, или его участие радикальным образом изменило бы условия действия договора. *Пунктом 3* исключается из общей нормы любой договор, если из его положений или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и цели договора явствует, что участие в нем любого другого государства требует согласия всех его участников. 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.

15) Исходя из чисто редакционных соображений, Комиссия отметила, что, в то время как в пункте 1 статьи 12 в редакции 1972 года употребляется выражение «новое независимое государство», в пунктах 2 и 3 употреблено выражение «государство-преемник», хотя во всех трех пунктах речь идет об одном и том же государстве. Чтобы избежать каких-либо неясностей в этом отношении, Комиссия заменила выражение «государство-преемник» выражением «новое независимое государство» в пунктах 2 и 3 проекта статьи, а также в других последующих положениях проекта, где это было необходимо. Редакция пункта 2 была изменена таким образом, чтобы учесть фактор несовместимости и радикального изменения условий действия договора в соответствии с решением Комиссии, объясняемым выше²⁷¹.

Статья 17²⁷². Участие в договорах, не вступивших в силу к моменту правопреемства государств

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве договаривающегося государства в отношении многостороннего договора, который не вступил в силу, если в момент правопреемства государств государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

2. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника многостороннего договора, который вступил в силу после момента правопреемства государств, если в момент правопреемства государств государство-предшественник было договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

3. Пункты 1 и 2 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

4. Если из положений договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора явствует, что участие в этом договоре любого другого государства требует согласия всех его участников или соответственно всех договаривающихся государств, новое независимое государство может установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в отношении этого договора только при наличии такого согласия.

5. Когда договор предусматривает, что для вступления его в силу необходимо наличие определенного числа договаривающихся государств, новое независимое государство, которое устанавливает в соответствии с пунктом 1 свой статус в качестве договаривающегося государства в отношении данного договора, рассматривается для целей указанного положения как договаривающееся государство, за исключением случаев, когда иное намерение явствует из данного договора или установлено иным образом.

Комментарий

1) В настоящей статье рассматривается вопрос об участии нового независимого государства в каком-либо многостороннем договоре, не вступившем в силу к моменту правопреемства госу-

²⁷¹ См. пункт 14 комментария к статье 14.

²⁷² Проект 1972 года, статья 13.

дарств, но в отношении которого к этому моменту государство-предшественник дало свое согласие на обязательность для него этого договора по отношению к данной территории. Иными словами, эта статья регулирует участие нового независимого государства в каком-либо многостороннем договоре в случаях, когда к моменту правопреемства государство-предшественник, фактически не являясь «участником» этого договора, было «договаривающимся государством»²⁷³.

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 является объектом правопреемства, хотя этот договор еще не вступил в силу.

3) Как уже было указано²⁷⁴, 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 на эту дату становится территорией нового независимого государства.

4) Иногда этот критерий выражается в условиях, которые могут, по-видимому, потребовать *фактического* предварительного применения этого договора в отношении территории, которая становится территорией нового независимого государства. 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»²⁷⁵. В небольшом числе случаев

новые независимые государства отвечали также, что они не считают себя связанными конкретным договором по той причине, что он не применялся к их территории до независимости²⁷⁶. 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 нового независимого государства. 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, направленные 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 опиуме 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, Центральнаяафриканская 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 ратификаций²⁷⁷. 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 Наций²⁷⁸, который еще не вступил в силу²⁷⁹.

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 следующего пункта, Комиссия считает, что их сле-

²⁷³ Значение терминов «договаривающееся государство» и «участник» в настоящем проекте см. в пунктах 1 k и 1 l статьи 2 данного проекта статей.

²⁷⁴ См. выше, пункт 6 комментария к статье 16.

²⁷⁵ *Ежегодник...*, 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 on the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, p. 596 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors)).

²⁷⁶ Например, Заир [Конго (Леопольдвиль)] не считал себя связанным Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций по этой причине (*Ежегодник...*, 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 о политических правах женщины 1953 года (*там же*, стр. 116 англ. текста, пункт 83).

²⁷⁷ Эти два государства поступили таким образом до того, как эти конвенции вступили в силу.

²⁷⁸ Протокол, касающийся отдельных случаев безгражданства (1930 год). См. United Nations, *Multilateral Treaties...* 1971 (*op. cit.*), p. 410.

²⁷⁹ *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 123—124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143.

дует рассматривать как согласившихся с этой практикой.

6) В результате этого вывода возникает еще один вопрос, относящийся к данной статье. Следует ли учитывать уведомление 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 об открытом море 1958 года, «включил заявления»²⁸⁰ Нигерии и Сьерра-Леоне в число этих 22 государств²⁸¹. После этого вступление в силу Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне было объявлено Генеральным секретарем на основе учета уведомлений о правопреемстве 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 независимых государств о правопреемстве во всех отношениях эквивалентными ратификации, присоединению и т. д. для целей положений договора, предусматривающих 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 обязательств, 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 возможное возникновение изменения связано с влиянием общего права правопреемства государств на договор, и это общее право принимающих участие в переговорах государств должно рассматриваться как дополняющее договор. Изменение, возникающее

в том случае, когда уведомление о правопреемстве начинает рассматриваться как относящееся к этим положениям договора, также 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 уведомление нового независимого государства 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 государства²⁸². Принятие противоположной точки зрения почти равнозначно предположению, что новое независимое государство не должно рассматриваться как достаточно отделившееся от своего 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 этой статьи по образцу соответствующих положений статьи 16 с изменениями, диктуемыми настоящим контекстом. В частности, на своей настоящей сессии Комиссия рассмотрела вопрос о том, каким образом улучшить формулировку положения, содержащегося в пункте 1 проекта 1972 года, с тем чтобы избежать некоторых проблем, касающихся сферы применения положения, которые могут возникнуть в результате употребления выражения «договаривающееся государство», и сравнения с положениями предыдущей статьи. Комиссия считала, что пункт 1, касающийся договоров, не вступивших в силу к моменту правопреемства государств, должен охватывать случаи, когда а) договор не вступил еще в силу на дату уведомления о правопреемстве, б) договор вступил в си-

²⁸⁰ Уведомление о правопреемстве.

²⁸¹ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143.

²⁸² 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 (op. cit.)*, pp. 602—603 (Interim Report of the Committee of the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Notes)].

лу до даты такого уведомления. Если первоначальному тексту будет дано противоположное толкование, то случаи, упомянутые в пункте *b*, не будут охвачены проектом статей; при этом возникнет серьезный пробел, поскольку эти случаи ни в коей мере не представляют собой исключение. Во избежание такого возможного неправильного толкования Комиссия решила предусмотреть в двух отдельных пунктах, пунктах 1 и 2, каждую из этих двух ситуаций, которые, очевидно, предусматриваются в пункте 1 статьи 13 в проекте 1972 года. Кроме того, Комиссия, учитывая замечания правительства, внесла поправку в последнее предложение пункта 1 текста 1972 года, чтобы разъяснить, что согласие государства-предшественника (договаривающегося) на обязательность договора относится к территории, являющейся объектом правопреемства государств.

9) Следовательно, в *пункте 1* воспроизводится с некоторыми редакционными изменениями формулировка пункта 1 текста 1972 года. Это дает возможность новому независимому государству стать «договаривающимся государством». *Пункт 2*, относящийся к случаям, когда договор вступает в силу после даты правопреемства государств, но до уведомления о правопреемстве, дает возможность новому независимому государству стать «участником». *Пункты 3, 4 и 5* текста воспроизводят формулировку пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 текста 1972 года с небольшими изменениями в терминологию, связанными с употреблением термина «участник» в новом пункте 2. Помимо этих изменений, Комиссия изменила формулировку в первой фразе пункта 4 текста 1972 года, который сейчас стал пунктом 5, заменив слово «участники» словами «договаривающиеся государства». Действительно, до вступления в силу договора нет никаких участников, а есть лишь договаривающиеся государства.

10) И, наконец, пункт 5 делает уведомление о правопреемстве нового независимого государства эквивалентным окончательному подписанию, ратификации и т. д. для вступления в силу этого договора в соответствии с выводом, сделанным выше.

Статья 18²⁸³. Участие в договорах, подписанных государством-предшественником под условием ратификации, принятия или утверждения

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, если до момента правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор под условием ратификации, принятия или утверждения и при этом выразило намерение распространить этот договор на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств; то новое независимое государст-

во может ратифицировать, принять или утвердить этот договор, как если бы оно его подписало само, и тем самым оно может стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора.

2. В целях пункта 1, если иного намерения не вытекает из положений договора или не установлено иным образом, подписание государством-предшественником договора рассматривается как выражение его намерения распространить этот договор на всю территорию, за международные отношения которой государство-предшественник несло ответственность.

3. Пункт 1 не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

4. Когда из положений договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора явствует, что участие в этом договоре любого другого государства требует согласия всех его участников или всех договаривающихся государств, новое независимое государство может стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора только при наличии такого согласия.

Комментарий

1) В комментариях к статьям 16 и 17 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

²⁸³ Проект 1972 года, статья 14.

которой государство-преемник может получить право участия в многостороннем договоре согласно праву правопреемства. По данному вопросу в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних 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 грамоту о ратификации 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 неясно, 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 договоров²⁸⁴.

3) В своем докладе Генеральной Ассамблеи в 1963 году Комиссия лишь отметила наличие этой проблемы, не высказывая в ее отношении своего мнения. Аналогичным образом, хотя в практику Генерального секретаря не входит включение в списки договоров, направляемых государствам-преемникам, договоров, которые только подписаны, но не ратифицированы государством-предшественником, приведенный выше отрывок из меморандума Секретариата, по-видимому, оставляет открытым вопрос о том, имеет ли государство-преемник право ратифицировать такой договор.

4) Возможно также, что в таком случае не существует условий для передачи какого-либо обязательства или права от государства-предшественника государству-преемнику²⁸⁵. 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 слу-

²⁸⁴ Ежегодник..., 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 151.

²⁸⁵ По-видимому, этой точки зрения по данному вопросу придерживался Комитет по вопросу о правопреемстве новых государств Ассоциации международного права. Однако следует напомнить мнение Ассоциации, что правовая связь существует между договором и территорией, когда договор находится в силе в отношении данной территории к моменту правопреемства государств (см. выше, сноска 275). Если исходить из этой точки зрения, то Ассоциация закономерно считала, что правовая связь не существует на основе только подписи государства-предшественника под условием ратификации, принятия или утверждения договора.

чаях²⁸⁶, подпись под условием ратификации, принятия или одобрения договора не имеет обязательной силы для этого государства. Эта норма кодифицирована в статье 14 Венской конвенции.

5) С другой стороны, как в заключении Международного Суда в отношении оговорки к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него²⁸⁷, так и в статье 18 Венской конвенции признается, что подпись под условием ратификации создает для подписывающего государства некоторые ограниченные обязательства добросовестности и некоторую правовую связь в отношении этого договора. Поэтому, видимо, будет правильным признать право нового независимого государства утвердить свое согласие быть связанным договором на основе простого подписания государством-предшественником данного договора под условием ратификации, принятия или утверждения.

6) Это решение, наиболее благоприятное как для государств-преемников, так и для эффективности многосторонних договоров, нашло свое отражение в настоящей статье. В 1972 году некоторые члены Комиссии высказывали сомнения относительно оправданности включения этой статьи, но она была включена в проект, с тем чтобы дать возможность правительствам высказать свою точку зрения по этому вопросу, а Комиссии — сделать ясные выводы в этом отношении во время второго чтения проекта. Однако делегации и правительства высказали очень мало замечаний по этому вопросу, а те немногочисленные мнения, которые были высказаны, касались лишь того, следует ли включать эту статью в проект. Не имея четкого мнения, Комиссия пересмотрела вопрос о включении по существу, но мнения вновь разделились. Тем не менее Комиссия, учитывая уже высказанные соображения²⁸⁸, решила оставить эту статью в тексте отчасти в интересах симметрии проекта в целом, а отчасти для того, чтобы дать возможность правительствам в свое время самим решить вопрос о сохранении ее в тексте.

7) Как отметила Комиссия в 1972 году, этот вопрос представлял особый интерес несколько лет назад в отношении некоторых договоров Лиги Наций, но участие новых независимых государств в этих договорах уже не представляет собой какой-либо проблемы в результате принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 1903 (XVIII) от 18 ноября 1963 года после изучения этой проблемы Комиссией международного права в ее докладе Ассамблее в 1963 году²⁸⁹. Однако этот вопрос носит общий характер, и некоторые члены Комиссии высказали мнение, что нельзя полностью исключать возможность желания нового незави-

²⁸⁶ Например, в делах, касающихся континентального шельфа Северного моря (см. *I.C.J. Reports 1969*, p. 3).

²⁸⁷ *I.C.J. Reports 1951*, p. 28.

²⁸⁸ См. выше, пункты 3—5.

²⁸⁹ Ежегодник..., 1963 год, том II стр. 217 и далее англ. текста, документ A/5509, пункты 18—50.

симого государства ратифицировать договор на основе подписи государства-предшественника, которая приобретает большое значение в будущем в связи с многосторонними договорами, хотя, как правило, новое независимое государство имеет право присоединиться к договору.

8) В своих замечаниях в письменном виде правительство одной страны высказалось против формулировки статьи в редакции 1972 года на том основании, что это создаст неравноправное положение между новым независимым государством и государствами, подписавшими договор, потому что новое независимое государство не будет связано обязательством добрых намерений, возложенным на государство-предшественника и другие государства, подписавшие договор. В этой связи Комиссия подтверждает точку зрения, высказанную в 1972 году, о том, что, даже если статья будет принята, было бы нецелесообразно рассматривать государство-предшественник как связанное обязательством добрых намерений, содержащимся в статье 18 Венской конвенции, до тех пор, пока оно по крайней мере не даст свое согласие на обязательность договора и не станет договаривающимся государством. Однако Комиссия считает, что эта причина сама по себе не является достаточной для того, чтобы не включать статью в проект.

9) Пересмотр проекта статьи в свете замечаний правительства выявил определенные проблемы, касающиеся его содержания и редакции. Текст статьи 14 в проекте 1972 года основывался на статье 14 Венской конвенции, касающейся подписания, вслед за ратификацией, принятием или утверждением. Однако подлинность текста договора можно установить иным путем, помимо подписи, а согласие на обязательность договора может выражаться не только ратификацией, принятием или утверждением. Например, договор может быть парафирован, а не подписан, и согласие на обязательность договора может быть выражено последующим подписанием. В результате ссылки на статью 11 Венской конвенции возник вопрос, следует ли включать в проект статьи 14 в проекте 1972 года (если она будет сохранена в тексте) положения, предусматривающие случаи, когда согласие на обязательность договора должно быть выражено после удостоверения подлинности текста какими-либо согласованными средствами, иными чем ратификация, принятие или утверждение. Тем не менее, Комиссия высказала мнение, что процедура, предусматриваемая в статье 14 Венской конвенции, является обычной и что не следует расширять сферу действия проекта статьи 14 в проекте 1972 года, с тем чтобы охватить возможные случаи, не входящие в сферу применения этой статьи. Было указано, что подписание имеет особое значение в контексте Венской конвенции и что это оправдывает ограничение проекта статьи подписанием под условием ратификации, принятия или утверждения.

10) В замечаниях, высказанных правительством одной страны, обращается внимание на неясность второй части вступительных слов к пункту 1 проекта статьи: «подписало многосторонний договор...» и при этом выразило намерение распространить этот договор на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств». На практике не всегда разъясняется при подписании, на какие территории, как предполагается, должен распространяться договор. Комиссия решила, что в этот вопрос следует внести ясность путем включения положения, относящегося к подписанию, сформулированного по образцу статьи 29 Венской конвенции, касающейся территориальной сферы действия договоров.

11) Было также обращено внимание на сложности, возникшие в результате перекрестных ссылок, содержащихся в пункте 1 проекта статьи, и желательность максимально возможного упрощения текста. И наконец, были высказаны сомнения относительно точного значения положения, содержащегося в пункте 2: «на условиях, сходных с теми, которые применяются при ратификации».

12) Учитывая упомянутые выше соображения, Комиссия решила изменить формулировку статьи, изложив ее в том виде, в котором она приводится сейчас, как статья 18, которая упрощена и в которой нет перекрестных ссылок на другие статьи. *Пункт 1* предусматривает, что, когда многосторонний договор подписан государством-предшественником до момента правопреемства государств под условием ратификации, принятия или утверждения и государство-предшественник выразило намерение распространить его на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств, новое независимое государство может ратифицировать, принять или утвердить этот договор. *Пункт 2* содержит презумпцию, что подписание договора государством-предшественником рассматривается как выражение его намерения распространить этот договор на всю территорию, за международные отношения которой оно несло ответственность. *Пункт 3* исключает применение пункта 1, если применение договора в отношении нового независимого государства будет несовместимо с объектом и целями договора или радикально изменит условия действия договора. *Пункт 4* содержит обычное в случае «ограниченных многосторонних договоров» требование согласия всех участников и всех договаривающихся государств на участие в договоре нового независимого государства.

Статья 19²⁹⁰. Оговорки

1. Когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве участника многостороннего договора или договаривающегося

²⁹⁰ Проект 1972 года, статья 15.

государства посредством уведомления о правопреемстве в соответствии со статьями 16 или 17, оно рассматривается как сохраняющее любую оговорку к этому договору, которая была действительной в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, за исключением тех случаев, когда, делая уведомление о правопреемстве, оно выражает противоположное намерение или формулирует оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и вышеуказанная оговорка.

2. Делая уведомление о правопреемстве, устанавливающее его статус в качестве участника многостороннего договора или договаривающегося государства и в соответствии со статьями 16 или 17, новое независимое государство может сформулировать любую оговорку, кроме такой, которая исключается положениями подпунктов *a*, *b* или *c* статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров.

3. В случае, когда новое независимое государство формулирует какую-либо оговорку в соответствии с пунктом 2, применяются правила, изложенные в статьях 20, 21, 22 и 23 Венской конвенции о праве международных договоров, в отношении этой оговорки.

Комментарий

1) Общие нормы международного права, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, изложены теперь в статьях 19—23 Венской конвенции. Согласно положениям этих статей, в случае правопреемства государством-предшественником может быть государство, которое формулировало 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 нового независимого государства в связи с оговорками, их принятием и возражениями против них.

2) В тех случаях, когда новое независимое государство в силу права правопреемства надлежит считать участником многостороннего договора, вполне логично, по-видимому, ожидать, что оно должно заменить своего предшественника по договору во всех отношениях на момент *правопреемства*. Другими словами, к новому независимому государству должны перейти оговорки, их принятие и возражения против них его предшественника в том виде, в каком они были на момент правопреемства; однако оно должно также иметь право снимать в отношении себя оговорку или возражение, которые перешли к нему. И наоборот, в тех случаях, когда новое независимое государство становится участником договора не в результате правопреемства, а посредством независимо-

го акта, устанавливающего его согласие считать себя связанным договором, логика подсказывает, что оно должно быть в полной мере ответственно за свои оговорки, принятие оговорок и возражения против них и что его отношение к любым оговоркам, принятию оговорок и возражениям против них 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»²⁹¹, содержат некоторые факты из практики в отношении оговорок. Некоторые из них касаются Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений. 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 Вест-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 они стали сторонами Римского акта 1928 года, а Франция — когда она стала стороной Брюссельского акта 1948 года. Во всех случаях правопреемства, имевших место в отношении этих трех государств, правительство Швейцарии, как депозитарий, считало, что к государству-преемнику переходят такие оговорки его предшественника, которые были обязательными для территории преемника в отношении каждой конкретной конвенции на дату получения независимости. Более того, в этих случаях правительство Швейцарии, очевидно, рассматривало переход оговорок, когда он имел место, как автоматический и не зависящий от какого-либо «подтверждения» оговорки государством-преемником²⁹². Другим примером являются Женевские гуманитарные конвенции, депозитарием которых также является правительство Швейцарии. В заключительных статьях этих конвенций не содержится какого-либо упоминания об оговорках, однако оговорки были сформулированы значительным числом государств²⁹³. Среди этих оговорок есть одна, сделанная Соединенным Королевством в отношении пункта 2 статьи 68 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны²⁹⁴. Несколько новых независимых государств, к которым данная Конвенция в прошлом применя-

²⁹¹ См. выше, пункт 44.

²⁹² *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 24—25 англ. текста, документ A/CN.200 и Add.1—2, пункты 86—92.

²⁹³ Там же, стр. 35 англ. текста, пункт 138.

²⁹⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 287.

лась как к зависимым территориям Соединенного Королевства, уведомили депозитария о том, что они считают для себя по-прежнему обязательной данную Конвенцию в силу ее ратификации Соединенным Королевством²⁹⁵. В уведомлениях этих государств не содержится конкретной ссылки на оговорку Соединенного Королевства. Однако отправной точкой для этих государств был тот факт, что данная Конвенция применялась к их территориям как к зависимым территориям Соединенного Королевства до получения ими независимости; и это применение, безусловно, было обусловлено тогда оговоркой Соединенного Королевства. Кроме того, некоторые 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 оговорки их предшественника 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 по охране литературных и художественных произведений и последующих актов о ее пересмотре, исходило, по-видимому, из того, что в случаях правопреемства оговорки автоматически переходят к государству-преемнику при отсутствии какого-либо указания на их снятие.

4) Практика государств-преемников в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, была, по-видимому, довольно гибкой²⁹⁶. Они иногда осуществляли свое право стать участниками посредством сдачи на хранение документа о присоединении, а иногда — посредством представления Генеральному секретарю «уведомления о правопреемстве». Став участником посредством присоединения, новое государство в некоторых случаях повторяло оговорку, сделанную его предшественником и применявшуюся к данной территории до получения независимости²⁹⁷. В подобном случае оговорка, безусловно, должна рассматриваться как совершенно новая оговорка, поскольку это касается нового

²⁹⁵ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 41—42 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 170—174.

²⁹⁶ United Nations, *Multilateral treaties... 1972 (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).

²⁹⁷ 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... 1972 (op. cit.)*, pp. 240—241.

независимого государства, и общие нормы, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, должны, соответственно, применяться к ней, начиная с даты ее формулирования. Проблемы возникают лишь в случаях уведомления о правопреемстве.

5) Точно так же при направлении извещения о правопреемстве новые независимые государства нередко повторяли или определенно сохраняли оговорку, сформулированную их предшественником, в особенности в тех случаях, когда их предшественник сделал указанную оговорку в момент «распространения сферы действия» договора 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 территории²⁹⁸, а Кипр и Гамбия ясно подтвердили сохранение ими той же самой оговорки, которая была аналогичным образом распространена на каждую из их территорий²⁹⁹. Другими примерами являются следующие: повторение Тринидадом и Тобаго оговорки Соединенного Королевства к Международной конвенции для облегчения импорта коммерческих образцов и рекламных материалов (1952 год), сделанной специально для Тринидада и Тобаго³⁰⁰; повторение Барбадосом, Кипром, Сьерра Леоне, Фиджи и Ямайкой оговорки Соединенного Королевства к Конвенции 1949 года о дорожном движении (с приложениями)³⁰¹.

6) Несомненно желательно, чтобы государство, направляя уведомление о правопреемстве, одновременно указывало свои намерения в отношении оговорок своего предшественника. Это действительно имело место, когда Барбадос и Фиджи направили свои уведомления о правопреемстве в отношении Конвенции о статусе апатридов (1954 год) и указали, какие оговорки, распространенные на их соответствующие территории Соединенным Королевством, сохранялись, а какие снимались³⁰². Точно так же государство Фиджи, при направлении уведомления о правопреемстве, указало, какие оговорки сохранялись, а какие снимались в отношении Конвенции о статусе беженцев (1951 год)³⁰³, Конвенции о политических правах женщины (1953 год)³⁰⁴ и Конвенции о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (1962 год)³⁰⁵. Однако было бы чрезмерным заключить, что если оговорка не повторяется в момент направления уведомления о правопреемстве, то она не переходит к новому независимому государству. Действительно, в не-

²⁹⁸ *Ibid.*, pp. 97—98.

²⁹⁹ *Ibid.*, pp. 95 and 96 respectively.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 232.

³⁰¹ *Ibid.*, pp. 260, 261 and 262.

³⁰² *Ibid.*, pp. 105 and 106.

³⁰³ *Ibid.*, p. 96.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 352.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 360.

которых других случаях новые независимые государства исходили, по-видимому, из обратного предположения. Так, Руанда и Мальта направили извещение 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 уведомления о правопреемстве Руанда информировала Генерального секретаря о том, что она не намерена сохранить бельгийские оговорки³⁰⁶. Мальта также через несколько недель информировала Генерального секретаря об аналогичном своем намерении³⁰⁷. Оба эти государства поступили так же в отношении оговорок их предшественников к Конвенции о таможенных льготах для туристов (1954 год)³⁰⁸. Очевидно оба государства считали, что оговорки предшественника должны продолжаться применяться, если они не сняты государством-преемником. Аналогичный правовой подход, очевидно, 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 рамках Конвенции о статусе беженцев (1951 год)³⁰⁹. Швейцарское правительство³¹⁰, 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 оно направляет уведомление о правопреемстве или после этого.

7) Необходимо теперь упомянуть о некоторых случаях из недавней практики, касающейся оговорок, в которых разграничение между «правопреемством» и «присоединением» несколько стерлось. Эти случаи имели место тогда, когда государство направляло извещение Генеральному секретарю о своем «правопреемстве» в отношении договора и в то же время уведомяло его об оговорках, которые отличались от тех оговорок, которые были сформулированы его предшественником или дополняли их. Так, 29 июля 1968 года Мальта уведомила Генерального секретаря о том, что, являясь преемником Соединенного Королевства, она считает обязательным для себя Дополнительный протокол к Конвенции о таможенных льготах для туристов, касающийся 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 оговорки³¹¹. Уведомление Мальты тем не менее содер­жало оговорку к статье 3 Протокола, хотя статья 14 предусматривала, что оговорка неприемлема, если в течение 90 дней против нее будет возражать одна треть заинтересованных государств. Соответственно, распространяя уведомление о правопреемстве, Генеральный секретарь обратил внимание государств на указанную оговорку и на положения статьи 14 Протокола, и Польша фактически выдвинула возражение против указанной оговорки. В данном случае это было единственным возражением, выдвинутым против оговорки в предписанный срок, и Генеральный секретарь затем официально уведомил заинтересованные государства о принятии оговорок Мальты в соответствии со статьей 14³¹².

8) 25 февраля 1969 года Ботсвана уведомила Генерального секретаря, что она продолжает считать «обязательной для себя» Конвенцию 1954 года о статусе апатридов в такой же мере, в какой она была обязательной для Соединенного Королевства в отношении протектората Бечуаналенд, «при условии, однако, следующих дополнительных оговорок»; затем она сформулировала новые оговорки к статьям 31, 12(1) и 7(2) указанной Конвенции³¹³. Распространяя уведомление, Генеральный секретарь воспроизвел текст новых оговорок Ботсваны и в то же время информировал заинтересованные государства о том, где они могут найти текст тех сделанных Соединенным Королевством ранее оговорок, которые подтвердила Ботсвана.

9) 18 июля 1969 года Маврикий информировал Генерального секретаря о том, что он считает обязательной для себя, начиная с момента получения независимости, Конвенцию о политических правах женщины (1953 год), применение которой было распространено на его территорию до получения им независимости³¹⁴. В то же время без какой-либо ссылки на оговорку к статье 3, которые были сделаны 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 (исполнение обязанностей присяжного) была сделана Соединенным Королевством в отношении некоторых территорий, но не в отношении самого Маврикия. Генеральный секретарь, не ссылаясь на прежние оговорки Соединенного Королевства, просто разослал текст

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 245, foot-note 9.

³⁰⁷ *Ibid.*, foot-note 10.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 237, foot-notes 11 and 12.

³⁰⁹ См. *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1963 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), стр. 181—182 англ. текста.

³¹⁰ См. выше, пункт 3.

³¹¹ Циркуляр Генерального секретаря от 16 августа 1968 года (С. N. 123, 1968, Treaties — 2).

³¹² Циркуляр Генерального секретаря от 8 декабря 1968 года (С. N. 182, 1968, Treaties — 4).

³¹³ Циркуляр Генерального секретаря от 21 мая 1969 года (С. N. 80, 1969, Treaties — 1).

³¹⁴ Циркуляр Генерального секретаря от 11 сентября 1969 года (С. N. 168, 1969, Treaties — 5).

двух оговорок Маврикия заинтересованным государствам.

10) Наиболее ярким примером является, пожалуй, направление Замбией уведомления 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 уведомления 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, направленном Замбии, обратил внимание на тот факт, что ее оговорки отличаются от оговорок, сделанных государством-предшественником, и продолжал:

Поэтому Генеральный секретарь считает, что правительство Замбии, официально объявляя о своем правопреемстве 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 считать обязательной Конвенцию для себя, без ущерба для новых оговорок, причем последние вступят в силу в момент, в который они вступили бы в силу согласно соответствующим положениям Конвенции, если бы они были сформулированы при присоединении*. Соответственно, указанные оговорки войдут в силу на девятнадцатый 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 оговорок 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 своего «правопреемства» в отношении договора. Однако формулирование новых или пересмотренных оговорок, по-видимому, не совсем совместимо с понятием «правопреемства» прав и обязательств госу-

дарства-предшественника в отношении территории. Но оно совместимо с идеей о том, что государство-преемник просто в силу прежнего применения договора к его территории имеет право стать отдельным участником от своего имени. Насколько известно, ни одно государство не возражало ни против практики, о которой идет речь, ни 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 немногочисленны. Серия исследований Секретариата, озаглавленная «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров»³¹⁵, помимо одного единственного 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*³¹⁶. Однако информация, опубликованная в издании *Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь осуществляет функции депозитария*³¹⁷, проливает некоторый свет 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 уведомления 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 о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 год), 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: Конвенции о

³¹⁵ См. выше, пункт 44 и сноски 40—42.

³¹⁶ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.).

³¹⁷ United Nations, *Multilateral treaties... 1972* (op. cit.).

территориальном море и прилегающей зоне, Конвенции об открытом море и Конвенции о континентальном шельфе. Несколько бывших независимых территорий Соединенного Королевства впоследствии стали участниками той или иной из этих конвенций путем направления уведомления о правопреемстве. Однако некоторые из этих государств изложили свою позицию в отношении возражений, выдвинутых Соединенным Королевством. Тонга информировала Генерального секретаря о том, что она желает сохранить, если она не уведомит о противном, все препровожденные ей Соединенным Королевством возражения против оговорки или деклараций, сделанных государствами в связи с *любыми* конвенциями, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария. Так, Тонга считается сохраняющей возражения Соединенного Королевства против некоторых оговорок и деклараций, сделанных государствами в отношении Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне³¹⁸. Государство Фиджи особо указало, что сохраняются возражения Соединенного Королевства в отношении этой Конвенции³¹⁹. И Фиджи и Тонга особо указали на сохранение возражений Соединенного Королевства против некоторых оговорок или деклараций, касающихся Конвенции о континентальном шельфе³²⁰. Что касается Конвенции об открытом море, то Фиджи и Тонга сняли «замечания» Соединенного Королевства в связи с оговоркой одного государства в отношении этой Конвенции, и каждое из этих государств заменило их своим собственным соответствующим «замечанием»³²¹. Остальные возражения Соединенного Королевства были сохранены: Фиджи это сделали явственно, Тонга — косвенно, в силу вышеупомянутого общего заявления этого последнего государства относительно сохранения оговорки. Ратифицируя Венскую конвенцию о дипломатических сношениях, Соединенное Королевство объявило, что оно не рассматривает заявления, сделанные тремя социалистическими государствами в отношении пункта 1 статьи 11 (численность дипломатической миссии), как изменяющие какие-либо права или обязательства, предусмотренные этим пунктом. Мальта, бывшая зависимой территорией Соединенного Королевства, ставшая участником путем правопреемства, повторила положения этой декларации в своем уведомлении о правопреемстве³²². Соединенное Королевство заняло ту же позицию в отношении двух других государств и, кроме того, не сочло действительными сделанные четырьмя государствами оговорки в отношении пункта 2 статьи 37 Конвенции. Когда государство Тонга уведомило о своем правопреемстве в отношении этой Конвенции, оно указало, что принимает возражения Соединенного Королевства в отношении оговорки

и заявлений этих девяти государств³²³. Когда государство Барбадос уведомило правительство Швейцарии о своем правопреемстве в отношении Женевских конвенций 1949 года, касающихся обращения с военнопленными и защиты гражданского населения во время войны, оно повторило декларацию Соединенного Королевства, касающуюся оговорок, сделанных некоторыми государствами в отношении этих конвенций³²⁴.

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)³²⁵, если возражающее государство не указало особо, что своим возражением оно намерено воспрепятствовать вступлению 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 не было высказано возражения. 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 момент правопреемства государства с точки зрения государства, делающего оговорку. Однако практика, пожалуй, не свидетельствует о слишком серьезной озабоченности новых независимых государств возражениями их предшественников против оговорок, сформулированных другими государствами.

15) В свете этих соображений Комиссия не предусмотрела в своем проекте 1972 года никакого положения относительно возражений против оговорок. Однако этот вопрос был вновь поднят в замечаниях правительств. Правительство одного государства предложило руководствоваться презумпцией того, что возражения государства-предшественника снимаются, если только новое независимое государство не выражает противоположного намерения при направлении уведомления о правопреемстве, а правительство другой страны упомянуло возражения в связи с вопросом обратной силы оговорок, сформулированных новым независимым государством. Поэтому Комиссия вновь обсудила вопрос о необходимости в каком-либо четком положении о принятии оговорок или возражениях против них. В свете юридической позиции, указанной в предыдущем пункте, Комиссия пришла к выводу, что будет лучше, в соответствии с основным методом составления проекта статей, предоставить регулирование этих во-

³²³ Циркуляр Генерального секретаря от 26 февраля 1973 года (С. N. 1973, Treaties — 2).

³²⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 278, pp. 266—268 и *ibid.*, vol. 653, p. 454.

³²⁵ Эта норма не применяется к учредительным актам международных организаций или договорам, заключенным между «ограниченным числом государств», в том смысле, в каком это выражение применяется в пункте 2 статьи 20.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 399.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 398.

³²⁰ *Ibid.*, p. 412.

³²¹ *Ibid.*, pp. 404 and 406.

³²² *Ibid.*, p. 53.

просов обычным нормам, применяемым к принятию оговорок и возражениям против них, исходя из предположения, что, если нет необходимости включить какое-либо особое положение в связи с правопреемством государств, новое независимое государство «занимает место государства-предшественника».

16) С учетом соображений, изложенных в предшествующих пунктах, характера современных многосторонних договоров и системы права, предусматриваемой в статьях 19—23 Венской конвенции, регулирующей вопрос об оговорках, Комиссия решила принять прагматический и гибкий подход к рассмотрению этого вопроса в контексте настоящего проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Когда новое независимое государство направляет уведомление о правопреемстве, это, безусловно, может быть истолковано как выражение желания, чтобы во всех отношениях его считали участником договора на тех же условиях, что и его предшественника. Но если признают, что правопреемство в отношении договоров не наступает автоматически, а зависит от волеизъявления нового независимого государства, то международное право может свободно регулировать условия, на которых такое волеизъявление становится эффективным.

17) Поскольку, согласно общей норме, оговорка может быть снята в одностороннем порядке в любое время, вопрос о том, связывает ли оговорка государства-предшественника обязательствами новое независимое государство, является просто вопросом намерения последнего в момент направления им уведомления о правопреемстве. Если новое независимое государство определенно сохраняет оговорку, то ответ ясен. Если оно хранит молчание в отношении этого, то вопрос заключается в том, должна ли существовать презумпция намерения сохранить оговорку, за исключением тех, которые по самой своей природе применимы исключительно к государству-предшественнику. Комиссия пришла к заключению, что по ряду причин такая презумпция необходима. Во-первых, презумпция намерения сохранить оговорку присуща самому понятию правопреемства в отношении договоров государства-предшественника. Во-вторых, не следует в целом полагать, что государство приняло на себя более обременительные обязательства, если оно не заявило особо о своем намерении сделать это; а если на основании лишь молчания нового независимого государства считать, что оно отказывается от оговорок своего предшественника, то это значило бы возложить на него более обременительные обязательства. В-третьих, если презумпция сохранения оговорок не будет принята, фактическое намерение нового независимого государства может быть непоправимо сорвано, в то время как, если она будет принята и не будет соответствовать намерению нового независимого государства, по-

следнее может всегда исправить дело путем снятия оговорок.

18) В некоторых замечаниях делегаций и правительств предлагается в статье об оговорках переменить презумпцию сохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником, на обратную. Однако на своей текущей сессии Комиссия, ввиду вышеизложенных соображений, решила сохранить презумпцию, изложенную в пункте 1 проекта статьи 1972 года. Однако Комиссия, учитывая замечания правительств, внесла в пункт 1 некоторые изменения. Во-первых, Комиссия решила, что может оказаться трудным применять принцип несовместимости, предусматриваемый в пункте 1, и что если новое независимое государство формулирует оговорку, касающуюся того же вопроса, что и оговорка, сформулированная государством-предшественником, то можно разумно предполагать, что оно намеревается снять эту последнюю оговорку. Комиссия также решила, что нет необходимости особо предусматривать, как это сделано в пункте 1 *b* статьи 15 в редакции 1972 года, исключение оговорок, применимой только в отношении государства-предшественника, поскольку, по самой природе вещей, эта оговорка не может считаться применимой в отношении нового независимого государства. С точки зрения редакции текста Комиссия сочла, что если назвать оговорку, сформулированную новым независимым государством, «новой» оговоркой, то это может вызвать путаницу.

19) Поэтому в *пункте 1* настоящей статьи предусматривается, что уведомление о правопреемстве рассматривается как обусловленное оговоркой, сделанной государством-предшественником, за исключением тех случаев, когда новое независимое государство выразило противоположное намерение или когда новое независимое государство сформулировало оговорку, относящуюся к тому же вопросу.

20) В *пункте 2* данной статьи предусматривается случай, когда государство-преемник формулирует собственные оговорки при установлении своего статуса в качестве участника или договаривающегося государства в отношении многостороннего договора в соответствии со статьями 16 или 17 проекта статей. Логически, как уже указывалось, можно сказать, что наблюдается некоторая непоследовательность, когда государство, с одной стороны, претендует на то, чтобы стать участником или договаривающимся государством в отношении договора в силу акта государства-предшественника, а с другой — занимает позицию в отношении договора, отличную от позиции государства-предшественника. Судя по всему, альтернативами в данном случае были бы: *a*) отказ рассматривать любое уведомление о правопреемстве, обусловленное новыми оговорками, как подлинный документ о правопреемстве, а рассматривать

его, с точки зрения права, как документ о присоединении, 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 на обязательность договора. Последняя альтернатива отражена в пункте 2 настоящей статьи. Она соответствует практике Генерального секретаря как депозитария и имеет то преимущество, что делает позицию нового независимого государства, которое желает продолжить свое участие в договоре, 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 правопреемства. По этим соображениям, несмотря на критику, содержащуюся в замечаниях одной делегации и правительства одного государства, Комиссия на своей текущей сессии решила сохранить пункт 2. Разумеется, возможность государства-преемника формулировать оговорки в уведомлении о правопреемстве ограничивается общими правовыми нормами, регулирующими формулирование оговорок любым государством, а именно положениями статьи 19 Венской конвенции, подпункты *a*, *b* и *c* которой включены путем ссылки в пункт 2 настоящей статьи.

21) В 1972 году Комиссия решила при подготовке пункта 3 воспользоваться методом ссылок, ибо воспроизведение в этом пункте всех соответствующих положений Венской конвенции сделало бы статью 15 в редакции 1972 года чрезмерно длинной и перегруженной. Комиссия также приняла во внимание тот факт, что проект статей должен, по замыслу, служить дополнением к статьям об общем праве международных договоров, содержащимся в Венской конвенции, и стать элементом последовательной кодификации всего права международных договоров. Указывалось на то, что ссылки на Венскую конвенцию в этом пункте дадут правительствам возможность выразить свое мнение по всему вопросу составления статей путем ссылок в рамках кодификации. Хотя по этому вопросу общего характера высказывались некоторые оговорки, в замечаниях правительств наблюдается тенденция одобрить использование в данном случае метода составления статей путем ссылок. Поэтому, хотя на текущей сессии Комиссии и высказывались известные возражения против использования метода составления статей путем ссылок, Комиссия решила, что использование этого метода оправдано не только в целях пункта 3, но также и в целях пункта 2.

22) Правительство одного государства предложило включить положение, разъясняющее, что оговорка, сформулированная новым независимым государством при направлении уведомления о правопреемстве, не будет иметь обратной связи. Однако проект статей не содержит никаких положений о том, что такая оговорка имела бы обратную силу. Поэтому, учитывая то общее пра-

вило, что оговорка может вступить в силу не ранее момента ее формулирования, Комиссия решила, что будет лучше не включать такое положение, а предоставить регулирование и этого вопроса обычными нормами международного права договоров.

23) В пункте 3 настоящей статьи предусматривается, что, когда новое независимое государство формулирует оговорку в соответствии с пунктом 2 этой статьи, в отношении этой оговорки применяются правила, изложенные в статьях 20, 21, 22 и 23 Венской конвенции. Это положение касается лишь оговорки, формулируемой новым независимым государством в соответствии со статьей 19, поскольку, по-видимому, лишь для этой цели необходимо было включить какое-либо четкое положение. Этот пункт соответствует пункту 3 *a* статьи 15 проекта 1972 года, но были, однако, добавлены слова «в отношении этой оговорки» с целью разъяснить, что ссылки на Венскую конвенцию в пункте 3 настоящего проекта статьи ограничены оговоркой, формулируемой в соответствии с пунктом 2 статьи, и что эта последняя не содержит положений, касающихся других вопросов, которые могут возникнуть в отношении оговорок, их принятия или возражения против них и которые по-прежнему будут регулироваться общими нормами международного права. Однако пункт 3 обеспечивает, что любая оговорка, формулируемая новым независимым государством в порядке осуществления права, предоставляемого пунктом 2, регулируется изложенными в Венской конвенции нормами права о принятии оговорок и возражений против них, о юридических последствиях оговорок и соответствующими нормами процедуры, касающимися оговорок. Чтобы избежать какого-либо возможного неправильного толкования ссылок на Венскую конвенцию, ссылка только на пункты 1 и 4 статьи 23 в проекте 1972 года была изменена таким образом, чтобы включить ссылку на всю эту статью.

24) С учетом ограничения пункта 3 целями, связанными с формулированием новой оговорки новым независимым государством, и того факта, что участие в договоре такого рода, как предусмотренный пунктом 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров, в любом случае потребует согласия всех сторон или всех договаривающихся государств в отношении этого договора, пункт 3 *b* проекта статьи 1972 года был сочтен излишним. Поэтому Комиссия постановила опустить его.

Статья 20³²⁶. Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

1. Делая уведомление о правопреемстве в соответствии со статьями 16 или 17, устанавливающее его статус в качестве участника многостороннего

³²⁶ Проект 1972 года, статья 16.

договора или договаривающегося государства, новое независимое государство может выразить свое согласие на обязательность для него лишь части договора или сделать выбор различных его положений в соответствии с изложенными в этом договоре условиями выражения такого согласия или производства такого выбора.

2. Новое независимое государство может также осуществлять на тех же условиях, что и другие участники или договаривающиеся государства, любое предусмотренное в договоре право аннулировать или изменить любое выраженное им самим или государством-предшественником согласие в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, или сделанный им самим или государством-предшественником выбор в отношении такой территории.

3. Если новое независимое государство в соответствии с пунктом 1 не выражает своего согласия или не делает выбора, или, в соответствии с пунктом 2, не аннулирует и не изменяет свое согласие или согласие государства-предшественника и не аннулирует и не изменяет свой выбор или выбор государства-предшественника, оно рассматривается как сохраняющее:

а) согласие государства-предшественника в соответствии с договором на обязательность в отношении территории, являющейся объектом правопреемства, лишь части этого договора; или

б) выбор государства-предшественника, в соответствии с договором, различных его положений при применении этого договора в отношении территории, являющейся объектом правопреемства.

Комментарий

1) В настоящей статье затрагиваются вопросы, аналогичные тем, которые рассматриваются в статье 19. Она касается случаев, когда договор разрешает государству выразить согласие на обязательность для него лишь части договора или произвести выбор между различными положениями договора, то есть ситуациями, которые предусмотрены в пунктах 1 и 2, соответственно, статьи 17 Венской конвенции. 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 согласия государства-предшественника на обязательность для него лишь части договора может служить Конвенция 1949 года о дорожном движении, пункт 1 статьи 2 которой допускает исключение приложений 1 и 2 при применении Конвенции. Документ Соединенного Королевства о ратификации, депонированный в 1957 году, содержал заявление об исключении

этих приложений³²⁷. Распространяя применение этой Конвенции на Кипр, Барбадос, Сьерра Леоне и Фиджи, Соединенное Королевство конкретно указало, что это распространение подчиняется тем же исключениям³²⁸. С другой стороны, в случае с Мальтой было заявлено об исключении лишь приложения 1³²⁹, в то время как в случае с Ямайкой заявление содержало оговорку в отношении одного определенного пункта, но в нем не упоминались приложения 1 и 2³³⁰. Став независимыми, эти шесть стран направили Генеральному секретарю уведомление о правопреемстве в отношении Конвенции. Пять из них: Барбадос, Кипр, Мальта, Сьерра Леоне и Фиджи, сопроводили их заявлениями, воспроизводящими конкретные исключения, действовавшие в отношении их территорий до получения ими независимости³³¹. С другой стороны, Ямайка, на которую до получения независимости эти исключения не распространялись, не удовлетворилась простым повторением оговорки, выдвинутой Соединенным Королевством от ее имени; она добавила к этому заявление об исключении приложений 1 и 2³³².

3) В случае Конвенции 1949 года о дорожном движении имеется также пример выбора между различными положениями: приложение 6, раздел IV b позволяет участнику заявить, что он допустит автомобили «с прицепом» лишь при определенных условиях, и Соединенное Королевство представило в этой связи заявления в отношении Барбадоса, Кипра, Сьерра Леоне и Фиджи³³³. Эти заявления были повторены этими странами в их уведомлениях о правопреемстве³³⁴. Мальта, в отношении которой в свое время не было сделано такого заявления, не затронула этот вопрос в своем уведомлении. С другой стороны, Ямайка, в отношении которой такого заявления также не было сделано³³⁵, добавила к своему извещению заявление, сходное с заявлением, сделанным Соединенным Королевством в отношении Барбадоса, Кипра, Сьерра Леоне и Фиджи и сохраненным этими странами в их соответствующих уведомлениях о правопреемстве³³⁶.

4) Другой Конвенцией, иллюстрирующей вопрос о выборе различных положений, является Кон-

³²⁷ См. United Nations, *Multilateral treaties... 1972 (op. cit.)*, p. 263.

³²⁸ *Ibid.*, pp. 265—267.

³²⁹ *Ibid.*, p. 266.

³³⁰ *Ibid.*, p. 265.

³³¹ *Ibid.*, pp. 260, 261 and 262.

³³² *Ibid.*, p. 261. В 1959 году Соединенное Королевство аналогичным образом расширило применение Конвенции на Сингапур при условии исключения приложений 1 и 2. В 1972 году после отделения от Малайзии Сингапур направил Генеральному секретарю уведомление о правопреемстве в отношении Конвенции с заявлением о том, что он не хочет сохранять условие об исключении приложений 1 и 2, оговоренное Англией во время уведомления о территориальном применении Конвенции (*ibid.*, p. 262).

³³³ *Ibid.*, pp. 265, 266 and 267.

³³⁴ *Ibid.*, pp. 260 and 262.

³³⁵ *Ibid.*, p. 265.

³³⁶ *Ibid.*, p. 261.

венция 1951 года о статусе беженцев, в статье 1 раздела В которой для определения объема обязательств, принимаемых в соответствии с Конвенцией³³⁷, разрешается 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». В документе о ратификации Соединенного Королевства приводится более широкая формула обязательства «в Европе или в других местах», и в этой форме Конвенция была позднее распространена на Гамбию, Кипр, Фиджи и Ямайку³³⁸. Когда эти четыре страны должным образом поставили в известность Генерального секретаря о своем правопреемстве в отношении Конвенции, их уведомления содержали «выбор положений», находившихся ранее в силе в отношении их территорий³³⁹. Франция, в отличие от Соединенного Королевства, первоначально определила более узкую форму обязательств «в Европе», и именно в этой более узкой форме она распространила Конвенцию на все свои зависимые территории³⁴⁰, 12 из которых позднее направили Генеральному секретарю уведомления о правопреемстве³⁴¹. Из этих 12 стран четыре сопроводили свои уведомления заявлением о том, что они расширяют свои обязательства, вытекающие из Конвенции, путем принятия более широкой альтернативы «в Европе или в других местах»³⁴². 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 имели в виду, что выбор Франции будет по-прежнему определять применение Конвенции к их территориям, ибо вскоре после извещения Генерального секретаря о своем правопреемстве три³⁴³ из них сообщили ему о расширении своих обязательств, вытекающих из Конвенции, путем принятия более широкой формулы, а четыре других³⁴⁴ поступили таким образом в период от восемнадцати месяцев до девяти лет. Одна страна из всех³⁴⁵ не изменила своего уведомления, 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, допу-

³³⁷ *Ibid.*, p. 94.

³³⁸ *Ibid.*, p. 101.

³³⁹ *Ibid.*, pp. 94, 95, 96 and 97.

³⁴⁰ В 1971 году Франция уведомила о принятии более широкого обязательства «в Европе или в других местах» (*ibid.*, p. 94).

³⁴¹ *Ibid.*, pp. 93 and 94.

³⁴² Алжир, Гвинея, Марокко и Тунис (*ibid.*, p. 94 footnote 3).

³⁴³ Камерун, Того и Центральноафриканская Республика (*ibid.*, p. 94, footnote 4).

³⁴⁴ Берег Слоновой Кости, Дагомея, Нигер и Сенегал (*ibid.*).

³⁴⁵ Конго (*ibid.*, p. 94).

сая 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 действие данной Конвенции на целый ряд своих зависимых территорий³⁴⁶. В 1960 году Малайзия и в 1966 году Мальта сообщили Генеральному секретарю³⁴⁷ о своем правопреемстве в отношении этого договора Лиги Наций. В их уведомлениях не содержалось упоминания об этом ограничении³⁴⁸. В 1968, 1971 и 1972 годах Кипр, Тонга и Фиджи представили уведомления о правопреемстве в отношении Конвенции, уточнив, что они поддерживают ограничение, при соблюдении которого Конвенция применялась в отношении их соответствующих территорий до получения независимости³⁴⁹.

6) Другим договором, в связи с которым возникает случай правопреемства в плане выбора положений, является Дополнительный протокол к Конвенции о режиме судоходных путей международного значения 1921 года. 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 территорий³⁵⁰, включая Мальту и Фиджи, которые позднее представили Генеральному секретарю уведомление о правопреемстве. В этом уведомлении было указано, что Мальта и Фиджи продолжают считать себя несущими обязательства по Протоколу в той форме, в которой они были распространены на их соответствующие территории их предшественником³⁵¹.

7) Генеральное соглашение по тарифам и торговле также свидетельствует об имеющейся в этой области практике. Статья XIV дает участнику возможность выбора при согласии на обязательность положений приложения I вместо определенных положений данной статьи³⁵², 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 — участницами этого соглашения. В то же время договаривающиеся стороны заявили, что следует считать, что выбор Соединенным Королевством приложения I приме-

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 451.

³⁴⁷ Функции депозитария были переданы ему в связи с роспуском Лиги Наций.

³⁴⁸ United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, p. 452.

³⁴⁹ *Ibid.*, and footnote 6.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 462.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 463.

³⁵² См. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 76 англ. текста, документ A/CN.200 и Add.1—2, пункт 330.

няется к обоим новым независимым государствам³⁵³. Несколько иная, но все же аналогичная форма выбора предлагается участнику ГАТТ в соответствии со статьей XXXV, в пункте 1 которого предусматривается:

Настоящее Соглашение, или 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 в 1955 году стала участницей ГАТТ, Бельгия, Франция и Соединенное Королевство прибегли к указанному положению и в соответствии с ним исключили применение ГАТТ в своих отношениях с Японией³⁵⁴. Большое число бывших зависимых территорий этих трех 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 нескольких государств-преемников³⁵⁵.

8) По тем же причинам, что и в случае оговорки, Комиссия высказала мнение о том, что государство, извещая о своем правопреемстве в отношении многостороннего договора, должно обладать таким же правом выбора в соответствии с положениями договора, какое предоставляется государствам, выражающим 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 выражающего согласие на обязательность договора, нельзя возражать против предоставления новому независимому государству тех же прав на выбор, какие оно имело бы в соответствии с положениями договора, если бы оно стало участником путем присоединения. В пункте 1 статьи 20 новому независимому государству, соответственно, предоставляется возможность, когда оно извещает о своем правопреемстве, осуществлять любое право на выбор, предусмотренное в договоре. Следовательно, новое независимое государство может осуществлять такое право на тех же условиях, что и государство, выражающее свое согласие на обязательность для него любой процедуры, иной, чем уведомление о правопреемстве. Комиссия внесла некоторые редакционные поправки в соответ-

ствующее положение (ранее пункт 2) проекта 1972 года и добавила перекрестную ссылку на статьи 16 и 17.

9) Договоры, которые предоставляют право на выбор в отношении частей договора или на выбор между различными положениями, нередко предоставляют государству право изменить впоследствии свой выбор³⁵⁶. Действительно, когда такой выбор вызывает ограничение объема договорных обязательств государства, то, безусловно, следует подразумевать право отменить это ограничение путем отказа от такого выбора, если в договоре не содержится какого-либо положения, регулирующего этот вопрос. Что касается нового независимого государства, то, когда оно устанавливает себя в качестве участника договора в своем собственном праве, 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 2 статьи 20. Формулировка этого пункта (ранее пункт 3) была пересмотрена с учетом редакционных изменений в пункте 1. Кроме того, в целях точности было внесено добавление о том, что новое независимое государство может аннулировать или изменить любое согласие или выбор, «выраженное им самим или государством-предшественником... в отношении территории, являющейся объектом правопреемства».

10) В 1972 году Комиссия пришла к выводу о том, что если новое независимое государство делает уведомление о правопреемстве без конкретной ссылки на выбор своего предшественника в отношении части договора или между разными положениями и без заявления о своем собственном выборе, то в этом случае предполагается, что оно намерено сохранить договор в силе в отношении своей территории на той же основе, на какой он находился в силе на дату получения независимости; иными словами, на основе выбора, сделанного его предшественником. Этот вывод основывался на соображениях, аналогичных тем, которые указываются в отношении оговорки. Обычно Генеральный секретарь стремится получить разъяснение о намерении нового независимого государства в этом отношении, когда последнее делает уведомление о правопреемстве, и несомненно, желательно, чтобы государство разъяснило свою позицию. Но это не всегда имеет место, и в таком случае логично и необходимо (иначе может не быть других способов для определения, какой из вариантов положений является обязательным для нового независимого государства) предусмотреть презумпцию в пользу сохранения выбора предшественника. Отмена такой

³⁵³ Там же, стр. 82 англ. текста, пункт 362.

³⁵⁴ Там же, пункт 359.

³⁵⁵ Там же, пункты 360—361.

³⁵⁶ Например, статья I 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)].

презюмции в этом случае была бы менее оправданной, чем в случае оговорки. Новое независимое государство, делающее уведомление о правопреемстве, наследует договор в том виде, в каком он имеется в момент правопреемства при условии такого дополнительного выбора, который ему может быть придан. Пункт 3 статьи 20, бывший пункт 1, соответственно излагает правило о презюмции в пользу сохранения согласия государства-предшественника на обязательность для него части договора и выбора между разными положениями. В этот пункт были также внесены редакционные изменения, вытекающие из изменений в пунктах 1 и 2 рассматриваемой статьи.

Статья 21³⁵⁷. Уведомление о правопреемстве

1. Уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора в соответствии со статьями 16 или 17 делается в письменном виде.

2. Если уведомление о правопреемстве не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему это уведомление, может быть предложено представить полномочия.

3. Если договором не предусматривается иное, то уведомление о правопреемстве:

a) препровождается новым независимым государством депозитария или, если нет депозитария, участникам или договаривающимся государствам;

b) считается сделанным новым независимым государством с момента получения его депозитарием или, если нет депозитария, с момента получения его всеми участниками или, в зависимости от случая, всеми договаривающимися государствами.

4. Пункт 3 не наносит ущерба какой-либо обязанности депозитария, установленной договором или иным образом, уведомлять участников или договаривающиеся государства о полученном уведомлении о правопреемстве или о любом связанном с ним сообщении, сделанном новым независимым государством.

5. С учетом положений данного договора, такое уведомление о правопреемстве или такое сообщение считается полученным государством, которому оно предназначено, лишь после получения последним соответствующего уведомления депозитария.

Комментарий

1) Статья 21 касается процедуры, с помощью которой новое независимое государство может в соответствии со статьями 16 или 17 осуществлять свое право на установление своего статуса в качестве участника или договаривающегося го-

сударства в отношении многостороннего договора в результате правопреемства.

2) Указание на практику, которой Генеральный секретарь придерживается в этом вопросе, можно найти в письме, которое он направляет новым независимым государствам, с просьбой сообщить об их намерениях 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 уведомления, направляемого Генеральному секретарю главой государства или правительства или министерством иностранных дел *³⁵⁸.

Однако, хотя полученные Генеральным секретарем уведомления в большинстве случаев были подписаны главой государства или правительства или министром иностранных дел, некоторые государства прислали сообщения, подписанные должностным лицом министерства иностранных дел или главой их постоянного представительства при Организации Объединенных Наций, действующими в соответствии с полученными инструкциями³⁵⁹, и Генеральный секретарь считал эти сообщения достаточными.

3) Поэтому, согласно практике Генерального секретаря как депозитария, 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 и считает желательным, чтобы извещение исходило от главы государства или правительства или от министра иностранных дел, любая подпись, которая надлежащим образом удостоверяет разрешение со стороны государства представить такое уведомление, считается достаточной.

4) В своей практике как депозитария 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 по охране литературных и художественных произведений и последующих актов по ее пересмотру, депозитарием которых является правительство Швейцарии, оно считало, что препровождение «заявления о сохранении в силе договора» является теперь нормальной процедурой, при помощи которой новое независимое государство осуществляет свое право стать участником договора в результате правопреемства³⁶⁰. Анало-

³⁵⁸ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

³⁵⁹ Там же, стр. 125 англ. текста, пункт 162.

³⁶⁰ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 2 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 72.

³⁵⁷ Проект 1972 года, статья 17.

гичным образом в отношении Женевских гуманитарных конвенций 1864, 1906, 1929 и 1949 годов, депозитарием которых является Федеральный совет Швейцарии, препровождение «заявления о сохранении в силе договора» являлось нормальной процедурой, при помощи которой новые независимые государства становились участниками договора в результате правопреемства³⁶¹. 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 договором является очевидным. Федеральный совет Швейцарии принимает также заявление о сохранении в силе договора почти в любой форме, при условии, что оно исходит от компетентных органов 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 такое заявление от имени государства. Получив такие заявления о сохранении договора в силе, Федеральный совет Швейцарии регистрирует их в Секретариате Организации Объединенных Наций в таком же порядке, что и уведомления о присоединении.

5) Практика других депозитариев аналогична. Практика Соединенных Штатов, например, состоит в признании права новых независимых государств «...объявлять о непрерывной обязательности для них многосторонних договоров, помимо договоров, касающихся международных организаций, заключенных от имени этих государств государством-предшественником до обретения новыми государствами полного суверенитета³⁶². Еще одним примером являются Нидерланды, которые как депозитарий Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном урегулировании международных споров признают, по-видимому, как имеющее силу любое выражение желания нового независимого государства считаться участником договора, сообщаемое им в дипломатической ноте или письме³⁶³.

6) В некоторых случаях швейцарское правительство принимало извещение не от самого нового независимого государства, а от государства-предшественника. Оно поступало так 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 произведения³⁶⁴, и в 1937 году, когда Соединенное Королевство известило его об участии Бирмы в Женевских гуманитарных конвенциях 1929 года³⁶⁵. Оно поступило так же в одном случае после второй мировой войны, а именно в 1949 году, когда оно сочло достаточным сообщение правительства Нидерландов, согласно которому новую Республику Индонезию следовало считать членом Бернского союза.

7) Однако положение бывших британских доминионов было совершенно необычным, 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 сделать общий вывод о том, что уведомление государства-предшественника *как таковое* является достаточным свидетельством желания нового независимого государства по-прежнему считать обязательным для себя договор. Ясно, что новое независимое государство в первые дни своей независимости может счесть удобным воспользоваться дипломатическими услугами государства-предшественника в целях направления сообщения депозитарию³⁶⁶. Но все принципиальные соображения — и, в особенности, 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 государства-предшественника. Другими словами, уведомление о правопреемстве, для того чтобы оно было действительным, должно либо исходить непосредственно от компетентных органов нового независимого государства, либо сопровождаться доказательством того, что оно доводится до сведения депозитария по специальному указанию этих органов. Если принятие 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 вскоре денонсировала Конвенцию, подтверждает желательность требования уведомления о правопреемстве, исходящего от компетентных органов нового независимого государства³⁶⁷.

³⁶⁴ Там же, стр. 12 англ. текста, пункты 22—23.

³⁶⁵ 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).

³⁶⁶ Так обстояло дело с бывшими британскими доминионами.

³⁶⁷ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200/Add.1—2, пункты 26—31.

³⁶¹ Там же, стр. 50 англ. текста, пункт 215. Следует отметить, что Женевские гуманитарные конвенции также допускают упрощенные формы «присоединения» (там же, пункт 214).

³⁶² United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 224.

³⁶³ См. Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 31 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 124.

8) Как указывается выше, новое независимое государство может уведомить о своем правопреемстве в отношении договора не только согласно статье 16, когда его предшественник в момент правопреемства был участником договора, но также согласно статье 17, когда его предшественник являлся договаривающимся государством в отношении договора. По этой причине в пункте 1 *g* статьи 2 «уведомление о правопреемстве» определяется как означающее в отношении многостороннего договора «всякое уведомление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником, и выражающее его согласие быть связанным этим договором». Это определение исходит из предположения, что сдачи на хранение официального документа о правопреемстве не требуется, и это предположение полностью подтверждается анализом практики, проведенным в предшествующих пунктах настоящего комментария. Поэтому вопрос состоит в следующем: каковы минимальные формальные требования, которым должно удовлетворять уведомление о правопреемстве? Хотя между этими двумя случаями нельзя провести точной параллели, Комиссия сочла, что за основу можно взять статью 67 Венской конвенции, которая содержит положения о документах, необходимых для объявления договора недействительным, для прекращения договора, для выхода из него или для приостановления его действия. Эта статья предусматривает, что уведомление о любом требовании со ссылкой на основание для недействительности, прекращения и т. д. договора делается в письменной форме (пункт 1); что любой акт, имеющий целью объявление договора недействительным, прекращение договора и т. д., оформляется в виде документа, препровождаемого другим участником; и что если такой документ не подписан главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему документ, может быть предложено представить полномочия (пункт 2).

9) Поэтому формулировки *пунктов 1 и 2* статьи 21 отражают язык статьи 67 Венской конвенции. В этих пунктах предусматривается, что уведомление о правопреемстве в соответствии со статьями 16 и 17 делается в письменной форме, и что, если оно не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, представителю государства, препровождающему его, может быть предложено представить полномочия. Эти пункты идентичны тексту 1972 года, за исключением того, что в пункте 2 после слова «уведомление» добавлено слово «о правопреемстве», поскольку, как указано выше, статья 2 определяет выражение «уведомление о правопреемстве», а не термин «уведомление».

10) Пункт 3 текста 1972 года был составлен, чтобы указать момент, в который уведомление о правопреемстве должно считаться сделанным на

основе системы, предусмотренной в статье 78 Венской конвенции. Пункт *a* статьи 78 Венской конвенции по существу предусматривает, что любое уведомление или сообщение, препровождаемое любым государством в соответствии с Конвенцией, направляется депозитарию, если таковой имеется, или, если такового не имеется, непосредственно государствам, которым оно предназначено. Далее пункт *b* статьи 78 предусматривает, что любое такое уведомление или сообщение «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 пункт *c* добавляет, что если оно препровождается депозитарию, то оно «...считается полученным государством, для которого оно предназначено, только после того как последнее было информировано об этом депозитарием...». Эти положения *mutatis mutandis* воспроизведены в пункте 3 текста 1972 года настоящей статьи.

11) На своей текущей сессии Комиссия рассмотрела данный вопрос и пришла к выводу, что система 1972 года не вполне удовлетворительна, в частности, в отношении определения момента, в который уведомление о правопреемстве должно считаться сделанным новым независимым государством. Поскольку для всех заинтересованных государств, а также в общем для ясности и прочности договорных отношений важно точное определение этого момента, Комиссия решила изменить текст, принятый в 1972 году. Внесенные в статью 22 проекта изменения дали дополнительное обоснование такого изменения.

12) Поскольку уведомление о правопреемстве является действием, аналогичным по характеру сдаче на хранение документа, устанавливающего согласие государства на обязательность для него договора, или уведомлению о таком документе, Комиссия сочла, что здесь по аналогии следует применять соответствующие нормы, изложенные в статье 16 Венской конвенции. В статье 16 Венской конвенции указывается, что если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты или документы о принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства на обязательность для него договора с момента сдачи их на хранение депозитарию или с момента уведомления о них договаривающихся государств или депозитария, если так условились, а эффект этих положений тот, что согласно процедуре «сдачи на хранение» согласие на обязательность устанавливается сразу в момент сдачи документов на хранение депозитарию; это замечание также относится к процедуре «уведомления», когда договор, о котором идет речь, предусматривает направление уведомления депозитарию. С другой стороны, в случаях, когда договор предусматривает направление уведомления другим договаривающимся государствам, применяется статья 78 Венской конвенции

и согласие на обязательность устанавливается лишь по получении уведомления заинтересованными договаривающимися государствами³⁶⁸.

13) В свете вышензложенных соображений в пункте 2 *b* настоящей статьи излагается то правило, что, если договором не предусматривается иное, уведомление о правопреемстве *считается сделанным* новым независимым государством с момента получения его депозитарием или, если нет депозитария, с момента получения его всеми участниками или, в зависимости от случая, всеми договаривающимися государствами. Следовательно, если имеется депозитарий, то, по аналогии с подпунктами *b* и *c* статьи 16 Венской конвенции, уведомление о правопреемстве нового независимого государства *считается сделанным* с момента его получения депозитарием, и именно с этого момента устанавливается правовая связь между новым независимым государством, делающим уведомление, и любым другим участником или договаривающимся государством. Если нет депозитария, то, по аналогии с подпунктом *c* статьи 16 и подпунктом *b* статьи 78 Венской конвенции, уведомление о правопреемстве *считается сделанным* с момента получения его всеми участниками или, в зависимости от случая, всеми договаривающимися государствами, и именно с этого момента устанавливается правовая связь между новым независимым государством, делающим уведомление, и любым другим участником или договаривающимся государством. В подпункте 3 *a* данной статьи, так же как и в подпункте *a* статьи 78 Венской конвенции, указывается, что, если договором не предусматривается иное, уведомление о правопреемстве препровождается новым независимым государством депозитарию или, если нет депозитария, участникам или договаривающимся государствам. Комиссия заменила несколько расплывчатое выражение «препровождается... государствам, которым оно предназначено» в тексте 1972 года выражением «препровождается участникам или договаривающимся государствам».

14) Далее, в пункте 4 данной статьи предусматривается, что правило, изложенное в пункте 3, не наносит ущерба какой-либо обязанности депозитария, установленной договором или иным образом³⁶⁹, уведомлять участников или договаривающиеся государства о полученном уведомлении о правопреемстве или о любом связанном с ним сообщении, сделанном новым независимым государством. Основная цель этого положения, которое не было включено в текст 1972 года, состоит в разъяснении того, что, хотя согласно пункту 3, если имеется депозитарий, уведомление о право-

преемстве *считается сделанным* новым независимым государством в момент, когда оно получено депозитарием, это не подразумевает никакого отклонения от какой-либо обязанности депозитария «уведомлять» участников или договаривающиеся государства о полученном уведомлении о правопреемстве или о любом сообщении, сделанном в связи с ним. И, наконец, в случаях, когда имеется депозитарий, интересы соответствующих государств равным образом охраняются положением, изложенным в пункте 5 настоящей статьи, который соответствует пункту 3 с текста 1972 года. В нем предусматривается, что с учетом положений договора уведомление о правопреемстве или любое другое сообщение, сделанное в связи с ним, *считается полученным* государством, которому оно предназначено, лишь после получения последним соответствующего уведомления депозитария. В пункте 5 говорится о передаче информации депозитарием и не затрагивается действие пункта 3, который определяет дату уведомления о правопреемстве.

Статья 22³⁷⁰. Следствия уведомления о правопреемстве

1. В случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность, новое независимое государство, которое уведомило о правопреемстве в соответствии со статьей 16 или пунктом 2 статьи 17, *считается участником* этого договора с момента правопреемства государств или с момента вступления этого договора в силу, если последнее наступает позднее.

2. Тем не менее действие этого договора будет считаться приостановленным между новым независимым государством и другими участниками договора до момента производства уведомления о правопреемстве, за исключением случаев, когда этот договор применяется временно в соответствии со статьей 26 или в соответствии с иной договоренностью.

3. В случае, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность, новое независимое государство, сделавшее уведомление о правопреемстве в соответствии с пунктом 1 статьи 17, будет считаться договаривающимся государством в отношении этого договора с момента производства такого уведомления о правопреемстве.

Комментарий

1) Эта статья касается юридических последствий уведомления о правопреемстве новым независимым государством в соответствии со статьей 16 или 17 настоящего проекта. Она определяет момент, с которого это государство *считается участником* или, в зависимости от случая, договаривающимся государством в отношении данного дого-

³⁶⁸ Выражение «договаривающиеся государства» определяется в подпункте *f* пункта 1 статьи 2 Венской конвенции как «государство, которое согласилось бы на обязательность для него договора независимо от того, вступил ли договор в силу или нет».

³⁶⁹ Например, в соответствии со статьей 77 Венской конвенции.

³⁷⁰ Проект 1972 года, статья 18.

вора с момента производства уведомления о правопреемстве, а именно как только будет дано согласие нового независимого государства быть связанным договором в соответствии со статьей 21 настоящего проекта.

2) Практика договоров подтверждает, что после производства уведомления 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 труда³⁷¹.

Более того, в письме Генерального секретаря, выступающего в качестве депозитария многосторонних договоров, направленном новым независимым государством, нет указания на сроки отсрочки, предусмотренные в некоторых из договоров, упоминаемых в этом письме³⁷². 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 его новом качестве с момента установления независимости, сохраняя таким образом непрерывность действия договора на его территории...³⁷³

Из этого следует, что в практике Генерального секретаря в качестве депозитария вопрос о сроках отсрочки не рассматривается как относящийся к уведомлениям о правопреемстве. Поэтому представляется, что, по-видимому, понятие преемственности, присущей «правопреемству», рассматривалось как исключаящее применение к

уведомлениям о правопреемстве положений договора, устанавливающих период отсрочки для вступления договора в силу для определенного государства после депонирования документа о его согласии быть связанным с договором, даже если этот договор в общем уже имеет силу. Это можно было бы оправдать на том основании, что право на уведомления о правопреемстве, как правило, вытекает не из самого договора, а из обычного права. Кроме того, уведомления о правопреемстве *ex hypothesi* предполагают определенную связь между данной территорией и договором, который уже был заключен государством-предшественником.

3) Заявление, содержащееся в цитированном выше меморандуме Секретариата, в отношении конвенций по вопросам труда требует некоторого разъяснения. Уведомления о правопреемстве в отношении конвенций по вопросам труда представляются в форме заявлений о правопреемственности 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*.

4) Аналогичная точка зрения, по-видимому, принята и в отношении многосторонних договоров, депозитарием которых является правительство Швейцарии. Так, например, в случае Бернской конвенции по охране литературных и художественных произведений 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-предшественником³⁷⁴. Например, Шри-Ланка (Цейлон) и Кипр считаются участниками Римского договора с 1 октября 1931 года, то есть с даты введения его в силу в этих странах Великобританией. 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 до-

³⁷¹ См. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 126 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 164.

³⁷² В настоящее время для вступления договора в силу обычно предусматривается отсрочка в 30 дней или 3 или даже 6 месяцев после сдачи на хранение (или уведомления) последнего из числа документов, обусловленных для вступления договора в силу; такая же отсрочка предусматривается для последующего вступления договора в силу для отдельных государств. Это фактически относится к большинству многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь; эта категория договоров зачастую является предметом уведомлений о правопреемстве. Поэтому возникает вопрос, должно ли считаться положение договора, обуславливающее такой период отсрочки для представления документов о ратификации, присоединении и т. д., распространяющимся по аналогии на уведомления о правопреемстве.

³⁷³ *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

³⁷⁴ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 22—23 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 78—82.

кумента о присоединении³⁷⁵. В отношении Женевских гуманитарных конвенций в настоящее время Федеральный совет Швейцарии придерживается правила, в соответствии с которым новое независимое государство, направляющее уведомление о правопреемстве, рассматривается в качестве участника договора с даты достижения им независимости; и сейчас он, как правило, заявляет об этом при регистрации уведомления в Секретариате Организации Объединенных Наций³⁷⁶.

5) 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 по охране литературных и художественных произведений. В регистре подписей, ратификаций, присоединений и т. д. оно регистрирует государства-преемники в качестве участников не с даты достижения ими независимости, а с даты ратификации конвенций государством-предшественником или даты присоединения к ним³⁷⁷. 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 государством...»³⁷⁸. В качестве примера такой практики Соединенные Штаты указывают на Шри Ланка (Цейлон) и Малайзию (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 Королевством³⁷⁹, и на Пакистан как на случай, когда новое независимое государство рассматривалось участником с даты установления независимости — даты его отделения от Индии³⁸⁰.

6) 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

³⁷⁵ Один месяц спустя после депонирования этого документа (там же, стр. 23 англ. текста, пункт 81).

³⁷⁶ Там же, стр. 51—52 англ. текста, пункты 219—224. Только в одном прежнем случае (Трансиордания) Федеральный совет Швейцарии рассматривал дату получения уведомления в качестве даты, с которой положения Конвенции стали обязательными для нового государства (там же, стр. 52 англ. текста, пункт 223).

³⁷⁷ Там же, стр. 31 англ. текста, пункт 125.

³⁷⁸ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 224.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 225.

³⁸⁰ *Ibid.*

большого количества многосторонних договоров сводится к тому, что государство, направляющее уведомление 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 непрерывности полностью соблюдается, если извещение о правопреемстве нового независимого государства имеет обратную силу с даты установления независимости. Распространение 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 уведомления, 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 обязательств»³⁸¹. Однако также трудно предположить, что при заключении такого соглашения, каким бы широким оно ни было³⁸², в их намерения входило нечто большее, чем принятие на себя с этого момента в отношении соответствующей территории международной ответственности за выполнение договора в будущем, которая до этого возлагалась на их предшественника.

7) Текст статьи 22 в редакции 1972 года предусматривает, что, хотя новое независимое государство, которое направляет уведомление о правопреемстве в отношении договора, действовавшего на дату правопреемства государств, считается участником договора по получении этого уведомления (бывший пункт 1), договор считается находящимся в силе в отношении этого нового независимого государства с даты правопреемства государства, за некоторыми особыми исключениями (бывший пункт 2). В комментариях делегаций и правительств к статьям 12, 13 и 18 проекта 1972 года обращалось внимание Комиссии на ряд проблем, которые могут возникнуть в связи с этими положениями.

³⁸¹ Например, Кипр и Шри Ланка (Цейлон).

³⁸² 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], поскольку такой акт может быть применен по отношению к [новому государству]».

8) Статья 18 проекта 1972 года придавала бы обратную силу уведомлению о правопреемстве, направленному новым независимым государством, в результате чего, даже если уведомление о правопреемстве было направлено с большим опозданием после момента правопреемства государств, многосторонний договор, как правило, рассматривался бы находящимся в силе между этим государством и другими участниками с момента правопреемства государств. В этом отношении другие участники договора не имели бы никакого выбора, а новое независимое государство имело бы возможность выбрать более позднюю дату, если ретроактивное применение договора было бы неподходящим с его точки зрения. На настоящей сессии несколько членов Комиссии отметили, что, если бы действовала такая норма, она могла бы создать невозможное юридическое положение для государств — участников договоров, которые не знали бы в течение переходного периода, обязаны они или нет применять договор в отношении нового независимого государства. Такое государство могло бы направить уведомление о правопреемстве несколько лет спустя после момента правопреемства государств, и в этих обстоятельствах участник договора мог бы нести ретроактивную ответственность за нарушение договора.

9) В этой связи некоторые члены Комиссии полагают, что в пунктах 1 и 2 статьи 18 в редакции 1972 года кроется противоречие, поскольку, согласно определению, участник договора означает сторону, для которой договор находится в силе, а в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство станет участником только с момента производства уведомления о правопреемстве, в то время как в соответствии с пунктом 2 договор будет считаться находящимся в силе в отношении нового независимого государства с момента правопреемства государств. Другие члены Комиссии высказали мнение, что пункт 1 не полностью согласуется с практикой Генерального секретаря, который, как правило, рассматривает новое независимое государство в качестве участника договора с момента правопреемства государств, а не с момента производства уведомления о правопреемстве.

10) Исходя из таких соображений, Комиссия пришла к заключению, что формулировка статьи 18 проекта 1972 года должна быть изменена, с тем чтобы обеспечить элемент непрерывности, согласующийся с концепцией правопреемства государств, принимаемая во внимание юридическую связь между многосторонним договором и территорией нового независимого государства в момент правопреемства. Она решила, что это может быть сделано путем обеспечения в принципе того, чтобы новое независимое государство, производящее уведомление о правопреемстве в отношении многостороннего договора, рассматривалось в качестве *участника* этого договора с момента правопреемства государств.

11) С другой стороны, Комиссия сочла, что должно быть принято какое-либо положение, которое устранило бы неудовлетворительные последствия, которые проявятся в результате придания обратной силы уведомлению о правопреемстве в отношении прав и обязательств в соответствии с договором между новым независимым государством и его участниками. В ходе настоящей сессии Комиссия рассмотрела несколько средств, ослабляющих обратную силу последствий договора, которые последуют, если новое независимое государство будет рассматриваться в качестве участника договора с момента правопреемства государств без каких-либо оговорок. Она рассмотрела возможность включения в статьи 16 и 17 или в статью 22 сроков для производства уведомления о правопреемстве. Однако не было достигнуто соглашения по вопросу о том, что может считаться разумным периодом для этой цели, и несколько членов Комиссии в принципе возражали против установления сроков. Они ни в коей мере не решили бы полностью проблем, связанных с обратной силой пункта 2 статьи 18 проекта 1972 года. И наконец, Комиссия пришла к выводу, что наиболее удовлетворительным было бы решение рассматривать действие договора временно приостановленным с момента правопреемства государств и до момента производства уведомления о правопреемстве. Комиссия полагает, что, если заинтересованные государства пожелают применять договор в течение переходного периода, это может, как правило, быть сделано посредством временного применения в соответствии со статьей 26. Однако указывалось, что в некоторых обстоятельствах, например в случаях, относящихся к применению Варшавской конвенции об унификации некоторых правил, касающихся международных авиаперевозок 1929 года, на которую ссылались некоторые правительства в своих комментариях, могло бы быть желательным разрешить ретроактивное применение договора, если на это имеется договоренность сторон.

12) Решение в плане, изложенном в предыдущем пункте 11, придаст уведомлению о правопреемстве в соответствии со статьей 16 или пунктом 2 статьи 17 настоящего проекта обратную силу в отношении статуса нового независимого государства в качестве *участника* договора, но устранил серьезные последствия рассмотрения договора в качестве находящегося в силе между новым независимым государством и другими участниками как имеющего обратную силу. Это, несомненно, повлечет некоторые дополнительные обязанности для депозитария, который, возможно, должен будет направлять новому независимому государству информацию относительно договора, полученную с момента, от которого новое независимое государство рассматривается в качестве участника, и до момента производства уведомления о правопреемстве. С точки зрения нового независимого государства, однако, это будет иметь то преимущество, что оно будет поставлено в то же самое

положение в этом отношении, что и другие участники, начиная с момента правопреемства государств или с момента вступления в силу договора, в зависимости от конкретного случая.

13) Некоторые члены Комиссии отметили, что приостановить действие договора по отношению к новому независимому государству в конечном итоге означало бы то же самое, что сказать, что он не находится в силе и что это противоречило бы определению «участник», которое означает «государство.., для которого договор находится в силе». Однако, строго говоря, этого не произойдет, поскольку, хотя договор и будет находиться в силе, его действие будет приостановлено. Более того, приостановление действия договора будет подчинено исключениям, упоминающимся выше в пункте 11. В целом Комиссия полагает, что это решение, хотя оно, может быть, и не находится в строгом соответствии со всеми положениями Венской конвенции, согласуется с положениями статьи 28 об отсутствии обратной силы договоров и с возможностью приостановления действия договора с согласия участников, предусматриваемой статьей 57. Так или иначе, Комиссия пришла к заключению, что это тот случай, в котором она надлежащим образом исходит из статьи 73 Венской конвенции, ясно предусматривающей то, что Конвенция не предпринимает ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств.

14) В свете этих соображений *пункт 1* настоящей статьи содержит положение, в соответствии с которым «в случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность», когда новое независимое государство производит уведомление о правопреемстве в соответствии со статьей 16 или пунктом 2 статьи 17, оно считается *участником* договора с момента правопреемства государств или с момента вступления этого договора в силу, если последнее наступает позднее.

15) Несмотря на то, что в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство может рассматриваться в качестве участника договора с момента правопреемства государств или с более позднего момента до производства уведомления о правопреемстве, *пункт 2* предусматривает, что *действие* договора будет считаться *приостановленным* между новым независимым государством и другими участниками договора *до момента производства уведомления о правопреемстве, за исключением случаев*, когда этот договор применяется временно или когда достигнута иная договоренность. Если стороны придут к такой договоренности, то действие договора может иметь обратную силу на момент правопреемства государств.

16) И наконец, *пункт 3* касается случая уведомления о правопреемстве, направленного в соответствии с пунктом 1 статьи 17, а именно случая, когда государство-предшественник является до-

говаривающимся государством в отношении территории, к которой относится правопреемство государств в момент правопреемства, но договор не находится в силе в момент, когда производится уведомление о правопреемстве. Этот пункт устанавливает, что в случаях, когда договор не предусматривает иного или не установлена иная договоренность, новое независимое государство, которое производит такое уведомление о правопреемстве, считается *договаривающимся государством* в отношении данного договора с момента производства уведомления. Это положение фактически соответствует действию пункта 1 статьи 18 в формулировке 1972 года.

РАЗДЕЛ 3. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

Статья 23³⁸³. Условия, в соответствии с которыми договор считается находящимся в силе в случае правопреемства государств

1. Двусторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником в соответствии с положениями этого договора, когда:

- a) они явственно об этом договорились; или
- b) в силу своего поведения они должны считаться выразившими такую договоренность.

2. Договор, считающийся находящимся в силе в соответствии с пунктом 1, применяется в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником с момента правопреемства государств, если иное не вытекает из их соглашения или не установлено другим образом.

Комментарий

1) Настоящая статья касается условий, при которых двусторонний договор, находившийся в силе между государством-предшественником и другим государством в момент правопреемства государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником. Как уже отмечалось³⁸⁴, вопрос о том, может ли новое независимое государство иметь *право* считать себя участником или договаривающимся государством от своего имени по отношению к договорам, действующим в момент правопреемства государств, является самостоятельным вопросом, отличным от вопроса о том, *обязано* ли оно поступать таким образом. В статье 15 настоящего проекта изложена общая норма, согласно которой новое независимое государство

³⁸³ Проект 1972 года, статья 19.

³⁸⁴ См. выше, пункт 2 комментария к статье 15.

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. Эта норма применяется также к двусторонним и многосторонним договорам; однако все еще остается открытым вопрос о том, означает ли это, что на новое независимое государство может распространяться принцип *tabula rasa* в отношении двусторонних договоров.

2) Метафорическое выражение *tabula rasa*, как уже отмечалось в комментарии к статье 15, допустимо только в той степени, в какой оно 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 в момент правопреемства, зачастую применяется впоследствии между новым независимым государством 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 новым независимым государством и другими участниками договоров. Если в случае многих многосторонних договоров эта правовая связь порождает, по-видимому, фактическое право для нового независимого участника договора или договаривающегося государства, то в случае двусторонних договоров дело, по-видимому, обстоит иначе.

3) Причины этого носят двоякий характер. Во-первых, субъективный момент — характеристика международно-правовой личности 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, автоматически делать вывод о том, что оно готово поступать таким же образом в случае совершенно нового суверена этой территории. Во-вторых, в случае двустороннего договора не возникает вопрос о введении договора в силу *между новым независимым государством 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 при-

менимым между этим другим участником и новым независимым государством, он станет применяться в качестве новой и чисто двусторонней связи между ними, не зависимой от государства-предшественника. Равным образом договор вовсе не вступит в силу между новым независимым государством и государством-предшественником. Нет сомнения в том, что новое независимое государство 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. При двусторонних договорах, таким образом, правовые элементы, подлежащие рассмотрению при оценке прав нового независимого государства, отличаются в некоторых существенных отношениях от такого же рода элементов в случае многосторонних договоров.

4) На основе частых случаев правопреемства, наблюдающихся в практике государств, иногда делалось общее предположение, что двусторонние договоры, действующие в отношении территории и известные новому независимому государству, продолжают оставаться в силе, если противоположное решение не объявляется в течение разумного срока после достижения независимости новым независимым государством³⁸⁵. Некоторые авторы даже усматривают 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 втором и третьем исследованиях Секретариата, озаглавленных «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров»³⁸⁶.

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

³⁸⁵ См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. xiii and pp. 557—595, и *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (op. cit.), p. xiii and pp. 589—632.

³⁸⁶ См. *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 140, документ A/CN.4/243 и стр. 177, документ A/CN.4/243/Add.1.

таким же обычным видом международной связи, что и железнодорожный и морской транспорт; и практически весьма вероятно, что как новое независимое государство, так и другое заинтересованное государство захочет, чтобы любой существующий вид обслуживания в области воздушного транспорта продолжал действовать, по крайней мере временно, пока не будут заключены новые соглашения³⁸⁷. Международная торговля также является неотъемлемой частью современных международных отношений и, как показывает практика, новое независимое государство и другие заинтересованные государства считают во многих случаях удобным допускать, чтобы существующие торговые соглашения оставались в силе временно, впредь до заключения новых³⁸⁸.

6) Соглашения о технической или экономической помощи составляют еще одну категорию договоров, в случае которых практика показывает большую степень преемственности³⁸⁹. Примером может служить обмен нотами между Соединенными Штатами Америки и Заиром [Конго (Леопольдвиль)] 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*³⁹⁰. В общем, как указывалось, мнение Соединенных Штатов — заинтересованной стороны в отношении многих таких договоров — 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»³⁹¹.

7) Определенная степень «преемственности де-факто» была также выявлена в нескольких ка-

³⁸⁷ В обзоре практики соглашений в области воздушного транспорта, приведенном в исследовании Секретариата (там же, стр. 174 и 175, документ A/CN.4/243, пункты 177 и 182), подчеркивается преобладание преемственности в случае таких соглашений.

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (op. cit.), p. 576.

³⁹⁰ 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).

³⁹¹ См. Note by an Assistant Legal Adviser to the Department of State, *The American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 59. No. 1 (January 1965), p. 96. Ср. замечание о том, что «экономические соглашения также не принимаются автоматически новыми государствами. Однако это не должно вести к необоснованному обогащению и нарушению законных интересов и прав других государств»: International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (op. cit.), p. 564.

тегориях договоров, таких, как договоры, касающиеся отмены виз, миграции или консульских прав, а также соглашений о налогообложении³⁹². Преемственность также является характерной чертой практики в отношении двусторонних договоров «территориального» или «локального» характера. Однако эти категории договоров порождают особые проблемы и были рассмотрены отдельно выше, в комментарии к статьям 11 и 12.

8) Учитывая вышеизложенное, Комиссия считает, что практика государств обнаруживает тенденцию к преемственности в связи с некоторыми категориями договоров. Однако она не считает, что практика подтверждает вывод о том, что преемственность вытекает скорее из нормы обычного права, чем из желания заинтересованных государств (нового независимого государства и другой стороны договора его предшественника). Во всяком случае, практика, как представляется, не подтверждает наличия у нового независимого государства одностороннего права считать двусторонний договор продолжающим оставаться в силе в отношении его территории после достижения им независимости, *невзирая 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 комментарии к статье 9, 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 признает, что в этих заявлениях предусматривается, что некоторые категории договоров могут продолжать оставаться в силе автоматически, на основании обычного права. Но, помимо этих возможных исключений, в указанных заявлениях двусторонние договоры явно рассматриваются как продолжающие оставаться в силе лишь с общего согласия. К тому же, как указывалось в комментарии к статье 8³⁹³, даже тогда, когда государство-предшественник намеревается передать права по своим договорам своему преемнику, выраженное или подразумеваемое согласие другой договаривающейся стороны все равно считается необходимым, для того чтобы сделать двусторонний договор обязательным между нею и новым независимым государством.

9) Дальнейшая информация о практике государств в тех же целях содержится в публикации

³⁹² International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (op. cit.), p. 577.

³⁹³ См. выше, пункты 5 и 6 комментария к статье 8.

*Материалы о правопреемстве государств*³⁹⁴. Например, Аргентина, которая не согласилась с утверждением Пакистана о том, 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 нотами³⁹⁵. Равным образом переписка 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 соглашения³⁹⁶. 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 актом³⁹⁷. Но такого рода выражения обычно применяются в случаях, когда другая сторона явно согласна с новым независимым государством относительно желательности оставления договора в силе и, по-видимому, не основываются на признании фактического права нового независимого государства. Кроме того, в том частном случае, который упомянут выше, новое независимое государство — 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»³⁹⁸. Метод обмена нотами или посланиями относительно продолжения действия двустороннего договора, сопровождаемыми особым заявлением о том, что они должны рассматриваться в качестве документов, представляющих собой соглашение, стал действительно весьма обычным явлением. Этот факт 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 найти в документах, представленных Соединенными Штатами и опубликованных в *Материалах о правопреемстве государств*³⁹⁹. Многочисленные примеры можно также найти

в первом из исследований Секретариата, озаглавленном «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров»⁴⁰⁰, которое посвящено договорам о выдаче преступников.

10) Как подчеркивалось в исследованиях Секретариата⁴⁰¹, преемственность двусторонних договоров признается или осуществляется на процедурном уровне различными путями. 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 в этих категориях договоров преемственность представляется скорее молчаливым проявлением воли заинтересованных государств⁴⁰².

11) Конкретные случаи преемственности непременно должны пониматься в свете общей позиции соответствующих государств в вопросе правопреемства в отношении двусторонних договоров. Так, например, авторы часто ссылаются на перечисление договоров против имени государства-преемника в издании Соединенных Штатов *Действующие договоры*, однако эта процедура должна пониматься на фоне общей практики Соединенных Штатов, которая была авторитетно разъяснена в 1965 году следующим образом:

На практике правительство Соединенных Штатов, в случае необходимости, стремится как можно скорее заключить 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. К настоящему времени обмен письмами между Соединенными Штатами и Ганой является единственной охватывающей

⁴⁰⁰ *Ежегодник...*, 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).

⁴⁰¹ *Там же*, стр. 151, пункты 134 и 135. См. также *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 174 и 175, документ A/CN.4/243, пункты 177—187, и *там же*, стр. 215—217, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 169—177.

⁴⁰² 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 от 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).

³⁹⁴ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

³⁹⁵ *Ibid.*, pp. 6 and 7.

³⁹⁶ *Ibid.*, pp. 211—213.

³⁹⁷ *Ibid.*, pp. 229 and 230.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 230.

³⁹⁹ *Ibid.*, pp. 211—224.

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 речь шла лишь об общих положениях⁴⁰³.

Тот факт, что, по мнению Соединенного Королевства, преемственность двусторонних договоров является вопросом согласия обеих сторон, ясно следует из его ответа на запрос норвежского правительства 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 позицию, согласно которой 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 стран⁴⁰⁴.

Недавнее заявление о практике Канады показывает, что она подобна практике Соединенных Штатов:

...Подход Канады к этому вопросу 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-метрополитен, 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 государств⁴⁰⁵ бывшая колония продолжает, после достижения ею независимости, пользоваться правами и обязательствами 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.

Вопрос о том, должна ли эта практика считаться строгим преемством в правовом взаимоотношении или же новацией, остается открытым⁴⁰⁵.

12) Из приведенных в предыдущих пунктах фактов Комиссия делает вывод, что преемство

⁴⁰³ International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), pp. 385 and 386. См. также пункт 16 комментария к статье 8.

⁴⁰⁴ United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 192.

⁴⁰⁵ См. *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. VII (1969), (Vancouver, B. C.), pp. 329—331.

ство в отношении двусторонних договоров носит, по существу, добровольный характер, то есть добровольный не только со стороны нового независимого государства, 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 сохранение в силе после достижения странами независимости является вопросом соглашения, ясно выраженного или подразумеваемого, между новым независимым государством 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) новое независимое государство и другое государство-участник должны считаться согласившимися на преемственность договора, который был в силе в отношении территории нового независимого государства в момент правопреемства. В тех случаях, когда имеется особое соглашение, как, например, при обмене нотами, упомянутом выше⁴⁰⁶, 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, это соглашение продолжает действие договора и определяет позицию заинтересованных государств в отношении этого договора. Вопрос может возникнуть 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. Однако это вопрос толкования, который должен решаться в соответствии с обычными нормами толкования договоров.

14) Трудность может возникнуть в тех нередких случаях, когда особого соглашения нет. Если новое независимое государство и другое государство — участник договора применили условия договора *inter se*, то положение простое: применение договора обоими государствами непременно подразумевает согласие рассматривать его как соглашение, имеющее силу. Однако на практике имеют место менее ясные случаи. Они включают ситуации, 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, а 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

⁴⁰⁶ См. выше, пункт 9.

никакого определенного 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 отмечалось⁴⁰⁷, общая презумпция преемственности иногда выводилась на основании значительной степени преемственности, имеющей место в современной практике, и постоянно растущей взаимозависимости государств. Однако Комиссия отмечает, что здесь речь идет об определении подходящей нормы конкретной области права, а именно 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 из частоты случаев такой преемственности нельзя вывести какого-либо общего правила или презумпции, согласно которой двусторонние договоры продолжают оставаться в силе, если только не было заявлено о противном намерении. Кроме того, норма, основанная на принципе оставления в силе договора, а не «отказа от преемственности», при более «определенном» выражении 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 пришла к выводу, что поведение конкретных государств по отношению к конкретному договору должно являться основой общей нормы в случае двусторонних договоров. Комиссия сознает, что норма, зависящая от установления взаимного согласия, выведенного на основании поведения заинтересованных государств, может также создавать трудности при ее применении к некоторым типам случаев. Однако эти трудности возникают из-за большого разнообразия способов, которыми государство может проявить свое согласие считать себя связанным договором, включая молчаливое согласие, причем эти трудности встречаются и в других разделах права договоров⁴⁰⁸.

17) В связи с этим Комиссия рассмотрела во-

прос, должна ли эта норма указывать конкретные акты или поведение, которые дают основание делать вывод о том, что заинтересованное государство согласилось на оставление в силе двустороннего договора, или она должна быть просто сформулирована в общих выражениях. Комиссия рассмотрела также вопрос о том, следует ли включить какие-либо конкретные положения относительно тех выводов, которые следует делать: из исключения новым независимым государством соглашения о переходе 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 положения этого договора в своих взаимоотношениях. Однако она пришла к выводу, что включение подобных положений, предписывающих те выводы, которые должны делаться 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 намерений тех, кто их формулировал. Как явствует из комментариев к статьям 8 и 9, 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 сохранение в силе договора является не просто вопросом намерения одного государства, а вопросом намерения обоих государств: это вопрос выводов, которые следует делать 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 у другого государства возникало обоснованное предположение, 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 (часто называемый эстоппель или *preclusion*). Однако при условии 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.

⁴⁰⁷ См. выше, пункт 5.

⁴⁰⁸ Ср. например, Венскую конвенцию, статьи 12—15 (согласие на обязательность договора), статью 20 (принятие оговорки и возражения против них) и статью 45 (утрата права ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия).

18) Вообще, хотя контекст может быть совершенно различным, вопросы возникающие в связи с настоящей статьей, по-видимому, родственны вопросам, возникающим в связи со статьей 45 Венской конвенции. Поэтому Комиссия считала, что формулировки, использованные для применения принципа добросовестности (эстоппель — *gréclusion*) 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 новым независимым государством и другим государством — участником договора, если: а) «они явственно об этом договорились»; или если б) «в силу своего поведения они должны считаться выразившими такую договоренность».

20) Пункт 2 касается момента, на который договор следует считать ставшим обязательным между новым независимым государством и другим государством — участником договора в силу положений пункта 1. Из самих понятий «правопреемство» и «преемственность» 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 новому независимому государству. Соответственно, Комиссия считает, что основной нормой, касающейся момента вступления в силу договора, должна быть норма, касающаяся момента правопреемства. С другой стороны, так как оставление договора в силе по отношению к новому независимому государству является вопросом соглашения, Комиссия не видит оснований для того, чтобы два государства не могли установить другой даты, если они этого желают. Пункт 2 поэтому допускает возможность того, что между соответствующими государствами может быть достигнуто соглашение о какой-либо другой дате.

21) Уже говорилось о возможности возникновения вопроса о том ⁴⁰⁹, намерено ли новое независимое государство или другое государство-участник продолжать действие договора на окончательной основе в соответствии с его условиями или только временно. Этот вопрос, являясь в основном вопросом намерения, 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 договор в силе. Поскольку это же положение отно-

сится и к временному применению многосторонних договоров, постольку Комиссия решила отдельно рассмотреть вопрос о временном применении двусторонних и многосторонних договоров в части III, раздел 4, настоящего проекта.

Статья 24 ⁴¹⁰. *Отношения между государством-предшественником и новым независимым государством*

Договор, который в соответствии со статьей 23 считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, не должен вследствие одного этого факта считаться находящимся в силе также в отношениях между государством-предшественником и новым независимым государством.

Комментарий

1) Может показаться, что сформулированная в этой статье норма представляет собой нечто само собой разумеющееся, поскольку государство-предшественник не является участником соглашения между новым независимым государством и другим государством-участником, которое как раз и 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 в момент правопреемства, обеспечивает основу для последующего применения договора в двусторонних отношениях между новым суверенным территорией и другим государством-участником — в силу договоренности. 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 ⁴¹¹, положение 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 пол-

⁴⁰⁹ См. выше, пункт 13.

⁴¹⁰ Проект 1972 года, статья 20.

⁴¹¹ См. выше, пункт 3 комментария к статье 23.

ностью 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, вопросы тарифов и т. п., на аналогичной основе, они должны делать это 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 авиатранспортных перевозках, соглашениях, мотивирующие положения договора между государством-предшественником и другим государством-участником, могут значительно отличаться от соображений, мотивирующих положения в двусторонних соглашениях между государством-предшественником и новым независимым государством.

3) Эта норма подтверждается практикой в том плане, что ни новое независимое государство, ни государство-предшественник никогда не заявляли о том, что в этих случаях договор должен рассматриваться как находящийся в силе между ними, так же как между государством-преемником и другим государством-участником.

4) Следовательно, в данной статье всего лишь предусматривается, что двусторонний договор, который в соответствии со статьей 23 считается находящимся в силе для нового независимого государства и другого государства-участника, не должен вследствие одного этого факта считаться находящимся в силе также в отношениях между государством-предшественником и государством-преемником.

5) На своей настоящей сессии Комиссия с учетом замечаний правительств вновь рассмотрела вопрос о необходимости сохранения этой статьи в тексте проекта. Она пришла к выводу, что желательно оставить эту статью в тексте в основном по тем же причинам, которыми Комиссия руководствовалась при включении ее в проект 1972 года.

Статья 25⁴¹². Прекращение, приостановление действия или изменение договора между государством-предшественником и другим государством-участником

1. Когда в соответствии со статьей 23 договор считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, этот договор:

a) 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;

b) его действие в отношениях между ними не приостанавливается вследствие только 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 только того факта, что он был впоследствии изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

2. Тот факт, что договор был прекращен или, соответственно, его действие было приостановлено в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником после момента правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы этот договор считался находящимся в силе или, соответственно, чтобы его действие не считалось приостановленным в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 23 установлено, что они об этом договорились.

3. Тот факт, что договор был изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником после момента правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы неизменный договор считался находящимся в силе в соответствии со статьей 23 в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применить между собой измененный договор.

Комментарий

1) В этой статье рассматривается случай, когда после правопреемства государства двусторонний договор перестает находиться в силе, приостанавливается в действительности или изменяется в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

2) Если признавать, что правопреемство в отношении двусторонних договоров обычно 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 первоначальными.

⁴¹² Проект 1972 года, статья 21.

чальным 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 повлечь 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 только 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 новым независимым государством и другим государством-участником. Так, если договор предусматривает свое собственное прекращение с точно определенной даты, он перестанет находиться 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. Пример прекращения действия первоначального договора в силу его собственных условий можно найти в исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта. Он касается напоминания Соединенными Штатами Америки, во-первых, Тринидаду и Тобаго и, во-вторых, Ямайке относительно того, что срок действия нот, которыми Соединенные Штаты и Соединенное Королевство обменялись в 1961 году, очень скоро истекает⁴¹³. Другой пример приводится в исследовании Секретариата о торговых соглашениях, где говорится об истечении срока действия франко-итальянского и франко-греческого торговых соглашений, которые применялись к Марокко и Тунису, через несколько месяцев после достижения этими странами независимости⁴¹⁴.

4) С другой стороны, прекращение действия договора между государством-предшественником и другим государством-участником по инициативе одного из них (например, уведомление о прекращении действия договора в силу его условий или в ответ на его нарушение) не воздействует *ipso jure* на отдельный договор или отношения между новым независимым государством и другим государством-участником⁴¹⁵. В исследовании

Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта приводится пример соглашения 1946 года между Индией и Соединенными Штатами Америки⁴¹⁶. После отделения Пакистана от Индии первый в ходе обмена нотами с Соединенными Штатами согласился с тем, что соглашение 1946 года должно считаться находящимся в силе между Пакистаном и Соединенными Штатами. В 1954 году Индия направила Соединенным Штатам уведомление о прекращении действия 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 действие договора в отношении государства-преемника, а также государства-предшественника, приняло меры для передачи своего уведомления о прекращении действия договора как новому независимому государству, так и государству-предшественнику. Так, когда Швеция в 1951 году решила прекратить действие договора 1973 года о выдаче преступников между Норвегией и Швецией и Соединенным Королевством, она направила уведомление о прекращении действия договора отдельно Индии⁴¹⁷, Пакистану⁴¹⁸ и Шри-Ланке (Цейлону)⁴¹⁹. Соответственно, этот принцип также находит свое выражение в случаях, когда государство-предшественник и новое независимое государство, каждое в отдельности, направили уведомление о прекращении действия 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 Данией⁴²⁰, Норвегией⁴²¹, Францией⁴²², Нидерландами⁴²³ и Новой Зеландией⁴²⁴. Прекращение Малайзией соглашения 1946 года о воздушном транспорте между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами не является, по-видимому, исключением⁴²⁵. После достижения Малайзией независимости это соглашение считалось ею и Соединенными

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].

⁴¹⁶ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 145 документ A/CN.4/243, пункты 17—19.

⁴¹⁷ Ежегодник..., 1970 год, том II (часть вторая), стр. 129, документ A/CN.4/229, пункт 25.

⁴¹⁸ Там же, стр. 131, пункт 32.

⁴¹⁹ Там же, стр. 132, пункт 38.

⁴²⁰ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 165, документ A/CN.4/243, пункт 131.

⁴²¹ Там же.

⁴²² Там же, стр. 166, пункт 135.

⁴²³ Там же, стр. 168, пункт 146.

⁴²⁴ Там же, пункт 147.

⁴²⁵ Там же, стр. 169, пункт 151; см. также стр. 164, пункт 125.

⁴¹³ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 152, документ A/CN.4/243, пункт 54.

⁴¹⁴ Там же, стр. 194, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 71.

⁴¹⁵ 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 (op. cit.), p. xiv [Resolution]

ми Штатами по-прежнему находящимся 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 сочли, что это прекращение соглашения касается также Сингапура, хотя двенадцатимесячный период для уведомления, предписанный договором, истек лишь после достижения Сингапуром независимости. В этом случае в то время, когда было передано уведомление о прекращении договора, Малайзия была государством, ответственным за внешние сношения Сингапура, 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.

6) На первый взгляд может показаться, что Канада не следовала этому принципу в переписке с Ганой в 1960 году, касавшейся соглашения о двойном налогообложении между Соединенным Королевством и Канадой, которое применялось к Золотому Берегу в 1957 году⁴²⁶. Через три года Канада уведомила о прекращении договора Соединенное Королевство, но не Гану, которая заняла позицию, согласно которой соглашение все еще находилось в силе между нею и Канадой. Последняя, как затем сообщалось, возражала в том смысле, что она считала, что Соединенное Королевство передаст уведомление о прекращении действия договора государствам, которые в результате правопреемства были в этом заинтересованы. 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 действия 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, 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 рода⁴²⁷.

7) Соответственно в *пункте 1 а* настоящей статьи предусматривается, что договор, который считается 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 новому независимому государству. Но это уже устанавливает принцип самостоятельного и независимого характера договорных отношений между этими двумя парами государств.

8) В целях полного охвата вопроса, а также учитывая терминологию Венской конвенции, Комиссия предусмотрела 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 б*.

9) Логически тот же основной принцип должен регулировать случай изменения договора, который считается 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 себе представить, чтобы норма была иной.

10) Например, в связи с договорами в области воздушного транспорта часто случается, что после того, как новое независимое государство и другое государство-участник договорилось, путем выраженного или молчаливого согласия, считать

⁴²⁶ International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968 (op. cit.)*, 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).

⁴²⁷ См. ниже, пункт 13.

договор находящимся в силе, первоначальный договор изменяется между государством-предшественником и другим государством-участником 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 к первоначальным договорам, сделанных в целях изменения графиков воздушных линий, могут быть обнаружены в исследовании Секретариата о правопреемстве государств в отношении соглашений в области воздушного транспорта⁴²⁸. В этих случаях, хотя первоначальное соглашение в области воздушного транспорта само по себе рассматривается новым государством и другим государством-участником как находящееся в силе также и в отношениях между ними, тот факт, что в действительности находятся в силе два отдельных и параллельных 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.

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. Несколько таких случаев можно найти в исследовании Секретариата о торговых соглашениях, в пунктах, в которых говорится об изменении некоторых торговых соглашений Франции, применявшихся в отношении бывших французских территорий в Африке в момент достижения ими независимости⁴²⁹. 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 рода Франция иногда официально действовала от имени французского сообщества⁴³⁰; чаще же всего те из новых, принадлежавших прежде французским владениям африканских государств, которые хотели продолжать применять торговые соглашения

Франции, подписывали документы 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 участия⁴³¹. Однако 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 касается его, можно найти в исследовании Секретариата о соглашениях о выдаче преступников, 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 в 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 имени⁴³².

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 впоследствии изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником. Это опять-таки 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

⁴²⁸ См. *Ежегодник...*, 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.

⁴²⁹ Там же, стр. 195—197, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 73—80.

⁴³⁰ Во многих из этих случаев целью документа об изменении договора было в основном продление существующего торгового соглашения.

⁴³¹ *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 201—203, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 95—104.

⁴³² *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 13.

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 отношениях, это будет сделано на основе совершения 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 отношениях. 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 23, 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 между первоначальными участниками или же рассматривать его в качестве окончательного между ними самими в соответствии со своим желанием. 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 как находящийся в силе или, в зависимости от обстоятельств, — в действии между новым независимым государством и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 23 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 остался находящимся в силе в соответствии со статьей 23 в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применять между собой измененный договор.

15) С учетом замечаний правительств Комиссия на своей настоящей сессии вновь рассмотрела вопрос о необходимости этой статьи, а также вопрос о том, можно ли упростить ее формулировку, в частности пункт 1. Комиссия пришла к выводу, что, хотя сформулированную норму можно рассматривать как очевидную, желательно включить эту статью в проект, исходя из интересов точности и определенности. На аналогичных же основаниях Комиссия также пришла к выводу о том, что было бы желательно сохранить статью в формулировке, данной в проекте 1972 года, а не пытаться рассматривать различные случаи в одном положении.

РАЗДЕЛ 4. ВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

*Статья 26*⁴³³. *Многосторонние договоры*

1. Если в момент правопреемства государств многосторонний договор находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, и новое независимое государство уведомляет о своем намерении применять этот договор временно в отношении своей территории, то такой договор применяется временно между новым независимым государством и любым участником, который явственно выражает свое согласие с этим или в силу своего поведения должен считаться выразившим такое согласие.

2. Тем не менее в случае такого договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, необходимо согласие всех участников на такое временное применение.

3. Если в момент правопреемства государств многосторонний договор, еще не вступивший в силу, применялся временно в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, и новое независимое государство уведомляет о своем намерении продолжать применять этот договор временно в отношении своей территории, то такой договор продолжает применяться временно между новым независимым государством и любым договаривающимся государством, которое явственно выражает свое согласие с этим или в силу своего поведения должно считаться выразившим такое согласие.

4. Тем не менее в отношении договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, необходимо согласие всех договаривающихся государств на продолжение такого временного применения.

5. Пункты 1—4 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия договора.

⁴³³ Проект 1972 года, статья 22.

Комментарий

1) Комиссия, как уже упоминалось⁴³⁴, решила рассмотреть временное применение договоров о правопреемстве государств отдельно от их окончательного применения. Кроме того, поскольку основное значение временного применения в контексте правопреемства государств, по-видимому, относится к случаю новых независимых государств, Комиссия также решила включить этот вопрос в настоящий раздел части III. Раздел 4 делится на три статьи: настоящая статья и статья 27 охватывают, соответственно, многосторонние и двусторонние договоры, а статья 28 — 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 постановлениями, в которых, за исключением, может быть, 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 поставило 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 считала целесообразным учитывать ее в настоящем проекте.

3) Что встречается в практике и действительно особо подразумевается в некоторых односторонних заявлениях, упомянутых в комментарии к статье 9, — это временное применение многостороннего договора на взаимной основе между новым независимым государством и отдельными государствами — участниками этого договора. Но в этих случаях 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 осуществления права, предоставленного ему в соответствии со статьями 16 и 17, установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в силу только своего собственного одностороннего акта.

4) В тех случаях, когда многосторонний договор имеет ограниченное число участников и подпадает под действие пункта 3 статьи 16 или пункта 4

статьи 17, положение другое. В таких случаях нет реального препятствия, мешающего участникам, число которых ограничено, договориться с новым независимым государством о временном применении договора на любых условиях, которые они считают подходящими. Но в данном случае, учитывая ограниченное число участников договора, по-видимому, необходимо согласие *всех* участников на временное применение договора.

5) Статья 26 в том виде, в котором она сформулирована в проекте 1972 года, ограничивалась многосторонними договорами, находящимися *в силе* в момент правопреемства государств в отношении территории, о которой идет речь. Во время нового обсуждения этой статьи на настоящей сессии было отмечено, что в некоторых случаях, как, например, в случае ГАТТ, договор, хотя он формально-юридически и не в силе, может временно применяться в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств. Такое положение может продолжаться в течение долгого времени после момента правопреемства государств. В течение этого времени новое независимое государство может определить свой статус как договаривающееся государство в соответствии со статьей 17, но в то же время оно может пожелать временно применять договор на взаимной основе с государствами, которые уже являются договаривающимися государствами. Поэтому было сочтено желательным предусмотреть такую возможность путем добавления пункта 3. Это повлекло за собой необходимость добавления пункта 4, касающегося случая многосторонних договоров с ограниченным числом участников. Однако в ходе дискуссии было отмечено, что временное применение многостороннего договора между одним из участников или одним из договаривающихся государств и новым независимым государством, даже если это осуществляется на *двусторонней* основе, может быть несовместимо с объектом и целями договора или может радикально изменить условия его действия. Поэтому во избежание этого риска Комиссия решила добавить пункт 5.

6) Был также поднят вопрос о том, есть ли необходимость предусмотреть что-либо в отношении оговорок, их принятия или возражений против них; однако, обсудив вышесказанное и не придя к какому-либо определенному выводу, Комиссия высказала мнение, что это не является необходимым, потому что в каждом случае многосторонний договор будет применяться временно на основе двусторонних соглашений и можно будет решать любые вопросы относительно оговорок в любых таких соглашениях.

7) Поэтому в *пункте 1* настоящей статьи говорится, что если в момент правопреемства государств многосторонний договор находился в *силе* в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, и новое независимое государство уведомляет о своем намерении при-

⁴³⁴ См. выше, пункт 19 комментария к статье 9.

менять этот договор временно в отношении своей территории, то такой договор применяется временно между этим государством и любым *участником*, который *явственно* выражает свое согласие с этим или в *силу своего поведения* должен считаться выразившим такое согласие. В *пункте 2* указывается, что тем не менее в случае многостороннего договора с ограниченным числом участников необходимо согласие всех участников на такое временное применение.

8) Кроме того, *пункт 3* статьи 26 предусматривает, что если в момент правопреемства государств многосторонний договор, *не вступивший в силу*, применяется временно в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, и новое независимое государство уведомляет о своем намерении продолжать применять этот договор временно в отношении своей территории, то такой договор применяется таким образом между этим государством и любым *договаривающимся государством*, которое *явственно* выражает свое согласие с этим или в силу своего поведения должно считаться выразившим такое согласие. В *пункте 4* указывается, что тем не менее в случае многостороннего договора с ограниченным числом договаривающихся государств необходимо согласие *всех* договаривающихся государств на такое временное применение.

9) Наконец, в *пункте 5* указывается, что пункты 1—4 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с его объектом и целями и коренным образом изменило бы условия его действия.

Статья 27⁴³⁵. Двусторонние договоры

Двусторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе или применялся временно в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, считается временно применяемым между новым независимым государством и другим соответствующим государством, когда:

- a) они явственно об этом договорились; или
- b) в силу своего поведения они должны считаться выразившими согласие продолжать временно применять договор.

Комментарий

1) В соответствии со статьей 23 сохранение двустороннего договора в силе между новым независимым государством и другим государством-участником всегда является вопросом явственно выраженного или подразумеваемого согласия. Поскольку вопрос заключается в согласии, то для заинтересованных государств имеется возмож-

ность 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 комментариях к статье 9. В заявлениях устанавливается срок, в течение которого новое независимое государство предлагает временное применение любого двустороннего договора с целью его замены новым договором или, если такая замена не осуществится, его прекращение в конце указанного срока. В случае заявления подобного рода, если другое государство принимает, явственно или подразумеваемым образом, предложение нового независимого государства, то по необходимости имеет место соглашение о *временном применении* договора⁴³⁶.

2) Временное применение двусторонних договоров также имеет место довольно часто на практике в результате особого соглашения по этому поводу между новым независимым государством и другим государством-участником. Эти особые соглашения обычно принимают форму обмена нотами и предусматривают временное применение договора до заключения нового договора или на конкретный срок и т. д. Когда существует такое особое соглашение, не возникает трудностей, поскольку намерение заинтересованных государств применять договор *временно* ясно указывается в соглашении. Основная проблема возникает тогда, когда отсутствует такое особое соглашение, и намерение продолжать применение договора временно, а не окончательно, приходится выводить из обстоятельств дела. Нередко тот или иной участник мог дать конкретные указания о своем 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 весьма веским. При отсутствии любого такого конкретного указания на позицию того или иного государства ситуация может быть гораздо проблематичнее, но, как и в других контекстах в рамках права договоров, остается решать вопрос лишь путем оценки обстоятельств дела.

3) На настоящей сессии Комиссия решила охватить в статьях проекта, относящихся к временному применению, не только случай временного применения договора между новым независимым государством и другими государствами — участниками или государством — участником договоров, находившихся в силе в момент правопреемства государства в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, но также случай временного применения догово-

⁴³⁶ См., например, три исследования Секретариата о правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров; *Ежегодник.., 1970 год*, том II, стр. 201, документ A/CN.4/229; и *Ежегодник.., 1971 год*, том II (часть вторая), стр. 131, документы A/CN.4/243 и A/CN.4/243/Add.1

⁴³⁵ Проект 1972 года, статья 23.

ра между новым независимым государством и другими государствами — договаривающимися сторонами или другим государством — договаривающейся стороной. в отношении договоров, еще не вступивших в силу, которые временно применялись в отношении этой территории в момент правопреемства государств. Доводы в пользу охвата последнего случая разъясняются в комментарии к статье 26, касающейся временного применения многосторонних договоров, пункты 3 и 4 которой относятся к многосторонним договорам, еще не вступившим в силу, но которые временно применяются в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств в момент этого правопреемства. Что касается двусторонних договоров, то этот вопрос охватен в настоящей статье словами «или применялся временно», добавленными Комиссией к тексту проекта 1972 года. Вследствие этого слова «и другим государством-участником» были заменены словами «и другим соответствующим государством».

4) Статья 27 поэтому предусматривает, что двусторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе или временно применялся в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, считается временно применяемым между новым независимым государством и другим соответствующим государством, если они *явственно* об этом договорились или *в силу своего поведения* должны считаться выразившими согласие продолжать временно применять этот договор.

Статья 28⁴³⁷. Прекращение временного применения

1. В случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность, временное применение многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 26 может быть прекращено:

а) путем уведомления о прекращении спустя определенный разумный срок, сделанного новым независимым государством или участником или договаривающимся государством, временно применяющим договор, и по истечении этого срока; или

б) в случае договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, путем уведомления о прекращении спустя определенный разумный срок, сделанного новым независимым государством или участниками или, в зависимости от случая, договаривающимися государствами, и по истечении этого срока.

2. В случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность, временное применение двустороннего договора в соответствии с положениями статьи 27

может быть прекращено путем уведомления о прекращении спустя определенный разумный срок, сделанного новым независимым государством или другим соответствующим государством, и по истечении этого срока.

3. В случаях, когда договором не предусмотрен более короткий срок для его прекращения или не установлена иная договоренность, разумный срок прекращения составляет двенадцать месяцев с момента получения соответствующего уведомления другим государством или другими государствами, временно применяющими договор.

4. В случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность, временное применение многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 26 прекращается, если новое независимое государство уведомляет о своем намерении не становиться участником этого договора.

Комментарий

1) В статье 28 излагаются основания для прекращения временного применения договоров в соответствии с положениями статей 26 или 27. По причинам, указанным во вступлении к этой главе доклада⁴³⁸, она касается лишь тех оснований, которые подпадают под право правопреемства государств, и не относится к тем, которые подпадают под общее право договоров, таким, как взаимное согласие государств, временно применяющих договор, или заключение этими государствами нового договора, относящегося к тому же вопросу и несовместимого с применением ранее заключенного договора. Учитывая это ограничение сферы применения данной статьи, Комиссия на настоящей сессии опустила из текста пунктов 1 и 2 соответствующей статьи проекта 1972 года ссылки на прекращение временного применения путем взаимного согласия и изменила редакцию вступительной части каждого из этих пунктов с целью подчеркнуть, что в них не делается попытки дать исчерпывающий перечень оснований для прекращения временного применения договора.

2) В *пункте 1* говорится о прекращении временного применения многосторонних договоров. С учетом оговорки во вступительном предложении «в случаях, когда договор не предусматривает иного или когда не установлена иная договоренность», в пункте указывается, что временное применение многостороннего договора может быть прекращено путем уведомления о прекращении спустя определенный разумный срок и по истечении этого срока. Когда речь идет о прекращении временного применения путем уведомления, один из основных вопросов заключается в том, чтобы определить, какое государство или государства могут сделать уведомление.

⁴³⁷ Проект 1972 года, статья 24.

⁴³⁸ См. выше, пункт 55.

3) Что касается прекращения временного применения многосторонних договоров вообще, то в *подпункте а* пункта 1 предусматривается, что уведомление о прекращении спустя определенный разумный срок может быть сделано новым независимым государством «или участником или договаривающимся государством, временно применяющими договор». Ссылка в этом положении на уведомление, сделанное участником, соответствует случаю, предусмотренному в пункте 1 статьи 26, когда договор находился в силе в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом этого правопреемства. Ссылка на уведомление, сделанное договаривающимся государством, соответствует случаю, предусмотренному в пункте 3 этой статьи, когда договор еще не вступил в силу в момент правопреемства государств, но временно применялся в отношении указанной территории. Что касается прекращения временного применения многосторонних договоров с ограниченным числом участников, то есть договоров, подпадающих под категорию, упомянутую в пункте 3 статьи 16, то в *подпункте б* пункта 1 статьи 28 предусматривается, что уведомление о прекращении спустя определенный разумный срок может быть сделано новым независимым государством «или участниками, или в зависимости от случая, договаривающимися государствами». Возникает вопрос, должно ли в таком случае уведомление делаться *всеми* сторонами или договаривающимися государствами. Комиссия полагала, что в принципе прекращение временного применения многостороннего договора с ограниченным числом участников в отношении государства-преемника является вопросом, который касается всех участников или договаривающихся государств, но не сочла необходимым особо упомянуть, что это уведомление должно быть сделано ими всеми.

4) *Пункт 2* статьи 28 касается прекращения временного применения двусторонних договоров. С учетом той же самой оговорки, что и в пункте 1, он предусматривает, что временное применение двустороннего договора может быть прекращено путем уведомления о прекращении спустя определенный разумный срок, сделанного новым независимым государством «или другим соответствующим государством, и по истечении этого срока». Выражение «другое соответствующее государство» охватывает оба случая, предусмотренные в статье 27, а именно, когда двусторонний договор находился в силе в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом этого правопреемства, и случай, когда он временно применялся в отношении этой территории.

5) Требование о прекращении спустя определенный разумный срок уведомления в пунктах 1 и 2 выдвигается для защиты как нового независимого государства, так и других заинтересованных государств, поскольку внезапное прекращение

временного применения может вызвать административные и прочие трудности. Комиссия отметила, что статья 56 Венской конвенции, которая касается денонсации договора или выхода из него, при рассмотрении проблемы, имеющей аналогичные аспекты, предусматривает предупреждение за двенадцать месяцев. Учитывая характер договоров, о которых обычно идет речь, например торговых договоров, договоров о воздушных перевозках, налоговых договоров и договоров о выдаче преступников, Комиссия сочла, что аналогичный срок предупреждения будет подходящим и 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. Поэтому в *пункте 3* статьи 28 указывается, что, если договором не предусмотрен более краткий срок для его прекращения или не установлена иная договоренность, разумный срок для прекращения временного применения составляет 12 месяцев с момента получения соответствующего уведомления другим государством или другими государствами, временно применяющими договор.

6) На настоящей сессии Комиссия добавила еще одно положение к статье 28, которая излагается в *пункте 4*. В этом пункте указывается, что, если договор не предусматривает иного или не установлена иная договоренность, временное применение многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 26 прекращается, если новое независимое государство уведомляет о своем намерении не становиться участником этого договора. Комиссия сочла, что было бы целесообразно в таком случае продолжать временное применение договора. С другой стороны, поскольку статья не имеет целью полностью охватить все способы прекращения временного применения, то Комиссия не считала необходимым предусмотреть такой случай, когда новое независимое государство устанавливает свой статус участника договора тем, что делает уведомление о правопреемстве. В таком случае временное применение очевидно прекратится.

РАЗДЕЛ 5. НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА, ОБРАЗОВАННЫЕ ИЗ ДВУХ ИЛИ НЕСКОЛЬКИХ ТЕРРИТОРИЙ

*Статья 29*⁴³⁹. Новые независимые государства, образованные из двух или нескольких территорий

1. В случае нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий, применяются статьи 15—28.

⁴³⁹ Проект 1972 года, статья 25.

2. Когда новое независимое государство, образованное из двух или нескольких территорий, считается или становится в силу положений статей 16, 17 или 23 участником договора, который в момент правопреемства государств находился в силе или в отношении которого было дано согласие на обязательность его в отношении одной или нескольких, но не всех указанных территорий, этот договор применяется в отношении всей территории такого нового независимого государства, за исключением случаев, когда:

a) из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории было бы несовместимо с его объектом или целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора;

b) в случае многостороннего договора, не подпадающего под действие пункта 3 статьи 16 или пункта 4 статьи 17, уведомление о правопреемстве ограничивается территорией, в отношении которой этот договор находился в силе в момент правопреемства государств или в отношении которой до этого момента было дано согласие на обязательность этого договора;

c) в случае многостороннего договора, подпадающего под действие пункта 3 статьи 16 или пункта 4 статьи 17, новое независимое государство или другие государства-участники, или, в зависимости от случая, другие договаривающиеся государства договорились об ином; или

d) в случае двустороннего договора, новое независимое государство и другое соответствующее государство договорились об ином.

3. Когда новое независимое государство, образованное из двух или нескольких территорий, становится участником многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 18 и когда при подписании его государством или государствами-предшественниками было выражено намерение распространить этот договор на одну или несколько, но не на все указанные территории, этот договор применяется в отношении всей территории такого нового независимого государства, за исключением случаев, когда:

a) из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора;

b) в случае многостороннего договора, не подпадающего под действие пункта 4 статьи 18, ратификация, утверждение или принятие договора ограничивается территорией или территориями, на которые предполагалось распространить этот договор; или

c) в случае многостороннего договора, подпадающего под действие пункта 4 статьи 18, новое независимое государство и другие государства-

участники или, в зависимости от случая, другие договаривающиеся государства договорились об ином.

Комментарий

1) Статья 29 касается особого случая возникновения нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий, *еще не являющихся государствами в момент правопреемства*. Этот случай следует отличать от случая объединения двух или нескольких *государств* в одно государство, рассмотренного в статье 30 настоящего проекта статей.

2) Лежащие в основе юридические ситуации в момент правопреемства при объединении двух или нескольких государств и при создании государства из двух или нескольких территорий неодинаковы⁴⁴⁰. Государства, которые объединяются в одно государство, уже имеют свои собственные договорные режимы, то есть существующий комплекс договоров, участником или договаривающимся государством в отношении которых является каждое из этих государств от своего собственного имени. Территория же может иметь существующий комплекс договоров, ранее применявшихся к ней управляющей державой, но эти договоры не есть договоры, участником которых она сама является в момент, когда она присоединяется к другой территории или другим территориям для образования государства. Наоборот, они являются договорами, участником которых будет считаться новое независимое государство только после уведомления о правопреемстве в случае многостороннего договора или в результате достижения 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 Камерун⁴⁴¹. Договорное

⁴⁴⁰ Ассоциация международного права говорит о сложном государстве, как о государстве, «образованном из нескольких ранее отдельных государств или территорий», группируя поэтому все союзы или федерации, 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 (op. cit.)*, 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)].

⁴⁴¹ Хотя с 1914 года произошло слияние некоторых из этих территорий, когда северная и южная части Нигерии были объединены, вся территория стала называться «колония и протекторат Нигерия». Затем вся территория была разделена на три района: колония Нигерия и две группы провинций и протекторатов — Северная и Южная. Южная впоследствии была подразделена на Восточную и Западную. В 1951 году Северная, Восточная и Западная группы были переименованы в районы. Несмотря на это объеди-

положение накануне достижения независимости в общих чертах оценивалось следующим образом⁴⁴²: из 78 многосторонних договоров, применявшихся к частям Нигерии до достижения ею независимости, 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 четырем частям Нигерии, 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 переходе договорных прав и обязательств до достижения им независимости и затем уведомило о своем правопреемстве в отношении некоторого числа вышеуказанных многосторонних и двусторонних договоров или признало свое правопреемство в отношении их. Ни в своем соглашении о переходе договорных прав и обязательств⁴⁴³, 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 о сохранении в силе любых договоров, касающихся Нигерии, или признавая его, она, по-видимому, предполагала, что они будут применяться к Нигерии в целом, а не только в рамках соответствующих районов, в отношении которых они применялись до достижения независимости. Оба депозитария⁴⁴⁴ и другие договаривающиеся государства, видимо, согласились с этой точкой зрения, поскольку они также ссылаются просто на Нигерию⁴⁴⁵.

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 — Малакки и Пенанга — и девяти протекторатов. Объединение этих территорий в рамках Федерации началось в 1948 году, поэтому британские договоры после 1948 года применялись в отношении всей Федерации в момент достижения ею независимости; но британские договоры до 1948 года применялись только к отдельным территориям, в отношении которых они были заключены. В соглашении о

передаче договорных прав и обязательств, заключенном Малайей⁴⁴⁶, указывалось лишь на акты, которые могут считаться «имеющими применение к Малайской Федерации или в отношении Малайской Федерации». С другой стороны, в статье 169 конституции⁴⁴⁷, которая касалась полномочий федерального правительства издавать законы для выполнения договоров, предусматривалось, что любой договор, заключенный Соединенным Королевством «от имени Федерации или любой ее части»*, должен рассматриваться как договор между Федерацией и другой заинтересованной страной. Истинная сущность этого положения не ясна. Но на практике ни Федерация, ни депозитарий — в случае многосторонних договоров — по-видимому, не ставили в связь участие Малайи с отдельными районами Малайи, в отношении которых договор применялся ранее⁴⁴⁸. Что касается двусторонних договоров, то практика, информация о которой имеется в распоряжении Комиссии, не показывает ясно, насколько сохранение в силе договоров, заключенных до достижения независимости, было поставлено в связь с отдельными районами, 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 внутрисоюзном праве по отношению к новым территориям; но никакого соглашения о передаче договорных прав и обязательств не было заключено между Соединенным Королевством и Федерацией в отношении этих территорий. В двух заключениях от 1963 года Управления Организации Объединенных Наций по правовым вопросам вступление этих трех территорий в Федерацию рассматривалось как расширение Федерации. Первое заключение 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 международно-правовая личность Малайской Федерации не были затронуты изменениями, которые имели место. Следовательно, Малайзия сохраняет членство Малайской Федерации в Организации Объединенных Наций.

нение, к моменту провозглашения независимости существовали британские договоры, которые применялись к различным частям Нигерии.

⁴⁴² Данные о многосторонних и двусторонних договорах касаются в целом около 300 договоров, действовавших в отношении той или иной части Нигерии в момент достижения ею независимости.

⁴⁴³ Текст см. *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 127 англ. текста, документ A/CN.4/150, приложение № 10.

⁴⁴⁴ Например, запрос Генерального секретаря от 28 февраля 1961 года (*там же*, стр. 117 англ. текста, пункт 96).

⁴⁴⁵ См., например, United States, Department of State, *Treaties in Force...* 1972 (*op. cit.*), pp. 179—180.

⁴⁴⁶ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 76.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, pp. 87—88.

⁴⁴⁸ См. запрос Генерального секретаря от 9 декабря 1957 года, *Ежегодник...*, 1962 год, том II, стр. 112 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 44, и United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, где ссылка делается лишь на Малайю как на одного из участников некоторых из договоров, перечисленных в запросе Генерального секретаря.

Даже если бы рассмотрение конституционных перемен привело к противоположному выводу, а именно к выводу о том, что имело место не расширение существующей Федерации, а слияние в рамках союза или новой федерации, то результат не обязательно был бы иным, как это иллюстрируется случаями Объединенной Арабской Республики и Федеративной Республики Камерун⁴⁴⁹.

Тогда как это заключение касалось правопреимства в отношении членства, второе заключение касалось правопреимства в отношении договора — Соглашения со Специальным фондом. Основное содержание консультации, данной Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам, сводится к следующему:

Как вам известно, целью Соглашения между Соединенным Королевством и Специальным фондом было осуществление 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 (Северного 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 так, несмотря на то, что оперативные планы проектов формально составляют часть Соглашения с Соединенным Королевством согласно пункту 2 статьи 1 этого Соглашения. Хотя Специальный фонд мог бы считать, что Соглашение Соединенного Королевства перешло к Малайзии и что оно продолжает применяться к Сингапуру и Сабаху (Северное Борнео), это вполне могло бы привести к положению, когда два отдельных соглашения стали бы применимыми в рамках этих территорий (то есть Соглашение Соединенного Королевства в отношении уже существующих проектов и, как указано ниже, Соглашение с Малайзией в отношении будущих проектов) — ситуация, которая могла бы вызвать недоразумения и которой, по мере возможности, следует избегать.

Что касается Соглашения между Специальным фондом и Малайей, то оно остается в силе по отношению к государству, известному в настоящее время под названием 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, что Малайское соглашение применяется само по себе и без необходимости в каком-либо обмене письмами к территории, недавно приобретенной этим государством**, и к оперативным планам будущих проектов, если нет каких-либо иных указаний от Малайзии⁴⁵⁰.

Управление по правовым вопросам, таким образом, заключило, что «Малайзия» — это расширенная «Малайя» и что соглашение «Малайя» со Специальным фондом в силу принципа подвижности территориальных 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 Фе-

дерации и «федерации» Эритреи с Эфиопией⁴⁵¹. Более того, этим же принципом, то есть принципом, согласно которому договоры Малайи будут автоматически применяться в отношении дополнительных территорий Сингапура, Сабаха и Саравака, руководствовался, по-видимому, Генеральный секретарь как депозитарий многосторонних договоров. Так, ни в одной из многих записей, касающихся «Малайзии» и содержащихся в документе «*Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария*»⁴⁵², не имеется никакого указания на то, что какой-либо из договоров применяется только в некоторых районах Малайзии.

б) Аналогичным образом, в случае других многосторонних договоров, Малайзия, по-видимому, рассматривалась просто как расширенная Малайя, а договоры — как автоматически применяемые в отношении Малайзии в целом⁴⁵³. 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 как обязательные для этих государств, но не будут распространяться на государства бывшей Малайской Федерации, и что некоторые другие соглашения, касающиеся этих последних государств, пока не будут распространяться на три новых государства⁴⁵⁴.

7) Обстоятельства образования Федерации Родезии и Ньясаленда в 1953 году из колонии Южная Родезия и протекторатов Северная Родезия и Ньясаленд были довольно своеобразными; поэтому этот случай не считается полезным прецедентом, на основе которого можно сделать какие-либо общие выводы в отношении образования государства из нескольких территорий. Причина состоит в том, что британская корона сохранила некоторые остаточные полномочия в отношении внешних связей Федерации, и поэтому нельзя рассматривать данный случай как «правопреемство государств» в обычном смысле слова.

8) Государства, образованные из двух или более территорий, могут также создаваться в виде 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. По-видимому, не существовало договоров, многосторонних или двусторонних, которые применялись до достижения независимости к Ашанти, Северным территориям или Тоголенду и которые не применялись

⁴⁵¹ См. выше, пункт 5 комментария к статье 14.

⁴⁵² United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*.

⁴⁵³ См. *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 41 и 43, документ A/CN.4/210, пункты 53 и 63, и *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 107—108, документ A/CN.4/225, пункты 114 и 115.

⁴⁵⁴ См. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 84 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 371.

⁴⁴⁹ *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1963 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 65.V.3), стр. 163 англ. текста.

⁴⁵⁰ Там же, стр. 178 англ. текста.

бы в то же самое 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 факт подтверждается информацией, содержащейся в документе *Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария*⁴⁵⁵. Что касается двусторонних договоров, то, по-видимому, из девяти договоров Соединенного Королевства, перечисленных в разделе «Гана» в издании Соединенных Штатов Америки *Действующие договоры*, три ранее применялись только к Золотому Берегу, один — только к Золотому Берегу и Ашанти и пять — ко всем четырем частям Ганы.

9) После достижения 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 теперешней территории. В практике Генерального секретаря нет указаний на то, что уведомления Ганы о правопреемстве ограничиваются отдельными районами государства; аналогичным образом в издании Соединенных Штатов Америки *Действующие договоры* нет указаний на то, что какой-либо из девяти двусторонних договоров Соединенного Королевства, указанных как находящиеся в силе по отношению к Гане, ограничен в своем применении теми отдельными районами, в отношении которых они находились в силе до достижения независимости. Комиссия также не нашла какой-либо информации о противоположной практике ни в исследованиях Секретариата о правопреемстве в отношении многосторонних или двусторонних договоров, ни в *Материалах о правопреемстве государств*⁴⁵⁶. Другими словами, по-видимому, существовала презумпция того, что принятие правопреемства Ганой должно было относиться ко всей ее территории, даже если договор ранее мог применяться только в отношении той или иной части нового сложного государства.

10) Сомалийская Республика является унитарным государством, состоящим из Сомали и Сомалиленда. 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. Поэтому 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. Общая позиция

правительства Сомали, по-видимому, заключалась в том, что договоры, если они вообще сохранились в силе, применяются только к районам, к которым они применялись территориально до достижения независимости. Это, безусловно, подтверждается позицией, занятой Сомали в вопросе конвенций МОТ, ранее применявшихся либо к одной из двух территорий, из которых оно составлено, либо к обеим территориям⁴⁵⁷. Существовали две такие конвенции, ранее 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, а 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 вопросе договоров о выдаче преступников, и поэтому оно отказало бы в выдаче лица, находящегося в пределах подопечной территории, если бы этой выдаче требовали согласно бывшему договору о выдаче преступников с Великобританией, применительно по отношению к Британскому Сомали.

11) Вообще Сомали было очень сдержанным в признании правопреемства в отношении договоров, что можно видеть из чрезвычайно малого числа ссылок на Сомали в исследованиях Секретариата. Это также находит свое отражение в том, что оно не признало своего правопреемства в отношении какого-либо из многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь⁴⁵⁸. Что касается этих договоров, то представляет интерес позиция Генерального секретаря в адресованной им Сомали в 1961 году анкете. Он перечислил девять многосторонних договоров, ранее применявшихся в отношении как подопечной территории, так и Британского Сомали, и заявил, что после получения уведомления о том, что Сомали признало себя связанным этими договорами, оно будет рассматриваться как участник в них от своего собственного имени с момента достижения 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, если Ваше правительство признает, что их применение в настоящее время распространяется на всю территорию Сомалийской Республики⁴⁵⁹.

Это заявление, видимо, лишает Сомали возможности уведомить о своем правопреемстве в отношении данных договоров только применительно к той территории, к которой они ранее применялись. Если это так, то можно в свете последую-

⁴⁵⁵ United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*.

⁴⁵⁶ United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.

⁴⁵⁷ См. *Ежегодник, 1962 год*, том II, стр. 119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 106.

⁴⁵⁸ Там же.

⁴⁵⁹ Там же, стр. 118 англ. текста, пункт 103.

щей практики сомневаться в том, что оно по-прежнему отражает позицию Генерального секретаря в отношении возможности правопреемства, ограниченного той 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 территориальный охват договора, который в момент правопреемства был подписан или находился в силе, или на обязательность которого было дано согласие в отношении одной или более, но не всех территорий, образовавших новое независимое государство, когда это государство предпринимает соответствующие шаги с целью участия в договоре.

13) Как видно из наблюдавшейся практики, вопрос территориального охвата разрешался по-разному в каждом отдельном случае. Если, однако, признается, что в отношении нового независимого государства решение этого вопроса зависит от его согласия, то расхождения в практике можно примирить, если предположить, что они лишь отражают различия в намерениях — в пожеланиях — 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 предполагать, что договор применяется только к той, входящей в состав государства территории или территориям, к которым он ранее применялся или на которые он был распространен, если только не выявляется намерение применять его ко всей территории нового независимого государства.

14) Комиссия сочла первый из этих двух возможных случаев более подходящим. Следовательно, настоящая статья, как и соответствующая статья текста проекта 1972 года, сформулирована на основе этого правила. Однако при втором чтении Комиссия сочла необходимым по причинам как точности, так и соответствия с другими положениями части III настоящего проекта статей, дополнить и изменить формулировку текста статьи, принятой в 1972 году.

15) В том виде, в котором *пункт 1* этой статьи был принят на настоящей сессии, он предусматривает, что статьи 15—28 применяются в случае нового независимого государства, образованного из двух или более территорий. Цель этого положения заключается в том, чтобы устранить любые сомнения, которые в противном случае могли бы возникнуть в том, что новое независимое государство, образованное из двух или более территорий, подпадает под те же самые основные прави-

ла, как и любое другое новое независимое государство, в отношении участия в многосторонних или двусторонних договорах или в отношении их временного применения, на основе настоящего проекта статей.

16) Во вступительном предложении *пункта 2* указывается, что, когда новое независимое государство, образованное из двух или нескольких территорий, считается или становится в силу положений статей 16, 17 или 23 участником договора, и в момент правопреемства государств договор находился в силе или было дано согласие на обязательность его в отношении одной или нескольких, но не всех, указанных территорий, договор применяется в отношении всей территории этого государства. В то же время в подпунктах *a—d* содержатся исключения из охвата презумпции «всей территории» в четырех случаях. Первое исключение относится к случаю, когда из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора (*подпункт a*). Второе исключение касается многосторонних договоров, иных чем договоры с ограниченным числом участников. В таком случае новое независимое государство может указать в своем уведомлении о правопреемстве, что применение договора ограничивается территорией, в отношении которой этот договор находился в силе или в отношении которой было дано согласие на обязательность этого договора с момента правопреемства государств (*подпункт b*). И наконец, в отношении многосторонних договоров с ограниченным числом участников и двусторонних договоров презумпция «всей территории» может быть отвергнута в результате договоренности между новым независимым государством и другими заинтересованными государствами или другим заинтересованным государством (*подпункты c и d*). Несмотря на некоторые редакционные изменения, эти четыре исключения в отношении презумпции «всей территории» аналогичны исключениям, содержащимся в тексте проекта 1972 года. Более существенный характер носят изменения, сделанные во вступительном предложении этого пункта, и в частности использование слов «считается или становится в силу положений статей 16, 17 или 23 участником договора» и ссылки не только на договоры, находившиеся в силе в момент правопреемства государств, как это было в тексте проекта 1972 года, но также на договоры, в отношении которых «было дано согласие на обязательность» в этот момент государством-предшественником.

17) *Пункт 3* был добавлен с тем, чтобы распространить презумпцию «всей территории» на случай ратификации, принятия или утверждения новым независимым государством договора, подписанного государством-предшественником, как это предусматривается в статье 18 настоящего проек-

та. Поэтому во вступительном предложении этого пункта указывается, что, когда новое независимое государство, образованное из двух или более территорий, становится участником многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 18 и когда при подписании его государством-предшественником или государствами-предшественниками было выражено намерение распространить этот договор на одну или несколько, но не на все указанные территории, этот договор применяется в отношении всей территории такого нового независимого государства. Три исключения из презумпции, изложенные в подпунктах *a*, *b* и *c*, соответствуют исключениям, содержащимся в соответствующих подпунктах пункта 2, о которых упоминалось выше. Исключение, содержащееся в подпункте *d* пункта 2, не имеет отношения к делу в настоящем контексте, поскольку статья 18 настоящего проекта касается исключительно многосторонних договоров.

ЧАСТЬ IV

ОБЪЕДИНЕНИЕ И ОТДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВ

*Статья 30*⁴⁶⁰. *Последствия объединения государств для договоров, находящихся в силе в момент правопреемства государств*

1. Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства государств в отношении любого из них, продолжает находиться в силе в отношении такого государства-преемника, за исключением случаев, когда:

a) государство-преемник и другое государство-участник или другие государства-участники договорились об ином; или

b) из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

2. Любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с пунктом 1, применяется лишь в отношении той части территории государства-преемника, в отношении которой этот договор находился в силе в момент правопреемства государств, за исключением случаев, когда:

a) в случае многостороннего договора, иного чем относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник делает уведомление о том, что этот договор применяется в отношении всей его территории;

b) в случае многостороннего договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 ста-

тьи 16, государство-преемник и все государства-участники договорились об ином; или

c) в случае двустороннего договора государство-преемник и другое государство-участник договорились об ином.

3. Пункт 2 *a* не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

*Статья 31*⁴⁶¹. *Последствия объединения государств для договоров, не находящихся в силе в момент правопреемства государств*

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, государство-преемник, указанное в статье 30, может путем уведомления установить свой статус в качестве договаривающегося государства в отношении многостороннего договора, который не находится в силе, если в момент правопреемства государств любое государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении этого договора.

2. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, государство-преемник, указанное в статье 30, может путем уведомления установить свой статус в качестве участника многостороннего договора, который вступил в силу после момента правопреемства государств, если в момент правопреемства государств любое государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении этого договора.

3. Пункты 1 и 2 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

4. Если договор относится к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник может установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в отношении этого договора лишь с согласия всех его участников или всех договаривающихся государств.

5. Любой договор, в отношении которого государство-преемник становится договаривающимся государством или участником в соответствии с пунктами 1 или 2, применяется лишь в отношении той части территории государства-преемника, в отношении которой до момента правопреемства государств было выражено согласие на обязательность данного договора, за исключением случаев, когда:

a) в случае многостороннего договора, не относящегося к категории, указанной в пункте 3 ста-

⁴⁶⁰ Проект 1972 года, статья 26.

⁴⁶¹ Новая статья.

тьи 16, государство-преемник указывает в своем уведомлении, сделанном в соответствии с положениями пунктов 1 или 2, что этот договор применяется в отношении всей его территории; или

b) в случае многостороннего договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник и все его участники или, в зависимости от случая, все договаривающиеся государства договорились об ином.

6. Пункт 5 *a* не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия его действия.

Статья 32⁴⁶². Последствия объединения государств для договоров, подписанных государством-предшественником под условием ратификации, принятия или утверждения

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 2 и 3, если до момента правопреемства государств одно из государств-предшественников подписало многосторонний договор под условием ратификации, принятия или утверждения, государство-преемник, указанное в статье 30, может ратифицировать, принять или утвердить этот договор, как если бы оно его подписало, и, таким образом, стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора.

2. Пункт 1 не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора к государству-преемнику было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия его действия.

3. Если договор относится к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник может стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора лишь с согласия всех его участников или всех договаривающихся государств.

4. Любой договор, в отношении которого государство-преемник становится участником или договаривающимся государством в соответствии с пунктом 1, применяется лишь к той части территории государства-преемника, в отношении которой этот договор был подписан одним из государств-предшественников, за исключением случаев, когда:

a) в случае многостороннего договора, не относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник, ратифицируя, принимая или утверждая договор, указывает в своем уведомлении, что этот договор применяется в отношении всей его территории; или

b) в случае многостороннего договора, относящегося к категории, указанной в пункте 3 статьи

16, государство-преемник и все его участники или, в зависимости от случая, все договаривающиеся государства договорились об ином.

5. Пункт 4 *a* не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении всей территории государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия его действия.

Комментарий

1) В данных статьях рассматривается вопрос о правопреемстве государств, образующихся в результате объединения в одно государство двух или нескольких *государств*, которые имели самостоятельную международную правосубъектность в момент правопреемства. Они предусматривают случаи, когда одно государство сливается с другим, даже если международная правосубъектность последнего продолжает оставаться после их объединения. Случай образования нового независимого государства в результате объединения двух или нескольких территорий, еще не являющихся государствами в момент правопреемства, рассматривается отдельно в части III, статья 29. 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 14.

2) Правопреемство государств, рассматриваемое в настоящей статье, не принимает во внимание конкретную форму внутренней конституционной организации, принятую государством-преемником. Объединение может привести к созданию полностью унитарного государства, федерации или какой-либо другой формы конституционного порядка. Иными словами, степень раздельной правосубъектности, сохраненная прежними государствами после их объединения, в рамках конструкции государства-преемника не имеет отношения к действию положений, изложенных в настоящих статьях.

3) В данном случае речь идет только об объединении двух или нескольких *государств* в одно государство, и поэтому ассоциации государств, имеющие характер межправительственных организаций, таких, как, например, Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, ОАГ, Европейский совет, СЭВ и т. д., совершенно не относятся 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

⁴⁶² Новая статья.

расходятся. В том, что касается настоящих целей, достаточно сказать, что с точки зрения правоприменения в отношении договоров ЕЭК, по-видимому, приравнивается к межправительственным организациям. Так, например, статья 234 Римского договора⁴⁶³, несомненно, касается вопросов 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). Другими словами, договоры, заключенные до образования Сообщества, рассматриваются в Римском договоре в контексте сопоставимости договорных обязательств, а не правопреемства государств. То же самое справедливо в отношении документов о создании двух других европейских сообществ⁴⁶⁴. Кроме того, Договор о присоединении от 22 января 1972 года⁴⁶⁵, излагающий условия, согласно которым четыре дополнительных государства могут присоединиться к таким организациям, как ЕЭС и ЕВРАТОМ, касается договоров, заключенных до присоединения государств-кандидатов на основе сопоставимости договорных обязательств, требующих от них приведения существующих договорных обязательств в соответствии 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 правопреемства.

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

⁴⁶³ Договор о создании Европейского экономического сообщества. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 294, p. 17 (текст на французском языке).

⁴⁶⁴ 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).

⁴⁶⁵ Договор, касающийся присоединения Королевства Дании, Ирландии, Королевства Норвегии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии к Европейскому экономическому сообществу и к Европейскому 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, 15th year, No. L. 73, pp. 14—15.

определенно 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-преемник создается в форме федерации, и случаями, когда государство-преемник принимает иную конституционную форму правления; но они стремятся также подчеркнуть, что это различие не имеет большого значения. Среди обычно упоминаемых исторических примеров 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.

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 либо продолжали 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 ненадлежащего выполнения федеральных законодательных функций. Верно и то, что некоторые договоры отдельных государств считались применимыми в отношении федерации в целом. Но представляется, что 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»⁴⁶⁶. Вероятно, не вызовет сомнений то, что

⁴⁶⁶ C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse* (Neuchâtel, Attinger, 1891), p. 439.

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 сохранялось 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 Сальвадору, 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 которых являются эти государства, остаются в силе, если они не противоречат настоящему договору»⁴⁶⁷.

10) Уведомление, сделанное Советским Союзом 23 июля 1923 года, в отношении существующих договоров Российской, Белорусской, Украинской и закавказских республик, вероятно, можно также рассматривать как прецедент 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 догово-

ры 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; фактически это рассматривалось как 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-преемников, то «персональные унии» можно не учитывать, поскольку в отношении них не возникает вопроса о правопреемстве. Они влекут за собой не более чем наличие, иногда почти случайное, у двух государств одного и того же лица в качестве главы государства (например, Великобритания и Ганновер в период с 1714 по 1837 год), и они никаким 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-преемников. 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 обычно упоминаемых случаев реальных уний можно назвать Норвежско-Шведскую унию под шведской короной, просуществовавшую с 1814 по 1905 год, и Датско-Исландскую унию под датской короной, существовавшую с 1918 по 1944 год. В каждом из этих случаев, однако, одно из двух союзных государств (Норвегия и Исландия, соответственно) не являлось независимым государством до образования унии, и эти два прецедента приводятся лишь в связи с разделением частей союзов⁴⁶⁸. Более

⁴⁶⁷ «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.

⁴⁶⁸ Союз Австрии и Венгрии, в результате которого образовалась Австро-Венгерская монархия, является другим приводимым иногда примером, но лишь в отношении влияния разделения частей союза на договоры.

близким примером является недавнее объединение Египта и Сирии в 1958 году и Танганьики и Занзибара в 1964 году.

13) Египет и Сирия, каждое 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 конституции⁴⁶⁹ 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. *Prima facie* поэтому провозглашение и временная конституция определили Объединенную Арабскую Республику 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 раздельную правосубъектность в качестве отдельных единиц Объединенной Арабской Республики.

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) Что касается многосторонних договоров, министр иностранных дел Объединенной Арабской Республики 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 и Сирией с другими странами, остаются в силе в региональных рамках, определенных их заключением, и в соответствии с принципами международного права⁴⁷⁰.

Ответ Генерального секретаря на это сообщение в период существования этого Союза сводился к

⁴⁶⁹ Текст временной конституции Объединенной Арабской Республики см. *The International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 8 (1959), pp. 374—380.

⁴⁷⁰ *Ежегодник.., 1962 год*, том II, стр. 113 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 48.

тому, чтобы считать Объединенную Арабскую Республику участницей всех договоров, сторонами которых являлись Египет или Сирия до образования Союза; он отмечал, приняли ли Египет или Сирия, или обе эти страны меры в отношении данного договора⁴⁷¹ под названием Объединенной Арабской Республики. Что касается режима, предоставленного Объединенной Арабской Республике в отношении членства в Организации Объединенных Наций⁴⁷², то в уведомлении, направленном Объединенной Арабской Республикой 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 Объединенной Арабской Республики 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 действий, которые другие органы Организации Объединенных Наций могут принять на основе нотификации о конституции Объединенной Арабской Республики и ноты от 1 марта 1958 года [нота министра иностранных дел, сообщающая Генеральному секретарю об образовании Объединенной Арабской Республики]⁴⁷³.

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»⁴⁷⁴; и это произошло «без принятия» в ООН 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 продолжила международную правосубъектность Египта и Сирии. Специализированные учреждения *mutatis mutandis* рассмотрели вопрос об Объединенной Арабской Республике аналогичным образом. Что касается МСЭ, то представляется, что Объединенная Арабская Республика рассматривалась как сторона учредительного договора с учетом различных оговорок в отношении Египта и Сирии, которые соответствуют различным оговоркам, содержавшимся ранее в ратификационных грамотах обоих государств⁴⁷⁵.

⁴⁷¹ Там же.

⁴⁷² Там же, стр. 104 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 17—21.

⁴⁷³ Там же, пункт 19.

⁴⁷⁴ Там же, пункт 20.

⁴⁷⁵ *Ежегодник.., 1970 год*, том II, стр. 106, документ A/CN.4/225, пункт 108.

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 Египта⁴⁷⁶. 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, в которых согласно учредительным документам предусматривались общий глава государства и общий орган, ответственные за внешние и, следовательно, договорные отношения Объединенной Республики⁴⁷⁷. Разумеется, учредительные документы предусматривали создание парламента и исполнительного органа союза, которым передавались различные важные вопросы. В отличие от временной конституции Объединенной Арабской Республики 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 Объединенную Республику Танзанию, с момента достижения ими независимости тогда прошло совсем мало времени. Танганьика, которая прежде являлась подопечной территорией, стала независимой в 1961 году; Занзибар, ранее являвшийся колониальным протекторатом, получил независимость и стал членом Организации

⁴⁷⁶ Там же, стр. 154 и 150, документ A/CN.4/229, пункты 147 и 130—131. См. также *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 159—174 и 177, документ A/CN.4/243, пункты 152—175 и 190, и стр. 212—214 и 218, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 149—166 и 181.

⁴⁷⁷ См. «*Treaties and succession of States and governments in Tanzania*», Nigeria Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings (op. cit.)*, paras. 26—28.

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 Объединенную 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 заключения⁴⁷⁸. Она признала возможность того, что некоторые договоры могут оставаться в силе «посредством 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. 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 Объединенной 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)⁴⁷⁹. 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 права⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ См. выше, пункт 2 комментария к статье 9.

⁴⁷⁹ United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, p. 7, foot-note 8.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

Это заявление, за исключением положения о «мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза», соответствует положению 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 Объединенной Арабской Республики; и специализированные учреждения, по-видимому, учитывали прецедент Объединенной Арабской Республики при рассмотрении вопроса об объединении Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию. В любом случае образовавшееся объединенное государство рассматривалось просто как продолжающееся 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 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 присоединения, датой участия Объединенной Республики в этих договорах⁴⁸¹. 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

⁴⁸¹ Например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 года; 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 и торговле ими; Соглашение 1963 года о создании Африканского банка развития и т. д. [см. United Nations, *Multi-lateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, pp. 33, 38, 47, 55, 56, 169, 173, 180, 182, 212].

с названием Танзании он также приводил названия Танганьики и Занзибара вместе с указанием даты их соответствующего принятия в Организацию Объединенных Наций⁴⁸². В других случаях название Танзания 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 гуманитарных конвенций 1949 года и, таким образом, являлась стороной этих конвенций в момент образования Объединенной Республики Танзании⁴⁸³. Занзибар, с другой стороны, не принял никаких мер в отношении договоров, заключенных до вступления в союз. Танзания в настоящее время является стороной этих конвенций, но, видимо, вопрос о том, охватывает ли участие Танзании Занзибар и Танганьика, является все еще нерешенным⁴⁸⁴. Подобным же образом Республика Танганьика, а не Занзибар, стала стороной Парижской конвенции по 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 Конвенции в отношении Занзибара все еще остается нерешенным⁴⁸⁵. 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 ГАТТ⁴⁸⁶. В отношении ФАО Танганьика также до образования союза приняла меры, с тем чтобы стать ее членом, тогда как Занзибар, в прошлом являющийся ассоциированным членом, не принял таких мер. Получив уведомление об объединении этих двух стран в единое государство, Конференция ФАО официально признала, что Объединенная Респуб-

⁴⁸² *Ibid.*, pp. 7 and 189.

⁴⁸³ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 41 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 171.

⁴⁸⁴ См. United States, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, p. 364, foot-note 3.

⁴⁸⁵ *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 59 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 258 и сноска 466.

⁴⁸⁶ Там же, стр. 84 и 86 англ. текста, пункты 373 и 382.

лика Танзания «заменяет бывшее государство-участник Танганьики 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 Танзании⁴⁸⁷. В МСЭ последствия создания союза, видимо, были определены в том же направлении⁴⁸⁸.

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 о сохранении в силе заключенного до получения независимости договора, начатые Танганьикой до объединения, были впоследствии завершены Танзанией. 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 по-

лучения независимости, рассматривались как все еще действующие после образования союза. Во всех этих случаях договоры, заключенные 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; в) 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 соответствующей

⁴⁸⁷ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 40—41 и 44, документ A/CN.4/210, пункты 52 и 70.

⁴⁸⁸ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 107, документ A/CN.4/225, пункты 111—112.

щих 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, подразумеваемой 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 положениями, возникающими в результате создания объединенного государства. В случае таких прецедентов сохранение в силе договора 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 нечто несовместимое 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. Взятые в целом, однако, 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 границ. 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 особое значение в связи с тенденцией государств объединяться в группы, создавая новые формы ассоциации.

28) Следовательно, Комиссия сформулировала норму, закрепленную в статье 30 как соответствующей статье проекта 1972 года, на основе принципа сохранения силы договора *ipso jure*, должным образом ограниченного другими элементами, которые также необходимо принимать во внимание: то есть согласие заинтересованных государств, совместимость договоров, находившихся в силе до объединения государств, с положением, возникшим в результате этого объединения, последствия этого изменения для действия договора и территориальный охват этих договоров в соответствии с их положениями. В целях ясности и точности Комиссия внесла ряд редакционных изменений в соответствующий текст 1972 года, однако нормы, закрепленные в статье в том виде, в каком они приняты на настоящей сессии, по существу аналогичны нормам 1972 года. Однако одно пояснение заключает в себе важный момент по существу. Статья 14 и настоящая статья были составлены таким образом, чтобы ясно выразить, что когда одно государство включается в состав другого и вследствие этого прекращает свое существование, то это подпадает под действие не статьи 14, а настоящей статьи. Комиссия считала, что это в большей степени соответствует принципам современного международного права и что в тех случаях, когда какое-либо государство добровольно объединяется с существующим государством, которое продолжает сохранять свою международную правосубъектность, то лучше обеспечить сохранение силы договоров *de jure*, чем применить норму подвижных договорных границ.

29) После повторного обсуждения Комиссия решила изъять бывший пункт 3, в котором предусматривалось, что пункты 1 и 2 данной статьи «применяются также в том случае, когда государство-преемник* само объединяется с другим государством». Комиссия отметила, что подобный случай фактически относится к двум отдельным и одновременным видам правопреемства государств, каждый из которых должен рассматриваться отдельно в соответствии с нормами настоящего проекта статей, относящегося к объединению государств.

30) Поэтому в *пункте 1 статьи 30* говорится, что, когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, любой договор, находившийся в силе в момент правопреемства государств в отношении любого из них, продолжает находиться в силе в отношении государства-преемника, за исключением случаев, предусмотренных в подпунктах *a* и *b*. В *пункте 1 a* просто оставляется в стороне принцип сохранения силы договора *ipso jure*, когда государство-преемник и другой участник или другие участники договорились об этом. Затем в *пункте 1 b* исключаются из принципа силы договора *ipso jure* случаи, когда из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника будет несовместимо с его объектом и задачами или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

31) В *пункте 2 статьи 30* принимается во внимание элемент территориального охвата. путем обеспечения того, что любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с *пунктом 1*, применяется лишь в отношении той части территории государства-преемника, в отношении которой этот договор находился в силе в момент правопреемства государств. Это общее правило, ограничивающее территориальный охват договоров теми частями территории, в отношении которых они применялись на дату правопреемства государств, допускает, однако, три исключения, перечисленных в подпунктах *a*, *b* и *c* *пункта 2*. Исключение в подпункте *a* дает право государству-преемнику в одностороннем порядке уведомить о том, что данный договор применяется в отношении всей его территории. Для Комиссии это представляется оправданным на основе существующей практики и того, что это способствует эффективности многосторонних договоров. В подпунктах *b* и *c*, относящихся к ограниченным многосторонним договорам и двусторонним договорам, предусматривается, что действие подобных договоров может также быть распространено на всю территорию государства-преемника, когда другие государства-участники или государство-участник договорились об этом. В *пункте 3* исключается из права государства-преемника передача уведомления в соответствии с *пунктом 2 a*, распространяющим применение договора ко всей территории, если это было бы несовместимо с его объектом и задачами или коренным образом изменило бы условия действия договора.

32) Статья 30, подобно соответствующей статье 1972 года, относится только с договорам, находившимся в силе в момент правопреемства государств; Комиссия решила изменить название так, чтобы оно гласило: «Последствия объединения государств в отношении договоров, находящихся в силе в момент правопреемства государств». В то же самое время Комиссия отметила, что вследствие такого ограничения сферы действия

статьи 30 в проекте статей нет положения, которое позволило бы государству-преемнику, образовавшемуся путем объединения государств, стать участником договора или договаривающимся государством в отношении договора, который не был в силе на дату правопреемства, через посредство процедур, аналогичных тем, которые устанавливаются статьями 17 и 18 для новых независимых государств. Придя к выводу, что для подобной разницы в рассмотрении обеих категорий государств-преемников — новых независимых государств и государств, образовавшихся путем объединения государств, — нет веских оснований, Комиссия решила добавить к проекту две новые статьи, *статью 31* и *статью 32*, озаглавленные соответственно «Последствия объединения государств для договоров, не находящихся в силе в момент правопреемства государств» и «Последствия объединения государств для договоров, подписанных государством-предшественником под условием ратификации, принятия или утверждения».

33) *Пункты 1—4 статьи 31* основаны на *пунктах 1—4 статьи 17*. При условиях, аналогичных условиям, применимым к новым независимым государствам, они позволяют государству-преемнику, образованному путем объединения государств, определить посредством подачи уведомления свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в многостороннем договоре, который не был в силе в момент правопреемства государства. Вводная часть и *подпункты a* и *b пункта 5* статьи 31, относящиеся к территориальному охвату, отражают положения вводной части и *подпункты a* и *b пункта 2* статьи 30. *Пункт 6* статьи 31 также отражает положения статьи 30, касающиеся несовместимости с объектом и целями договора и коренных изменений условий действия договора.

34) *Пункты 1—3 статьи 32* основаны на *пунктах 1, 3 и 4 статьи 18*. *Пункт 1* статьи 32 не содержит, однако, оговорки *пункта 1* статьи 18 о том, что своей подписью государство-предшественник выразило намерение распространить договор на территорию, являющуюся объектом правопреемства государств, поскольку такая оговорка явно не относится к объединению государств. *Пункт 2* статьи 18, относящийся исключительно к этому положению, впоследствии был изъят из статьи 32. Положения *пунктов 4* и *5* статьи 32 аналогичны положениям *пунктов 5* и *6* статьи 31.

35) 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 соглашения, достигнутые путем пере-

говоров между заинтересованными государствами. Единообразные нормы, предусматриваемые настоящими статьями, следовательно, направлены на применение равным образом к случаям объединения государств на основе договора. Они превалируют над нормами общего права договора, изложенными в статье 30 Венской конвенции (применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу), в той мере, в какой они могут быть применены иным образом.

Статья 33⁴⁸⁹. Правопреемство государств в случаях отделения частей государства

1. Когда часть или части территории государства отделяются и образуют одно или несколько государств, независимо от того, продолжает ли существовать государство-предшественник:

a) любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства государств в отношении всей территории государства-предшественника, продолжает находиться в силе в отношении каждого образованного таким образом государства-преемника;

b) любой договор, находящийся в силе в момент правопреемства государств в отношении лишь той части территории государства-предшественника, которая стала государством-преемником, продолжает находиться в силе в отношении только этого государства-преемника.

2. Пункт 1 не применяется, если:

a) соответствующие государства договорились об ином; или

b) из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении данного государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

3. Независимо от пункта 1, если часть территории государства отделяется от него и становится государством при обстоятельствах по существу того же характера, которые существуют при образовании нового независимого государства, государство-преемник рассматривается в целях настоящих статей во всех отношениях как новое независимое государство.

Статья 34⁴⁹⁰. Положение, когда государство продолжает существовать после отделения части его территории

Когда после отделения любой части его территории государство-предшественник продолжает существовать, любой договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении государства-предшественника, продолжает находиться в силе в отношении его со-

хранившейся территории, за исключением случаев, когда:

a) достигнута иная договоренность;

b) установлено, что договор относился лишь к той территории, которая отделилась от государства-предшественника; или

c) из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора в отношении государства-предшественника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

Комментарий

1) Эти статьи касаются вопросов правопреемства государств в отношении договоров в случаях, когда часть или части территории государств отделяются и образуют одно или более независимых государств. Ситуации, подпадающие под положения этой статьи, предполагают наличие государства-предшественника и одного или более государств-преемников, а именно нового государства или государств, созданных из части или частей бывшей территории государства-предшественника. Данная статья регулирует влияние подобного правопреемства государств на договоры, сохраняющие юридическую силу в момент правопреемства государств в отношении всей или части территории государства-предшественника с точки зрения:

a) государства или государств-преемников, независимо от того, продолжает ли существовать государство-предшественник (статья 33), и *b)* государства-предшественника, когда оно продолжает существовать (статья 34).

Отделение частей государства, когда государство-предшественник перестает существовать

2) Почти все прецеденты отделения частей государства, когда государство-предшественник переставало существовать, относятся к так называемому «союзу государств». 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 10 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 отделения 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

⁴⁸⁹ Проект 1972 года, статьи 27 и 28.

⁴⁹⁰ Проект 1972 года, статья 28.

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 Великобритании, 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 отделение 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 отделения от унии каждое государство обратилось с идентичными нотификациями к иностранным государствам, в которых оно выражало свое мнение в отношении последствий такого отделения. 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 отделение от унии, безусловно, дает право правительству Его Величества рассмотреть *de novo* договорные обязательства, связывающие Великобританию с унией. 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 уведомлениях.

5) Можно считать, что конец Австро-Венгерской империи в 1918 году представляет собой случай отделения частей союза, поскольку это касается Австрии и Венгрии и других территорий данной империи. В качестве прецедента прекращения существования Австро-Венгерской монархии ос-

ложняется 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 договорам Австро-Венгерской монархии.

6) То же самое различие в подходе к решению этого вопроса со стороны Австрии и Венгрии отражено в исследованиях Секретариата о преемстве 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 *⁴⁹¹.

С другой стороны, создается впечатление, что Австрия ставила вопрос о сохранении юридической силы договора о выдаче преступников, заключенного двуединой монархией со Швейцарией, в зависимости от заключения соглашения с этой страной⁴⁹². Подобно этому, в отношении торговых договоров в исследовании Секретариата содержится следующее замечание: «Поскольку этот вопрос не регулировался конкретными положениями мирного урегулирования, Австрия в целом заняла отрицательную, а Венгрия — положительную позицию в отношении продолжения действия договоров»⁴⁹³. 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

⁴⁹¹ *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 146, документ A/CN.4/229, пункт 115.

⁴⁹² *Там же*, пункт 116.

⁴⁹³ *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 204, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 110.

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 споров⁴⁹⁴.

7) 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 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 отделения от союзов 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,

...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», «Цейлон»), Соединенными Штатами Америки и Францией. В каждом случае отмечается также, что прочие перечисленные в списке страны считают данный договор действительным⁴⁹⁵.

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 договоров с Канадой, Цейлоном, Индией и Южной Африкой), и торговые договоры и соглашения, заключенные Данией в период с 1918 по 1944 год с Австрией, Бразилией, Чехословакией, Финляндией, Грецией, Гаити, Польшей, Румынией, Испанией, СССР и Соединенными Штатами Америки. Семнадцать из двадцати семи перечисленных государств также подтвердили, что эти договоры остаются в силе. Остальные государства, по-видимому, не заняли никакой позиции⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 28—29 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 110—112.

⁴⁹⁵ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 111.

⁴⁹⁶ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть вторая), стр. 204, документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 109.

Что касается многосторонних договоров, то имеется в виду, что после своего отделения от 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; большее 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 число⁴⁹⁷. 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 и Исландия⁴⁹⁸. 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 30. Спустя примерно два с половиной года после образования союза он перестал существовать 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»⁴⁹⁹. Ввиду этого уведомления Гене-

⁴⁹⁷ 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... 1972 (op. cit.)*, pp. 438 et seq.

⁴⁹⁸ 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)*.

⁴⁹⁹ United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, p. 3, foot-note 3.

ральный секретарь установил следующую практику:

Аналогичным образом, 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, осуществленных 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 Республику⁵⁰⁰.

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 существования этого союза.

9) Сирия сделала одностороннее заявление относительно влияния отделения от 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 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» (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 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 организаций⁵⁰¹. Сирия в телеграмме Председателю Генеральной Ассамблеи просто попросила Организацию Объединенных Наций «принять к сведению возобновление членства Сирийской Арабской Республики в Организации

Объединенных Наций»⁵⁰². Председатель, проведя консультации со многими делегациями и убедившись в том, что не существует никаких возражений, разрешил Сирии вновь 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 эту Организацию нового государства. Сохранение права Объединенной Арабской Республики оставаться членом Организации Объединенных Наций после прекращения существования 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 следует из исследования Секретариатом Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения⁵⁰³, Конвенции об охране промышленной собственности⁵⁰⁴ и Женевских гуманитарных конвенций⁵⁰⁵. 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 Секретариатом соглашений в области воздушного транспорта и торговых соглашений подтверждают аналогичную практику⁵⁰⁶.

11) В этой связи часто приводится случай Федерации Мали. Однако факты относительно распада этой недолго существовавшей федерации считаются слишком частными 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 об условиях 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;

⁵⁰² United Nations, *Multilateral Treaties... 1972 (op. cit.)*, p. 3, foot-note 3.

⁵⁰³ См. *Ежегодник...*, 1968 год, том II, стр. 18 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 50—51.

⁵⁰⁴ Там же, стр. 67—68 англ. текста, пункты 296—297.

⁵⁰⁵ Там же, стр. 49—50 англ. текста, пункт 211.

⁵⁰⁶ См. *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 169—174, документ A/CN.4/243, пункты 152—175, и там же, стр. 214, документ A/CN.4/243/Add.1, пункты 161—166.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ См. выше, комментарий к статье 30.

вследствие этого недавно созданная Федерация распалась, просуществовав короткое время, и в ней остался один Судан. Сенегал, государство, которое в действительности 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 необходимыми⁵⁰⁷.

В своем ответе французское правительство заявило, что оно разделяет эту точку зрения. С другой стороны, Мали, которое оспаривало законность отделения от Федерации Сенегала и сохранило название государства Мали, отказывалось 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 случая этой Федерации нельзя сделать каких-либо полезных выводов.

Отделение частей государства, когда государство-предшественник продолжает существовать

12) Когда часть или части территории государства отделяются от него и сами становятся независимыми государствами и государство, из которого они образовались, государство-предшественник, продолжает свое существование без изменений, за исключением уменьшения его территории, результатом отделения является появление нового государства путем передачи территории. 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 *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. Более 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, дого-

воры, 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.

13) 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 точка зрения о том, что она остается связанной договорами, заключенными до отделения Панамы, никогда не подвергалась 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»⁵⁰⁸.

14) Обстоятельства, связанные с прекращением существования Австро-Венгерской империи, уже анализировались в той мере, в какой это касается двуединой монархии как таковой⁵⁰⁹. Поскольку это касалось других территорий империи, этими другими территориями, которые, по-видимому, подпадают под категорию выхода из состава, были Чехословакия и Польша⁵¹⁰. 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.

⁵⁰⁸ См. выше, пункт 3 комментария к статье 15.

⁵⁰⁹ См. выше, пункт 5.

⁵¹⁰ Польша была образована из территорий, ранее находившихся под суверенитетом трех различных государств: Австро-Венгерской империи, России и Германии.

⁵⁰⁷ Там же, стр. 174, документ A/CN.4/243, пункт 176.

15) 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 независимое государство. В 1933 году премьер-министр (г-н де Валери) 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 государствами⁵¹¹.

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 ставил отделившееся государство в положение, которое, как свидетельствует практика, незначительно отличалось от положения государств, получивших независимость в послевоенный период.

16) 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 года⁵¹². Вместе с тем, в случае Бернского союза по охране литературных и художественных произведений, Ирландское свободное государство *присоединилось* к Конвенции, хотя и использовало при этом дипломатические службы Соединенного Королевства для того, чтобы сделать соответствующее уведомление⁵¹³. 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 присоединения⁵¹⁴.

17) 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, которое не несло обязательств и не имело прав *ipso jure* по договорам, заключенным до получения этим государством независимости⁵¹⁵. Видимо, это справедливо также в значительной степени и в отношении двусторонних до-

⁵¹² Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 38—39 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 154—158.

⁵¹³ Там же, стр. 13 англ. текста, пункт 25.

⁵¹⁴ Международная конвенция о борьбе с торговлей белыми рабынями 1910 года и Соглашение о пресечении распространения порнографических изданий 1910 года [United Nations, *Multilateral Treaties...* 1972 (op. cit.), pp. 173 and 185].

⁵¹⁵ См. выше, пункты 4 и 5 комментария к статье 15. См. также Ежегодник..., 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; Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 40, документ A/CN.4/210, пункт 49; Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 86 и далее, документ A/CN.4/225, пункты 24—33.

⁵¹¹ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 15.

говоров⁵¹⁶, 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 Пакистаном аналогичен случаю с Ирландским свободным государством и, как уже было указано в комментарии к статье 15, видимо, представляет собой случай применения принципа *tabula rasa* по отношению к отделению такого государства в том смысле, что оно не несет никаких обязательств в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных его предшественником. При всех обстоятельствах образование Пакистана как независимого государства может в сущности рассматриваться как случай образования нового независимого государства.

18) Выше уже говорилось о присоединении Сингапура к Федерации Малайзии в 1963 году⁵¹⁷. 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 другим 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 договора 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 Сингапуром⁵¹⁸. Таким же образом, в соответствии с данными, содержащимися в документе *Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария*⁵¹⁹, Сингапур по своему усмотрению, точно так же как и другие новые независимые государства, уведомлял или не уведомлял о правопреемстве в отношении многосторонних договоров.

⁵¹⁶ Там же, стр. 130—131 и далее, документ A/CN.4/229, пункты 28—34. См. также *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть вторая), стр. 144—145, документ A/CN.4/243, пункты 11—19, и там же, стр. 185—186, документ 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.

⁵¹⁷ См. выше, пункты 5 и 6 комментария к статье 29.

⁵¹⁸ См. выше, сноска 402. См. также *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 140—141, документ A/CN.4/229, пункт 89.

⁵¹⁹ United Nations, *Multilateral Treaties...*, 1972, (op. cit.).

Новое рассмотрение статей на двадцать шестой сессии

19) Основные положения текста статей 33 и 34 проекта 1972 года можно кратко изложить следующим образом: статья 27 в редакции 1972 года озаглавлена «Распад государства». Она основывалась на предположении, что части государства стали отдельными государствами и что первоначальное государство перестало существовать. Пункт 1 статьи разбит на три подпункта, в которых излагаются следующие правила, которые, по предположению, касаются лишь государств-преемников, то есть тех частей, которые стали отдельными государствами. В соответствии с положениями подпункта *a* любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении всей его территории, сохраняет юридическую силу в отношении каждого из государств-преемников, образовавшихся в результате распада. В соответствии с положениями подпункта *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. В подпункте *c* рассматривается случай распада государства, которое было образовано ранее в результате объединения двух или более государств. В пункте 2 статьи 27 в редакции 1972 года перечислены два исключения из правил, изложенных в пункте 1. Эти исключения изложены в подпунктах *a* и *b*.

20) Статья 28 в редакции 1972 года озаглавлена «Отделение части государства». Она основывалась на предположении, что отделившаяся часть стала отдельным государством, но, в отличие от случая, предусмотренного статьей 27 в редакции 1972 года, государство-предшественник продолжает существовать. В статье 28 в редакции 1972 года изложены два правила, касающиеся договорных обязательств как первоначального государства, так и нового государства, образовавшегося в результате отделения. Первое правило, изложенное во вступительной части пункта 1, касается государства-предшественника. В нем предусматривается, что любой договор, который на дату отделения был в силе в отношении этого государства, продолжает связывать его в отношении сохраняющейся у него территории. Исключения из этого правила перечислены в подпунктах *a* и *b* пункта 1. Второе правило, изложенное в пункте 2, касается государства-преемника. В нем предусматривается, что государство 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 суверенитет.

21) На настоящей сессии Комиссия вновь рассмотрела эти статьи с учетом замечаний прави-

тельств. Из этих замечаний возникли два основных вопроса, в частности в связи со статьей 27 в редакции 1972 года. Первый вопрос заключается в том, достаточно ли различие между «распадом государства» (бывшая статья 27) и «отделением части государства» (бывшая статья 28), для того чтобы оправдать рассмотрение первого как отдельной категории. Если не имеется существенного различия между двумя категориями, правильно ли рассматривать их отдельно в двух статьях? Второй вопрос заключается в следующем: если «распад государства» следует рассматривать как отдельную категорию, должна ли статья основываться на принципе сохранения в силе *ipso jure*, принципе согласия или принципе *tabula rasa*. Даже в том случае, если имеется существенное различие между этими двумя категориями, должно ли из этого автоматически вытекать, что каждая из них должна иметь различные решения?

22) Как видно из комментария к бывшей статье 27 в редакции 1972 года, почти вся практика, относящаяся к распаду государства, приводящему к прекращению его существования, касается «распада» того, что традиционно рассматривалось как союз государств; это подразумевает, что составляющие части союза сохранили определенную правосубъектность во время существования союза. Это понятие лежало в основе различия между распадом и отделением части государства. Однако Комиссия не сохранила в проекте 1972 года понятие «союз государств» ни в отношении статьи 26, ни в отношении статьи 27. Наоборот, в отношении статьи 27, а также в отношении статьи 26, проекта 1972 года понятие «государства» было принято в качестве отправного пункта. Подразумевалось, что в целях статьи 27, а также в целях статьи 26 в редакции 1972 года внутренняя структура государства рассматривалась как не имеющая существенного значения; этот момент четко разъяснялся в проекте 1972 года⁵²⁰. При наличии этого отправного пункта возникает вопрос, имеется ли в современном международном праве какое-либо существенное различие между государством, которое распадается на части, и государством, от которого отделяется часть. Можно было бы сказать, что в обоих случаях государство делится на части.

23) Если встать на чисто теоретическую точку зрения, то, возможно, существует различие между распадом и отделением части государства. В первом случае государство-предшественник перестает существовать; в последнем случае государство-предшественник продолжает существовать после отделения. Это теоретическое различие может иметь последствия в области правопреемства в отношении договоров, но из этого не обязательно следует, что влияние правопреемства государств в обеих категориях случаев должно

быть различным в отношении частей, которые становятся новыми государствами. Иными словами, можно рассматривать новые государства, образовавшиеся в результате распада ранее существовавшего государства, как части, отделенные от этого государства.

24) Независимо от того, имеется ли теоретическое различие между обеими категориями случаев, остается вопрос, следует ли принять в отношении их принцип сохранения договора в силе или принцип *tabula rasa*.

25) Что касается «распада», то еще в 1972 году Комиссия признавала, что по традиции юристы обычно подчеркивали наличие определенной степени возможности осуществления 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. Комиссия сделала вывод о том, что, хотя может иметься некоторое расхождение в практике государств, тем не менее эта 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. Тот факт, что эта ситуация может рассматриваться как «отделение части или частей государства», а не как «распад», не меняет этого основного вывода.

26) В случае выхода из состава государства, практика, имевшая место до образования Организации Объединенных Наций, за исключением одного или двух случаев, свидетельствующих об обратном, подтверждает применение правовой нормы *tabula rasa* в той форме, в какой она излагается в статье 15 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 объ-

⁵²⁰ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 362, документ A/8710/Rev.1, глава II. С, пункт 12 комментария к статье 27.

ясняется большим числом случаев правопреемства государств, с которым 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.

27) Доказательства, которыми располагает практика за все время существования Организации Объединенных Наций, по-видимому, свидетельствуют о том, что, по крайней мере при некоторых обстоятельствах, отделившаяся территория, получающая статус суверенного государства, может рассматриваться как новое независимое государство, к которому в принципе применимы положения настоящего проекта статей, касающиеся независимых государств. Поэтому отделение Восточного и Западного Пакистана от Индии рассматривалось как случай, аналогичный отделению части от государства, результатом которого явилось возникновение Пакистана. Таким же образом, если 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.

28) Основное положение государства, которое продолжает существовать, достаточно ясно, поскольку оно обязательно остается в принципе 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. Территориальный охват конкретного договора, его объект и цель, а также изменение положения в результате отделения являются элементами, которые необходимо принимать во внимание.

29) С учетом вышесказанного Комиссия решила в отношении второго правила статьи 28 проекта 1972 года, что охват этого правила должен ограничиваться случаями, когда отделение происходит при обстоятельствах, которые по существу носят тот же самый характер, что и обстоятельства, существующие в случае образования нового независимого государства. Кроме того, ссылаясь

на положения пункта 1 с статьи 27 проекта 1972 года, Комиссия отметила, что в нем предусматривается случай распада государства, ранее образованного в результате объединения двух или более государств, и поэтому он относится к двум различным и неодновременным случаям правопреемства государств, каждый из которых должен рассматриваться отдельно. Аналогичным образом и в соответствии с решением, которое было принято в исходной ситуации, вытекающей в связи со статьей 30, Комиссия решила опустить из окончательного текста положения пункта 1 с статьи 27 проекта 1972 года.

30) Приняв два решения, о которых упоминается в предыдущем пункте, Комиссия стремилась изложить положения статей 27 и 28 в редакции 1972 года в более ясной и систематизированной форме. Она пришла к выводу, что эти статьи должны быть переделаны с тем, чтобы в одной статье содержались положения, касающиеся государства-преемника, а в другой — положения, касающиеся государства-предшественника.

31) *Статья 33* озаглавлена «Правопреемство государств в случаях отделения частей государств». Как ясно указывается в вступительном положении, статья касается случая, когда часть или части территории государства отделяются и образуют одно или несколько государств, *независимо от того, продолжает ли существовать государство-предшественник*, то есть независимо от того, распалось ли оно, употребляя выражение проекта 1972 года. Поэтому данная статья охватывает как ситуацию, рассматриваемую в бывшей статье 27, так и ситуацию, рассматриваемую в бывшей статье 28, однако она охватывает эти ситуации исключительно с точки зрения государства-преемника. В *подпунктах а и в пункта 1* воспроизводятся, с некоторыми редакционными изменениями, правила, изложенные в соответствующих подпунктах бывшей статьи 27. В *пункте 2* воспроизводятся, также с редакционными изменениями, исключения из тех правил, которые изложены в *пункте 2* бывшей статьи 27.

32) В *пункте 3* предусматривается еще одно исключение из пункта 1. Это исключение касается государств-преемников, которые отделяются от государств-предшественников при обстоятельствах по существу того же характера, что и обстоятельства, при которых создается новое независимое государство. Оно отражает пункт 2 бывшей статьи 28 с уже упомянутыми ограничениями в охвате ситуаций⁵²¹. В отличие от случаев, предусматриваемых в пункте 1, когда государство-предшественник может продолжать существовать или может перестать существовать после правопреемства государств, в случаях, в отношении которых применяется пункт 3, государство-предшественник всегда продолжает существовать. Это подразумевается в идее «зависимости», кото-

⁵²¹ См. выше, пункт 29.

рая является ключевой к понятию «нового независимого государства», как это определяется в пункте 1 f статьи 2.

33) Новый вариант статьи 34 озаглавлен «Положение, когда государство продолжает существовать после отделения части его территории». Как ясно указывается во вводном положении, новый текст касается — так же как и бывшая статья 28 — случая, когда после отделения любой части территории государства государство-предшественник продолжает существовать, но она касается этого случая исключительно с точки зрения государства-предшественника. Вступительная часть нового текста статьи 34 воспроизводит, с некоторыми редакционными изменениями, правила, содержащиеся во вступительной части пункта 1 статьи в редакции 1972 года. В пунктах статьи, обозначенных буквами *a*, *b* и *c*, перечисляются три исключения из этого правила. Пункт *a* соответствует подпункту *a* пункта 1 проекта 1972 года. Пункт *b* соответствует первому предложению подпункта *b* пункта 1 в проекте 1972 года, а пункт *c* соответствует второму предложению этого подпункта.

Статья 35⁵²². Участие в договорах, не находящихся в силе в момент правопреемства государств, в случаях отделения частей государства

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, государство-преемник, указанное в пункте 1 статьи 33, может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве договаривающегося государства в отношении многостороннего договора, который не находится в силе, если в момент правопреемства государств государство-предшественник являлось договаривающимся государством применительно к этому договору в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

2. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, государство-преемник, указанное в пункте 1 статьи 33, может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника многостороннего договора, который вступает в силу после момента правопреемства государств, если в момент правопреемства государств государство-предшественник было договаривающимся государством применительно к этому договору в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

3. Пункты 1 и 2 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении данного государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

4. Если договор относится к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник

может установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в отношении этого договора лишь с согласия всех его участников или всех договаривающихся государств.

Статья 36⁵²³. Участие, в случаях отделения частей государства, в договорах, подписанных государством-предшественником под условием ратификации, утверждения или принятия

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 2 и 3, если до момента правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор при условии ратификации, утверждения или принятия и этот договор, если бы он в момент правопреемства государств находился в силе, применялся бы в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, государство-преемник, указанное в пункте 1 статьи 33, может ратифицировать, принять ли утвердить этот договор, как если бы оно его подписало, и таким образом стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора.

2. Пункт 1 не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении государства-преемника было бы несовместимо с его объектом и целями или коренным образом изменило бы условия действия этого договора.

3. Если договор относится к категории, указанной в пункте 3 статьи 16, государство-преемник может стать участником или договаривающимся государством в отношении этого договора только с согласия всех его участников или всех договаривающихся государств.

Комментарий

1) Как статья 33 в окончательном тексте, так и соответствующая ей статья в проекте 1972 года касаются исключительно договоров, имеющих юридическую силу в момент правопреемства государств. Поэтому государство-преемник в случае отделения части государства не могло бы стать преемником в отношении договора, который не находился в силе в этот момент, путем осуществления процедур, аналогичных процедурам, предусматриваемым положениями статей 17 и 18 для новых независимых государств, процедур, которые Комиссия распространила в статьях 31 и 32 на государства-преемники, образованные в результате объединения государств.

2) На настоящей сессии Комиссия пришла к выводу, что не имеется убедительных доводов в пользу такого различного толкования между двумя категориями государств-преемников, а именно новыми независимыми государствами и

⁵²² Новая статья.

⁵²³ Новая статья.

государствами, образованными в результате объединения государств, с одной стороны, и, с другой стороны, государствами-преемниками в случаях отделения частей государства. Поэтому она подготовила две новые статьи 35 и 36. В *статье 35* увязываются положения статьи 17 со случаем государства-преемника, подпадающим под пункт 1 статьи 33, то есть государства-преемника, образовавшегося в результате отделения части государства. Аналогичным образом в *статье 36* увязываются положения статьи 18 со случаем такого государства-правопреемника.

Статья 37⁵²⁴. Уведомление

1. Любое уведомление в соответствии со статьями 30, 31 и 35 делается в письменном виде.

2. Если уведомление не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему это уведомление, может быть предложено представить полномочия.

3. Если договором не предусматривается иное, то уведомление:

а) препровождается государством-преемником депозитарию или, если нет депозитария, участникам или договаривающимся государствам;

б) считается сделанным государством-преемником с момента получения его депозитарием или, если нет депозитария, с момента получения его всеми участниками или, в зависимости от случая, всеми договаривающимися государствами.

4. Пункт 3 не наносит ущерба какой-либо обязанности депозитария, установленной договором или иным образом, уведомить участников или договаривающиеся государства о полученном уведомлении или о любом связанном с ним сообщении, сделанном государством-преемником.

5. С учетом положений данного договора, такое уведомление или сообщение считается полученным государством, которому оно предназначено, лишь после получения последним соответствующего уведомления депозитария.

Комментарий

1) В целях, которые в известном смысле сравнимы с целями, для достижения которых новое независимое государство может сделать *уведомление о правопреемстве* в соответствии со статьями, содержащимися в части III проекта, в некоторых статьях части IV предусматривается, что государство-преемник может сделать *уведомление*. Это статьи 30, 31 и 35. Однако термин «уведомление» употреблялся в этих статьях в целях поддержания четкого различия между положением новых независимых государств, охватываемых частью III, и положением других государств-преемников, охватываемых частью IV. Тем не менее Комис-

сия сочла, что было бы правильно приспособить положения статьи 21 в целях уведомлений, сделанных в соответствии со статьями части IV.

2) Поэтому в *пунктах 1 и 2* предусматривается, что уведомление в соответствии со статьями 30, 31 и 35 должно представляться в письменной форме и что если оно не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему уведомление, может быть предложено представить полномочия.

3) В *пункте 3а* этой статьи, как и в подпункте *а* статьи 78 Венской конвенции, отмечается, что, если договором не предусматривается иное, уведомление препровождается государством-преемником депозитарию или, если нет депозитария, участникам или договаривающимся государствам.

4) В *пункте 3б* этой статьи устанавливается норма, в соответствии с которой, если договором не предусмотрено иное, уведомление *считается сделанным* государством-преемником в момент, когда оно *получается депозитарием*, или, если нет депозитария, в момент, когда оно *получается всеми участниками* или, в зависимости от случая, *всеми договаривающимися государствами*. Следовательно, если есть депозитарий, то, по аналогии с подпунктами *б* и *с* статьи 16 Венской конвенции, уведомление государства-преемника считается сделанным в момент, когда оно *получается депозитарием*, и именно с этого момента устанавливается правовая связь между уведомляющим государством-преемником и любым другим участником или договаривающимся государством. Если нет депозитария, то, по аналогии с подпунктом *с* статьи 16 и с подпунктом *б* статьи 78 Венской конвенции, уведомление считается сделанным в момент, когда оно *получается всеми участниками* или, в зависимости от случая, *всеми договаривающимися государствами*, и именно с этого момента устанавливается правовая связь между уведомляющим государством-преемником и любым другим участником или договаривающимся государством.

5) В *пункте 4* данной статьи далее предусматривается, что норма, изложенная в пункте 3, не затрагивает никакой обязанности, которую депозитарий может иметь в соответствии с положениями договора или по иным причинам⁵²⁵, информировать участников или договаривающиеся государства об уведомлении или о любом, связанном с последним, сообщении, сделанном государством-преемником.

6) В *пункте 5* данной статьи предусматривается, что, с оговоркой на положения договора, уведомление или любое другое сообщение, связанное с

⁵²⁴ Новая статья.

⁵²⁵ Например, в соответствии со статьей 77 Венской конвенции.

ним, будут считаться *полученными* государством, которому они предназначены, только после того, как это последнее государство было уведомлено депозитарием. Пункт 5 касается уведомления депозитарием и не затрагивает действия пункта 3, который определяет дату передачи уведомления о правопреемстве.

ЧАСТЬ V

ПРОЧИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

*Статья 38*⁵²⁶. *Случаи ответственности государств и начала военных действий*

Положения настоящих статей не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть применительно к последствиям правопреемства государств в отношении какого-либо договора из международной ответственности государства или из начала военных действий между государствами.

*Статья 39*⁵²⁷. *Случаи военной оккупации*

Положения настоящих статей не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении какого-либо договора из военной оккупации территории.

Комментарий

1) Положения статей 38 и 39 представляли собой в проекте статей 1972 года единую статью (статью 51), в которой из общей сферы действия проектных статей исключались три специфических вопроса, а именно: любые вопросы, «которые могут возникнуть в отношении договоров в связи с военной оккупацией территории или международной ответственностью государства или в связи с началом военных действий между государствами». Однако причины исключения вопросов первой категории (вопросов, возникающих из военной оккупации территории) были иными, чем причины исключения вопросов остальных двух категорий.

2) Военная оккупация территории не представляет собой случай правопреемства государств. Хотя она и может оказать влияние на применение права международных договоров, она не имеет никакого влияния на применение права правопреемства государств. Однако она может послужить причиной возникновения проблем, аналогичных проблемам, связанным с правопреемством государств, и это может привести к неправильному пониманию ее подлинного характера в отношении правопреемства государств. Именно в целях избежания любых подобных недоразумений Комиссия сочла желательным особо ис-

ключить из сферы действия проекта статей вопросы, возникающие из военной оккупации территории. С другой стороны, она исключила вопросы двух остальных категорий, указанные в тексте статьи 31, принятом в 1972 году,— вопросы, возникающие из международной ответственности государства или из начала военных действий, но она сделала это по иным причинам.

3) Вопросы, возникающие из международной ответственности государств, были также исключены из Венской конвенции статьей 73. Комиссия, предлагая сделать это исключение в своем окончательном докладе о праве международных договоров, объяснила в комментарии к соответствующей статье⁵²⁸ причины, которыми она руководствовалась. Она считала желательным включить особую оговорку о возможном влиянии международной ответственности государств на применение проекта статей Комиссии для предупреждения любого неправильного толкования взаимосвязи между нормами, регулирующими данный вопрос, и правом международных договоров. Принципы ответственности государства могут оказывать влияние на действие некоторых разделов права международных договоров в условиях совершенно нормальных международных отношений. Таким образом, Комиссия решила, что по соображениям логики, а также для полноты проекта статей желательно включить общую оговорку об ответственности государств. Комиссия далее подчеркнула необходимость формулирования оговорки в самых общих выражениях, чтобы она не казалась предрешающей какие-либо принципиальные вопросы, возникающие в связи с проблемой ответственности государств, кодификацией которой уже занимается Комиссия. Те же самые соображения и возможность влияния норм ответственности государств на применение правопреемства государств сделали, по мнению Комиссии, желательным включение в текст статьи общей оговорки, охватывающей вопросы, возникающие из международной ответственности государства.

4) Вопросы, возникающие из начала военных действий, также были исключены из Венской конвенции статьей 73. Это исключение было предусмотрено в статье 73 не по инициативе Комиссии международного права, а по инициативе самой Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров. По мнению Комиссии, начало военных действий следует рассматривать как совершенно ненормальную ситуацию, и нормы, определяющие его правовые последствия, не должны считаться составной частью общих норм международного права, применимых в нормальных отношениях между государствами. Не оспаривая этой общей точки зрения, Венская кон-

⁵²⁶ Проект 1972 года, статья 31.

⁵²⁷ То же.

⁵²⁸ Статья 69. См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.)*, p. 87

ференция решила тем не менее, что общая оговорка на начало военных действий желательна. Правда, имелаась особая причина для включения этой оговорки в Венскую конвенцию, поскольку в пункте 2 статьи 42 Венской конвенции особо предусматривается, что прекращение или приостановление действия договора «могут иметь место только в результате применения положений самого договора или настоящей Конвенции». Тем не менее Комиссия считала, что в интересах соблюдения единообразия, а также в связи с возможными последствиями начала военных действий для правопреимства в настоящих статьях желательно воспроизвести эту оговорку.

5) Комиссия на текущей сессии пришла к выводу, что различия в причинах исключения из сферы действия проекта вопросов трех категорий, указанных в тексте статьи 31 принятого в 1972 году проекта, должны отразиться как в последовательности положений, относящихся к этому исключению, так и в их формулировке. Что касается последовательности, то Комиссия разделила текст на две статьи. Первая — *статья 38* — посвящена исключительно вопросам, возникающим из международной ответственности государства

или из пачала военных действий между государствами. Вторая — *статья 39* — посвящена исключительно вопросам, возникающим из военной оккупации территории. Что касается формулировки, в английском тексте статьи 38 в соответствии с нормальным стилем редактирования правовых норм в выражении «the provisions of the present articles shall * not prejudice» (положения настоящих статей не предрешают) глагол употреблен в будущем времени, в то время как в статье 39, являющейся утверждением, которое делается во избежание сомнений, использовано выражение «do * not prejudice» (глагол в настоящем времени). Кроме того, выражение, употребляемое в статье 38, — «ни одного из вопросов, которые могут возникнуть применительно к последствиям правопреимства государств в отношении какого-либо договора *» — было заменено в статье 39 выражением «ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении какого-либо договора *», поскольку военную оккупацию территории не следует смешивать с правопреимством государств. Поэтому не может быть и речи о последствиях военной оккупации для правопреимства государств.

Глава III

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

А. Введение

1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР РАБОТЫ КОМИССИИ

86. На своей первой сессии, состоявшейся в 1949 году, Комиссия международного права включила вопрос «Ответственность государств» в список четырнадцати международно-правовых вопросов, которые должны быть кодифицированы. В 1955 году, в результате принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 799 (VIII) от 7 декабря 1953 года, Комиссия назначила г-на Ф. В. Гарсна Амадора Специальным докладчиком по этому вопросу. С 1956 по 1961 год г-н Гарсна Амадор последовательно представил Комиссии шесть хорошо подготовленных докладов об ответственности государств. Комиссия, занимавшаяся в этот период кодификацией других разделов международного права, таких, как арбитражная процедура и дипломатические и консульские сношения и иммунитеты, не смогла в период 1956—1961 годов осуществить кодификацию темы «Ответственность государств», но время от времени (в частности, в 1956, 1957, 1959 и 1960 годах) она проводила известный обмен мнениями общего характера по данному вопросу⁵²⁹.

⁵²⁹ Подробнее об истории рассмотрения вопроса до 1969 года см. *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 254, документ A/7610/Rev.1, глава IV.

87. С 1953 года вопрос о кодификации ответственности государств впервые был поднят в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в 1960 году. Он был рассмотрен в 1961 и 1962 годах Шестым комитетом и Комиссией международного права в рамках программы будущей работы в области кодификации и прогрессивного развития международного права. В ходе этого рассмотрения выявились расхождения во взглядах на подход к вопросу и, в частности, на то, должна ли Комиссия начать с кодификации норм ответственности государства в качестве общего и автономного вопроса или же она должна рассматривать некоторые определенные вопросы международного права, как-то положение иностранцев, стремясь одновременно кодифицировать в данных рамках нормы, нарушение которых приводит к возникновению международной ответственности, и нормы, регулирующие эту ответственность. В конечном итоге было признано как в Генеральной Ассамблее, так и в Комиссии международного права, что речь идет не только о продолжении уже начатых работ, но и о рассмотрении их по воле вопроса, что ответственность государств должна фигурировать среди первоочередных вопросов и что следует принять меры с целью ускорить работу, связанную с его кодификацией. Поскольку г-н Гарсна Амадор более не являлся членом Комиссии, последняя в 1962 году решила, что необ-

ходимо предпринять подготовительную работу до назначения нового Специального докладчика, и поручила эту задачу Подкомиссии по вопросу об ответственности государств, состоящей из 10 членом⁵³⁰.

88. Работа Подкомиссии по вопросу об ответственности государств рассматривалась Комиссией в ходе ее пятнадцатой сессии (1963 год) на 686-м заседании. на основе доклада, представленного г-ном Аго, Председателем Подкомиссии⁵³¹. Все члены Комиссии, которые приняли участие в прениях, заявили о своем согласии с общими выводами, сделанными Подкомиссией, а именно: а) в целях кодификации данного вопроса необходимо предоставить первоочередность определению общих норм международной ответственности государств; б) нельзя упускать из виду опыт и документацию, накопленные в некоторых определенных областях, в частности в области ответственности за ущерб, нанесенный личности и собственности иностранцев; с) необходимо внимательно следить за возможными последствиями эволюции международного права за последнее время для ответственности государств. Члены Комиссии также одобрили рабочую программу, предложенную Подкомиссией. Единодушно одолив доклад Подкомиссии, Комиссия на той же сессии назначила г-на Роберто Аго Специальным докладчиком по вопросу об ответственности государств. Было также решено, что Секретариат подготовит некоторые рабочие документы по этому вопросу⁵³².

89. Решив начать рассмотрение существа вопроса об ответственности государств лишь после рассмотрения права договоров и права специальных миссий, Комиссия не смогла этого сделать до 1969 года. Ранее, в 1967 году, Комиссия в своем новом составе, получив записку об ответственности государств, представленную Спе-

⁵³⁰ Г-н Аго (Председатель), г-н Бриггс, г-н Гро, г-н Хименес де Аречага, г-н Ляхс, г-н де Луна, г-н Паредес, г-н Тункин, г-н Суруока и г-н Ясин.

⁵³¹ *Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 227 англ. текста, документ A/5509, приложение I. Краткие отчеты 2—5-го заседаний Подкомитета и памятные записки, представленные его членами, см. *Ежегодник...*, 1963 год, том II, стр. 228 и 237 англ. текста, документ A/5509, приложение I, добавления I и II.

⁵³² В 1964 году Секретариат подготовил и распространил в соответствии с просьбой Комиссии рабочий документ, содержащий краткое изложение прений, имевших место в различных органах Организации Объединенных Наций, и решений, принятых этими органами (*Ежегодник...*, 1964 год, том II, стр. 125 англ. текста, документ A/CN.4/165), а также краткое изложение решений международных судов по вопросу об ответственности государств (*там же*, стр. 132 англ. текста, документ A/CN.4/169). К каждому из этих двух документов имеется дополнение с последними данными, опубликованное Секретариатом в 1969 году (*Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 129, документ A/CN.4/209, и *там же*, стр. 113, документ A/CN.4/208).

циальным докладчиком⁵³³, подтвердила те указания, которые она дала ему в 1963 году⁵³⁴.

90. В 1969 году, на двадцать первой сессии Комиссии, Специальный докладчик представил свой первый доклад о международной ответственности государств⁵³⁵. В докладе содержался исторический обзор проведенных до тех пор работ по кодификации норм в этой области, а в приложениях к нему воспроизводились наиболее важные официальные и неофициальные документы, подготовленные в ходе предыдущей работы по кодификации как отдельными лицами, так и коллективно⁵³⁶.

91. Как было подчеркнуто Специальным докладчиком при представлении им своего доклада Комиссии⁵³⁷, этот доклад должен был дать Комиссии синтез ее предыдущей работы, чтобы она смогла проанализировать прошлую работу и извлечь из нее информацию, полезную для своей будущей работы, и, прежде всего, чтобы она смогла избежать в будущем тех препятствий, которые в прошлом мешали осуществлению кодификации этого важного раздела международного права.

92. После проведения этого анализа Специальный докладчик напомнил об идеях, которыми руководствовалась Комиссия международного права, начиная с того момента, когда, придя к выводу, что предпринятая ею ранее деятельность не привела ни к какому результату, она постановила возобновить исследование вопроса об ответственности, но с другой точки зрения. В частности, он резюмировал методологические выводы, к которым пришла Подкомиссия об ответственности государств, созданная в 1962 году, и затем сама Комиссия на своих пятнадцатой (1963 год) и девятнадцатой (1967 год) сессиях, выводы, на основании которых она решила дать новый импульс работе по кодификации данного вопроса и попытаться достичь позитивных результатов в соответствии с рекомендациями, сделанными Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2045 (XX), 2167 (XXI), 2272 (XXII) и 2400 (XXIII).

93. Комиссия провела всестороннее обсуждение первого доклада Специального докладчика в ходе ее 1011—1013 и 1036-го заседаний⁵³⁸. Это обсуждение выявило единство взглядов членом Ко-

⁵³³ *Ежегодник...*, 1967 год, том II, стр. 325 англ. текста, документ A/CN.4/196. Записка рассматривалась на 934-м и 935-м заседаниях Комиссии (см. *Ежегодник...*, 1967 год, том I, стр. 225—226 и 226—227 англ. текста).

⁵³⁴ См. *Ежегодник...*, 1967 год, том II, стр. 368, документ A/6709/Rev.1 и Rev.1/Corr.1, пункт 42.

⁵³⁵ *Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 139, документ A/CN.4/217 и Add.1.

⁵³⁶ Список этих документов воспроизводится в докладе Комиссии международного права о работе ее двадцать пятой сессии (*Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, сноска 14).

⁵³⁷ См. *Ежегодник...*, 1969 год, том I, стр. 124—127, 1011-е заседание, пункты 2—19.

⁵³⁸ *Там же*, стр. 124—140 и 282—285.

миссии на наиболее подходящий метод продолжения работы по вопросу об ответственности государств и на критерии, которыми необходимо руководствоваться при разработке различных частей проекта статей, который Комиссия решила подготовить. Выводы Комиссии по этому вопросу были изложены в докладе о работе ее двадцать первой сессии⁵³⁹.

94. Выводы, к которым, таким образом, пришла Комиссия на ее двадцать первой сессии, были одобрены на двадцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи⁵⁴⁰. Общий план исследования данного вопроса, последовательные этапы, предусмотренные для выполнения этого плана, и критерии, которых необходимо придерживаться в отношении различных частей подготавливаемого проекта, в том виде, в котором они были разработаны Комиссией, нашли широкую поддержку со стороны членов Шестого комитета. По докладу этого Комитета Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, напоминая также о своей резолюции 2400 (XXIII), рекомендовала Комиссии продолжить работу по вопросу об ответственности государств.

95. На основании указаний Комиссии международного права и рекомендаций Генеральной Ассамблеи Специальный докладчик приступил к последовательному рассмотрению многочисленных и разнообразных вопросов, которые возникают в связи с этой темой. Он представил Комиссии на ее двадцать второй сессии в 1970 году второй доклад об ответственности государств, озаглавленный «Происхождение международной ответственности»⁵⁴¹. Во введении к этому докладу содержался подробный план работы в первой стадии исследования данного вопроса, то есть стадии, в которой необходимо сосредоточиться на рассмотрении субъективных и объективных условий наличия международно-противоправного деяния. За введением следовала первая глава, посвященная ряду общих принципов, которые регулируют весь этот вопрос в целом. Специальный докладчик представил свой второй доклад на 1074-м и 1075-м заседаниях Комиссии⁵⁴². В то же время он представил вопросник, содержащий некоторые вопросы, по которым он хотел знать мнение членов Комиссии для продолжения своей работы⁵⁴³.

96. На своих 1075, 1076, 1079 и 1080-м заседаниях Комиссия провела общее обсуждение представленного Специальным докладчиком второго

доклада с целью первого его глубокого рассмотрения, оставляя за собой право вернуться к более детальному рассмотрению различных пунктов на следующей сессии⁵⁴⁴. На 1081-м заседании Специальный докладчик резюмировал основные выводы, вытекающие из общего рассмотрения, осуществленного Комиссией, и касающиеся методологических аспектов, проблем по существу и проблем терминологии⁵⁴⁵. Было решено, что третий доклад Специального докладчика и последующие доклады будут посвящены детальному анализу различных условий, которые должны быть выполнены, чтобы какое-либо международно-противоправное деяние можно было рассматривать как совершенное государством и как такое, за которое последнее несет международную ответственность⁵⁴⁶.

97. На двадцать пятой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет в общем признал приемлемыми выводы, к которым пришла Комиссия международного права на ее сессии 1970 года⁵⁴⁷. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года рекомендовала Комиссии продолжить ее работу по вопросу об ответственности государств.

98. На двадцать третьей сессии Комиссии в 1971 году Специальный докладчик представил свой третий доклад, озаглавленный «Международное правонарушение государства как источник международной ответственности»⁵⁴⁸. Этот третий доклад начинался с введения, содержащего различные выводы, к которым пришла Комиссия после рассмотрения второго доклада. За ним следовала первая глава («Общие принципы»), разделенная на четыре раздела (статьи 1—4). Специальный докладчик в этой главе вернулся к вопросам, которые уже были изложены в первой главе его второго доклада, но он внес в этот последний текст поправки и дополнения в свете обсуждений, которые имели место в рамках Комиссии в ходе ее двадцать второй сессии. Он рассматривал следующие вопросы: принцип, в соответствии с которым всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его международную ответственность; условия наличия международно-противоправного деяния; субъекты, способные совершать международно-противоправные деяния; недопустимость ссылки на внутреннее право при квалификации деяния международно-противоправным. Данный доклад заканчивался разделами 1—6 (статьи 5—9)

⁵⁴⁴ Там же, стр. 212—226 и 244—260.

⁵⁴⁵ Там же, стр. 260—265.

⁵⁴⁶ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 359—361, документ A/8010/Rev.1, пункты 70—83.

⁵⁴⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Приложения, пункт 84 повестки дня, документ A/8147, пункты 98—107.

⁵⁴⁸ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 234, документ A/CN.4/246 и Add.1—3. На той же сессии Специальный докладчик представил второе дополнение к своему первому докладу (там же, стр. 227, документ A/CN.4/217/Add.2).

⁵³⁹ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 258—259, документ A/7610/Rev.1, пункты 80—84.

⁵⁴⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Шестой комитет, 1103—1111-е и 1119-е заседания; и там же, Приложения, пункт 86 и пункт 94 в повестки дня, документ A/7746, пункты 86—89.

⁵⁴¹ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 207, документ A/CN.4/233.

⁵⁴² Там же, том I, стр. 206—210 и 212—219.

⁵⁴³ Там же, стр. 206.

второй главы проекта («„Деяние государства” согласно международному праву»), главы, которая в целом должна будет содержать десять разделов, посвященных рассмотрению условий вменения государству, субъекту международного права, деяния, которое может повлечь за собой международную ответственность. В разделах 1—6, включенных в третий доклад, излагаются вводные соображения по вопросу, являющемуся предметом изучения этой главы, а также следующие вопросы: вменение государству поведения его органов; несущественность положения органа в рамках организации государства; вменение государству деяний органов различных государственных институций; вменение государству деяний частных лиц, фактически осуществляющих государственные функции или фактически действующих от имени государства; вменение государству деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией.

99. Рассмотрение условий вменения государству, субъекту международного права, деяния, которое может повлечь за собой международную ответственность, было продолжено и завершено в четвертом докладе Специального докладчика⁵⁴⁹, представленном в 1972 году в ходе двадцать четвертой сессии Комиссии. Этот доклад состоит из разделов 7—10 (статей 10—13) второй главы проекта («„Действие государства” согласно международному праву»). В этих разделах излагаются проблемы, касающиеся вменения государству действий или бездействия органов, превышающих свою компетенцию или действующих в противоречии с предписаниями внутригосударственного права, касающимися их деятельности; проблемы, возникающие в том же контексте по поводу поведения частных лиц, действующих в качестве таковых; проблемы поведения органов другого субъекта международного права; проблемы поведения органов повстанческих движений, элементы структуры которых полностью или частично становятся впоследствии элементами структуры государства.

100. Занятая подготовкой проектов статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, о правопреемстве государств в отношении договоров и о предотвращении преступлений против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой, и наказании за такие преступления, Комиссия из-за недостатка времени не смогла рассмотреть вопрос об ответственности государств ни на своей двадцать третьей сессии (1971 год), ни на своей двадцать четвертой сессии (1972 год). Тем не менее Комиссия включила в свои доклады о работе этих сессий резюме о ходе исследования по вопросу об ответ-

ственности государств, предпринятого Специальным докладчиком⁵⁵⁰.

101. На двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи (1971 год) Шестой комитет признал, что работа Специального докладчика является важным вкладом в дело ускорения подготовки Комиссией статей по данному вопросу⁵⁵¹. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года рекомендовала Комиссии продолжить ее работу по вопросу об ответственности государств, чтобы добиться значительного прогресса в подготовке проекта статей по данному вопросу. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 году некоторые представители в Шестом комитете высказали мнение, что Комиссия международного права должна предоставить самый высокий приоритет исследованию вопроса об ответственности государств⁵⁵², и Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года рекомендовала Комиссии подготовить первый проект статей по вопросу об ответственности государств.

102. В 1973 году на своей двадцать пятой сессии Комиссия в соответствии с рекомендациями Генеральной Ассамблеи предприняла подготовку проекта статей об ответственности государств. В ходе своих 1202—1213-го и 1215-го заседаний Комиссия рассмотрела главу I и разделы 1—3 главы II третьего доклада Специального докладчика, и на своих 1225-м и 1226-м заседаниях она приняла в первом чтении текст статей 1—6 проекта, предложенный Редакционным комитетом, то есть статьи главы I («Общие принципы») проекта (статьи 1—4) и первые две статьи (статьи 5 и 6) главы II («„Деяние государства” согласно международному праву»). Тексты этих статей и относящихся к ним комментариев были воспроизведены в докладе Комиссии о работе ее двадцать пятой сессии⁵⁵³.

103. Ограничение охвата настоящего проекта статей ответственностью за международно-противоправные деяния, различие, проводимое между так называемыми «первичными» и «вторичными» нормами, и индуктивный метод, которому следовали Специальный докладчик и Комиссия международного права при подготовке этого проекта статей, были одобрены большинством представителей, участвовавших в прениях Шесто-

⁵⁵⁰ *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 414, документ A/8410/Rev.1, глава III, раздел C; *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 399, документ A/8710/Rev.1, глава IV, раздел B.

⁵⁵¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Приложения*, пункт 88 повестки дня, документ A/8537, пункты 137 и 138.

⁵⁵² *Там же, двадцать седьмая сессия, Приложения*, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 195.

⁵⁵³ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, глава II, раздел B. Текст статей воспроизводится также ниже, в разделе B, 1.

⁵⁴⁹ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 87, документ A/CN.4/264 и Add.1.

го комитета в ходе двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи⁵⁵⁴. В целом положения проекта, принятым Комиссией в 1973 году, также была дана положительная оценка. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года (пункты 3 b и 3 c) рекомендовала Комиссии продолжить на своей двадцать шестой сессии в первоочередном порядке свою работу над вопросом об ответственности государств с учетом мнений и предложений, упомянутых в резолюциях 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2400 (XXIII), 2926 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, с целью подготовки первого проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, а также предпринять в должное время отдельное исследование вопроса о международной ответственности за вредные последствия других видов деятельности⁵⁵⁵.

104. На текущей сессии Комиссия продолжила рассмотрение главы II («„Деяние государства“ согласно международному праву») проекта, то есть положений об условиях вменения государству, субъекту международного права, деяния, которое может явиться источником международной ответственности. В ходе своих 1251—1253-го и 1255—1263-го заседаний она рассмотрела разделы 4—6 главы II третьего доклада Специального докладчика и направила в Редакционный комитет статьи, содержащиеся в этих разделах. На своем 1278-м заседании Комиссия рассмотрела текст статей 7—9, предложенный Редакционным комитетом, и приняла в первом чтении текст этих статей.

105. Рассмотрение третьего доклада Специального докладчика было, таким образом, закончено. На своей двадцать седьмой сессии Комиссия продолжит рассмотрение этой темы с того момента, на котором она остановилась на настоящей сессии. Таким образом, она изучит, во-первых, на основе соответствующих разделов, содержащихся в четвертом докладе Специального докладчика, еще не рассмотренные вопросы, входящие в рамки главы II проекта. Затем Комиссия рассмотрит объективный элемент международно-противоправного деяния, то есть главу III («Нарушение международного обязательства») проекта, разработкой которой Специальный докладчик занимается в настоящее время.

106. Текст всех статей проекта об ответственности государств, принятых Комиссией до настоящего момента, а также текст статей 7—9 и относящихся к ним комментариев, принятых в ходе настоящей сессии, воспроизводится ниже для информации Генеральной Ассамблеи⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Приложения, пункт 89 повестки дня, документ A/9334, пункты 25—58.

⁵⁵⁵ Что касается выполнения Комиссией этой последней рекомендации Генеральной Ассамблеи, см. ниже, пункт 163.

⁵⁵⁶ См. ниже, раздел В, 1 и 2.

2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ СТАТЕЙ⁵⁵⁷

а) Форма проекта

107. Вопрос об окончательной форме, которую примет кодификация норм об ответственности государств, должен, конечно, быть решен позже, когда Комиссия завершит изучение данного проекта. Тогда Комиссия, в соответствии со своим положением, сформулирует рекомендацию, которую она сочтет необходимой. Не предпринимая этой рекомендации, Комиссия постановила придать своему исследованию вопроса об ответственности государств форму *проекта статей*, как это особо рекомендовалось Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 2780 (XXVI), 2926 (XXVII) и 3071 (XXVIII). Комиссия также считает, что составление проекта статей является наиболее эффективным методом установления и развития норм международного права, касающихся ответственности государств. Подготавливаемый проект статей составляется в форме, которая позволит ему стать основой для заключения конвенции, если будет принято такое решение.

б) Сфера применения проекта

108. Комиссия намеревается, как и в отношении других вопросов, кодификацию которых она приняла в прошлом, ограничить в настоящее время свое исследование по вопросу о международной ответственности вопросами *ответственности государств*. Тем не менее она отнюдь не недооценивает важность исследования вопросов, касающихся ответственности других субъектов международного права, помимо государств; но настоятельная необходимость обеспечения ясности проводимого исследования и органическая структура ее проекта заставляют ее отложить исследование этих других вопросов.

109. Рассматриваемый проект статей касается лишь ответственности государств за *международно-противоправные деяния*. Комиссия полностью признает важность других вопросов — помимо тех, которые касаются ответственности за международно-противоправные деяния, — которые связаны с обязанностью возмещения убытков от возможных вредных последствий осуществления некоторых видов правомерной деятельности (в частности, таких, которые по своей природе связаны с известным риском). Однако Комиссия придерживается мнения, что эта вторая категория проблем должна рассматриваться отдельно

⁵⁵⁷ Приводимые здесь общие соображения вытекают, в частности, из выводов и решений, принятых Комиссией в 1963 году в ходе рассмотрения доклада Подкомиссии об ответственности государств и в 1969, 1970 и 1973 годах в ходе рассмотрения первого, второго и третьего докладов Специального докладчика г-на Роберта Аго. Они представляют собой основу текущей работы по подготовке проекта статей об ответственности государств.

от первой. Вследствие совершенно иного основания так называемой ответственности за связанные с риском причинения ущерба действия и совершенно иного характера норм, которые ее предусматривают, а также вследствие ее содержания и форм, в которых она может проявляться, совместное рассмотрение этих двух вопросов лишь усложнило бы понимание и того, и другого. Обязанность брать на себя возможный риск, связанный с осуществлением деятельности, закономерной самой по себе, и обязанность нести ответственность — которая не обязательно ограничивается возмещением убытков — за последствия нарушения юридического обязательства — отнюдь не одно и то же. Лишь в силу относительной бедности юридического языка для обозначения как первого, так и второго понятия используется обычно один и тот же термин. В свете этих соображений и во избежание какой-либо двусмысленности Комиссия, откладывая решение вопроса об окончательном заголовке настоящего проекта статей — вопроса, который будет рассмотрен позднее, — хотела бы подчеркнуть, как она уже уточнила, что выражение «ответственность государств», которое фигурирует в заголовке проекта статей, должно означать лишь ответственность государств за международно-противоправные деяния⁵⁵⁸.

110. Само собой разумеется, тот факт, что данный проект статей об ответственности государств ограничивается лишь ответственностью за международно-противоправные деяния, не должен помешать Комиссии приступить к отдельному изучению в должное время вопроса об ответственности за вредные последствия некоторых видов деятельности, не запрещенных международным правом, как это было рекомендовано Генеральной Ассамблеей в пункте 3 с постановляющей части резолюции 3071 (XXVIII). Речь идет о том, чтобы не включать в один и тот же проект два вопроса, которые, несмотря на известное внешнее сходство и некоторые общие черты, совершенно различны. Именно в силу соображений такого порядка Комиссия сочла особенно необходимым сформулировать принципиальное определение, излагаемое в первой статье настоящего проекта, таким образом, чтобы, с одной стороны, источником международной ответственности признавалось международно-противоправное деяние, а с другой — чтобы это определение не могло быть истолковано как автоматически исключающее наличие другого возможного источника «ответственности».

111. Международная ответственность имеет аспекты, весьма значительно отличающиеся от аспектов других вопросов, которые до настоящего времени являлись объектом кодификации Комиссии. Комиссия обычно в рассматривавшихся ею

проектах занималась определением норм международного права, которые в той или иной сфере межгосударственных отношений предусматривали определенные обязательства государств и которые в известном смысле можно назвать «первичными». Приступая к рассмотрению вопроса об ответственности, Комиссия, с другой стороны, старается установить другие нормы, которые в противоположность первым можно назвать «вторичными», поскольку эти нормы имеют целью определить правовые последствия невыполнения обязательств, предусмотренных «первичными» нормами. Поэтому, занимаясь подготовкой настоящего проекта статей, Комиссия намеревается сосредоточить свое исследование на установлении *норм, которые регулируют ответственность*, проводя при этом четкое разграничение между этой задачей и той, которая заключается в установлении норм, возлагающих на государства обязательства, нарушение которых может повлечь за собой ответственность. Комиссия считает это четкое разграничение необходимым для того, чтобы нарисовать ясную картину эволюции вопроса о международной ответственности и позволить рассмотреть этот вопрос в целом.

112. Необходимость принимать во внимание содержание, природу и сферу применения обязательств, возлагаемых на государства «первичными» нормами международного права, и на этой основе проводить различие между различными категориями международных обязательств выявится, наверное, при рассмотрении объективного элемента международно-противоправного деяния. Если мы хотим иметь критерий оценки серьезности международно-противоправных деяний и определения последствий, которые должны быть им приписаны, необходимо, без сомнения, принять во внимание совершенно другое значение, которое будет иметь для международного сообщества соблюдение некоторых обязательств — например, таких, которые относятся к поддержанию мира, — по сравнению с соблюдением других обязательств, а именно в связи с содержанием первых. Нужно также учитывать необходимость проведения различия между одними обязательствами и другими в связи с целями, которые они преследуют, и результатом, на достижение которого они направлены, если мы хотим быть в состоянии в каждом конкретном случае определить, имеется ли налицо или нет нарушение международного обязательства, и установить в случае необходимости, в какой момент было совершено международно-противоправное деяние. В должное время будут выявлены эти различные аспекты. Однако при этом не следует упускать из виду тот важный факт, что установление нормы и содержания обязательства, которое она предусматривает, — это одно, а установление того, было ли нарушено это обязательство, и если да, то каковыми должны быть последствия этого нарушения, — это другое. Только второй аспект является частью сферы ответственности как тако-

⁵⁵⁸ См. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункт 38.

вой. Поощрение смешения этих понятий привело бы к возникновению препятствий, которые еще раз могли бы помешать осуществиться надежде на успех кодификации норм по данному вопросу. Подтверждением этого является опыт прошлого.

113. Что касается настоящего проекта статей, то Комиссия ставит себе целью кодифицировать нормы, которые в *общем* регулируют ответственность государств за международно-противоправные деяния, а не только ответственность за деяния некоторых конкретных категорий, таких, как деяния, причинившие ущерб личности или имуществу иностранцев. Международная ответственность государств есть результат ситуации, которая создается в результате нарушения не только определенных международных обязательств, независимо от того, устанавливается ли последнее нормами, регулирующими данный конкретный вопрос, или же нормами, регулирующими какой-либо другой вопрос. Поэтому данный проект статей касается *общих норм международной ответственности государства за международно-противоправные деяния*, то есть норм, которые регулируют всю совокупность новых правоотношений, могущих возникнуть в результате международно-противоправного деяния государства, независимо от конкретной сферы, к которой относится нарушенная этим деянием норма.

с) Структура проекта

114. В общем структура рассматриваемого проекта статей соответствует, без ущерба для будущих решений Комиссии по данному вопросу, плану исследования международной ответственности государств, который Комиссия приняла в ходе своих предыдущих сессий на основании предложений, выдвинутых Специальным докладчиком. Поэтому разработка проекта будет насчитывать две отдельные основные фазы. В общем можно сказать, что первая из них будет касаться происхождения международной ответственности, а вторая — содержания этой ответственности. Или, если говорить более конкретно, речь идет, во-первых, об определении того, на основании каких данных и при каких обстоятельствах можно установить в отношении какого-либо государства наличие международно-противоправного деяния как источника международной ответственности, и, во-вторых, об определении последствий, которые в соответствии с международным правом, вытекают при различных обстоятельствах из международно-противоправного деяния; целью этих определений является установление содержания, формы и объема международной ответственности. После выполнения этих двух важных задач Комиссия могла бы, может быть, решить, целесообразно ли добавить к проекту третью часть, чтобы рассмотреть в этой последней некоторые проблемы, касающиеся того, что

было определено как «осуществление» («*mise en oeuvre*») норм международной ответственности государства, а также вопросы, относящиеся к урегулированию споров по поводу применения норм, касающихся ответственности.

115. В этих общих рамках первая задача, которую следует выполнить с целью выработки проекта статей, посвященного вопросу об ответственности государств за международно-противоправные деяния, заключается в разработке основополагающих принципов. После выработки этих принципов необходимо рассмотреть весь комплекс вопросов, которые возникают в связи с субъективным элементом международно-противоправного деяния, то есть в связи с возможностью вменения какого-либо определенного поведения (действия или бездействия) государству, субъекту международного права, и, таким образом, квалификации этого поведения в соответствии с международным правом деяния государства. Затем надо будет решить вопросы, которые возникают в связи с объективным элементом международно-противоправного деяния; иными словами, необходимо установить, при каких обстоятельствах поведение, присваиваемое государству, должно рассматриваться как деяние, представляющее собой нарушение международно-правового обязательства. Таким образом, могут быть выполнены условия квалификации какого-либо деяния государства международно-противоправным, являющимся в качестве такового источником ответственности государства в межгосударственном плане. Затем будут изучены вопросы, возникающие в связи с возможным участием нескольких государств в противоправном деянии, и вопрос о возможной ответственности государства за международно-противоправное деяние другого государства. Затем будут рассмотрены вопросы, возникающие в связи с различными обстоятельствами, наличие которых, может быть, может устранить характер противоправности поведения, приписываемого государству. После этого можно будет перейти ко второму этапу работы, касающемуся содержания, форм и объема международной ответственности.

116. В свете вышесказанных соображений *глава I* проекта статей посвящается «общим принципам». Прежде всего она определяет основополагающий принцип, согласно которому любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его ответственность (*статья 1*). Затем в этой главе излагается другой принцип, который тесно связан с первым и согласно которому каждое государство может рассматриваться с точки зрения международного права как совершившее международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность (*статья 2*). Затем логически следует принцип, отражающий оба элемента, субъективный и объективный, наличия международно-противоправного деяния государства (*статья 3*).

Данная глава заканчивается определением четвертого общего принципа, а именно принципа, согласно которому внутреннее право государства неприменимо при квалификации какого-либо деяния этого государства международно-противоправным (статья 4). Текст этих положений был в предварительном порядке принят Комиссией в 1973 году в ходе ее двадцать пятой сессии⁵⁵⁹.

117. Глава II («Деяние государства согласно международному праву») проекта посвящена субъективному элементу международно-противоправного деяния и, следовательно, определению условий, при которых определенное поведение может рассматриваться с точки зрения международного права как «деяние государства». После вводного комментария, содержащего предварительные соображения, целью которых является учет некоторых трудностей теоретического порядка и утверждение, в любом случае, автономии международного права в данном вопросе, в этой главе содержится целый ряд норм в виде отдельных статей. Во-первых, целью этих норм является установление того, чье поведение может рассматриваться с точки зрения международного права как деяние государства. В этой связи речь идет прежде всего о поведении органов государства, являющихся в данном случае основной категорией: под этими органами подразумеваются считающиеся таковыми с точки зрения внутреннего права этого государства. Затем рассматривается поведение некоторых других органов или лиц, не являющихся, строго говоря, элементом организации государства, но поведение которых считается с точки зрения международного права деянием государства. Во-вторых, необходимо будет в этом общем контексте решить вопрос о том, можно ли вменять государству, с точки зрения международного права, из всех этих видов поведения те, которые имели место при особых условиях. И наконец, в-третьих, рассмотрение завершается отрицательно путем установления норм, указывающих виды поведения, вменение которых государству исключается, и рассмотрением того, каким может быть с точки зрения международного права положение государства в отношении таких видов поведения.

118. В ходе своих двадцать пятой и двадцать шестой сессий Комиссия рассмотрела *вводный раздел* главы II и ее первые пять статей. Эти статьи образуют лишь часть положений, которые должны содержаться в данной главе проекта. В первой статье этой главы (статья 5) определяется норма, которая является в этой сфере отправной точкой: норма, в соответствии с которой действие или бездействие может приниматься во внимание, с целью вменения его государству в качестве международно-противоправного деяния, если оно было совершено каким-либо органом государства, то есть органом, имеющим этот статус в соот-

ветствии с внутренним правопорядком этого государства и действовавшим в данном случае в качестве такового. Вторая статья (статья 6) уточняет как неизбежное следствие этой нормы, что данный орган может принадлежать к той или иной из основных категорий государственных властей, что его функции могут касаться международных отношений или же носить чисто внутренний характер и что этот орган может занимать либо вышестоящее, либо нижестоящее положение в иерархии организации государства без того, чтобы это имело какое-либо значение для вменения поведения такого органа государству. Третья статья (статья 7) касается вменения государству, субъекту международного права, поведения органов не самого государства, а других организаций, уполномоченных в силу внутреннего права государства осуществлять некоторые функции государственной власти (административно-территориальные подразделения, организации, которые не входят в состав самой структуры государства или какого-либо административно-территориального подразделения). В четвертой статье (статья 8) говорится о вменении государству, по-прежнему в целях определения его международной ответственности, поведения лиц или группы лиц, которые с формальной точки зрения лишены статуса органов государства или одного из организаций, о которых говорится в статье 7, но фактически действовали от имени государства или фактически осуществляли при известных обстоятельствах функции государственной власти. Наконец, пятая статья (статья 9) определяет условия вменения государству деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией⁵⁶⁰.

119. Вторая и третья группы вопросов, которые поднимает глава II проекта, изучаются Специальным докладчиком в его четвертом докладе, еще не рассмотренном Комиссией. В разделе 7 данного доклада (статья 10) в основном рассматривается весьма спорный вопрос вменения государству поведения органа, который превысил свою компетенцию или действия которого противоречили полученным им особым указаниям или общим предписаниям относительно осуществления его деятельности. Там также рассматривается ситуация, которая может возникнуть, когда какое-либо лицо продолжало действовать в качестве органа, хотя оно фактически, если не формально, утратило это качество. В разделе 8 (статья 11) в принципе исключается, поскольку это касается ответственности государств, возможность вменения государству, в соответствии с

⁵⁶⁰ Текст всех этих статей воспроизводится ниже, в разделе В, 1 настоящей главы. Что касается текста статей 5 и 6 и относящихся к ним комментариев, принятых Комиссией на ее двадцать пятой сессии, см. *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, глава II, раздел В, а что касается текста статей 7—9 и относящихся к ним комментариев, принятых в ходе настоящей сессии, см. ниже, раздел В, 2 настоящей главы.

⁵⁵⁹ См. выше, пункт 102 и сноска 553.

международным правом, поведения частных лиц, действовавших в качестве таковых, а затем изучается вопрос о том, в каком смысле и при каких условиях можно тем не менее рассмотреть возможность наличия международно-противоправного деяния государства в результате определенного поведения частных лиц. В разделе 9 (*статья 12*) изучается вопрос о том, можно ли вменить государству действия или бездействие органов другого субъекта международного права (государства, международной организации, повстанческого движения, имеющего международную правосубъектность), действующего на его территории, или же данное поведение должно быть вменено лишь другому указанному субъекту. В этом же контексте Специальный докладчик рассматривает в разделе 10 (*статья 13*) конкретный вопрос вменения государству с обратной силой деяний органов победоносного повстанческого движения.

120. После рассмотрения вышеуказанных разделов четвертого доклада Специального докладчика Комиссия закончит изучение условий, позволяющих рассматривать какое-либо определенное поведение как «деяние государства», чтобы установить, в случае необходимости, возлагаемую на него международную ответственность. После этого надо будет перейти к *главе III*, посвященной рассмотрению различных аспектов того, что называется объективным элементом международно-противоправного деяния: нарушение международного обязательства. Специальный докладчик в своем пятом докладе сперва рассмотрит в разделе, посвященном вводным соображениям, аналогичном первому разделу главы II, общие вопросы, которые возникают в связи со вторым элементом международно-противоправного деяния. После этих соображений Специальный докладчик перейдет к особому рассмотрению важнейшего вопроса о том, влияет ли нет источник нарушенного международно-правового обязательства (возникающего из международного обычного права, договорного права или иных правовых норм) на определение нарушения как международно-противоправного деяния. Затем будут рассмотрены различные проблемы, связанные с определением различных категорий нарушений международных обязательств. Именно в этих рамках возникает, прежде всего, важный вопрос о том, нужно ли в настоящий момент допускать существование различия, основанного, как было указано, на значении для международного сообщества нарушенного обязательства, и нужно ли в результате этого определять в действующем международном праве отдельную и более серьезную категорию международно-противоправных деяний, которые, может быть, могут быть квалифицированы как международные преступления. Другой вопрос, который возникает в этом плане,— это вопрос о необходимости проведения различия между нарушением обязательства, требующего от государства определенного поведе-

ния, и нарушением обязательства, требующего лишь следить за тем, чтобы не произошло определенных событий (противоправные деяния, связанные с поведением, и противоправные деяния, связанные с недопущением известных событий). В дальнейшем Специальный докладчик перейдет к изучению различных видов нарушения, в зависимости от того, является ли нарушенное обязательство таким, которое требует особо определенного действия или бездействия, или же таким, которое, как правило, требует обеспечения определенного результата без указания способов, с помощью которых данный результат должен быть достигнут. В этих рамках будет рассматриваться значение так называемого требования исчерпания местных средств правовой защиты, в частности, для того чтобы можно было констатировать нарушение некоторых обязательств, касающихся режима иностранных частных лиц. Затем будут рассмотрены различные вопросы, связанные с определением *tempus commissi delicti* (момента совершения правонарушения), как в отношении требования, согласно которому обязательство, нарушение которого утверждается, должно было быть в силе в момент, когда наблюдалось поведение, осуществившее данное нарушение, так и в отношении случаев, когда деяние государства представляет собой ситуацию, имеющую постоянный характер или являющуюся суммой ряда различных и последовательных действий. После решения этих вопросов (вышеприведенное перечисление не является ни полным, ни показательным для окончательного порядка очередности)— как уже было указано — еще останутся нерешенными некоторые особые проблемы: например, проблемы возможности параллельного вменения международно-противоправного деяния более чем одному государству в связи с одной и той же конкретной ситуацией; а также проблема возможности вменения государству ответственности, при некоторых обстоятельствах, за международно-противоправное деяние, совершенное другим государством. Подобные проблемы могут явиться предметом другой главы. Другая глава, посвященная детальному изучению различных обстоятельств, исключаяющих противоправность (форс-мажор или непредвиденные обстоятельства, согласие государства, которому нанесен ущерб, законные осуществленные санкции, самооборона, чрезвычайное положение и т. д.), а также возможных обстоятельств, смягчающих тяжесть противоправного деяния, позволит затем дополнить первую часть рассмотрения ответственности государств за международно-противоправные деяния. После этого Комиссия перейдет ко второму этапу: этапу изучения содержания, видов и степеней международной ответственности.

121. Комиссия сочла более целесообразным отложить решение вопроса о том, следует ли преподать проекту статей об ответственности государств статью, в которой давались бы определе-

ния, или статью, в которой перечислялись бы вопросы, не охватываемые проектом. Когда разработка решений, касающихся различных пунктов, продвинется дальше вперед, будет виднее, являются ли подобные предварительные положения действительно необходимыми в общей структуре проекта или нет. Следует избегать определений или формулировок, установленных на начальных этапах работы и могущих предопределить решения, которые должны быть приняты позднее. В ходе разработки первой части изучаемого проекта основой работы будет общее понятие ответственности, причем под этим термином будет подразумеваться совокупность новых правоотношений, которые могут возникнуть в различных случаях в результате совершения каким-либо государством международно-противоправного деяния. Комиссия должна будет позднее решить, например, могут ли такие отношения возникать только между вышеуказанным государством и государством, которому был причинен вред, или также между первым из этих государств и другими субъектами международного права, или, может быть, даже между ним и всем международным сообществом в целом. До тех пор Комиссия ограничится объяснением смысла используемых терминов, когда это будет необходимо, в комментариях к статьям.

122. Наконец, Комиссия признала, что вопрос о международной ответственности является одной из таких областей, в которых прогрессивное развитие права может сыграть чрезвычайно важную роль, особенно — как это наглядно показал Специальный докладчик — если это касается разграничения различных категорий международных правонарушений, а также содержания и объема ответственности. Однако Комиссия желает особо подчеркнуть, что, по ее мнению, установление сравнительного удельного веса прогрессивного развития права, с одной стороны, и кодификации уже признанных принципов — с другой, не может основываться на каком-либо заранее установленном плане. Оно должно будет вытекать из принятых на практике конкретных решений различных вопросов.

В. Проект статей об ответственности государств⁵⁶¹

123. Тексты статей 1—9, принятые Комиссией на ее двадцать пятой и текущей сессиях, и тексты статей 7—9 и относящихся к ним комментариев, принятые Комиссией в ходе текущей сессии, воспроизводятся ниже для информации Генеральной Ассамблеи.

⁵⁶¹ Как было уточнено выше, в пункте 109, проекты статей относятся лишь к ответственности государств за международно-противоправные деяния. Вопрос об окончательном названии проекта будет рассмотрен Комиссией позже.

1. Тексты проекта статей 1—9, принятые Комиссией на ее двадцать пятой и двадцать шестой сессиях

Глава I

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Статья 1. Ответственность государства за его международно-противоправные деяния

Всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства.

Статья 2. Любое государство может рассматриваться как совершившее международно-противоправное деяние

Любое государство может рассматриваться как совершившее международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность.

Статья 3. Элементы международно-противоправного деяния государства

Международно-противоправное деяние государства налично в том случае, когда:

- a) какое-либо поведение, заключающееся в действии или бездействии, может, согласно международному праву, приписываться государству; и
- b) такое поведение представляет собой нарушение международного обязательства этого государства.

Статья 4. Квалификация деяния государства международно-противоправным

Деяние государства может быть квалифицировано международно-противоправным лишь на основании международного права. На такую квалификацию не может влиять квалификация этого же деяния, согласно внутригосударственному праву, как правомерного.

Глава II

ДЕЯНИЕ ГОСУДАРСТВА СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

Статья 5. Вменение государству поведения его органов

Для целей настоящих статей поведение любого органа государства, имеющего такой статус согласно внутреннему праву этого государства, рассматривается, согласно международному праву и при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового, как деяние такого государства.

Статья 6. Несущественность положения органа в рамках организации государства

Поведение органа государства должно в соответствии с международным правом рассматриваться в качестве деяния этого государства, независимо от принадлежности такого органа к учредительной, законодательной, исполнительной, судебной или иной власти, а также независимо от международного или внутреннего характера его функций и вышестоящего или нижестоящего положения его в рамках государственной организации.

Статья 7. Вменение государству деяний других организаций, уполномоченных осуществлять определенные прерогативы государственной власти

1. Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа какого-либо его административно-территориального подразделения при условии, что в данном случае он действовал в качестве такового.

2. Равным образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа какого-либо организма, не принадлежащего к официальной структуре государства или к административно-территориальному подразделению этого государства, но который уполномочен внутренним правом государства осуществлять определенные прерогативы государственной власти при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового.

Статья 8. Вменение государству деяний лиц, фактически действующих от имени государства

Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение отдельного лица или группы лиц, если

а) установлено, что это лицо или эта группа лиц фактически действовали от имени данного государства; или

б) если это лицо или группа лиц фактически осуществляли определенные прерогативы государственной власти в отсутствие официальных властей и при обстоятельствах, которые оправдывали осуществление таких прерогатив.

Статья 9. Вменение государству деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией

Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа другого государства или международной организации, предоставленного последними в распоряжение этого государства, при условии что указанный орган действовал, осуществляя определенные прерогативы государственной власти государства, в распоряжении которого он находился.

2. Тексты проекта статей 7—9 и относящиеся к ним комментарии, принятые Комиссией на ее двадцать шестой сессии

Статья 7. Вменение государству деяний других организаций, уполномоченных осуществлять определенные прерогативы государственной власти

1. Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа какого-либо его административно-территориального подразделения при условии, что в данном случае он действовал в качестве такового.

2. Равным образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа какого-либо организма, не принадлежащего к официальной структуре государства или к административно-территориальному подразделению этого государства, но который уполномочен внутренним пра-

вом государства осуществлять определенные прерогативы государственной власти при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового.

Комментарий

1) В статье 5 настоящего проекта статей Комиссия установила основной принцип в области определения «деяний государства» согласно международному праву: прежде всего государству вменяются в качестве возможного источника международной ответственности деяния тех, кто в соответствии с внутренним правопорядком данного государства являются его собственными «органами». Однако, провозглашая данный принцип, Комиссия вовсе не хотела утверждать, что деяния данных «органов» будут единственными деяниями, которые могут быть вменены государству, чтобы, в случае надобности, возложить на него международную ответственность. Цель статьи 5 — лишь указать наиболее важную категорию деяний, вменяемых государству. Статья 7, таким образом, дополнительно к статье 5, указывает, что государству также присваиваются в силу международного права действия и бездействия органов таких организаций, которые, являясь согласно внутреннему праву юридическими лицами, отличными от самого государства, уполномочены, однако, тем же правом осуществлять определенные прерогативы государственной власти. Аналогично тому, что было указано в отношении поведения органов государства, не вменяется государству, в принципе, лишь то поведение людей, составляющих органы данных организаций, которое является их личным поведением в качестве частных лиц.

2) Принцип вменения государству указанных категорий поведения является последствием единства государства в международном плане. Действие государства в качестве субъекта международного права осуществляется, правда, прежде всего через посредство органов, входящих в состав собственного государственного аппарата, но к этому действию добавляется также действие органов аппарата всех других организаций, уполномоченных внутренним правом осуществлять определенные прерогативы государственной власти. Это относится как к тому случаю, когда основанием их самостоятельного существования является местная или территориальная среда, в которой они действуют (к этой категории относятся коммуны, провинции, районы, кантоны, государства — члены федерального государства и т. д.), так и к тому, когда этим основанием является скорее характер осуществляемых функций (к этой категории могут относиться, например, эмиссионный банк, транспортная компания, уполномоченная осуществлять определенные прерогативы полицейской власти и т. д.). Другими словами, основная идея единства государства в международном плане не имеет в качестве единственного

последствия принцип, изложенный в статье 6 проекта, принцип несущественности положения органа государства в рамках организации последнего с точки зрения вменения государству, в качестве возможного источника международной ответственности, действий или бездействия подобного органа. Тот же принцип должен также привести, с той же точки зрения, к тому, чтобы не учитывалось различие между разными организациями, которые, в силу внутреннего права, обеспечивают население определенными услугами и выполняют при этом функции, образующие прерогативы государственной власти.

3) Будучи полностью согласными с изложенной выше основной идеей и, естественно, вытекающими из нее последствиями для определения «деяний государства» согласно международному праву, некоторые члены Комиссии выразили, тем не менее, сомнения в необходимости включения в проект статей нормы, особо провозглашающей принцип, согласно которому деянием государства также считается поведение органов таких организаций, которые, являясь органически отличными от государства в рамках внутреннего права, уполномочены, тем не менее, этим правом осуществлять определенные прерогативы государственной власти. Эти сомнения в действительности являются сомнениями в том, что организации, о которых идет речь, и, в частности, административно-территориальные подразделения должны считаться отличными от государства организациями согласно внутреннему праву последнего. Действительно ясно, что там, где подобные подразделения являлись бы частью аппарата самого государства, поведение их органов непосредственно подпадало бы под действие нормы, изложенной в статье 5, о вменении государству деяний его собственных органов. В ответ на выраженные сомнения было, однако, отмечено, что, если и может существовать в некоторых государствах правопрядок, в рамках которого административно-территориальные подразделения являются составной частью структуры государства, так что органы этих подразделений рассматриваются как собственные органы государства согласно внутреннему праву последнего, это значение не относится, тем не менее, к правопрядку большинства государств. Обычно эти подразделения являются согласно внутреннему праву юридическими лицами, отличными от государства, и их органы поэтому не рассматриваются как собственные органы государства. Вследствие этого Комиссия считала, что упразднение статьи 7 или хотя бы пункта 1 этой статьи повлекло бы за собой возникновение опасного пробела в кодификации изученной темы, пробела, который может позволить государству уклониться от международной ответственности в случае действия или бездействия органов рассматриваемых организаций.

4) Принцип, согласно которому государство отвечает за действия или бездействие органов ад-

министративно-территориальных подразделений, как-то коммун, провинций и районов, признан уже давно⁵⁶² и не подвергается сомнению в международной юриспруденции и практике государств. Что касается юриспруденции, недавнее подтверждение принципа содержится в решении, вынесенном 15 сентября 1951 года франко-итальянской согласительной комиссией, созданной в силу статьи 83 мирного договора от 10 февраля 1947 года по делу наследников его королевского высочества герцога де Гиз. Комиссия выразила свое мнение следующим образом:

Для решения настоящего дела не имеет значения тот факт, что декрет от 29 августа 1947 года был издан не итальянским государством, а сицилийским регионом. В самом деле, итальянское государство несет ответственность за выполнение мирного договора даже за Сицилию, несмотря на автономию, предоставленную последней во внутренних отношениях публичным правом Итальянской Республики⁵⁶³.

Что касается практики государств, наиболее характерное выражение убежденности государств в данном вопросе содержится в мнениях, выраженных в ходе работы по подготовке Конференции по кодификации международного права, состоявшейся в Гааге в 1930 году. Анкета, направленная правительствам Подготовительным комитетом Конференции, содержала в пункте VI особый вопрос о том, возлагается ли на государство ответственность за «действия или бездействие организаций, осуществляющих государственные функции законодательного или административного порядка (коммуны, провинции и т. д.)». Все правительства прислали положительный ответ⁵⁶⁴. Этот принцип был также одобрен в официальных или частных проектах кодификации норм ответственности государств⁵⁶⁵ и безогово-

⁵⁶² Например, можно найти утверждение ответственности государства за действие или бездействие органов коммуны в мнении суперарбитра F. Plumley в связи с решением, вынесенным 14 августа 1905 года в деле *Piere Dominique and Co.* Смешанной франко-венесуэльской комиссией по рассмотрению взаимных претензий, созданной в силу протокола от 19 февраля 1902 года [United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. X (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60.V.4), p. 156].

⁵⁶³ *Ibid.*, vol. XIII (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 64.V.3), p. 161 [перевод Секретариата ООН].

⁵⁶⁴ 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. 90 *et seq.*; and *Supplement to Volume III* [document C.75 (a) M.69 (a) 1929.V], pp. 3 and 18.

⁵⁶⁵ Упомянутый принцип ясно сформулирован в Основе для дискуссии № 16, разработанной Подготовительным комитетом Гаагской конференции по кодификации (*Ежегодник*, 1956 год, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2); в статье II резолюции, принятой Институтом международного права в 1927 году (*там же*, стр. 228 англ. текста, приложение 8); в статье III проекта конвенции, подготовленного юридическим факультетом Гарвардского университета в 1929 году (*там же*, стр. 229 англ. текста, приложение 9) и в пункте 1 d статьи 17 проекта, разработанного тем же факультетом в 1961 году (*Ежегодник*, 1969 год, том II, стр. 159, документ A/CN.4/217 и

рочно принят всеми современными юристами, которые касались данного вопроса⁵⁶⁶.

5) Что касается вопроса о том, следует ли причислять государства — члены федерального государства к административно-территориальным подразделениям, о которых идет речь в настоящей статье, необходимо прежде всего отметить, что юриспруденция неизменно подтверждала принцип международной ответственности федерального государства за поведение органов государств-членов, которые нарушают международное обязательство федерального государства, даже в тех случаях, когда внутреннее право не предоставляет федеральному государству средств принуждать органы государств-членов уважать его собственные международные обязательства. Приговор, вынесенный по делу *Монтихо* 26 июля 1875 года Международным двусторонним арбитражным судом Соединенных Штатов Колумбии, созданным на основе соглашения от 17 августа 1874 года, является исходным моментом этой неизменной юриспруденции⁵⁶⁷. Впоследствии данный принцип был провозглашен во многих решениях. Здесь можно напомнить о решениях, которые были внесены американо-венесуэльской смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий, созданной в силу Конвенции от 5 декабря 1885 года⁵⁶⁸, франко-венесуэльской смешанной комиссией, созданной в силу протокола

от 19 февраля 1902 года⁵⁶⁹, англо-венесуэльской смешанной комиссией, учрежденной в силу протоколов от 13 февраля и 7 мая 1903 года⁵⁷⁰, американо-мексиканской общей смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий, созданной в силу конвенции от 8 сентября 1923 года⁵⁷¹, и франко-мексиканской смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий, созданной в силу Конвенции от 12 марта 1927 года. Так, например, последняя комиссия в решении, вынесенном 7 июня 1929 года по делу *Пелла*, утвердила «принцип международной ответственности... федерального государства за все действия государств-членов, которые дают повод к претензиям со стороны иностранных государств», и особо отмечала, что эту ответственность «...нельзя отрицать, даже если федеральная конституция отказывает центральному правительству в праве контроля за действиями государств-членов или в праве требовать от них, чтобы их поведение соответствовало предписаниям международного права»⁵⁷².

6) Что касается практики государств, можно, в частности, отметить, что, согласно ответам правительства на анкету Подготовительного комитета Конференции по кодификации 1930 года, тот факт, что государства — члены федерального государства пользуются широкой автономией на основе внутреннего права, не может исключить возможную международную ответственность федерального государства за поведение органов государств-членов⁵⁷³. Прошлые попытки некоторых федеральных государств противиться требованиям о возмещении за действия органов какого-либо государства-члена становились все более редкими в течение XX века и в конце концов прекратились⁵⁷⁴.

Add.1, приложение VII); в пункте 1 статьи 14 пересмотренного предварительного проекта, подготовленного г-ном Ф. В. Гарсиа Амадором в 1961 году (*Ежегодник...*, 1961 год, том II, стр. 48 англ. текста, документ A/CN.4/134, дополнение); в статье VII «Принципов международного права, регулирующих, по мнению Соединенных Штатов Америки, ответственность государств», разработанных Межамериканским юридическим комитетом в 1965 году (*Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 171, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение XV); и в разделе 170 *Свода правовых норм*, составленного Американским институтом права в 1965 году [*Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 227, документ A/CN.4/217/Add.2].

⁵⁶⁶ См., например, С. Fenwick, *International Law*, 3rd ed., rev. and augm. (New York, Appleton—Century—Crofts, 1948), pp. 297—298; G. Schwarzenberger, *International Law*, 3rd. ed. (London, Stevens, 1957), vol. I, pp. 625 et seq.; H. Accioly, «Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1959—I* (Leyden, Sijthoff, 1960), vol. 96, pp. 388 et seq.; I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft* (Frankfurt-am-Main, Keppler, 1963), pp. 199—200; C. F. Amerasinghe, «Imputability in the law of State responsibility for injuries to aliens», *Revue égyptienne de droit international* (Cairo), vol. 22 (1966), pp. 119 et seq.; P. A. Steiniger, «Die allgemeinen Voraussetzungen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten», *Wissenschaftliche Zeitschrift des Humboldt-Universität zu Berlin* (Gesellschafts und Sprachwissenschaftliche Reihe, Berlin), vol. XXII, No. 6 (1973), p. 447.

⁵⁶⁷ J. B. 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. II, p. 10.

⁵⁶⁸ *De Brissot and others Case* (J. B. Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. III, pp. 2967, 2970 and 2971).

⁵⁶⁹ *Pieri Dominique and Co. Case*, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. X (op. cit.), p. 156.

⁵⁷⁰ *Davy Case* (ibid., vol. IX) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 59.V.5), p. 468.

⁵⁷¹ *James* (ibid., vol. IV) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1, p. 86, *Swinney* (ibid., p. 101), *Quintanilla* (ibid., p. 103), *Youmans* (ibid., p. 116), *Mallén* (ibid., p. 177), *Venable* (ibid., p. 230), *Tribolet* (ibid., p. 601) Cases.

⁵⁷² *Ibid.*, vol. V (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1952.V.3), p. 536 [перевод Секретариата ООН].

⁵⁷³ League of Nations, *Bases of Discussion...* (op. cit.), vol. III, pp. 121 et seq.; и *Supplement to Volume III* (op. cit.), p. 4.

⁵⁷⁴ В этой связи типичным примером является эволюция практики Соединенных Штатов Америки. Оказывая сопротивление в XIX веке идее о том, что федерация несет ответственность за действия или бездействие органов государств-членов, правительство Соединенных Штатов затем заняло значительно более гибкую позицию и в конце концов безоговорочно признало подобную ответственность, как об этом свидетельствуют инструкции, направленные им в 1926 году представителю Соединенных Штатов при Американо-Мексиканской общей смешанной комиссии по рассмотрению взаимных претензий [G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, vol. V (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1943), pp. 594—595], и ответ, данный им в 1929 году на пункт X анкеты, которая была направле-

7) Однако существенному единству взглядов, которое можно констатировать в международной юриспруденции и практике государств, поскольку это касается утверждения принципа, согласно которому федеральное государство отвечает в международном плане за поведение органов государств-членов, не соответствует подобное же единство взглядов на обоснование этого принципа. Подчас международная ответственность федерального государства за поведение органов государств-членов представляется как международная ответственность за его собственное деяние, поскольку поведение органа государства-члена должно быть вменено в международном плане федеральному государству так же, как и поведение собственных органов последнего. В некоторых решениях и заявлениях международная ответственность федерального государства в изучаемых случаях, напротив, рассматривается как ответственность за чужие деяния, то есть как производная ответственность одного субъекта международного права за деяние другого субъекта, и в таком случае поведение органа государства-члена вменяется лишь одному последнему.

8) Два различных способа представления и обоснования ответственности федерального государства за деяния органов государств-членов встречаются также у авторов научных произведений. Большинство специалистов международного права в настоящее время склонны видеть в структуре федерального государства лишь более развитую форму децентрализации государства, которое для постороннего наблюдателя остается по существу унитарным. Те, которые разделяют эту точку зрения, таким образом, логично рассматривают принцип ответственности федерального государства в рассматриваемых здесь случаях как простое последствие вменения данному государству, с точки зрения международного права, действий или бездействия органов государств-членов. По мнению этих авторов, подобное вменение производится, таким образом, так же, как и вменение поведения органов коммуны, района и т. д.⁵⁷⁵ Эта точка зрения встречается в некоторых проектах кодификации⁵⁷⁶. Однако другие юристы—правда, обычно принадлежащие к более

отдаленному прошлому,—напротив, рассматривают федеральные государства не столько как сложные государства, то есть государства, состоящие из государств, а скорее как союз государств, в котором существуют международная правосубъектность федерального государства, и, хотя бы и ограниченная, международная правосубъектность государств-членов. Вследствие этого если какое-либо действие или бездействие такого или иного органа государства-члена относится к области, в которой данное государство-член как таковое не является носителем международных обязательств, данное действие или бездействие должно рассматриваться, в плане международного права, как деяние федерального государства, так же, как поведение органов какой-либо коммуны, и в качестве такового влечет за собой его ответственность. Там, где, напротив, орган государства-члена совершает действие, являющееся конкретным нарушением обязательства государства-члена как такового, в качестве отдельного субъекта международного права, подобное поведение нельзя вменять федеральному государству. На международную ответственность последнего также можно будет ссылаться, но в этом случае лишь как на косвенную ответственность⁵⁷⁷. Некоторые проекты кодификации также отражают данную точку зрения⁵⁷⁸.

ситета; статью 14 пересмотренного предварительного проекта, подготовленного Ф. В. Гарсиа Амадором в 1961 году; статью VII «Принципов международного права, регулирующих, по мнению Соединенных Штатов Америки, ответственность государства», разработанных в 1965 году Межамериканским юридическим комитетом; раздел 170 *Свода правовых норм* Американского института права (для справок см. сноску 565); статью 2 проекта соглашения об ответственности в международном праве, разработанного в 1973 году Б. Грефратом и П. А. Штейнгером [*Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin (op. cit.)*, p. 467].

⁵⁷⁷ Изложенный здесь тезис в частности развил Х. Трипель (H. Triepel), *Völkerrecht und Landesrecht* [Leipzig, Mohr (Siebeck), 1899], pp. 359 *et seq.*; 366 *et seq.*; с некоторыми различиями, в зависимости от автора, в поддержку той же концепции можно привести: К. Струпп, «Das völkerrechtliche Delikt», *Handbuch des Völkerrechts*, pp. 109 *et seq.*; (Stuttgart, Kohlhammer, 1920), vol. III, part 4, pp. 109 *et seq.*; Ch. de Visscher, «La responsabilité des Etats», *Bibliotheca Visseriana* (Leyden, Brill, 1924), vol. II, pp. 105—106; A. Verdross, «Theorie der mittelbaren Staatenhaftung», *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. I, No. 4 (new series) (1948), pp. 395 *et seq.*; Левин Д. Б. «Ответственность государств в современном международном праве» («Международные отношения», Москва, 1966), стр. 41 и далее. Некоторые из этих авторов подчеркивают также возможность прямой ответственности государства-члена в тех случаях, когда деяния данного государства имеют место внутри его собственной сферы международной компетенции.

⁵⁷⁸ См., например, Основы для дискуссии № 23 Подготовительного комитета Гаагской конференции (*Ежегодник...*, 1956 год, том II, стр. 223 англ. текста, документ A/CN.4/96, приложение 2); статью IX резолюции, принятой Институтом международного права в 1927 году (*там же*, стр. 228 англ. текста, приложение 8), и статью 4 проекта, подготовленного Германской ассоциацией международного права в 1930 году (*Ежегодник...*, 1969 год, том II, стр. 167, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VIII).

на ему Подготовительным комитетом Гаагской конференции по кодификации [League of Nations, *Supplement to Volume III (op. cit.)*, p. 21].

⁵⁷⁵ См., например, С. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (New York, New York University Press, 1928), pp. 32 *et seq.*; R. Ago «La responsabilità indiretta nel diritto internazionale», *Archivio di diritto pubblico*, January—April, 1936—XIV (Padua, CEDAM, 1936), vol. I, fasc. I; H. Accioly, «Principes généraux...» (*loc. cit.*), pp. 390—391; С. F. Amerasinghe, «Imputability...» (*loc. cit.*), pp. 119 *et seq.*; A. P. Sereni, *Diritto internazionale*, vol. II (Milan, Giuffrè, 1958), pp. 310 *et seq.*, и *ibid.*, vol. III (1962), p. 1508; J. P. Quéneudes, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966), pp. 69 *et seq.*; P. A. Steiniger, «Die allgemeinen Voraussetzungen...» (*loc. cit.*), pp. 447.

⁵⁷⁶ См., например, статью 17 проекта, разработанного в 1961 году юридическим факультетом Гарвардского универ-

9) Подобные расхождения во мнениях, выявившиеся в юриспруденции, в практике государств и в научных трудах в отношении обоснования международной ответственности федерального государства за действия органов государств-членов, имеют, возможно, скорее теоретический интерес, чем значение, которое может выразиться в практических последствиях. Во всяком случае, они, по-видимому, в основном вызываются тем фактом, что одно и то же наименование «федеральное государство» используется для определения организмов, имеющих весьма разнообразную структуру. Бесспорен тот факт, что большинство федеральных государств, существующих в настоящее время, в международном публичном праве не отличаются от унитарных государств и что государства — члены подобных федеральных государств отнюдь не представляются как обладающие отдельной международно-правовой личностью. Но существуют также федерации, государства — члены которых сохраняют в большем или меньшем объеме самостоятельную международную правосубъектность, и вполне возможно, что будущее покажет нам новые примеры структур подобного рода. К тому же действительность многогранна, так как известны также случаи, когда некоторые государства — члены одного и того же федерального государства имеют самостоятельную правосубъектность лишь в рамках внутреннего права, в то время как другие члены того же государства обладают самостоятельной международно-правовой личностью. Все это не может не отразиться на теоретических основаниях международной ответственности.

10) По мнению Комиссии, в этой связи необходимо подчеркнуть лишь то, что если государства — члены определенного федерального государства не обладают хотя бы ограниченной самостоятельной международной правосубъектностью, то есть если они никогда не являются субъектами международных прав и обязательств, то нет сомнения в том, что они не отличаются — в отношении рассматриваемой здесь проблемы — от других административно-территориальных подразделений, о которых идет речь в настоящей статье. Действия или бездействие органов государств-членов должны в таком случае рассматриваться согласно международному праву непосредственно как деяния федерального государства. Что касается более редких в наши дни случаев, когда государства-члены сохраняют самостоятельную международную правосубъектность с более или менее ограниченной правоспособностью, то ясно, что поведение их органов также присваивается федеральному государству, если это поведение является нарушением международных обязательств последнего. В том случае, когда, напротив, деяния органов государства-члена являются нарушением международного обязательства, носителем которого является государство-член, подобные действия вменяются последнему, а не федеральному государству. Международная ответ-

ственность может в таком случае быть возложена на федеральное государство только как ответственность одного субъекта международного права за деяние другого субъекта.

11) В соответствии с вышеизложенными соображениями Комиссия задала себе вопрос, следует ли, после провозглашения принципа вменения государству, в качестве возможного источника международной ответственности, деяний органов его административно-территориальных подразделений, формулировать исключение из этого принципа, чтобы особо оговорить случаи, когда речь будет идти о государствах — членах федерации, которые сохранили бы в определенных областях самостоятельную международно-правовую личность и правоспособность, отличные от международно-правовой личности и правоспособности федерации. Комиссия, однако, не сочла нужным предусматривать оговорку подобного рода. В самом деле, настоящая статья имеет целью только определить, нужно ли, согласно международному праву, рассматривать в качестве деяния государства (независимо от того, является ли оно федеральным или унитарным) поведение органов его административно-территориальных подразделений, разумеется, только в том случае, если эти органы действовали в области, где их действие могло вступить в конфликт с существующими международными обязательствами данного государства. Однако, если какой-либо орган государства — члена федерального государства действует в области, в которой государство — член федерации как таковое является носителем международных обязательств, являющихся именно его обязательствами, а не обязательствами федерального государства, то это государство-член, без сомнения, является в международном плане иным субъектом международного права, чем федеральное государство, а не простым административно-территориальным подразделением этого последнего. Разумеется, поведение данного органа в таком случае в силу статьи 5 настоящего проекта является деянием государства-члена; проблема вменения данного поведения федеральному государству даже не встает в рассматриваемом случае, который автоматически остается вне рамок случаев, предусматриваемых настоящей статьей. Естественно, другой вопрос — это определение в том же случае не субъекта международного права, которому присваивается данное деяние, а субъекта этого права, который в международном плане должен ответить за это деяние. Этот совершенно отличный аспект логично будет рассматриваться в другой главе и образует предмет другой статьи настоящего проекта.

12) Возник также вопрос о том, не существует ли исключений из нормы вменения государству действий или бездействия органов его административно-территориальных подразделений в том случае, когда подобные действия или бездействие являются нарушением договорного обязательства

по внутреннему праву, принятого на себя таким подразделением. В этой связи часто высказывалось принципиальное мнение, что государство не может считаться ответственным в международном плане за нарушение соглашений, заключенных органами административно-территориального подразделения, в частности, в области займов. Однако, по мнению Комиссии, вопрос о том, может или нет указанное поведение повлечь за собой международную ответственность государства, не является вопросом, относящимся к наличию или отсутствию возможности рассматривать данное поведение как поведение, которое должно быть вменено государству. Если мы хотим дать правильный ответ на подобный вопрос, нужно установить, существует или нет в данном конкретном случае международное обязательство государства, возникающее, например, из договора, обязывающего данное государство в плане международных отношений соблюдать некоторые договорные обязательства внутренне-правового характера, независимо от того, были ли они заключены органами самого государства или органами какого-либо административно-территориального подразделения. Даже если ответ на вопрос о том, существует или нет международная ответственность государства, будет отрицательным, он будет продиктован не тем, что подобное поведение органа административно-территориального подразделения, представляющее собой нарушение договорного обязательства этого подразделения, не может быть вменено государству согласно международному праву, а тем, что второе условие наличия международно-противоправного деяния государства, а именно нарушение международного обязательства государства, не было бы выполнено в данном конкретном случае. Таким образом, в этой связи не нужно предусматривать какое-либо исключение из принципа, изложенного в первом пункте настоящей статьи.

13) Общая норма, изложенная в пункте 1 статьи 7 и предусматривающая вменение государству поведения органов административно-территориальных подразделений, разумеется, не исключает возможности для государств принять договорным путем иную, особую норму, которая в определенных областях должна была бы превалировать над общей нормой. Так, например, в некоторые договоры, участниками которых являются федеральные государства, включена так называемая «федеральная клаузула», исключающая ответственность федерального государства, если невыполнение договора вызывается тем, что конституция не предоставляет этому государству средств, необходимых для принуждения государств-членов соблюдать положения договора. Разумеется, здесь идет речь об отклонении от общей нормы, имеющей силу исключительно в отношениях между государствами — участниками данного договора и применительно к тем объектам, к которым относится договор.

14) Происхождение и оправдание нормы, изложенной в пункте 2 статьи 7, заключается в необходимости учитывать типичное явление нашего времени; это явление — рост числа организаций, которые в рамках одного и того же коллектива уполномочены осуществлять prerogatives государственной власти. Не стоит задерживаться на этом вопросе и изыскивать многочисленные причины данного явления. Достаточно констатировать, что во все возрастающей мере внутри государственных образований создаются учреждения, институции, одним словом «организмы», которым внутреннее право поручает выполнение некоторых задач в интересах коллектива, но которые, с точки зрения права, имеют собственные организацию и правосубъектность, отличные от организации и правосубъектности государства. И среди этих различных «организмов» — каков бы ни был режим, под который они подпадают, — имеются организмы, которые характеризуются, в частности, тем, что внутренний порядок в большей или меньшей степени возлагает на них осуществление некоторых prerogatives государственной власти, в частности, нормативных или исполнительных.

15) Поскольку речь идет о явлении относительно недавнем, прецеденты в практике государств, естественно, немногочисленны. В анкете, направленной правительствам Подготовительным комитетом Конференции по кодификации 1930 года, ни один пункт не касался специально организаций, иных чем административно-территориальные подразделения, осуществляющие «государственные функции законодательного или административного порядка» (пункт VI). Однако, отвечая на вопросы, поставленные в данном пункте, некоторые правительства отметили, что государство также ответственно за действия или бездействие организаций, иных чем местные, если они также обязаны выполнять такие же государственные функции⁵⁷⁹. С этой точки зрения наиболее интересным ответом был ответ правительства Германии. По мнению данного правительства:

...если, в силу передачи полномочий, те или иные организмы осуществляют государственные функции, такие как функции полиции, или суверенные права, как, например, в том случае, когда они взимают налоги для удовлетворения своих собственных нужд..., принципы, которые регулируют ответственность государства за деяния его собственных органов, применяются аналогичным образом. С точки зрения международного права безразлично, выполняет ли какое-либо государство полностью функцию полиции с помощью своих собственных агентов или же оно поручает в большей или меньшей мере осуществление этой функции автономным организациям.

Однако если эти организмы, выходя за пределы своих полномочий, совершают в отношении иностранцев действия, противоречащие международному праву, то применяются, по аналогии, изложенные под № VII принципы, регулирующие условия ответственности государства в тех случаях, когда иностранцы были ущемлены частными лицами в своих правах, признанных международным правом.

⁵⁷⁹ League of Nations, *Bases of Discussion...* (op. cit.), pp. 90 et seq.

Сделанные в этой связи замечания в настоящем пункте на практике в первую очередь относятся к публично-правовым организациям, и в частности к учреждениям, наделенным административной автономией, но они также применимы к случаям, когда государство, в виде исключения, поручает частным организациям осуществлять государственные функции или разрешает таким организациям осуществлять суверенные права, например тогда, когда осуществление полицейских функций передается частной железнодорожной компании⁵⁸⁰.

Подготовительный комитет пришел тогда к выводу, что целесообразно говорить одновременно как об административно-территориальных подразделениях, таких как коммуны и провинции, так и в более общем плане об «автономных институтах», если они осуществляют государственные функции законодательного или административного порядка. В этой связи он выработал основу для дискуссии в следующем виде:

Государство ответственно, если ущерб, причиненный иностранцу, является результатом действий или бездействия территориальных подразделений (коммун, провинций и т. д.) или автономных учреждений, осуществляющих государственные функции законодательного или административного порядка, если подобные действия или бездействие противоречат международным обязательствам государства⁵⁸¹.

К сожалению, третьей Комиссии Конференции не хватило времени для рассмотрения и принятия данной основы для дискуссии.

16) Те немногие современные авторы, которые изучали данную проблему, выявили логические причины, обязывающие вменять государству, в соответствии с международным правом, поведение органов рассматриваемых здесь организаций⁵⁸². Принцип такого вменения содержится, впрочем, в некоторых проектах кодификации, где он выражен разнообразными формулами, имеющими более или менее широкий охват⁵⁸³.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 90.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 92.

⁵⁸² См., например, G. Dahm, *Völkerrecht* (Stuttgart, Kohlhammer, 1961), vol. III, p. 193; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, 8th ed., rev. (Milan, Giuffrè, 1962), p. 129; Münch, *op. cit.*, pp. 200—201; Amerasinghe, «Imputability...» (*loc. cit.*), p. 103.

⁵⁸³ В первой статье проекта профессора Рота (*Ежегодник*, 1969 год, том II, стр. 170, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение X) использована формула весьма широкого охвата, приписывающая государству в качестве источника ответственности действия «физических или юридических лиц, которых оно управомочивает выполнять государственные функции». Проект, составленный в 1930 году Германской ассоциацией международного права, в пункте 3 статьи I (*там же*, стр. 167, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VIII) упоминает в этих целях, наряду с различными органами государства, «юридических лиц и учреждений, которые осуществляют государственные функции». Из статьи 17 проекта, разработанного юридическим факультетом Гарвардского университета в 1961 году (*там же*, стр. 159, документ A/CN.4/217 и Add.1, приложение VII), можно заключить, что государству могут быть вменены действия органов тех организаций, которые обладают правосубъектностью, отличной от правосубъектности государства, и носят некоммерческий или даже коммерческий характер, но в отношении которых государство претенду-

17) По мнению Комиссии, теми причинами, которые диктуют утвердительный ответ на вопрос о том, следует ли вменять государству, в соответствии с международным правом, поведение органов его административно-территориальных подразделений, являются причины, диктующие такой же положительный ответ на этот вопрос, когда речь идет об органах таких организаций, отдельное существование которых отвечает требованию децентрализации не *ratione loci*, но *ratione materiae*. В обоих случаях важно избежать того, чтобы государство могло уклониться при известных обстоятельствах от международной ответственности лишь по той причине, что оно поручило частичное осуществление определенных функций организациям, отличным от государственного аппарата в узком смысле слова. Поскольку это ее касается, Комиссия полагает, что в данной области существует уже установленная норма; но она убеждена, сверх того, в том, что даже если бы это было не так, то ясность в международных отношениях и сама логика регулирующих их принципов заставили бы утвердить такую норму в рамках прогрессивного развития международного права.

18. Выбор критериев, в соответствии с которыми следует определить организмы, составляющие объект пункта 2 настоящей статьи, нелегко, если принять во внимание, что разные рассматриваемые организмы имеют весьма различные свойства, что их сфера деятельности распространяется на весьма различные области и что они подпадают под действие режимов, которые могут быть весьма неодинаковыми. Тот факт, что данный организм может быть определен как государственный или как частный в соответствии с критериями того или иного правапрядка, тот факт, что государство в большей или меньшей мере участвует в его капитале или, в более общем смысле, в его активах, тот факт, что он подвергается или не подвергается контролю государства (и если да, то это происходит в большей или меньшей мере и т. д.), — все эти факты не представляются решающими критериями для целей вменения или невменения государству поведения его органов. Поэтому Комиссия пришла к заключению, что наиболее целесообразно будет основываться на подлинно общем признаке этих организмов, заключающемся в том, что они управомочены, хотя бы только в виде исключения и в ограниченной мере, осуществлять определенные функции, смежные с функциями, обычно осуществляемыми государственными органами. Обоснованием вменения государству, в соответствии с международным правом, поведения органа того или иного из

ет в международном плане на иммунитет от юрисдикции. Этот вывод подтверждается комментарием к разделу 169 *Свода правовых норм*, подготовленного в 1965 году Американским институтом права [American Law Institute: *Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul, Minnesota, American Law Institute Publishers, 1965), pp. 512—513].

рассматриваемых здесь организмов является в конечном итоге тот факт, что внутреннее право государства поручило данному организму осуществлять определенные функции государственной власти. Само собой разумеется следующее: чтобы можно было рассматривать как деяние государства, в целях установления международной ответственности, поведение какого-либо органа такого рода организма, последнее должно иметь отношение в области деятельности, в которой рассматриваемый организм управомочен осуществлять указанные функции. Таким образом, например, поведение органа железнодорожной компании, которой было поручено осуществлять некоторые полицейские функции, будет считаться деянием государства, в соответствии с международным правом, если это поведение имеет место в рамках осуществления этих функций.

19) Что касается формулировки данной нормы, Комиссия предпочла объединить в одной статье все возможные виды поведения органов тех организмов, которые обладают, в соответствии с внутригосударственным правом, правосубъектностью, отличной от правосубъектности государства, но которые управомочены тем же самым правом осуществлять функции государственной власти, будь то в силу применения обычного критерия децентрализации *ratione loci*, осуществления государственной власти или же для удовлетворения более редкой и более ограниченной потребности в децентрализации *ratione materiae* некоторых функций вышеупомянутой государственной власти. С этой целью в заголовке статьи использован термин «организм», поскольку он является одновременно и более нейтральным и более легким для перевода на разные языки и также таким, охват которого достаточно широк для того, чтобы включить такие различные понятия, как административно-территориальные подразделения, государственные учреждения, квазигосударственные организмы, различные государственные институции и даже, в отдельных случаях, частнопроводные компании.

20) В пункте 1 французского текста статьи выражению „collectivité publique territoriale de cet Etat“ было отдано предпочтение перед другими, поскольку оно используется по традиции во французском языке для охвата всех различных категорий организмов, начиная с коммун и до государств — членов федерального государства, которые отвечают критерию децентрализации *ratione loci*, государственной власти. Это выражение позволяет понять, каковыми являются организмы, о которых идет речь, без необходимости перечисления этих организмов, всегда связанного с риском. Впрочем, соответствующее выражение употребляется в испанском языке и во всех романских языках вообще. В английском языке выражение „territorial governmental entity within a State“ было принято как означающее то же самое понятие, что и указанное французское выражение. В пункте 2 выбор выражения «организма.., ко-

торый управомочен... осуществлять определенные прерогативы государственной власти» (по-английски „entity... empowered... to exercise elements of the governmental authority“), как представляется, лучше всего удовлетворяет требованию указания на всех соответствующих языках характера функций, которые уполномоченный организм должен осуществлять, чтобы его можно было включить в сферу применения настоящей статьи.

Статья 8. Вменение государству деяний лиц, фактически действующих от имени государства

Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение отдельного лица или группы лиц, если

a) установлено, что это лицо или эта группа лиц фактически действовали от имени государства; или

b) если это лицо или группа лиц фактически осуществляли определенные прерогативы государственной власти в отсутствие официальных властей и при обстоятельствах, которые оправдывали осуществление таких прерогатив.

Комментарий

1) В статьях 5 и 7 настоящего проекта предусматривается вменение государству, субъекту международного права, в качестве возможного источника ответственности с его стороны. поведения органов, являющихся частью структуры государства в узком смысле этого слова, а также органов административно-территориальных подразделений государств или других организмов, также управомоченных внутренним правом осуществлять определенные прерогативы государственной власти. Этим охватывается широкий диапазон органов, которым, тем или иным образом, поручается внутренним правом государства действовать от имени общества. Статья 8 дополняет две вышеприведенные статьи, предусматривая возможность вменения государству, субъекту международного права, поведения лиц (отдельных лиц или частных организмов) или групп лиц, действовавших фактически при определенных обстоятельствах от имени государства, не будучи, однако, формально управомоченными на это в качестве органов государственным правом. Пункт *a*, с одной стороны, ссылается на лиц или группы лиц, которые совершили некоторые деяния фактически по указанию органов государства или одного из других организмов, рассматриваемых в статье 7, или которым было поручено со стороны названных органов осуществлять определенные функции или определенные виды деятельности, но без того, чтобы это выражалось в формальном наделении их качеством органа. Пункт *b* предусматривает, с другой стороны, случаи, когда лица или группы лиц, которые, хотя и не будучи никем образом ни формально, ни фактически связаны с государственным аппа-

ратом или с одним из других организаций, предусмотренных статьей 7, спонтанно при исключительных обстоятельствах осуществляли определенные прерогативы государственной власти.

2) Что касается гипотезы, предусмотренной в пункте *a*, Комиссия хотела, чтобы она охватывала, в частности, случаи, когда органы государства дополняют свои собственные действия и действия зависимых от них органов действиями частных лиц или групп лиц, которые функционируют в качестве «помощников», оставаясь вне рамок официальной структуры государства. В том же плане Комиссия выразила желание сослаться на хорошо известные примеры, когда органы государства или одного из других организаций, уполномоченных внутренним правом осуществлять некоторые прерогативы государственной власти, предпочитают по причинам, которые могут быть различными и которые в любом случае очевидны, не брать на себя непосредственно выполнение определенных задач и не осуществлять самим некоторые работы. Они пользуются тогда услугами лиц, формально не являющихся частью аппарата государства или одного из других упомянутых организаций; они обращаются к частным лицам или группам частных лиц, чтобы они приняли на себя выполнение данных задач и работ, без того чтобы эти частные лица или группы были формально связаны с указанным аппаратом, иными словами, без того чтобы они стали по закону органами государства или других упомянутых организаций. С учетом также важной роли, которую играет принцип эффективности в международном порядке, Комиссия считала, что этот порядок, по необходимости, должен принимать во внимание, в рассматриваемых случаях, скорее наличие реальной связи между действующим лицом и государственным аппаратом, чем отсутствие между ними формальной юридической связи. Таким образом, деяния лиц или групп лиц, о которых идет речь, фактически совершаемые ими от имени государства, должны рассматриваться как деяния государства согласно международному праву, то есть как деяния, которые могут, в определенном случае, представить собой источник международной ответственности государства.

3) Обоснованность этого вывода подтверждается международными юриспруденцией и практикой, хотя в первой из них лишь время от времени рассматривались действия лиц, о которых говорится в пункте *a*. В реальных условиях международной жизни наблюдались главным образом такие случаи, когда деятельность лиц, о которых идет речь, могла особенно легко привести их к установлению контакта с границей. Были особо приняты во внимание для вменения их государству в качестве деяний, из которых возникает международная ответственность, с одной стороны, поведение частных лиц или групп частных лиц, которые, оставаясь таковыми, в то же время используются в качестве помощников полицейских сил или военных подразделений или посылаются

в качестве «добровольцев» в соседние страны, а с другой — деяния лиц, которым поручено выполнение определенных миссий на иностранной территории.

4) В качестве примера первой категории ситуаций можно упомянуть решение, вынесенное 30 ноября 1925 года англо-американским арбитражным судом по делу *Д. Эрншоу и др. (дело «Зафиро»)*. Трибунал указал, что действия экипажа американского торгового судна могли быть вменены Соединенным Штатам Америки и влекли за собой международную ответственность этого государства, поскольку было установлено, что данное судно, будучи частным, фактически было транспортом снабжения флота в ходе военно-морских операций Соединенных Штатов. С этой целью капитан и экипаж судна руководствовались указаниями офицера американского военно-морского флота⁵⁸⁴. Другим примером служит решение, вынесенное 15 июля 1927 года Американско-мексиканской общей смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий по делу *Стефенса*. Говоря о группе охранников, которые не являлись частью мексиканской армии, но помощью которых последняя пользовалась, Комиссия по рассмотрению взаимных претензий отметила:

Трудно точно определить статус этих охранников в качестве нерегулярных вспомогательных сил армии, тем более что они не носят ни формы, ни отличительных знаков, однако, во всяком случае, они «действовали от имени» Мексики.

На этом основании Комиссия по рассмотрению взаимных претензий пришла к выводу, что деяние лица, входящего в состав этих групп охранников, использованных в качестве вспомогательных сил, влекло за собой ответственность Мексики таким же образом, как и деяния членов регулярных вооруженных сил⁵⁸⁵.

5) Что касается второй категории ситуаций, то в качестве примеров можно привести дела *Блэк Том* и *Кинголенд*, где речь шла о подрывных действиях, совершенных в Соединенных Штатах Америки в течение первой мировой войны лицами, действовавшими от имени Германии. Германско-американская смешанная комиссия по рассмотрению взаимных претензий, учрежденная в силу соглашения от 10 августа 1922 года, в своем решении от 16 октября 1930 года указала, что если бы была доказана вина указанных лиц в нанесении рассматриваемого ущерба, то Германия должна была бы нести за него ответственность⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. VI (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1955, V. 3), pp. 160 *et seq.*

⁵⁸⁵ *Ibid.*, vol. IV (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1951.V.1), p. 267.

⁵⁸⁶ *Lehigh Valley Railroad Company and Other Cases (Black Tom and Kingsland cases)*, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. VIII (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 58.V.2), pp. 84 *et seq.* В этом решении Комиссия указала, что это доказательство не было представлено, в результате чего она

В том же контексте можно упомянуть также о позиции, занятой различными государствами в вопросе похищения лиц, находящихся на территории другого государства: известными случаями такого рода были дела Росси⁵⁸⁷, Якоба⁵⁸⁸, Эйхмана⁵⁸⁹ и полковника Аргу⁵⁹⁰.

Во всех случаях разногласия, возникавшие между государством, на территории которого имело место похищение, и государством, от имени которого, как подозревали, действовали лица, совершившие похищение, касались исключительно фактов, а не вывода, — как правило, признававшегося обеими сторонами, — согласно которому, если можно доказать, что лица, о которых идет речь, действовали по договоренности с органами какого-либо государства и в результате их подстрекательства, факт похищения должен рассматриваться как деяние указанного государства.

б) Наряду с двумя категориями ситуаций, которые были только что упомянуты, можно напомнить еще несколько высказываний в результате инцидентов, вызванных поведением прессы, радио, телевидения и т. д. Случалось, что страны, считавшие себя ущемленными, претендовали на наличие некоей международной ответственности за такое поведение и приводили в качестве доказательства тот факт, что в странах, где это поведение имело место, пресса и другие средства мас-

решила дело в пользу Германии. Впоследствии на основе новых данных было доказано, что ущерб действительно был нанесен немецкими диверсантами; Комиссия пересмотрела свое предыдущее решение и заявила, что Германия несет ответственность за нанесенный ущерб (решение от 15 июня 1939 года, *ibid.*, pp. 458—459). По этому делу см. L. H. Woolsey, «The arbitration of the sabotage claims against Germany», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 33, No. 4, October 1939, pp. 737 *et seq.*

⁵⁸⁷ Речь шла о похищении, осуществленном в Швейцарии в 1928 году лицами, действовавшими, по всей вероятности, по договоренности с итальянской полицией. По этому делу см. 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), pp. 280 *et seq.*

⁵⁸⁸ Бертольд Якоб был похищен на территории Швейцарии в 1935 году лицами, которым, несомненно, эту работу поручило гестапо, и вывезен в Германию. По этому делу см. Quéneudes, *op. cit.*, p. 49; «Die deutsch-schweizerische Schiedsordnung im Falle Jacob», *die Friedens — Warte* (Genève), vol. 35, No. 4 (1935), pp. 157—158.

⁵⁸⁹ Похищение Адольфа Эйхмана имело место в 1960 году на территории Аргентины. Подробный анализ этого дела см. описание событий, приведенное в *Revue générale de droit international public* (Paris, 3rd séries, vol. XXXI, No. 4, Oct.—Dec. 1960), p. 772 *et seq.*, и в связи с ним статью H. Silving, «In re Eichmann; A dilemma of law and morality», *American Journal of International Law* (Washington, D. C.), vol. 55, No. 2, April 1961, p. 311 *et seq.*

⁵⁹⁰ Полковник Аргу был похищен на территории Германии и вывезен во Францию в 1963 году лицами, которых подозревали в том, что они действовали от имени французской полиции. См. информацию по этому поводу в *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Stuttgart), vol. 25, No. 2 (May 1965), pp. 295 *et seq.*; *ibid.*, vol. 27, No. 1—2, 1967, pp. 188—189; A. Cocatre-Zilgien, *L'Affaire Argoud — Considérations sur les arrestations internationalement irrégulières* (Paris, Pédone, 1965).

совой информации полностью зависели от правительства⁵⁹¹.

7) По-видимому, нет необходимости останавливаться на выявлении других конкретных примеров применения принципа, которому посвящен пункт *a* настоящей статьи, поскольку этот принцип фактически никем не оспаривается. Специалисты по международному праву, рассматривавшие данный вопрос, единодушно высказались за вменение государству, субъекту международного права, поведения лиц, действующих фактически от его имени, причем эти лица не обязаны обладать для этого качеством органов самого государства или какого-либо другого организма, уполномоченного осуществлять некоторые прерогативы государственной власти⁵⁹².

8) Комиссия тем не менее хотела бы особо подчеркнуть, что в каждом конкретном случае, где речь идет об урегулировании международной ответственности государства, должно быть действительно доказано, что данным лицу или группе лиц в самом деле было поручено органами государства выполнить определенную функцию или определенную задачу и что они выполнили такую задачу по подстрекательству указанных органов. При отсутствии подобного доказательства поведение рассматриваемых лиц может подпадать под действие лишь положений будущей статьи проекта, которая будет посвящена поведению лиц или группы лиц, действующих в качестве частных лиц. Именно по этим причинам принятая Комиссией редакция пункта *a* статьи 8 начинается со слова «установлено».

9) Что касается случая, рассматриваемого в пункте *b*, внимание Комиссии в основном было сосредоточено на тех обстоятельствах, при которых по той или иной причине регулярные административные органы исчезли. Например, во время второй мировой войны в воюющих странах или в других оккупированных странах местные административные органы бежали, когда наступали войска захватчика, или позже, когда наступали освободительные армии. Тогда случилось, что в интересах общества отдельные лица спонтанно брали на себя временное ведение некоторых государственных дел и комитеты частных лиц временно осуществляли управление, издавали распоряжения, совершали юридические акты,

⁵⁹¹ Что касается примеров, взятых из практики, см. также E. Zellweger, *Die völkerrechtliche Berantwortlichkeit des Staats für die Presse* (Zurich, Polygraphischer Verlag, 1949), pp. 40 *et seq.*

⁵⁹² См. B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (London, Stevens, 1953), pp. 196—197; P. Reuter, «La responsabilité internationale», *Droit international public (cours)*, (Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955—1956), pp. 90 *et seq.*; Quéneudes, *op. cit.*, p. 47 *et seq.*; G. Ténékidés, «Responsabilité internationale», *Répertoire de droit international* (Paris, Dalloz, 1969), vol. II, p. 787; П. Курис, «Международные правонарушения и ответственность государства» (Вильнюс, Минтис, 1973), стр. 178.

заведовали имуществом, выносили судебные решения и т. д., одним словом, осуществляли некоторые прерогативы государственной власти. При подобных обстоятельствах может также случиться, что частные лица спонтанно берут на себя функции военного характера, например, в том случае, когда гражданское население города, которому угрожает вторжение, вооружается и само организует защиту города⁵⁹³. Существуют другие ситуации, когда несостоятельность органов администрации связана с природными явлениями, как-то: землетрясение, наводнение или другой вид крупномасштабного бедствия. И в этом случае какие-либо частные лица, которым внутреннее право отнюдь не поручает осуществления каких-либо государственных функций, могут быть вынуждены взять на себя осуществление таких функций для обеспечения услуг, предоставление которых не может быть приостановлено или даже наоборот, должно быть обязательно обеспечено в связи с чрезвычайной ситуацией⁵⁹⁴.

10) Рассматриваемые теперь случаи отличаются от рассмотренных в пункте *a* тем, что лица или группы лиц, о которых здесь идет речь, приняли на себя осуществление указанных функций по собственной инициативе, не получив соответствующего поручения органов государства или одного из организмов, указанных в статье 7, и без принуждения со стороны этих органов. К тому же во многих случаях официальные органы не знают об их действиях. Таким образом, не существует ни формальной, ни реальной связи с государственным аппаратом или с аппаратом одного из организмов, которым внутреннее право государства поручило осуществление некоторых прерогатив государственной власти.

11) В таком случае возникает вопрос о том, нужно ли также рассматривать такое поведение как деяния государства согласно международному праву, способные повлечь за собой его международную ответственность, если они представляют

⁵⁹³ Можно напомнить, что статья 2 «Положения о законах и обычаях сухопутной войны» [Carnegie Endowment for International Peace, *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, 3rd ed., J. R. Scott, ed. (New York, Oxford University Press, 1918), pp. 107—108], приложенного к Гаагской конвенции IV от 18 октября 1907 года, распространяет понятие «воюющих» на население неоккупированной территории, которое при приближении противника добровольно вооружается для того, чтобы отразить наступающую войска, не имея времени организовать. По мнению А. Фердросса [Volkerrecht, 5th ed. (Vienna, Springer, 1964), p. 350], действия такого населения могут быть присвоены государству, и последнее несет за них ответственность. Аналогичные замечания могут быть сделаны по поводу статьи 4. пункт А (6), Женевской конвенции об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, p. 140).

⁵⁹⁴ Примеры см. E. Sayagués-Laso, *Tratado de derecho administrativo* (Montevideo, tip. Bianchi-Altuna, 1953), vol. I, p. 301; M. Waline, *Droit administratif*, 8th ed. (Paris, Sirey, 1959), p. 401; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8th ed., (Padua, CEDAM, 1969), vol. I, pp. 219—220; A. Grisel, *Droit administratif suisse* (Neuchâtel, Ides et Calendes, 1970), pp. 236—237.

собой нарушение международного обязательства государства. Объем международной практики в данной области весьма незначителен, что не удивительно, если учесть довольно исключительный характер рассматриваемых ситуаций и в особенности случаев, когда такое поведение могло бы явиться международно-противоправным деянием. Однако Комиссия, с другой стороны, констатировала, что национальные законодательства часто рассматривают подобное поведение как поведение государства в плане внутреннего права и даже возлагают на государство ответственность за данные действия. По мнению Комиссии, государство — субъект международного права тем более должно нести ответственность за данное поведение, если оно привело к нарушению его международного обязательства⁵⁹⁵. Критерий, из которого, по-видимому, должно исходить международное право в этой области, состоит в том, чтобы учитывать в большей степени природу осуществляемой деятельности, чем формальную связь действующего лица с организацией государства или одного из организмов, рассматриваемых в статье 7. Те немногочисленные авторы, которые изучали случай частных лиц, спонтанно берущих на себя при чрезвычайных обстоятельствах осуществление некоторых прерогатив государственной власти, разделяют эту точку зрения⁵⁹⁶. Комиссия, однако, желает подчеркнуть, что, поскольку речь идет о лицах, не имеющих никакой ранее существовавшей связи с государственным аппаратом или с одним из организмов, которым внутреннее право поручило осуществление прерогатив государственной власти, вменение государству их поведения может допускаться лишь в действительно исключительных случаях. В этой связи Комиссия единодушно указывает, что должны быть выполнены следующие условия: во-первых, необходимо, чтобы поведение лица или группы лиц действительно относилось к осуществлению прерогатив государственной власти. Во-вторых, необходимо, чтобы это поведение имело место в связи с несостоятельностью официальных властей (то есть органов государства или одного из организмов, о которых говорится в статье 7) и, кроме того, при обстоятельствах, которые оправдали осуществление данных прерогатив частными лицами, то есть в конечном итоге в одной из ситуаций, упомянутых в пункте 9 комментария к настоящей статье⁵⁹⁷.

12) Комиссия хотела бы уточнить, что случай, касающийся лиц, фактически действующих от имени государства при обстоятельствах, рассмотренных в настоящей статье, не должен смешиваться со случаем так называемых «прави-

⁵⁹⁵ Это, разумеется, происходит даже тогда, когда по внутреннему праву государства считается, что подобное поведение не может вменяться государству.

⁵⁹⁶ См., например, Reuter, *La responsabilité internationale* (*loc. cit.*), p. 90; Quéneudec (*op. cit.*), p. 45; Курис (*op. cit.*), стр. 178.

⁵⁹⁷ См. выше, пункт 9.

тельство *de facto*». Случай, касающийся лиц, о которых мы говорим в настоящей статье, предполагает существование функционирующего правительства и государственного аппарата, действие которых данные лица заменяют или дополняют при некоторых обстоятельствах, не будучи, однако, элементами этого аппарата, но действуя, как если бы они являлись таковыми. Напротив, правительство *de facto* само является государственным аппаратом, заменившим существовавший до него государственный аппарат. Иногда «правительством *de facto*» или «общегосударственным правительством *de facto*»⁵⁹⁸ называют такое правительство, которое, не будучи уполномочено, согласно заранее предусмотренным конституционным формам тем не менее полностью и окончательно захватило власть в свои руки после исчезновения предыдущего правительства. Данное название в таком случае является лишь выражением паличия проблемы законности в связи с происхождением нового правительства: проблемы, которая, впрочем, существует лишь в том случае, если мы становимся на точку зрения конституционной нормы, которая, вероятно, сама исчезнет и будет заменена новой нормой в письменной или не в письменной форме. Все это не имеет значения для проблем международной ответственности, в отношении которых не может быть проведено никакого различия между государством, управляемым правительством *de facto*, и государством, управляемым правительством *de jure*. Государство, правительство которого было создано при полном соблюдении предусмотренных конституцией форм, и государство, правительство которого возникло в результате революционного переворота, сталкиваются с проблемой международной ответственности в тех же условиях и по тем же причинам. Как в том, так и в другом случае имеется государственная организация; лица, входящие в ее состав, не являются в меньшей мере «органами» — и подлинными органами — государства, потому что правительство представляет собой правительство *de facto*, а не правительство *de jure*⁵⁹⁹. Таким образом, именно в порядке применения статьи 5 настоящего про-

⁵⁹⁸ «Местным правительством *de facto*» называют аппарат повстанческого движения, которое в ходе своей борьбы против правительства *de jure*, смогло установить свою власть на части территории государства. Особая проблема присвоения государству поведения органов повстанческого движения, направленного против него, будет предметом одной из дальнейших статей проекта. Здесь достаточно подчеркнуть, что даже случай действий органов «местного правительства *de facto*» не подпадает под действие положений статьи 8.

⁵⁹⁹ Этот аспект вопроса уже давно был выявлен в международной юриспруденции. См., например, решение от 17 октября 1923 года арбитра Тафта по делу *Aguilar — Amory and Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case)*, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. I (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1948.V.2), pp. 381—382. См. также другие случаи, которые приводятся Б. Чэном [B. Cheng (*op. cit.*), pp. 188—189]. Что касается проблемы ответственности государства за поведение правительств *de facto*, см. J. Spiropoulos, *Die de*

екта их действия или бездействие вменяются государству.

13) Что касается формулирования нормы, Комиссия полагала, что предпочтительно рассматривать в одной и той же статье различные случаи поведения лиц, действующих от имени государства, субъекта международного права, не будучи формально наделенными статусом органов в соответствии с внутренним правом последнего. Однако было сочтено целесообразным отличить в рамках единой статьи случай лиц, действующих по подстрекательству государственного органа (или одного из организмов, о которых говорится в статье 7), от случая частных лиц, которые, при чрезвычайных обстоятельствах спонтанно берут на себя исполнение функций, включающих осуществление прерогатив государственной власти. Что касается порядка указания этих двух случаев, приоритет был предоставлен, если можно так выразиться, более «обычному» случаю. В плане терминологии слову «лицо» было отдано предпочтение перед словом «индивид», чтобы охватить как частное лицо, так и, например, ассоциацию или частное общество. Был избран термин «официальные власти», чтобы охватить одновременно и органы государства и органы организмов, указанных в статье 7.

Статья 9. Вменение государству деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией

Таким же образом должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства поведение органа другого государства или международной организации, предоставленного последними в распоряжение этого государства, при условии, что указанный орган действовал, осуществляя определенные прерогативы государственной власти государства, в распоряжении которого он находился.

Комментарий

1) Когда государство предоставляет один из своих органов в распоряжение другого государства, с тем чтобы он временно действовал на пользу этого другого государства и в подчинении у него, может произойти так, что в нарушение положений предыдущих статей поведение такого органа будет рассматриваться по международному праву как деяние государства, в распоряжении которого он находится, а не как деяние государства, которому принадлежит этот орган. Подобная ситуация может иметь место в том случае, когда «предоставление взаймы» органа данному госу-

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), pp. 172 et seq.; J. A. Frowein, *Das de facto — Regime in Völkerrecht* (Cologne, Heymanns, 1968), pp. 70—71.

дарству осуществляется не другим государством, а международной организацией. Эти исключительные ситуации составляют предмет настоящей статьи, которая, как предполагается, уточняет условия, совместное наличие которых необходимо для того, чтобы произошло исключительное изменение прав и обязанностей. Необходимых условий насчитывается три: *a)* орган, предоставленный в распоряжение одного государства другим государством или международной организацией, должен обладать юридическим статусом «органа» этого государства или этой организации в тот момент, когда он действует в подчинении у «заимствовавшего» его государства; *b)* государство, использующее этот орган, должно фактически иметь в своем распоряжении «предоставленный займы» орган в тот момент, когда поведение этого последнего может повлечь за собой международную ответственность; *c)* орган, «предоставленный займы», должен придерживаться названного поведения в ходе осуществления прерогатив государственной власти государства, в распоряжении которого он находится.

2) Первое из этих условий определить просто: в рамках настоящей статьи приводится лишь гипотеза, в соответствии с которой государство или международная организация предоставляют в распоряжение другого государства *один из своих органов*, который не утратил своего первоначального качества только на основании того факта, что он временно выполняет функции в подчинении у другого государства. Вследствие этого из области применения статьи 9 исключается поведение лиц или групп лиц, которые в тот момент, когда они начинают придерживаться подобного поведения, являются лишь частными лицами для правопорядка посылающего их государства или международной организации: это происходит потому, что они никогда не обладали юридическим статусом органа этого государства или этой организации или потому что они утратили этот статус, когда их предоставили в распоряжение другого государства. «Эксперты», предоставленные в распоряжение другого государства, например в рамках программ технической помощи, чаще всего рассматриваются как частные лица, а не как «органы» в юридической системе посылающего государства или организации; и даже если они до этого обладали подобным статусом, они его часто теряют на момент прикомандирования их к другому государству. Государство, получающее в свое распоряжение эксперта, может, если оно того желает, придать этому последнему, в рамках своего внутреннего правопорядка, статус органа государства или одного из других образований, предусматриваемых статьей 7 настоящего проекта. Можно даже предположить, что оно фактически поручает ему выполнение некоторых функций или некоторых задач от своего имени согласно положениям статьи 8. Поведение эксперта, о котором идет речь, может тогда вменяться в соответствии с международным правом

государству, пользующемуся его услугами, в качестве возможного источника возлагаемой на него международной ответственности, однако это действительно в силу статей 5—8 настоящего проекта, а не в силу статьи 9. Напротив, если государство, пользующееся такими услугами, ограничивается использованием услуг эксперта, «предоставленного займы» другим государством или международной организацией, наподобие услуг любого другого национального или иностранного эксперта, то есть при сохранении его статуса простого частного лица, то поведение названного эксперта не может рассматриваться как деяние государства, пользующегося его услугами. Международная ответственность этого государства будет предусматриваться лишь в обычных условиях, в которых в отношении государства может возникнуть ответственность в случае действия простых частных лиц.

3) С другой стороны, не обязательно, чтобы орган, предоставленный в распоряжение одного государства другим государством, являлся, в соответствии с внутренним правопорядком этого последнего, частью собственно государственного аппарата. Он может также являться органом административно-территориальной единицы или, в более общем плане, какого-либо образования, уполномоченного в соответствии с внутренним правопорядком посылающего государства осуществлять прерогативы государственной власти. Может оказаться, например, что какой-либо город явится жертвой стихийных сил и что муниципалитет иностранного города временно предоставляет в его распоряжение свои пожарные части. Какой-либо город может также прийти на помощь иностранному городу, стремящемуся, например, ограничить свой слишком быстрый рост, и предоставить в его распоряжение свои собственные городские службы. Как в одном, так и в другом случае не исключено, что «предоставленные займы» таким образом могут быть вынуждены, при исполнении своих функций, посягнуть на иностранные права или интересы. Положение статьи 9 должно поэтому пониматься как охватывающее также гипотезу, согласно которой государство предоставляет в распоряжение другого государства орган, составляющий часть не своего собственного аппарата, а аппарата другого образования, уполномоченного в соответствии с внутренним правопорядком осуществлять прерогативы государственной власти.

4) Второе из условий, изложенных выше, которое должно быть выполнено, для того чтобы конкретная ситуация могла войти в рамки условий, упоминаемых в статье 9, состоит в том, что поведение, о котором идет речь, исходит от органа государства или от международной организации, который действительно *предоставлен в распоряжение другого государства*. Тем самым из ситуаций, о которых говорится в статье 9, логически исключаются наиболее частные гипотезы деятельности на территории какого-либо государст-

ва органов другого государства или международной организации: а именно гипотезы, согласно которым эти органы ограничиваются выполнением на иностранной территории функций, являющихся и остающихся функциями государства или международной организации, которым они принадлежат. Вследствие этого не устанавливается никакой функциональной связи между органом, который действует, и аппаратом государства, на территории которого он призван действовать. Это справедливо в отношении действий данного органа, осуществляемых без согласия и даже вопреки воле государства, на территории которого это совершается (например, военные действия, проводимые против этого государства), а также в отношении функций, осуществляемых с согласия названного государства (например, дипломатические или консульские функции или функции представления международной организации). В обоих случаях очевидно, что не может возникнуть никакая проблема вменения действий данных органов государству, на территории которого они осуществляются. Подобные действия государственных органов могут рассматриваться лишь как действия государства, аппарату которого данный орган принадлежит, что охватывается применением статьи 5 настоящего проекта. Кроме того, этот момент будет уточнен в одной из последующих статей настоящего проекта, в которой будет более конкретно рассмотрено поведение, которого придерживаются органы другого субъекта международного права на территории какого-либо государства.

5) Условие, согласно которому данный орган должен быть «предоставлен в распоряжение» какого-либо государства, не означает лишь то, что названному органу должны быть поручены функции, свойственные государству, в распоряжение которого он предоставлен. Это условие предусматривает также, чтобы при выполнении порученных ему функций государства, которому он предоставлен, орган действовал в контакте с аппаратом этого государства, под его исключительным руководством и контролем, а не на основе инструкций, исходящих от посылающего государства.

6) Поэтому во втором изложенном условии исключаются из области применения нормы, устанавливаемой в статье 9, ситуации, при которых осуществление некоторых функций государства, предположительно «пользующегося услугами» органа, происходит без свободно выраженного согласия, как это имеет место в том случае, когда государство, поставленное в положение зависимости, в положении протектората, неравного союза, территориальной оккупации и т. д., вынуждено согласиться с тем фактом, что деятельность его собственного аппарата приостановлена и заменена в большей или меньшей степени деятельностью аппарата другого государства. В таких случаях, каковы бы ни были формулировки, применяемые иногда для сохранения некоторой ви-

димости, доминирующие, покровительствующие и т. д., государство вовсе не предоставляет свои органы «в распоряжение» государства зависимо-го, находящегося под покровительством и т. д. оно лишь замещает в некоторых определенных секторах деятельность органов этого государства: деятельностью своих собственных органов, которые, несомненно, продолжают действовать под его руководством и контролем. Никакой подлинной «передачи в распоряжение» государства органов, принадлежащих другому государству, в этом случае не происходит. Речь идет скорее с «переводом» функций, а не о переводе «органов». Происходящем в обратном направлении, и именно выполнение определенных функций, — которые, как правило, поручаются органам государства, на территории которого это происходит, — передается органам другого государства, которые выполняют их под руководством и контролем последнего. Поэтому нет никакого сомнения в том, что действие и бездействие органов, о которых идет речь, являются, с точки зрения международного права, деяниями государства, органами которого они являются, и подобные случаи охватываются исключительно положениями статьи 5 настоящего проекта статей.

7) Наконец, второе условие исключает из сферы применения правила статьи 9 ситуации, в которых органы другого государства или международной организации осуществляют на территории данного государства и с его согласия функции, присущие этому государству, однако действуют тем не менее под руководством, управлением и контролем государства или организации, которые их посылают. Подобное положение может возникнуть, например, когда какое-либо государство посылает на территорию другого государства, испытывающего определенные трудности, контингент своих собственных служб, не предоставляя, однако, его в распоряжение этого государства, то есть сохраняя управление и контроль за деятельностью служб, откомандированных на иностранную территорию. Несомненно, что этот орган действует тогда в интересах не того государства, которому они принадлежат, а другого государства, и выполняет задачи, которые обычно возлагаются на органы государства, пользующегося услугами этого органа; однако важно, что, действуя таким образом, этот орган продолжает действовать в качестве части аппарата государства, которое предоставило его в пользование, и под его эгидой, и при этом не устанавливается никакой реальной функциональной связи с аппаратом государства, пользующегося его услугами. Поэтому нет оснований предусматривать для таких случаев исключение из общего правила, изложенного в статье 5 проекта; в международном плане поведение органов, о которых идет речь, всегда является деянием государства, которому принадлежат эти органы.

8) В заключение, для того чтобы можно было утверждать, что орган государства или между-

народной организации был «предоставлен в распоряжение» другого государства, и сделать из этого вывод о применимости настоящей статьи, необходимо, чтобы орган, о котором идет речь, действовал во исполнение функций, присущих государству, у которого он находится в распоряжении, под его управлением, контролем и в его подчинении, и чтобы он был обязан соблюдать, если необходимо, инструкции этого государства, а не возможные инструкции, исходящие от государства, которому он принадлежит.

9) Третье условие, которое должно выполняться для того, чтобы определенная ситуация отвечала требованиям, предусмотренным в статье 9, состоит в том, чтобы орган, предоставленный в распоряжение одного государства другим государством или международной организацией, действовал, *осуществляя прерогативы государственной власти* государства, в распоряжении которого он находился. Иными словами, нельзя претендовать на применение нормы статьи 9 в тех случаях, когда орган какого-либо государства или международной организации, предоставленный как таковой в распоряжение данного государства, действует в рамках внутреннего правопорядка государства, которому предоставлен этот орган, но в качестве просто частного лица. Действительно, часто бывает, что одно государство предоставляет в распоряжение другого государства один из своих органов и что государство, которому предоставляется этот орган, ограничивается использованием его в качестве простого эксперта, советника и т. д., не поручая ему при этом исполнение официальных задач, обычно выполняемых его собственными органами. Если это последнее существенное условие не выполняется, то, конечно, нельзя рассматривать в международном праве в качестве деяния государства, использующего услуги, поведение предоставленного в его распоряжение органа. Деяние государства будет иметь место лишь тогда, когда органу, «предоставленному в распоряжение» иностранным государством, будет действительно поручено действовать так, как будто он является органом государства, которому он предоставлен, то есть когда он будет придерживаться определенного поведения в той области, в которой названному органу было бы поручено осуществление функций, представляющих собой истинные прерогативы государственной власти, а не только задачи исключительно личного плана, сколь важными они бы ни были.

10) В качестве примеров ситуаций, в отношении которых применение нормы, предусмотренной в статье 9, могло приниматься во внимание, в Комиссии был упомянут случай, когда некоторых видов поведения придерживались полицейские части, предоставленные в распоряжение другого государства для подавления внутренних беспорядков, или подразделения санитарных или других служб, отданные в распоряжение другой страны с целью помочь подавить эпидемию или противостоять последствиям стихийных бедствий,

или должностные лица государства либо международной организации, руководящие по поручению другого государства каким-либо государственным учреждением на его территории, которым эти должностные лица обычно не руководят в данных обстоятельствах, либо органы юстиции, которым в отдельных случаях поручается действовать в качестве органов юстиции другого государства, и т. д. Были упомянуты конкретные ситуации: например, положение английского Тайного совета, действующего в качестве высшей апелляционной инстанции для Новой Зеландии; или положение органов юстиции в Нигерии, которым поручается также председательствовать в Верховном суде Ботсваны или Уганды, а также в Апелляционном суде Гамбии. Напоминалось о том, что Нигерия также предоставляла в распоряжение других африканских государств некоторые из своих административных должностных лиц, которым временно поручалась организация административных служб государств, пользующихся их услугами.

11) В отношении возможных случаев применения нормы статьи 9 Комиссия также затронула вопрос о том, не будет ли охватываться упомянутыми случаями посылка одним государством на территорию другого государства контингента вооруженных сил с целью их размещения на ней или участия в военных операциях. Тем не менее **было установлено**, что ситуация подобного рода в целом не входит в рамки положений, изложенных в настоящей статье. Вооруженные силы, которые одно государство посылает на иностранную территорию с военными целями оборонительного или наступательного характера, не являются силами, «предоставленными в распоряжение» государства, на территорию которого их посылают, по крайней мере в том смысле, в котором должно пониматься выражение «предоставленные в распоряжение» в статье 9. Не следует беспокоиться относительно возможного применения этого выражения или других ему подобных в противоположном смысле. Посылка войск на территорию другого государства, чтобы начать с этой территории совместные военные действия против третьего государства или помочь сдержать нападение, исходящее от этого государства, размещение контингентов своих собственных сил в мирное время, чтобы в общих интересах обеспечить защиту страны против внешней опасности, помогать государству, на территории которого это происходит, своими собственными военными силами в ходе гражданской войны в этой стране — все эти ситуации можно назвать «военной помощью», предоставляемой другому государству, — законной или противозаконной, в зависимости от обстоятельств, — но не «предоставленным в распоряжение» этого государства вооруженных сил, посланных на его территорию. Эти вооруженные силы остаются, как правило, в распоряжении государства, которому они принадлежат, действуют по его приказам, под его контролем, в соответствии с его директивами и, что еще более

важно, осуществляют своими актами прерогативу, характерную для государственной власти этого государства, а не государства, на территории которого это происходит. Действия этих сил и их частей в любом случае являются деянием государства, которому они принадлежат. Возможная и совместная ответственность государства, на территории которого это происходит, могла бы возникнуть, однако совершенно по другим причинам: например, на основе того факта, что оно терпит определенные действия этих иностранных войск, или даже в некоторых случаях лишь допускает их присутствие на своей территории; но эта ответственность являлась бы тогда результатом применения положения других норм, а не той, которая излагается в настоящей статье.

12) Это, разумеется, не означает, что необходимо полностью исключить весьма редкую возможность действительного предоставления другому государству контингента своих вооруженных сил с тем, чтобы это другое государство использовало его под своей властью и контролем, причем в состав его задач могло бы входить осуществление прерогатив государственной власти использующего государства. Но в таком случае данный контингент, вероятно, будет использоваться для выполнения специальных задач, отличающихся от задач, для выполнения которых обычно предназначены вооруженные силы. В этой связи было указано, что во время землетрясения, потрясшего Перу в 1970 году, контингенты Советской Армии и военно-морского флота Соединенных Штатов Америки, а также полк шведских инженерных войск были предоставлены через посредничество Организации Объединенных Наций в распоряжение правительства Перу для осуществления спасательных операций, которые проходили под контролем и в соответствии с указаниями данного правительства и которые, разумеется, включали осуществление прерогатив государственной власти. Приводились также другие аналогичные примеры. Вследствие этого Комиссия единодушно признала, что в подобных случаях вовсе не исключена возможность возникновения ситуаций, к которым могут быть применены положения статьи 9.

13) Проблема определения государства, которому нужно вменить в качестве возможного источника международной ответственности поведение государственного органа, предоставленного в распоряжение другого государства и действующего таким образом, подчиняясь власти и осуществляя прерогативы государственной власти последнего, была рассмотрена в арбитражном приговоре, вынесенном 9 июня 1931 года по делу *Шевро* судьей Бейхманом, назначенным на этот пост на основании *компромисса*, достигнутого 4 марта 1930 года между Францией и Великобританией⁶⁰⁰. Судья рассматривал французскую

рекламацию относительно ущерба, понесенного французским гражданином Жюльеном Шевро, постоянно проживающим в Персии, который был арестован английскими войсками, действовавшими у побережья Каспийского моря, затем помещен в тюрьму и выслан по подозрению в сговоре с неприятелем. Необходимо было решить вопрос о том, должна или нет Великобритания возместить Шевро ущерб, связанный с утратой некоторого имущества, книг и документов, которые, по его словам, находились в его квартире при аресте и были похищены или затем утрачены из-за недостаточной бдительности английских консульских властей. В действительности, по просьбе французского консула в Реште, которого в тот момент не было в Персии, книги и документы Шевро были посланы консулу Великобритании, который руководил французским консульством в отсутствие французского консульского представителя. В своем решении судья отклонил французскую рекламацию, отметив, что «на правительство Великобритании не может быть возложена ответственность за оплошность, которую мог бы допустить ее консул *в качестве управляющего консульством другой державы*»⁶⁰¹. Ситуация, о которой говорится в данном случае, таким образом, точно подходила для одного из случаев, указанных выше: когда органу одного государства поручено управлять государственным учреждением другого государства, подчиняясь власти последнего, вместо органа этого другого государства, который не может сам осуществлять свою функцию. И решение судьи, которое исключало возможность присвоения Великобритании ответственности за оплошность, совершенную органом английского государства в тот момент, когда он осуществлял типичную государственную функцию французского государства, явно основывалось на признании принципа, который, по мнению Комиссии, должен регулировать данный вопрос: действие или бездействие органа одного государства, который в исключительных обстоятельствах действовал, подчиняясь власти другого государства и осуществляя прерогативу государственной власти этого другого государства, должны рассматриваться согласно международному праву как деяние этого другого государства, а не государства принадлежности органа.

14) Авторы научных трудов по международному праву, которые рассматривали проблему международной ответственности государства за поведение органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией, также высказываются в пользу вменения данного поведения государству, в распоряжение которого предоставлены органы, если эти органы были *действительно* предоставлены в распоряжение использующего государства, то есть в своих действиях они подчинялись власти и контролю данного государства, а не власти и

⁶⁰⁰ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.I), pp. 117.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 1141 [перевод Секретариата ООН].

контролю посылающего государства или посылающей международной организации⁶⁰².

15) По мнению Комиссии, обоснованность нормы, которая излагается в статье 9, не подлежит сомнению. Принцип вменения определенному государству поведения органа другого государства или международной организации, который действительно был предоставлен в распоряжение первого государства, логически вытекает из критериев норм, изложенных в предшествующих статьях. Орган, который «предоставлен взаймы» одним государством другому государству и который вследствие этого осуществляет свою деятельность, подчиняясь власти и контролю последнего, не действует в качестве органа предоставляющего государства. Его действия присваиваются этому последнему государству не более, чем действия, которые данный орган совершил бы в качестве простого частного лица. Напротив, поведение данного органа при осуществлении прерогатив государственной власти государства, в распоряжение которого он был предоставлен, несомненно, является деянием данного государства, даже если последнее не предоставило ему статус органа в своей собственной правовой системе. Даже в этом случае поведение «заимствованного» органа является деянием государства, получившего «заем», в той же степени, как и поведение частного лица, фактически осуществляющего прерогативы государственной власти того же государства. Именно последнее государство должно нести за это ответственность, если данное деяние квалифицируется как международно-противоправное.

16) Комиссия затронула вопрос о том, нужно ли нет при формулировании нормы статьи 9 специально предусматривать в ее тексте следующие случаи: а именно, что факт предоставления в распоряжение другого государства некоторых из своих органов уже сам по себе являлся бы нарушением международного обязательства, возложенного на одно или другое из данных государств или на оба государства одновременно. Действительно, на государство может быть в международном плане возложено обязательство не предоставлять какой-либо помощи и, следовательно,

«не предоставлять в распоряжение» какой-либо из своих органов другому государству, в отношении которого Совет Безопасности постановил бы, например, применить санкцию. С другой стороны, предоставление в распоряжение другого государства определенных органов с целью их использования для совершения международно-противоправного деяния, разумеется, в свою очередь может являться нарушением международного обязательства. Напротив, возможно, что для какого-либо государства факт принятия на его территорию органов, предоставленных в его распоряжение другим государством, является в определенных случаях нарушением действующего для него международного обязательства. Комиссия, однако, не сочла, что подобные констатации вызывают необходимость формулирования исключения в отношении статьи 9. Предоставление взаймы одним государством другому государству одного из его органов является одним действием, а последующее поведение предоставленного органа, подчиняющегося в своих действиях власти и контролю получившего государства,— другим. И даже в том случае, когда первое действие было бы само по себе международно-противоправным деянием предоставляющего государства, возлагающего в качестве такового на данное государство международную ответственность, действия, которые осуществлял бы незаконным образом предоставленный орган, подчиняясь в своих действиях власти получившего государства и осуществляя прерогативы государственной власти последнего, не в меньшей степени должны рассматриваться как деяние этого последнего государства.

17) Комиссия также не считала, что необходима специальная оговорка в отношении случая, когда в соглашении, в котором международно-правовой субъект соглашается предоставить некоторые из его органов в распоряжение другого субъекта, излагались бы критерии вменения ответственности, отличающиеся от критериев, предусмотренных в статье 9. По мнению Комиссии, подобная оговорка не нужна для отношений между государством, в распоряжение которого предоставлены органы, и направляющим государством, поскольку эти отношения в любом случае будут регулироваться международным соглашением, заключенным между ними. Что касается отношений с третьими государствами — и это более важный аспект, — подобная оговорка могла бы явиться источником недоразумений и могла бы предоставить государству, на которое в силу нормы настоящей статьи возлагалась бы ответственность, недопустимый предлог для того, чтобы уклониться от данной ответственности. Соглашение, заключенное между двумя субъектами «предоставления взаймы» органов, ни в коем случае не может предрешать позиции третьих государств или вызывать последствия в отношении рекламаций, в которых эти третьи государства могли бы в силу общего международного пра-

⁶⁰² По этому вопросу см. J.-P. Ritter, «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», *Annuaire français de droit international*, 1962 (Paris), vol. VIII (1963), p. 444; I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1966), p. 376; F. Durante, *Responsabilità internazionale e attività cosmiche* (Padua, CEDAM, 1969), pp. 40 et seq.; П. Курис (инт. соч.), стр. 178 и далее; P. A. Steiniger, «Die allgemeine Voraussetzungen...», *Wissenschaftliche Zeitschrift...* (loc. cit.), pp. 448—449. Последний автор (который ссылается также на статью 4 проекта соглашения, разработанного им самим и Б. Грефратом в 1973 году) (см. выше, сноска 576) подчеркивает, что в некоторых случаях международная ответственность может быть возложена на посылающее государство; однако случаи, которые он рассматривает, являются теми случаями, которые рассматриваются ниже, в пункте 16 настоящего комментария, и которые в действительности не охватываются статьей 9.

ва указывать на международную ответственность того или другого из указанных субъектов.

18) В отношении редакции нормы уже было отмечено, что, используя в статье 9 выражение «орган., предоставленный последними в распоряжение этого государства», Комиссия хотела включить в это понятие также орган одного из организмов, отличных от государства в узком смысле слова, которые рассматриваются в статье 7. Выражение «предоставленный в распоряжение» было предпочтено другим выражениям, таким как «предоставленный взаймы» или «переданный», так как оно, видимо, в большей степени выделяет основное условие вменения деяния государству, в распоряжение которого был послан иностранный орган, — условие, которое требует, чтобы данный орган в своих действиях подчинялся власти, руководству и контролю данного государства. И наконец, выражение «при условии, что указанный орган действовал, осуществляя

определенные прерогативы государственной власти государства, в распоряжении которого он находится», было избрано как наиболее подходящее для того, чтобы подчеркнуть: *a)* что поведение органа, предоставленного в распоряжение одного государства другим государствам или международной организации, не может быть вменено в качестве возможного источника международной ответственности пользующегося им государства в том случае, когда данное поведение имеет место в рамках деятельности, осуществляемой «предоставленным взаймы» органом в исключительно личном плане; *b)* что данное вменение не может также иметь место в тех случаях, когда обжалованное поведение имело место в рамках деятельности, осуществляемой в официальном плане, но включающей осуществление прерогатив государственной власти государства принадлежности органа, а не государства, в распоряжение которого он предоставлен.

Глава IV

ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

A. Введение

1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР РАБОТЫ КОМИССИИ

124. Во время разработки проекта статей о праве международных договоров с 1950 по 1966 год Комиссия международного права неоднократно рассматривала следующий вопрос: должен ли проект статей применяться не только к договорам между государствами, но и к договорам, заключаемым другими организациями, и в частности международными организациями⁶⁰³. В конечном итоге было принято решение ограничить начатое исследование лишь договорами между государствами. Вследствие этого Комиссия включила в окончательный проект⁶⁰⁴ статью I, изложенную следующим образом: «Настоящие статьи относятся к договорам, заключаемым между государствами». Данный проект был передан⁶⁰⁵ впоследствии как исходное предложение Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, которая после проведения сессий в Вене в 1968 и 1969 годах приняла 22 мая 1969 года Венскую конвенцию о праве международных договоров⁶⁰⁶. Статья I проекта Комиссии

⁶⁰³ См. первый доклад Специального докладчика (*Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 209, документ A/CN.4/258), а также исторический обзор в рабочем документе, опубликованном Секретариатом (A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2).

⁶⁰⁴ *Ежегодник...*, 1966 год, том II, стр. 117 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II.

⁶⁰⁵ Документ был передан Конференции Генеральным секретарем во исполнение пункта 7 резолюции 2166 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1966 года.

⁶⁰⁶ Далее именуется «Венская конвенция». Все ссылки на текст Конвенции см. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.)*, p. 289.

стала статьей I Конвенции в следующем изложении: «Настоящая Конвенция применяется к договорам между государствами». Однако кроме положений статьи I Конференция приняла следующую резолюцию:

Резолюция, касающаяся статьи I Венской конвенции о праве международных договоров

Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров,

напоминая о том, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в соответствии со своей резолюцией 2166 (XXI) от 5 декабря 1966 года передала Конференции проект статей, содержащихся в главе II доклада Комиссии международного права о работе ее восемнадцатой сессии,

принимая во внимание, что проект статей Комиссии касается только договоров, заключенных между государствами,

признавая важность проблемы договоров, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями,

учитывая разностороннюю практику международных организаций в этом отношении и

стремясь обеспечить наиболее полное использование широкого опыта международных организаций в этой области,

рекомендует Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, чтобы она поручила Комиссии международного права изучение в консультации с основными международными организациями проблемы договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями⁶⁰⁷.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 285.

125. Рассмотрев вышеприведенную резолюцию, Генеральная Ассамблея посвятила ей пункт 5 резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, в котором Генеральная Ассамблея

рекомендует Комиссии международного права по консультации с теми основными международными организациями, с которыми, по ее мнению, необходимо проконсультироваться в соответствии с ее практикой, изучить в качестве важного вопроса вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

126. В 1970 году на своей двадцать второй сессии Комиссия решила включить в свою общую программу вопрос, о котором идет речь в пункте 5 резолюции 2501 (XXIV), и создала для проведения предварительного изучения Подкомитет из 13 членов⁶⁰⁸. Подкомитет представил два доклада, первый — во время двадцать второй сессии Комиссии⁶⁰⁹, и второй — во время двадцать третьей сессии⁶¹⁰. На основе второго доклада Комиссия в 1971 году назначила г-на Поля Рейтера Специальным докладчиком по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями⁶¹¹. Кроме того, она подтвердила решение, принятое в 1970 году, в соответствии с которым она просила Генерального секретаря составить некоторые исследования, и в частности изложение практики ООН и основных международных организаций в данной области, «исходя из того, что Генеральный секретарь в консультации со Специальным докладчиком распределит по времени и выберет исследования, необходимые для подготовки этой документации»⁶¹².

127. Для облегчения выполнения этого решения Специальный докладчик через посредничество Генерального секретаря направил вопросник основным международным организациям в целях получения сведений об их практике в данной области⁶¹³. Со своей стороны, Секретариат в 1970—1974 годах разработал следующие исследования и документы:

a) документ, содержащий краткую библиографию, историю вопроса и предварительный список соответствующих договоров, опубликованных в *Сборнике договоров* Организации Объединенных Наций⁶¹⁴;

b) выборочную библиографию по данному вопросу (A/CN.4/277)⁶¹⁵;

⁶⁰⁸ См. *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 362, документ A/8010/Rev.1, пункт 89.

⁶⁰⁹ Там же.

⁶¹⁰ См. *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение.

⁶¹¹ Там же, пункт 118.

⁶¹² Там же.

⁶¹³ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/CN.4/271, приложение.

⁶¹⁴ A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2.

⁶¹⁵ Будет включена в *Ежегодник...*, 1974 год, том II (часть вторая).

c) исследование вопроса о возможности участия Организации Объединенных Наций в международных соглашениях от имени какой-либо территории (A/CN.4/281)⁶¹⁶.

128. Тем временем в пункте 4 e резолюции 2634 (XXV) и в пункте 4 d части I резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжать рассмотрение вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

129. В 1972 году Специальный докладчик представил свой первый доклад⁶¹⁷ по вопросу, разработка которого была ему поручена. Данный доклад содержал обзор прений в Комиссии, а затем на Конференции, когда они рассматривали право договоров, по вопросу о договорах, заключаемых международными организациями. В свете данного исторического очерка в докладе в предварительном плане рассматривались некоторые основные проблемы, такие как форма, в которой международные организации выражают свое согласие на обязательность для них договора, их правоспособность заключать договоры, вопрос о представительстве, последствия договоров, заключаемых международными организациями, и точное значение оговорки, касающейся «соответствующих правил данной организации», которая содержится в статье 5 Венской конвенции.

130. В тот же год в пункте 3 e части I резолюции 2926 (XXVII) Генеральная Ассамблея повторила свои прежние рекомендации Комиссии относительно рассмотрения вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями.

131. В 1973 году Специальный докладчик передал на рассмотрение двадцать пятой сессии Комиссии второй доклад⁶¹⁸, который дополнил первый доклад, в частности в свете большого объема информации, сообщенной тем временем международными организациями в ответ на вопросник, который был им направлен⁶¹⁹.

132. Два первых доклада г-на Рейтера обсуждались в Комиссии на ее 1238 и 1241—1243-м заседаниях, проведенных в ходе ее двадцать пятой сессии (1973 год). Выраженные членами Комиссии мнения по поводу этих докладов отражены в докладе Комиссии о работе этой сессии⁶²⁰. В том же году Генеральная Ассамблея, рассмотрев доклад Комиссии, рекомендовала последнюю в пункте 3 f резолюции 3071 (XXVIII) продолжить изучение вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными орга-

⁶¹⁶ То же.

⁶¹⁷ См. сноску 603.

⁶¹⁸ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/CN.4/271.

⁶¹⁹ См. сноску 613.

⁶²⁰ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункты 127—133.

низациями или между двумя или более международными организациями.

133. В 1974 году Специальный докладчик представил на рассмотрение настоящей сессии Комиссии третий доклад (A/CN.4/279 и Согг.1)⁶²¹. Последний содержал сопровождаемый комментариями текст пяти статей, которые должны были образовать часть I (названную «Введение»), и проекта статей по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Эти пять статей имели следующие названия: статья 1 «Сфера применения настоящих статей», статья 2 «Употребление терминов», статья 3 «Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей», статья 4 «Настоящие статьи не имеют обратной силы» и статья 6 «Правоспособность международных организаций заключать договоры». Статья 2 содержала лишь некоторые из тех положений, которые позже должны быть включены в нее, и не было представлено никакого текста статьи 5⁶²².

134. Проекты статей, содержащиеся в третьем докладе Специального докладчика, были рассмотрены Комиссией на ее 1274, 1275, 1277 и 1279-м заседаниях. Комиссия направила все эти положения в Редакционный комитет и на своем 1291-м заседании приняла в первом чтении на основе доклада Комитета воспроизведенные в настоящей главе⁶²³ тексты статьи 1, подпунктов *a*, *d*, *e*, *f* и *i* пункта 1 статьи 2, пункта 2 этой статьи и статей 3, 4 и 6.

135. Комиссия хотела бы отметить, что тексты, одобренные в ходе настоящей сессии, составляют лишь первые положения проекта, который она намеревается разработать в дальнейшем и план которого изложен ниже⁶²⁴. Она хотела бы также подчеркнуть предварительный характер текста данных статей, как это будет объяснено ниже⁶²⁵.

2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ СТАТЕЙ

а) Форма проекта

136. Как и в отношении других работ, начатых более десяти лет тому назад Комиссией, для осуществляемой кодификации была принята форма *проекта статей*, который в нужный момент может стать основой конвенции. Данное решение не предопределяет решения, которое будет принято позже, по окончании выработки проекта статей; когда Комиссия, в соответствии со своим Положением, будет рекомендовать решение, которое представится ей наиболее подходящим. Однако уже теперь форма проекта статей, благодаря обу-

словливаемой ею точности при подготовке и редактировании проекта, является, по-видимому, наилучшей для рассмотрения вопроса о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями.

б) Взаимосвязь с Венской конвенцией

137. Настоящая работа по кодификации имеет по сравнению с другими работами в этой области ряд совершенно особых черт благодаря тесным связям настоящего проекта статей с Венской конвенцией.

138. В историческом плане можно сказать, что положения, которые составят настоящий проект статей, содержались бы в Венской конвенции, если бы Конференция, в целях выполнения своей задачи в установленные сроки, не приняла решенные ограничиться договорами между государствами. Новый этап кодификации права договоров, который представляет собой разработка проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, не может, таким образом, быть отделен от того основополагающего текста в этой области, которым является Венская конвенция.

139. Эта Конвенция определила общие рамки настоящего проекта статей. Это прежде всего означает, что в настоящем проекте статей будут рассмотрены те же вопросы, которые составляли существо Венской конвенции; в нем будут оставлены в стороне те же проблемы, которые в этой последней были оставлены в стороне в отношении договоров между государствами: соглашения не в письменной форме (статья 3 Венской конвенции), правопреемство государств, международная ответственность, начало военных действий (статья 73), признание. Таким образом, предметом проекта статей будут являться важные вопросы, которые рассматриваются в Венской конвенции. Лучшим методом работы для Комиссии будет последовательный пересмотр текста каждой статьи указанной Конвенции и рассмотрение вопроса о том, какие редакционные поправки или поправки по существу необходимы для разработки сходной статьи, рассматривающей ту же проблему в отношении договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

140. Эта работа в том виде, в каком ее задумала Комиссия, требует весьма гибкого подхода. Возможно, что при рассмотрении изменений, которые должна претерпеть та или иная статья Венской конвенции, чтобы принять форму статьи, применимой к договорам между государствами и международными организациями, Комиссия будет иметь возможность разработать положение, которое будет более полным или более совершенным, чем соответствующий текст, причем эти до-

⁶²¹ См. выше, стр. 163.

⁶²² См. ниже, пункт 143 и сноска 638.

⁶²³ См. ниже, раздел В.

⁶²⁴ См. пункты 139 и 140.

⁶²⁵ См. ниже, пункт 144.

полнения или усовершенствования могли бы, возможно, также применяться к договорам между государствами, например в связи с определением договоров, заключаемых в письменной форме, или последствий взаимосвязи между одним договором и другими договорами или соглашениями. В принципе в подобном случае Комиссия не будет пользоваться этой возможностью и не будет продолжать разработку, которая была бы направлена на придание некоторым пунктам проекта статей вида более детального или улучшенного текста по сравнению с симметричным текстом Венской конвенции. Дело будет обстоять иначе, когда рассматриваемая область, то есть договоры между государствами и международными организациями или между международными организациями, вызовет необходимость новых и самостоятельных положений, дающих ответ на проблемы или ситуации, которые неизвестны в области договоров между государствами.

141. К сожалению, данные соображения не исчерпывают трудностей, вызываемых взаимосвязью проекта статей с Венской конвенцией. Действительно, разработка проекта статей, предназначенного, возможно, стать конвенцией, ставит, поскольку это касается его будущей взаимосвязи с Венской конвенцией, сложные правовые и редакционные проблемы, все значение которых выявится лишь по окончании разработки проекта; тем не менее некоторые общие аспекты вырисовываются уже сейчас. Проект статей должен быть составлен и отредактирован таким образом, чтобы он образывал автономное целое по отношению к Венской конвенции; став также, в свою очередь, конвенцией, он мог бы вступить в силу в отношении сторон, которые не являлись бы участниками Венской конвенции, что, в частности, возможно, будет относиться (нельзя об этом забывать) ко всем международным организациям. Однако можно было бы заранее привести в соответствие терминологию проекта статей и его редакцию с Венской конвенцией таким образом, чтобы он создал однородное целое с этой конвенцией. Комиссия не отказалась окончательно от последней формулы и не исключила возможности пересмотреть позже весь проект статей таким образом, чтобы, по мере возможности, создать в отношении государств, которые являлись бы участниками Венской конвенции и конвенции, которая может возникнуть на основе проекта статей, как можно более однородное правовое целое, в частности в плане терминологии. В настоящем варианте текстов статей, переданных на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, Комиссия не занималась этой задачей и уделила первоочередное внимание ясности и простоте выражения.

с) Консультации с международными организациями

142. Как Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров, так и Генераль-

ная Ассамблея рекомендовали, чтобы Комиссия продолжала свою работу «в консультации с основными международными организациями»⁶²⁵. Наиболее целесообразная форма консультации состояла в крайне богатой информации, полученной от основных заинтересованных организаций в виде исследований и ответов на вопросник, разработанный Специальным докладчиком; охват этой консультации еще расширится в связи с замечаниями по поводу настоящего проекта статей, которые международные организации представят параллельно с замечаниями государств. Комиссия готова рассмотреть все предложения, которые могут быть представлены, чтобы воспользоваться столь же широким и великодушным содействием со стороны международных организаций, как то, которое она получила со стороны Секретариата ООН. Ничто еще не позволяет предусмотреть, каким образом заинтересованные организации примут участие в заключительном этапе данной работы по кодификации, так как окончательная форма последней еще не определена.

d) Метод подготовки проекта

143. В соответствии с общей концепцией взаимосвязи, которую проект статей должен, естественно, иметь с Венской конвенцией, было принято решение по возможности следовать порядку статей Венской конвенции, чтобы позволить, таким образом, непрерывно проводить сравнение между статьями проекта и соответствующими статьями Венской конвенции. В этих целях была принята — по крайней мере временно — нумерация статей проекта, идентичная нумерации Венской конвенции, и в сноске к каждой статье проекта был произведен текст соответствующей статьи Венской конвенции. Нарушение последовательности нумерации, которое временно, таким образом, наблюдается в некоторых местах, связано с тем, что некоторые положения Венской конвенции тесно связаны с другими положениями, что заставляет рассматривать их совместно с последними; с другой стороны, некоторым статьям Венской конвенции не могут соответствовать положения настоящего проекта статей. В отношении проекта статей, которые не соответствовали бы статьям Венской конвенции, будут использованы номера bis, ter и т. д. так, чтобы не нарушать соответствия между нумерацией Венской конвенции и нумерацией проекта статей.

144. Вряд ли нужно подчеркивать, насколько предварительными являются результаты данной работы, представленной в порядке первого чтения Генеральной Ассамблеи. Разумеется, они являются предварительными, как и все проекты подобного рода, так как в них еще не отражены замечания правительств (и замечания, в данном случае, со стороны международных организа-

⁶²⁵ См. выше, пункты 124 и 125.

ций); но они являются в еще большей степени предварительными, поскольку уже ясно, что трудности будут весьма неравномерно распределены между крупными разделами темы и что конечная судьба проекта статей будет в значительной степени влиять на окончательную разработку взаимосвязи между данным проектом и Венской конвенцией и, вследствие этого, на саму редакцию статей.

145. При данных условиях может представиться, что лучше было бы начать рассмотрение проектов статей с положений о заключении и вступлении в силу договоров (статьи 6—25 Венской конвенции), нежели с общих положений, таких как положения статьи 1 и последующих статей. Принятое тем не менее решение, по-видимому, вытекает из необходимости решить с самого начала некоторые основные принципиальные вопросы, которые определяют саму концепцию проекта статей. Таким образом, в воспроизведенных ниже статьях можно найти имеющие к этому отношению проблемы, с которыми Комиссия международного права столкнется в своей дальнейшей работе: наряду с редакционными трудностями и подчас щекотливыми проблемами приспособления к Венской конвенции в данном вопросе иногда возникают своеобразные проблемы по существу.

В. Проект статей о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между международными организациями

ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Статья 1. Сфера применения настоящих статей⁶²⁷

Настоящие статьи применяются:

- a*) к договорам между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, и
- b*) к договорам между международными организациями.

Комментарий

1) Заголовок проекта статей был несколько упрощен по сравнению с названием рассматриваемой темы в том виде, в каком оно фигурирует в нескольких резолюциях Генеральной Ассамблеи и в резолюции, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров по поводу статьи I Конвенции. Заголовки части I

⁶²⁷ Соответствующие положения Венской конвенции изложены следующим образом:

«ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Статья 1. Сфера применения настоящей Конвенции

Настоящая Конвенция применяется к договорам между государствами».

и статьи I соответствуют заголовкам в Венской конвенции. Сфера применения статей описана в тексте статьи I более точно, чем в заголовке, чтобы избежать какой бы то ни было неясности. Впрочем, две категории рассматриваемых договоров представлены в двух отдельных подпунктах, поскольку в рамках режима договоров, к которым применяется проект статей, часто будет возникать необходимость в проведении этого различия. Это замечание относится к подпункту *a* пункта 1 статьи 2 и в более общем плане — к проектам статей, касающихся выражения согласия на обязательность договора. Что касается согласия на обязательность договора, положения о государстве — участнике какого-либо договора с одной или несколькими международными организациями будут строго придерживаться Венской конвенции; с другой стороны, положения о международных организациях будут присущи проекту статей как таковому и могут отличаться друг от друга. Различие между двумя подпунктами *a* и *b*, таким образом, оправданно, но оно не затрагивает тот факт, что многие статьи проекта будут применяться одинаково к обеим категориям, которые в них рассматриваются.

2) Было отдано предпочтение термину «договор», который понимается в проекте статей в ином смысле, чем в Венской конвенции, по сравнению с гораздо более общим термином «соглашение», который следует использовать для обозначения договорных актов, независимо от их участников или формы.

*Статья 2. Употребление терминов*⁶²⁸

1. Для целей настоящих статей:

- a*) «договор» означает международное соглашение, регулируемое международным правом и заключенное в письменной форме:
- i*) между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, или

⁶²⁸ Соответствующие положения Венской конвенции изложены следующим образом:

«Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящей Конвенции:

- 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;

d) „оговорка” означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству;

ii) между международными организациями, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе или в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

...

d) «оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании договора или при выражении согласия [любым согласованным образом]⁶²⁹ на обязательность для них договора, посредством которого они желают исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или к данной международной организации;

e) «участвующее в переговорах государство» и «участвующая в переговорах организация» соответственно означают:

i) государство,

ii) международную организацию, которые принимали участие в составлении и принятии текста договора;

f) «договаривающееся государство» и «договаривающаяся организация» соответственно означают:

i) государство,

ii) международную организацию, которые согласились на обязательность для них договора независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

...

i) «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 или в рамках правил любой международной организации.

e) „участвующее в переговорах государство“ означает государство, которое принимало участие в составлении и принятии текста договора;

f) „договаривающееся государство“ означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

...

i) „международная организация“ означает межправительственную организацию.

2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящей Конвенции, не затрагивают употребления этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства».

⁶²⁹ Выражения в квадратных скобках [] указывают на то, что Комиссия оставляет за собой право вернуться к ним на более поздней стадии работы, когда она рассмотрит другие проекты статей, ссылку на которые содержат эти выражения.

Комментарий

1) Пункт 1 а, в котором дается определение термина «договор», повторяет соответствующее положение Венской конвенции, учитывая, однако, статью 1 настоящего проекта. Не было внесено никакого дополнительного уточнения в текст Венской конвенции. В ходе прений в Комиссии выяснилось, что не всегда будет легко установить, регулируется ли данный договорный акт международным правом или каким-либо внутригосударственным правом. Было также отмечено, что некоторые акты могут регулироваться, с одной стороны, международным правом, а с другой — внутригосударственным правом и что для определения природы такого договорного акта следует определить, какой из этих двух аспектов является преобладающим; но эта точка зрения оспаривалась, и, так или иначе, Комиссия полагала, что предпочтительно решать эти конкретные проблемы на практике.

2) Спрашивается также, не обнаружатся ли в рамках некоторых, в настоящий момент еще весьма редких, организаций такие акты, воплощающие договоры, заключенные между организацией и некоторыми ее членами, которые полностью регулировались бы правилами организации и должны были бы быть изъяты из сферы применения проекта статей. Но это гипотеза весьма ограниченного охвата; она применима лишь к некоторым интегрированным организациям, какими являются, например, Европейские сообщества; к тому же положения настоящего проекта статей понимаются с оговоркой на правила организации, и представилось ненужным особо ограничивать сферу применения проекта⁶³⁰.

3) Помимо добавлений международных организаций, подпункт d пункта 1, посвященный термину «оговорка», повторяет соответствующее положение Венской конвенции и не вызывает особых замечаний, кроме тех, которые касаются одного момента. В Венской конвенции при перечислении в статье 11 способов выражения согласия какого-либо государства на обязательность для него договора к выражению «...подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему» добавлены слова «или любым другим способом, о котором условилась». Этого добавления не было в тексте, представленном Комиссией; оно было вызвано поправкой США и Польши⁶³¹, в результате чего были устранены все проявления формализма в

⁶³⁰ Вопрос о том, должен ли проект статей содержать положения, соответствующие положениям подпунктов b и c пункта 1 статьи 2 Венской конвенции, будет рассмотрен после изучения статей о ратификации, принятии, утверждении и присоединении, а также статьи о полномочиях.

⁶³¹ См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (op. cit.)*, p. 124, document A/CONF.39/14, para. 104 (a).

выражении согласия на обязательность договора. Было бы логичным дополнить в том же смысле статью 19, посвященную формулированию оговорок, и пункт 1 d статьи 2; однако государства, которые принимали участие в Венской конференции, этого не сделали. Они могли бы также, может быть, упростить формулировку данных положений, отказавшись от перечисления ратификации, принятия, утверждения и присоединения и охватив эти возможности и любую другую гипотезу терминами «согласованным образом».

4) Что касается настоящего проекта статей, могло бы представиться целесообразным отложить определение термина «оговорка» до тех пор, пока Комиссия не рассмотрит статьи, соответствующие статьям 11 и 19 Венской конвенции. Однако представилось, что Комиссия, не ожидая этого, могла бы в предварительном порядке принять такую редакцию пункта 1 d статьи 2, которая представляет двойное преимущество: она более проста, чем соответствующее положение Венской конвенции, и она откладывает решение вопроса о том, могут ли быть использованы термины «ратификация», «принятие», «утверждение», «присоединение» также в отношении актов, посредством которых организация выражает свое согласие на обязательность договора. Предложенное таким образом положение имеет также то преимущество, что оно подчеркивает неформальный характер правил заключения международных договоров, наблюдающийся в отношении международных организаций, по меньшей мере в той же степени, что и в отношении государств. Предложенная редакция носит по-прежнему предварительный характер; Комиссия рассмотрит позднее вопрос о том, является ли выражение «согласованным образом» адекватным и не следовало ли бы заменить его несколько более широкой формулой, такой как «признанным или согласованным образом».

5) Пункт 1 e определяет выражения «участвующее в переговорах государство» и «участвующая в переговорах организация». Этот пункт повторяет соответствующее положение Венской конвенции, с учетом, однако, статьи 1 настоящего проекта статей. Поскольку термин «договор» означает в этой связи категорию договорных актов, отличную от категории, охватываемой тем же термином в Венской конвенции, при редакции этого положения не следует принимать во внимание тот факт, что международные организации играют иногда особую роль в переговорах о договорах между государствами, принимая участие через свои органы в разработке, а иногда даже в формулировании текста некоторых договоров.

6) Пункт 1 f также повторяет соответствующие положения Венской конвенции с учетом статьи 1 настоящего проекта ⁶³².

⁶³² Вопрос о том, должен ли проект статей содержать положения, соответствующие положениям подпунктов g

7) В пункте 1 i дается определение выражения «международная организация», идентичное определению Венской конвенции. Это определение должно пониматься в том смысле, который придается ему практикой, то есть речь идет об организации, состоящей в основном из государств и включающей, может быть, ассоциированных членов, которые еще не являются государствами или могут даже быть другими международными организациями; в этой связи были приведены такие особые ситуации, как положение ООН в МСЭ, ЕЭС в ГАТТ или других международных организациях, или даже положение ООН, действующей через посредство Совета ООН по Намибии от имени последней в ВОЗ, с тех пор как Намибия стала ассоциированным членом этой организации ⁶³³.

8) Следует, однако, подчеркнуть, что принятие того же определения «международной организации», что и в Венской конвенции, влечет за собой гораздо более существенные последствия в настоящем проекте статей, чем в этой Конвенции.

9) Этим весьма гибким определением настоящий проект статей не намеревается предопределять режим, под который могут подпадать в каждой данной международной организации образования, которые в рамках организации и в соответствии с действующими в последней правилами имеют некоторую автономию (вспомогательные органы организации или органы, связанные с ней). В проекте статей также не дано определения объема правоспособности, необходимого для того, чтобы какое-либо образование рассматривалось как международная организация в смысле настоящего проекта. Действительно (мы вернемся позже к этому моменту в комментариях к статье 6), основной целью настоящего проекта является регулирование не статуса международных организаций, а режима договоров, участниками которых являются одна или несколько таких организаций. Настоящий проект статей предназначен для того, чтобы применяться к подобным договорам, независимо от того или иного статуса заинтересованных организаций.

10) Необходимо осветить другое чрезвычайно важное последствие предложенного определения. Настоящий проект статей должен применяться к договорам, участниками которых являются международные организации, независимо от того, имеют ли последние более или менее общее или более или менее специальное назначение, имеют

и h пункта 1 статьи 2 Венской конвенции, будет рассмотрен после изучения статей об «участниках» и «третьих государствах».

⁶³³ Что касается ситуации, когда какой-либо организации приходится действовать от имени территории, см. исследование Секретариата «Возможности участия Организации Объединенных Наций в международных соглашениях от имени территории» (A/CN.4/281) [будет включено в Ежегодник., 1974 год, том II (часть вторая)].

ли они универсальный или региональный характер и являются ли они относительно открытыми или относительно закрытыми организациями: проект должен применяться к договорам, заключаемым международными организациями в целом.

11) В этом состоит глубокое отличие от другого текста, выработанного Комиссией, а именно — проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями⁶³⁴, который в основном охватывает международные организации универсального характера.

12) Основанием данного различия является сам предмет двух проектов; предметом последнего проекта является право международных организаций, и он направлен на то, чтобы унифицировать в ограниченной области специфические правила некоторых организаций. Вследствие этого, если проект ограничивается некоторыми организациями, имеющими аналогичные черты, а именно — универсальный характер, нет достаточных причин для того, чтобы каждая из них в этой конкретной области имела особый режим. Однако настоящий проект статей касается не права международных организаций, а права договоров; юридическая сила и режим договоров, которые в нем рассматриваются, не выводятся из правил каждой организации — правил, которые следовало бы унифицировать, — а именно из общего международного права. Таким образом, нормы, которые регулируют договор между ООН и МОТ, должны быть такими же, как нормы, которые регулируют договор между МОТ и Европейским советом, так как те и другие вытекают из тех же принципов.

13) Этот основополагающий юридический анализ приводит к распространению сферы применения настоящего проекта на договоры международных организаций в целом. Исторические и практические соображения приводят к тому же выводу. Таково было мнение Организации Объединенных Наций по праву договоров и Генеральной Ассамблеи, когда они предложили Комиссии заняться настоящим исследованием. Поскольку Конференции не хватило времени для принятия положений, необходимых для регулирования в рамках единой конвенции режима договоров между государствами и договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, необходимо по меньшей мере урегулировать весь этот вопрос в рамках лишь двух текстов. Сама цель кодификации, заключающаяся в поощрении единства, ясности и простоты, была бы поставлена под вопрос, если бы за пределами этих двух текстов оставалась еще не урегулированной широкая область договорных отношений между государствами и организациями или между организациями.

⁶³⁴ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть первая), стр. 340, документ A/8410/Rev.1, глава II.

14) *Статья 2, пункт 2* распространяет на международные организации действие положений пункта 2 статьи 2 Венской конвенции. В связи с этим расширением возник терминологический вопрос, который является тем более важным, что он затрагивает и другие положения настоящего проекта.

15) Фактически никто не оспаривает следующего положения: тому, что в пункте 2 статьи 2 Венской конвенции называется «внутренним правом любого государства», соответствует в отношении международных организаций симметричное понятие, охватывающее правила, специфической чертой которых является то, что они свойственны каждой организации. Во-первых, речь идет о правилах, записанных в учредительном акте организации. Во-вторых, речь идет о правилах, которые выработались на основе или в развитие этого акта, либо в письменной форме, либо на практике. Юридическая возможность выработки таких правил, выведенных из учредительного акта, их охват и форма, разумеется, различны в зависимости от данной организации.

16) Каким выражением обозначить данный свод правил, характерных для каждой международной организации? Комиссия столкнулась с этой проблемой при подготовке и обсуждении различных статей своего проекта статей о договорах между государствами, и в частности при подготовке текста, который стал статьей 5 Венской конвенции⁶³⁵. Комиссия выбрала выражение «правила любой международной организации» — общую формулу, соответствующую выражению, использованному в конкретном контексте в статье 5 Венской конвенции, а именно: «соответствующие правила данной организации». Другие варианты («внутреннее право организации», «собственное право организации» и т. д.) были отклонены по причинам, касающимся существа вопроса, или ради простоты.

*Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей*⁶³⁶

Тот факт, что настоящие статьи не применяются:

⁶³⁵ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 219—222, документ A/CN.4/258, пункты 28—36.

⁶³⁶ Соответствующие положения Венской конвенции изложены следующим образом:

Статья 3. Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящей Конвенции

Тот факт, что настоящая Конвенция не применяется к международным соглашениям, заключенным между государствами или другими субъектами международного права или между такими другими субъектами международного права, и к международным соглашениям не в письменной форме, не затрагивает:

а) юридической силы таких соглашений;

б) применения к ним любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых они подпадали

i) ни к международным соглашениям, [участниками] которых являются одна или несколько международных организаций и одно или несколько образований, отличных от государств или международных организаций;

ii) ни к международным соглашениям, [участниками] которых являются одно или несколько государств, одна или несколько международных организаций и одно или несколько образований, отличных от государств или международных организаций;

iii) ни к соглашениям не в письменной форме, заключенным между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями, не затрагивает:

a) юридической силы таких соглашений;

b) применения к этим соглашениям любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

c) применения настоящих статей к отношениям государств и международных организаций или международных организаций между собой, когда эти отношения регулируются международными соглашениями, [участниками] которых являются также другие образования.

Комментарий

1) Необходимость с помощью положения, аналогичного статье 3 Венской конвенции, оговорить международно-правовой статус некоторых международных соглашений, не входящих в сферу применения настоящих статей, является бесспорной. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно вспомнить, что нет ничего необычного в заключении международных соглашений между международной организацией и образованием, отличным от государств или международных организаций. Здесь можно было бы упомянуть (если не признавать за Ватиканом характерных черт государства) соглашения, заключенные между Святейшим престолом и международными организациями. Нет также сомнения в том, что соглашения, заключенные между Международным комитетом Красного Креста и какой-либо международной организацией (например, соглашения, заключенные с ЕЭС в рамках применения Мировой продовольственной программы), регулируются международным правом. Развитие всемирного гуманитарного права и его распространение на образования, которые еще не стали государствами, даст еще гораздо больше приме-

бы в силу международного права, независимо от настоящей Конвенции;

c) применения настоящей Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права».

ров подобного рода, и появятся даже соглашения, заключаемые между одной или несколькими международными организациями, одним или несколькими государствами и одним или несколькими организациями, не являющимися государствами или международными организациями.

2) С другой стороны, нет необходимости долго останавливаться на многочисленности и большом значении соглашений, заключенных не в письменной форме между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями. Действительно, можно сомневаться в том, что являются письменными соглашениями такие соглашения, которые представляют собой результат предложения, сделанного государством и принятого международной организацией во время заседания, о котором составляется лишь краткий отчет; необходимо также учитывать тот факт, что многие соглашения между организациями заносятся, например, в протоколы конференций или координационных комитетов. Наконец, развитие связи неизбежно приводит в различных областях — от сохранения мира до вмешательства в рыночные процессы — к увеличению числа международных соглашений не в письменной форме. Это настолько справедливо, что раздавались голоса против, как иногда полагают, чрезмерного применения подобных соглашений. Но даже если подобное замечание может показаться в некоторых случаях обоснованным, оно не может затронуть сам принцип данных соглашений. Каждая данная организация — в соответствии с нормой, которая будет изложена далее, в статье 6 проекта, — должна сама разработать режим соглашений, заключаемых не в письменной форме, таким образом, чтобы ни один орган не превышал полномочий, которые ему предоставляются соответствующими правилами организации.

3) Комиссии также представлялось, что некоторые соглашения должны подпасть под действие положений, аналогичных положениям, которые фигурируют в подпунктах *a*, *b* и *c* статьи 3 Венской конвенции. Текст данных подпунктов этой конвенции был сохранен в статье 3 проекта статей, и лишь подпункт *c* подвергся — по сравнению с Венской конвенцией — само собой разумеющемуся изменению, вызванному различием между сферой применения Венской конвенции и сферой применения проекта статей.

4) С другой стороны, могла возникнуть проблема в связи с определением соглашений, подпадающих под действие норм, содержащихся в подпунктах *a*, *b* и *c*. Комиссия полагала, что в целях ясности она должна перечислить данные соглашения, и отклонила общие формулировки, более простые, но менее точные; она, таким образом, перечислила по отдельным категориям данные соглашения в подпунктах *i*, *ii* и *iii* проекта статьи 3; категории в подпунктах *i* и *ii*, как это подразумевается общим значением термина «согла-

шение», включают как соглашения в письменной, так и не в письменной форме.

5) При рассмотрении трех категорий, о которых идет речь в подпунктах i, ii и iii, можно прийти к выводу, что Комиссия оставила в стороне соглашения между государствами, заключенные в письменной или не в письменной форме, а также соглашения между образованиями, отличными от государств или международных организаций, заключенные в письменной или не в письменной форме. Действительно, по ее мнению, после Венской конвенции нет необходимости напоминать о том, что соглашения между государствами, независимо от их формы, регулируются международным правом. Что касается соглашений, заключаемых между образованиями, отличными от государств или международных организаций, то они, по-видимому, слишком разнородны для того, чтобы составить единую общую категорию, характерные черты которой еще невозможно установить на основании международной практики, еще весьма незначительной по своему объему.

6) Следует, наконец, отметить важный момент, в отношении которого проект статьи 3 отличается от статьи 3 Венской конвенции. Чтобы определить соглашения, на которые ссылаются нормы статьи 3 Венской конвенции, последняя прибегает к понятию «субъект международного права», впрочем, не определяя его. Использование данного термина, несмотря на споры, которые он может вызвать, не представляет больших неудобств в рамках такой конвенции, которая, подобно Венской конвенции, лишь весьма мало касается соглашений, заключаемых «субъектами международного права, отличными от государств». Но это не относится к проекту статей, который полностью посвящен соглашениям, участниками которых являются одна или несколько международных организаций. В частности, в результате весьма гибкого и весьма широкого определения понятия «международные организации», данного в статье 2, вовсе не исключается, что «международная организация» может иметь правоспособность заключать международные договоры без того, чтобы за ней намеревались признать другие права, которые были бы необходимы для того, чтобы она обладала качеством «субъекта международного права». Это замечание не имеет целью оспаривать тот факт, что многие организации, особенно крупные организации универсального характера, являются «субъектами международного права»; его цель заключается лишь в том, чтобы отметить необходимость — в связи с большим разнообразием международных организаций — более точных определений как понятия «международных организаций», так и понятия «субъекта международного права», если мы хотим определить одно из этих понятий через посредство другого. Таким образом, в проекте статьи 3 была опущена всякая ссылка на понятие «субъекта международного права», и был использован совершенно нейтральный термин «образование».

Из этого вытекает, что, по крайней мере в этом отношении, проект статей является более гибким, более широким и, если можно так выразиться, более динамичным, чем Венская конвенция, так как, признавая, что образования, еще не являющиеся «субъектами международного права», могут быть участниками международных соглашений, регулируемых международным правом, он показывает, что именно путем деятельности в области заключения договоров новые образования могут во все возрастающей мере участвовать в международных отношениях.

*Статья 4. Настоящие статьи не имеют обратной силы*⁶³⁷

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых подпадали бы договоры между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями в силу международного права, независимо от настоящих статей, они применяются только к договорам такого рода после [вступления в силу] настоящих статей в отношении этих государств и этих международных организаций.

Комментарий

Данное положение повторяет текст статьи 4 Венской конвенции лишь с теми поправками, которые стали необходимыми благодаря статье I проекта⁶³⁸. Выражение «вступление в силу» следует рассматривать как принятое в предварительном порядке, и поэтому оно было заключено в квадратные скобки. В самом деле, если его истолковать буквально, его можно было бы понять как подразумевающее следующее: статьи настоящего проекта, чтобы их можно было противопоставлять международным организациям, должны были бы стать предметом Конвенции, в которой

⁶³⁷ Соответствующие положения Венской конвенции изложены следующим образом:

«Статья 4. Настоящая конвенция не имеет обратной силы»

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящей Конвенции, под действие которых подпадали бы договоры в силу международного права, независимо от Конвенции, она применяется только к договорам, заключенным государствами после ее вступления в силу в отношении этих государств.

⁶³⁸ Настоящий проект не может содержать положение, соответствующее статье 5 Венской конвенции, гласящей:

«Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации»

Настоящая Конвенция применяется к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

участвовали бы эти организации. Однако окончательная судьба проекта статей еще не решена, и вопрос о том, должны ли международные организации участвовать в Конвенции, воплощающей проект статей, еще не был рассмотрен Комиссией. Этот вопрос — вопрос важный и трудный, по поводу которого Комиссия хотела бы получить замечания правительств и заинтересованных организаций.

ЧАСТЬ II.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ

РАЗДЕЛ I. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРОВ

*Статья 6. Правоспособность международных организаций заключать договоры*⁶³⁹

Правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется соответствующими правилами каждой организации.

Комментарий

1) Вплоть до окончания работы своей настоящей сессии Комиссия не добила единогласия по вопросу о статье, посвященной правоспособности международных организаций заключать договоры. Члены Комиссии выразили в этой связи различные и весьма дифференцированные мнения; с помощью некоторого упрощения они могут быть сведены к двум основным тенденциям. Согласно первой тенденции, подобная статья вряд ли нужна, или, по крайней мере, она должна сводиться к утверждению того, что правоспособность какой-либо организации заключать договоры зависит лишь от правил организации; предложение включить проект статьи 6, представленное в первую очередь Специальным докладчиком в своем третьем докладе (A/CN.4/279)⁶⁴⁰, в определенной мере поддерживало эту тенденцию. Согласно второй тенденции цель данной статьи — по крайней мере напомнить о том, что именно международное право устанавливает принцип данной правоспособности; из этого вытекает, по меньшей мере, по мнению некоторых членов Комиссии, что в области договоров правоспособность международных организаций является нормой общего права, над которой превалируют лишь специальные ограничительные положения учредительных актов; предложение, представленное во вторую очередь Специальным докладчиком в его

⁶³⁹ Венская конвенция содержит те же названия части II и раздела I и статью 6, гласящую:

«Правоспособность государств заключать договоры

Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры».

⁶⁴⁰ См. выше, стр. 135.

третьем докладе⁶⁴¹, в определенной мере поддерживало вторую тенденцию.

2) Принятая в конечном итоге Комиссией формулировка статьи 6 является результатом компромисса, основанного по существу на заключении, что данная статья никоим образом не должна рассматриваться как имеющая целью или последствием решение вопроса о статусе международных организаций в рамках международного права; к этому вопросу еще предстоит вернуться, и предложенная редакция совместима как с концепцией, согласно которой общее международное право является основой правоспособности международных организаций, так и с противоположной концепцией. Цель статьи 6 — лишь установить норму права договоров; в статье указывается — лишь в целях применения режима договоров, участниками которых являются международные организации, — согласно каким нормам должна оцениваться их правоспособность заключать договоры. Однако некоторые члены Комиссии выразили мнение, что теперешняя редакция проекта статьи 6 не будет адекватной для разрешения всех проблем, с которыми Комиссии придется столкнуться при дальнейшей разработке проекта статей, и в частности тогда, когда она должна будет сформулировать в отношении международных организаций правила, аналогичные правилам для государств, предусматривающимся статьями 27 и 46 Венской конвенции.

3) Теперь, когда пределы охвата статьи 6 таким образом установлены, она сохраняет тем не менее большое значение. Она закрепляет тот факт, что каждая организация имеет свой собственный юридический облик, который выражается, в частности, в характерной для каждой организации правоспособности заключать международные договоры. Таким образом, статья 6 применяет основное понятие «правил международной организации», уже отраженное в пункте 2 статьи 2 настоящего проекта и получившее дальнейшее развитие в комментарии⁶⁴² к этому положению. Добавление в статью 6 прилагательного «соответствующими» к выражению «правилами каждой организации» просто объясняется тем фактом, что в пункте 2 статьи 2 речь идет о *всех* «правилах организации», в то время как статья 6 касается лишь *части* тех же правил, а именно тех правил, которые относятся к разрешению вопроса о ее правоспособности.

4) Естественным является вопрос о природе и характерных чертах «соответствующих правил» с точки зрения правоспособности организации, и могло бы возникнуть желание дать ответ на этот вопрос в общих словах, в частности в отношении роли *практики*. Это было бы явной ошибкой, против которой предостерегает текст проекта ста-

⁶⁴¹ См. выше, стр. 181, документ A/CN.4/279, пункт 20 комментария к статье 6.

⁶⁴² Пункты 15 и 16.

тии 6, уточняя, что «правоспособность международной организации заключать договоры регулируется соответствующими правилами каждой* организации».

5) Действительно, нужно понять, что вопрос о том, в какой мере практика может играть творческую роль в отношении, в частности, правоспособности международных организаций заключать договоры, не может получить единообразного ответа в отношении всех международных организаций. Это вопрос, который также зависит от «правил организации»; действительно, он зависит от наиболее важной части данных правил, которая составляет, так сказать, конституционное право организации и которое регулирует, в частности, *источники* правил организации. В принципе можно было бы представить себе существование организации, которая, придерживаясь только строгих юридических норм, исключила бы практику в качестве источника правил организации. Но даже не заходя так далеко, мы вынуждены признать, что существуют большие различия между международными организациями в вопросе роли и формы практики, в частности в отношении их правоспособности заключать международные соглашения. Нет ничего более естественного; невозможно сравнить место, которое занимала в этой связи практика в такой организации, как ООН, которая должна во всех областях заниматься проблемами, имеющими коренное значение для будущего всего человечества, и в какой-нибудь технической организации, занимающейся скромной оперативной деятельностью в ограниченной

области. Именно по этим причинам практика не упомянута в статье 6: именно в рамках «правил организации» и благодаря им практика находит свое место в развитии каждой организации, и это место в различных организациях неодинаково.

6) Данные соображения должны позволить уточнить другой момент, который весьма озабочивал международные организации в других областях⁶⁴³, но который не может вызвать недоразумений в отношении настоящего проекта статей. Что касается таких вопросов, как правоспособность заключать договоры, вопросов, разрешение которых зависит от правил каждой организации, не может быть речи о том, чтобы раз и навсегда зафиксировать эти правила в момент, когда осуществляемая кодификация могла бы противопоставляться каждой организации. Когда делается оговорка на практику каждой организации в той мере, в какой организация сама допускает это, оговорка делается не на практику, *установившуюся в момент вступления в силу кодификации*, а на самую *способность* изменять посредством практики правила организации в той мере, в какой эти правила позволяют это сделать. Таким образом, статья 6, не навязывая организациям принуждение в виде единообразной нормы, для которой они совсем не предназначены, закрепляет за каждой из них право иметь свой собственный юридический облик.

⁶⁴³ См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 227, документ A/CN.4/258, пункт 51.

Глава V

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, КАСАЮЩИЕСЯ НЕСУДОХОДНЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

146. В пункте 1 резолюции 2669 (XXV) от 8 декабря 1970 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия международного права предприняла в качестве первого шага изучение права несудоходных видов использования международных водных путей, с целью его прогрессивного развития и кодификации, и рассмотрела, в свете составленной ею программы работы, практическую возможность принятия соответствующих мер, как только она сочтет это целесообразным.

147. В соответствии с этой рекомендацией Комиссия на своей двадцать третьей сессии, состоявшейся в 1971 году, постановила включить вопрос, озаглавленный «Несудоходные виды использования международных водных путей», в свою общую программу работы, не предпринимая степени очередности, которую необходимо будет предоставить в будущем его исследованию. Решения вопроса о предоставлении той или иной степени очередности данному вопросу и вопроса о том,

какие другие конкретные меры необходимо провести с учетом текущей программы работы Комиссии, а также ее пересмотренной долгосрочной программы, должны были быть приняты Комиссией нового состава⁶⁴⁴.

148. Комиссия признала, что для проведения исследования по существу норм международного права, касающихся несудоходных видов использования международных водных путей, с целью их прогрессивного развития и кодификации в мировом масштабе, необходимо должным образом проанализировать всю информацию о практике государств в этой области и составить сводки соответствующих данных. Комиссия отметила, что много такого материала уже было опубликовано в докладе Генерального секретаря «Правовые проблемы, связанные с эксплуатацией и ис-

⁶⁴⁴ *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 420, документ A/8410/Rev.1, пункт 120.

пользованием международных рек (А/5409)»⁶⁴⁵, подготовленном во исполнение резолюции 1401 (XIV) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1959 года, а также в издаваемом ООН сборнике законодательных текстов (United Nations Legislative Series)⁶⁴⁶. С другой стороны в пункте 2 резолюции 2669 (XXV) Генеральной Ассамблеи содержится просьба к Генеральному секретарю продолжать исследования, начатые в соответствии с резолюцией 1401 (XIV) Генеральной Ассамблеи, чтобы подготовить «дополнительный доклад» о правовых проблемах, касающихся этого вопроса, «принимая во внимание недавнее применение права международных водных путей в государственной практике, недавние случаи международного арбитража в области этого права, а также исследования этого вопроса, проводимые межправительственными и неправительственными организациями»⁶⁴⁷.

149. В пункте 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года 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».

150. На своей двадцать четвертой сессии, состоявшейся в 1972 году, Комиссия изложила свое намерение заняться указанными выше рекомендациями Ассамблеи при обсуждении своей долгосрочной программы работы. На этой сессии Комиссия пришла к выводу, что проблема загрязнения международных водных путей является как весьма срочным, так и сложным вопросом. В соответствии с этим она просила Секретариат продолжить сбор материала по данному вопросу, уделяя особое внимание проблемам загрязнения международных водных путей⁶⁴⁸.

151. В пункте 5 раздела I резолюции 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года Генеральная Ассамблея отметила, что Комиссия намерена в ходе обсуждения своей долгосрочной программы работы вынести решение о степени очередности, которую надлежит предоставить данному вопросу. В пункте 6 раздела I этой же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в кратчайший, по возможности, срок представить исследование о правовых проблемах, касающихся несудоходных видов использования международных водных путей, предусмотренное Ассамблей в ее резолюции 2669 (XXV),

и представить Комиссии международного права на ее двадцать пятой сессии предварительный доклад об этом исследовании.

152. Во исполнение упомянутого выше решения Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представил Комиссии на ее двадцать пятой сессии предварительный доклад⁶⁴⁹ о ходе работы по подготовке дополнительного доклада, запрошенного Генеральной Ассамблей.

153. На своей двадцать пятой сессии Комиссия уделила особое внимание вопросу о том, какая очередность должна быть предоставлена рассмотрению этой проблемы. Учитывая то, что в скором времени Секретариат представит члену Комиссии дополнительный доклад о международных водных путях⁶⁵⁰, Комиссия пришла к выводу, что официальное решение о начале работы по этому вопросу должно быть принято после того, как члены Комиссии будут иметь возможность изучить этот доклад⁶⁵¹.

154. В пункте 4 резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия международного права на своей двадцать шестой сессии начала работу над вопросом о праве несудоходных видов использования международных водных путей, в частности путем принятия предварительных мер, предусмотренных статьей 16 ее Положения. Аналогичным образом, в пункте 6 той же самой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря завершить дополнительный доклад, предусмотренный в резолюции 2669 (XXV), своевременно для представления его Комиссии международного права до начала ее двадцать шестой сессии.

155. На рассмотрение двадцать шестой сессии Комиссии был представлен дополнительный доклад о правовых проблемах, касающихся несудоходных видов использования международных водных путей, препровожденный Генеральным секретарем во исполнение резолюции 2669 (XXV) Генеральной Ассамблеи (А/CN.4/274)⁶⁵².

156. В соответствии с рекомендацией, содержащейся в пункте 4 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи, Комиссия на настоящей сессии создала Подкомитет в составе г-на Кирнея (Председателя), г-на Элиаса, г-на Шаховича, г-на Сетте Камара и г-на Табиби, которому было предложено рассмотреть этот вопрос и представить Комиссии доклад.

157. В ходе двадцать шестой сессии Комиссии Подкомитет провел три заседания. Члены Подкомитета представили меморандумы, которые изла-

⁶⁴⁵ Будет включен в *Ежегодник...*, 1974 год, том II (часть вторая).

⁶⁴⁶ 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).

⁶⁴⁷ *Ежегодник...*, 1971 год, том II (часть первая), стр. 420—421, документ А/8410/Rev.1, пункт 121.

⁶⁴⁸ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 400, документ А/8710/Rev.1, пункт 77.

⁶⁴⁹ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ А/CN.4/270.

⁶⁵⁰ См. выше, пункт 148.

⁶⁵¹ *Ежегодник...*, 1973 год, том II, документ А/9010/Rev.1, пункт 175.

⁶⁵² Будет включен в *Ежегодник...*, 1974 год, том II (часть вторая).

гаются в рабочем документе [ILC (XXVI) SC.1/WP.1]. На основе этих меморандумов и их обсуждения Подкомитет утвердил и представил на рассмотрение Комиссии доклад (A/CN.4/283), который приводится в приложении к настоящей главе.

158. Комиссия обсудила доклад Подкомитета на своем 1297-м заседании, состоявшемся 22 июля 1974 года, и утвердила его без изменений.

159. Комиссия также единогласно назначила г-на Ричарда Д. Кирнея Специальным докладчиком по вопросу о праве несудоходных видов использования международных водных путей.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Подкомитета по праву несудоходных видов использования международных водных путей⁶⁵³

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Подкомитет по праву несудоходных видов использования международных водных путей был создан Комиссией международного права на ее 1256-м заседании 14 мая 1974 года во исполнение рекомендации, содержащейся в пункте 4 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года. В состав Подкомитета входят: г-н Кирней (Председатель), г-н Элнас, г-н Шахович, г-н Сетте Камара и г-н Табиби.

2. Подкомитету было предложено рассмотреть вопрос о праве несудоходных видов использования международных водных путей, который был включен Комиссией в ее общую программу работы на ее двадцать третьей сессии в 1971 году, и представить Комиссии доклад.

3. В ходе двадцать шестой сессии Комиссии Подкомитет провел три заседания: 23 мая и 1 и 15 июля 1974 года.

4. Подкомитет имел в своем распоряжении справочную документацию, представленную Секретариатом, в том числе отчеты о рассмотрении данного вопроса на Генеральной Ассамблее и, в частности, доклад Генерального секретаря о «Правовых проблемах, связанных с эксплуатацией и использованием международных рек» (A/5409), и добавление к нему (A/CN.4/274, тома I и II), причем последнее подготовлено в соответствии с просьбой, высказанной Генеральной Ассамблеей в резолюции 2669 (XXV) от 8 декабря 1970 года, а также том издаваемого ООН сборника *United Nations Legislative Series*, озаглавленный *Legislative Texts and Treaty Provisions concerning the Utilization of International Rivers for other Purposes than Navigation*⁶⁵⁴.

5. Члены Подкомитета представили меморандумы с изложением предложений о содержании рабочего плана, а также организационных вопросов и вопросов по существу, касающихся такого плана. Эти меморандумы излагаются в рабочем документе [ILC (XXVI)/SC.1/WP.1]:

6. На базе этих меморандумов и их обсуждения Подкомитет пришел к следующим выводам, которые он представляет на рассмотрение Комиссии.

II. ПРИРОДА МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

7. Отправным вопросом в исследовании правовых аспектов несудоходных видов использования международных водных путей является определение содержания и охвата, которые следует придать термину «международные водные пути». В некоторых заключенных в недавнее время многосторонних договорах, касающихся международных

видов использования вод, применяется термин «речной бассейн» как показатель охвата этого термина. Конвенция 1963 года, заключенная между Гвинеей, Мавританией, Мали и Сенегалом, касается общего освоения «бассейна реки Сенегал» (см. A/CN.4/274, пункты 36—39). В статье 13 указывается, что река Сенегал, включая ее притоки, является «международной рекой». Конвенция 1964 года между теми же государствами (там же, пункты 45—50) предусматривает, что Межгосударственный комитет, учрежденный Конвенцией 1963 года, несет ответственность, в частности, за сбор основных данных, касающихся бассейна реки в целом, и за информирование прибрежных государств о всех проектах или проблемах, касающихся освоения речного бассейна (статья 11). Берег Слоновой Кости, Верхняя Вольта, Дагомея, Гвинея, Камерун, Мали, Нигер, Нигерия и Чад в заключенном также в 1963 году «Акте, касающемся судоходства и экономического сотрудничества между государствами бассейна реки Нигер» (там же, пункты 40—44) предусматривают, что использование реки Нигер и ее притоков первого и второго порядков открыто для каждого прибрежного государства в отношении части бассейна реки Нигер, находящейся на его территории, без ущерба для его суверенных прав в соответствии с принципами, определенными в Акте, и таким образом, который может быть изложен в последующих специальных соглашениях (статья 2).

8. Конвенция и Статуты 1964 года, действующие в отношениях между Камеруном, Нигером, Нигерией и Чадом и касающиеся освоения бассейна озера Чад (там же, пункты 51—56), предусматривают, что понятие «использования бассейна», и в частности использования поверхностных и грунтовых вод, имеет самое широкое содержание и охватывает, между прочим, бытовые, промышленные и сельскохозяйственные потребности и сбор продуктов флоры и фауны бассейна (Статуты, статья 4). В этом случае термин «бассейн» может иметь несколько более широкое значение благодаря включению грунтовых вод и может приравниваться к «водосборному бассейну».

9. В этой связи следует отметить, что Подкомитет по международным рекам Азиатско-Африканского правового консультативного комитета основывается в своей работе на концепции «международного водосборного бассейна» (там же, пункты 364—367).

10. Межамериканский юридический комитет в своем проекте конвенции о промышленном и сельскохозяйственном использовании международных рек и озер от 1965 года (там же, пункт 379) ограничил его сферу применения международными пограничными реками и реками, пересекающими территорию двух или более государств, а также пограничными озерами. С другой стороны, в 1966 году Межамериканский экономический и социальный совет принял резолюцию о «регулировании и экономическом использовании гидрографических путей, бассейнов и ресурсов Латинской Америки» (там же, пункт 380). В этой резолюции Совет рекомендовал странам — членам Союза ради прогресса совместное изучение «регулирования и экономического использования гидрографических путей, бассейнов и ресурсов районов, составными частями которых они являются, с целью содействия, через посредство многонациональных проектов, их использованию в общих интересах...».

11. В Южной Америке наиболее важной многосторонней конвенцией по данному вопросу является Договор о бассейне реки Ла-Платы, подписанный 23 апреля 1969 года Аргентиной, Боливией, Бразилией и Парагваем (там же, пункты 60—64). Стороны в этом договоре согласились объединить свои усилия с целью содействия гармоничному развитию и физической интеграции бассейна реки Ла-Платы, а также районов, находящихся в сфере его влияния, расположенных в непосредственной близости и подпадающих определению. Договором предусматривается разработка оперативных соглашений и правовых документов с целью обеспечения разумного использования водных ресурсов, в частности путем регулирования течения рек и их комплексного и справедливого использования. Статьей II Договора предусматриваются ежегодные совещания министров иностранных дел государств бассейна реки Ла-Платы с целью

⁶⁵³ Документ A/CN.4/283.

⁶⁵⁴ См. выше, сноски 645, 646 и 652.

разработки политики, направленной на достижение объекта Договора.

12. На четвертом совещании, состоявшемся в 1971 году, министры иностранных дел приняли «Асунсьонский акт» (там же, пункт 326), к которому были приложены 25 резолюций. Эти резолюции продвинули вперед работу по «содействию гармоничному развитию и физической интеграции бассейна реки Ла-Платы» (там же, пункт 61). Договор не содержит никакого конкретного определения понятия «бассейна». В резолюции № 25, которая касается использования международных рек, концепции международных рек, пересекающих территорию двух или более государств, и международных пограничных рек взяты за основу решения правовых проблем следующим образом:

«1. В отношении прилегающих международных рек, находящихся под двойным суверенитетом, должно существовать предварительное двустороннее соглашение между соседними государствами, до того как будут использоваться воды этой реки.

2. В отношении международных рек, проходящих последовательно по территории ряда государств и не находящихся под двойным суверенитетом, каждое государство может использовать воды этих рек в соответствии со своими потребностями при условии, что это не наносит какого-либо значительного ущерба какому-либо из других государств бассейна этой реки».

В некоторых заключенных в последнее время в Южной Америке двусторонних соглашениях применяется несколько иной подход путем использования неодинаковых терминов для проблем загрязнения и для проблем использования. Например, в аргентинско-чилийском «Акте Сантьяго, касающемся гидрологических бассейнов» от 1971 года (там же, пункт 327) указывается: «Стороны должны избегать загрязнения своих речных и озерных систем любым способом» (пункт 2 Акта). Однако в отношении использования употребляются термины «международные реки между двумя странами», «общие озера» и «международные реки, пересекающие территорию двух или более государств» (пункты 3—5 Акта). Из этого можно сделать вывод, что терминология «загрязнения» должна иметь более широкий охват, чем терминология «использования».

13. Соглашение 1972 года между Канадой и Соединенными Штатами Америки об улучшении качества воды в Великих озерах касается «пограничных вод системы Великих озер» (A/CN.4/274, пункт 106). Однако для улучшения качества пограничных вод было сочтено необходимым разработать программы сокращения загрязнения бытовыми сточными водами, промышленными отходами, отходами сельского хозяйства, лесоводства и других видов использования земельных угодий (статья V) всей системы Великих озер, которая определена как «все потоки, реки, озера и другие водоемы, находящиеся в пределах водосборного бассейна реки Святого Лаврентия...» (статья 1 d).

14. В целях уточнения содержания и охвата концепции международных водных путей должное внимание следует уделить резолюции 1911 года Института международного права, озаглавленной «Международные правила, касающиеся использования международных водных путей»⁶⁵⁵. Однако в самом тексте резолюции не используется термин «водные пути», а вместо этого делаются ссылки на «потоки» и «озера». Пятьдесят лет спустя в резолюции Института международного права об «Использовании неморских международных вод (кроме как для судоходных целей)» (1961 год)⁶⁵⁶ была принята концепция гидрографического бассейна как синонима «водного пути». Статья 1 резолюции предусматривает следующее:

⁶⁵⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international, 1911* (Paris), vol. 24 (1911), pp. 365—367. Английский перевод текста см. F. Berber, *Rivers in International Law* (London, Stevens, 1959), p. 27.

⁶⁵⁶ *Annuaire de l'Institut de droit international, 1961* (Basle), vol. 49 (1962), t. II, p. 381. Текст резолюции воспроизведен в документе A/5409, пункт 1076 [будет опубликован в *Ежегоднике*, 1974 год, том II (часть вторая)].

«Настоящие правила и рекомендации применяются к использованию вод, составляющих часть водного пути или гидрографического бассейна, пересекающего территорию двух или более государств».

Статья 2 гласит:

«Каждое государство имеет право использовать воды, пересекающие его территорию или граничащие с ней, с учетом ограничений, налагаемых международным правом, и в частности ограничений, вытекающих из нижеследующих положений.

Это право ограничивается принадлежащим другим государствам, заинтересованным в том же водном пути или гидрографическом бассейне, правом использования последних».

15. Ассоциация международного права на своей Хельсинкской конференции 1966 года подготовила свод статей по использованию вод международных рек (Хельсинкские правила), который основан на концепции «международного водосборного бассейна». Этот термин определен в статье II следующим образом:

«Международный водосборный бассейн — это географический район, находящийся на территории двух или более государств, определенный водоразделами системы вод, включая поверхностные и грунтовые воды, втекающих в один общий водоем»⁶⁵⁷.

Эти исследования, хотя и не имеющие такого значения, как практика государств, тем не менее дают дополнительные примеры различных терминов, использовавшихся для определения понятия «международного водного пути».

16. В договорах, практике государств, исследованиях региональных организаций и исследованиях юридических организаций можно найти другие примеры, показывающие, что смысл термина «международные водные пути» не определен достаточно точно, для того чтобы позволить установить, хотя бы приблизительно, охват работы по использованию пресной воды, работы, которую Комиссии следует провести. Ясно также, что характер изучаемых проблем может оказывать влияние на охват работы.

17. Учитывая эту неопределенность, Подкомитет предлагает попросить государства высказаться по следующим вопросам:

- Каким был бы подходящий охват определения международного водного пути в исследовании правовых аспектов использования пресной воды, с одной стороны, и загрязнения пресной воды — с другой?
- Является ли географическая концепция международного водосборного бассейна подходящей основой для исследования правовых аспектов несудоходных видов использования международных водных путей?
- Является ли географическая концепция международного водосборного бассейна подходящей основой для исследования правовых аспектов загрязнения международных водных путей?

III. НЕСУДОХОДНЫЕ ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

18. Еще один вопрос, который должен быть рассмотрен с самого начала, состоит в том, какие виды деятельности охватываются термином «несудоходные виды использования». Пресная вода имеет множество назначений, и исчерпывающий перечень их не только невозможно составить, но и излишне составлять. Однако, по крайней мере, следует наметить в общих чертах пределы области деятельности Комиссии, определив главные виды использования, которые предстоит рассмотреть.

19. Наиболее общей классификацией было бы рассмотрение таких видов использования, как: а) сельскохозяйственные,

⁶⁵⁷ *International Law Association, Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), pp. 484—485.

b) коммерческие и промышленные, c) общественные и бытовые.

20. На сельскохозяйственные виды использования приходится главная доля используемой пресной воды, во всяком случае, поскольку это касается объема воды, которая отводится из водных путей для ирригационных и других сельскохозяйственных целей и не возвращается непосредственно в водный путь. Тем не менее значительное количество воды возвращается непосредственно в водный путь, а также возвращается посредством инфильтрации. Однако во многих случаях качество возвращающейся таким образом воды в большей или меньшей степени ухудшается из-за присутствия элементов удобрений, инсектицидов и различных сельскохозяйственных отходов.

21. В районах, в которых — по меньшей мере, в известные сезоны — наблюдается скорее избыток, чем недостаток воды, еще одним сельскохозяйственным видом использования является сокращение содержания влаги в почве путем осушения. Этот вид использования может повлечь за собой проблемы эрозии почвы. Однако он связан со значительно более серьезной проблемой, которая не касается «вида использования» как такового, а является существенным элементом планирования использования рек. Это проблема борьбы с наводнениями. Если принять во внимание весьма серьезную опасность и крупные потери в результате наводнений, то можно сказать, что изучение правовых аспектов международных водных путей будет, по-видимому, неполным без учета рассмотрения этой проблемы.

22. Можно задать себе вопрос, подпадают ли промышленное рыболовство и другие виды производства продовольствия под категорию сельскохозяйственных видов или торговых и экономических видов использования? В любом случае изучение флоры и фауны международных водных путей является существенной частью исследования правовых аспектов использования пресной воды, в особенности поскольку увеличение спроса на воду и все большее загрязнение международных водных путей всевозможными отходами оказали весьма заметное отрицательное воздействие на водные флору и фауну во многих районах мира.

23. Ограничение исследования Комиссии «несудоходными видами использования» вызывает некоторые осложнения. По-видимому, невозможно рассматривать несудоходные виды использования, не учитывая влияния, которое они оказывают на судоходство, и, наоборот, было бы непозволительно не учитывать влияния судоходства на несудоходные виды использования вод. Так, например, сплав леса и судоходство при отсутствии строгого контроля являются несовместимыми видами использования из-за опасности столкновения. Производство гидроэлектроэнергии и судоходство — также несовместимые виды использования вод, поскольку плотина препятствует проходу судов, если только не сооружаются шлюзы для прохода судов в обход плотины. Следует уделить внимание этой взаимосвязи и попросить государства высказаться по этому вопросу. Кроме того, внимание Шестого комитета, предложившего тему для исследования, должно быть обращено на эту проблему.

24. Потребности в пресной воде всех видов обрабатывающей промышленности неуклонно возрастают. Эти потребности особенно остры в связи с обработкой сырьевых материалов. Производство в значительной мере приспособлено к использованию водных путей как средства удаления промышленных отходов. Рост промышленности во многих районах превысил способность рек справляться с этими отходами. Эта проблема осложнена производством самых разнообразных синтетических материалов, которые не поддаются естественным процессам разложения.

25. Общественные и бытовые виды использования пресной воды — возможно, самые важные для человечества в целом. Жизнь в городах, становящаяся преобладающим образом жизни во второй половине настоящего столетия, требует наличия больших количеств пресной воды достаточно хорошего качества. Большая часть воды, используемой для бытового потребления, возвращается в водосборную систему — хотя и не обязательно в тот же водный путь, из которого она была взята. Поэтому потеря количества имею-

щейся в наличии воды невелика, но, как правило, качество воды весьма значительно снижается в результате использования водного пути для удаления отходов.

26. Поскольку промышленность обычно составляет часть городской деятельности, сочетание промышленных отходов оказало разрушающее воздействие на озера и реки. Кроме того, как и в промышленных отходах, в бытовых отходах обнаруживаются самые разнообразные синтетические материалы, которые не поддаются биохимическому распаду.

27. Сочетание этих факторов, как правило, оказывает довольно серьезное отрицательное воздействие на общественные виды использования водных путей. Эти виды, не имея того экономического значения, которое имеют обсужденные ранее виды использования, тем не менее имеют большое значение для человечества. Отдых во всех его формах всегда являлся одним из наиболее привлекательных аспектов использования озер и рек. Спорт, рыболовство, плавание, лодочный спорт и тому подобные виды деятельности — это виды использования, которые следует сохранить. Они, так же, как и другие виды использования, зависят от двух основных факторов: количества и качества воды. Следует отметить, что они могут быть особенно затронуты целым рядом таких явлений последнего времени, как сбрасывание больших количеств нагретой воды в водные пути в результате некоторых промышленных процессов или производства энергии.

28. Из всего сказанного ясно, что основные последствия различных видов использования водных путей состоят в изменении количества имеющейся воды, скорости ее потока и ее качества. Все эти последствия взаимосвязаны. Так, например, с точки зрения орошения ухудшение качества воды может, помимо прочих последствий, сократить количество имеющейся пригодной воды, поскольку ухудшение качества воды может потребовать использования большего количества воды для достижения того же результата. Поскольку имеется лишь ограниченное количество воды, ясно также, что увеличивающийся спрос, представляющий собой — из-за роста населения — явление постоянное, приводит к конкуренции между различными видами использования имеющейся воды.

29. Когда идет речь о воде международного водосборного бассейна или международного водного пути, то конкуренция между различными потребителями может перерасти в международную конкуренцию, и проблема, с которой сталкивается Комиссия, состоит главным образом — хотя и не исключительно — в определении или формулировании правовых принципов, которые следует применять для регулирования этой конкуренции. Это требует, в качестве первого шага, изучения существующей международной практики решения затрагивающих несколько государств водных проблем, и в особенности практики, отраженной в конвенциях и административных соглашениях.

30. Поскольку виды использования могут конкурировать друг с другом как в национальном, так и в международном планах, необходимо изучить последствия достаточно широкой гаммы видов использования воды в международном контексте. Подкомитет считает, что следует попросить государства высказаться о той гамме видов использования, которую Комиссия следует охватить в своей работе. Кроме того, требуют рассмотрения также некоторые особые проблемы, упомянутые ранее. Подкомитет рекомендует задать государствам следующие вопросы:

A. Следует ли Комиссии принять за основу для своего исследования следующий примерный перечень видов использования пресной воды?

1. Сельскохозяйственные виды использования:

- орошение,
- осушение,
- удаление отходов,
- производство пищевых продуктов в водной среде.

2. Экономические и коммерческие виды использования:

- производство энергии (гидроэлектрической, ядерной и механической),

- b) обрабатывающая промышленность,
- c) строительство,
- d) транспорт, помимо судоходства,
- e) сплав леса,
- f) удаление отходов,
- g) добывающая промышленность (горнодобывающая промышленность, добыча нефти и т. д.).

3. Бытовые и общественные виды использования:

- a) потребление (для питья, приготовления пищи, мойки, стирки и т. д.),
- b) удаление отходов,
- c) отдых (плавание, спорт, рыболовство, лодочный спорт и т. д.).

V. Имеются ли какие-либо другие виды использования, которые следует включить в перечень?

C. Следует ли Комиссии включить проблемы борьбы с наводнениями и эрозией почвы в свое исследование?

D. Следует ли Комиссии принять во внимание в своем исследовании взаимодействия между судоходными и несудоходными видами использования?

IV. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ

31. Виды использования международных водных путей — самые различные в зависимости от таких факторов, как климатические условия, физические характеристики водного пути, наличие сырьевых материалов для промышленного производства и стадии социально-экономического развития в государствах бассейна. Это разнообразие существующих видов использования может породить мнение, что, возможно, желательно предоставить приоритет исследованию определенных видов использования, например промышленных видов, с учетом постоянно растущего спроса на воду со стороны промышленности и сельского хозяйства вследствие очевидной потребности в значительно большем производстве продовольствия в свете быстрого роста населения в мире.

32. По мнению Подкомитета, нецелесообразно предоставлять приоритет какому-либо конкретному виду использования воды. Обсуждение различных видов использования показывает целый ряд сложных взаимосвязей между ними, которые требуют параллельного изучения. Однако обсуждение видов использования воды также показало, что существуют два главных ограничения возможностей использования пресной воды — количество и качество имеющейся воды. Хотя, как упоминалось ранее, имеется четкая взаимозависимость между этими двумя ограничениями, каждое из них, тем не менее, вызывает правовые последствия различного характера. Проблема количества поднимает вопрос о справедливости распределения, а именно: в какой мере государство как территориальный суверен имеет право отводить воды для своих собственных целей, когда такой отвод лишает воды другое государство, которое в противном случае имело бы возможность пользоваться водой?

33. Проблема качества по отношению к количеству поднимает вопросы, которые относятся скорее к области пределов ответственности за вину. Вопрос фактически сводится к тому, в какой момент законное использование международного водного пути в целях удаления отходов становится незаконным из-за характера или количества отходов, поступающих на территорию другого государства?

34. Можно было бы сосредоточить внимание сначала на вопросе количества. Однако рассмотрение сначала одной из этих проблем не означало бы необходимость полностью отложить рассмотрение другой. Например, установление принципов ограничения удаления отходов приемлемыми пределами оказало бы прямое воздействие на другие виды использования воды.

35. Приступить ли к исследованию видов использования воды в целом или к проблеме загрязнения воды сначала — вес доводов в пользу того или в пользу другого решения этого вопроса почти одинаков. В практике государств наблюдается несколько больше примеров, касающихся других видов использования воды, помимо удаления отходов, в частности — для производства гидроэлектроэнергии и орошения, чем примеров, касающихся общих видов использования. С другой стороны, налицо тот факт, что удаление отходов — это вид использования, который затрагивает все другие виды использования пресной воды, либо являясь существенным элементом таких видов использования, как орошение, промышленное производство и т. д., либо делая невозможными такие виды использования, как отдых и бытовое потребление, если вода загрязняется опасными химическими или радиоактивными отходами. Это обстоятельство, по-видимому, предоставляет несколько более удобную возможность для разработки общих принципов и, таким образом, делает целесообразным изучение его на первой стадии. По этим соображениям Подкомитет считает, что было бы желательно запросить государства, поддерживают ли они идею рассмотрения в первую очередь проблемы загрязнения среды. Подкомитет рекомендует попросить государства ответить на следующий вопрос:

Выступаете ли вы за рассмотрение Комиссией проблемы загрязнения международных водных путей на начальной стадии ее исследования?

V. СОТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

36. Как явствует из замечательного доклада Генерального секретаря «Правовые проблемы, связанные с эксплуатацией и использованием международных рек» от 1963 года, а также его дополнительного доклада от 1974 года, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и других международных организаций провели большую научно-техническую работу в области использования пресной воды. В настоящее время такие исследования продолжают проводиться. Проводится широкая работа во многих областях, касающихся загрязнения, в результате Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, состоявшейся в Стокгольме в 1972 году, и создания Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Комиссии следует полностью использовать эти исследования в своей работе. Подкомитет рекомендует попросить Генерального секретаря информировать все международные организации, занимающиеся исследованиями международных водных путей, о юридической работе, проводимой Комиссией, и попросить их оказать содействие в этой работе, в особенности путем назначения такого сотрудника или таких сотрудников этих организаций, через посредство которых осуществлялись бы передача информации и сотрудничество.

37. Еще один вопрос состоит в том, являются ли технические, научные и экономические аспекты этой области исследований как достаточно сложными, так и достаточно важными в целях формулирования эффективных правовых принципов, для того чтобы оправдать предоставление, путем особых мер, Комиссии возможности долуучения наиболее компетентных и полезных консультаций. В этой связи можно принять во внимание прецедент создания Комитета экспертов с целью оказания помощи Комиссии в изучении некоторых аспектов морского права и смежных конвенций. Это также вопрос, в отношении которого следует запросить мнения государств, и для этой цели Подкомитет рекомендует обратиться к ним со следующим вопросом:

Следует ли принять особые меры, например создать комитет экспертов для предоставления Комиссии научно-технических и экономических консультаций, которые требуются?

Глава VI

ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ

А. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров

160. На текущей сессии Комиссии г-н Мохаммед Беджауи, Специальный докладчик, представил свой седьмой доклад (A/CN.4/282)⁶⁵⁸ о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Однако Комиссия не смогла возобновить рассмотрение этого вопроса, поскольку во исполнение пунктов 3 а и b резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года ей надлежало большую часть сессии посвятить второму чтению проектов статей о правопреемстве государств в отношении договоров и подготовке первой серии статей об ответственности государств.

В. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

161. На текущей сессии Комиссии г-н Эндрю Уштор, Специальный докладчик, представил свой пятый доклад (A/CN.4/280)⁶⁵⁹ по вопросу, касающемуся оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. По причинам, указанным в предыдущем пункте, Комиссия не смогла возобновить рассмотрение этого вопроса на ее текущей сессии.

С. Долгосрочная программа работы

162. Обсуждение Комиссией рекомендации, содержащейся в пункте 4 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи, касающейся начала работы по вопросу о праве несудоходных видов использования международных водных путей (пункт 8 а повестки дня), приводится в главе V настоящего доклада.

163. Что касается рекомендации, содержащейся в пункте 3 с резолюции 3071 (XXVIII), относительно проведения в соответствующее время отдельного исследования по вопросу о международной ответственности за вредные последствия, помимо международно-противоправных деяний (пункт 8 b), Комиссия постановила включить этот вопрос в свою общую программу работы.

Д. Организация будущей работы

164. Завершив на своей настоящей сессии второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, Комиссия намерена продолжить на своей двадцать

седьмой сессии изучение как первоочередного вопроса проблемы ответственности государств и подготовку проекта статей, относящихся к ней. Она также предлагает рассмотреть другие темы своей текущей программы работы, в отношении которых уже была подготовлена первая группа статей, а именно: оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, правопреемство государств в других областях, помимо договоров, и вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. При этом не исключается возможность при наличии времени уделить некоторое время рассмотрению вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей.

165. В течение последних лет Комиссия все яснее сознавала, что ежегодная сессия длительностью в десять недель является недостаточной для удовлетворения потребностей осуществления ее программы работы. Двенадцатинедельная сессия 1974 года позволила подготовить окончательный вариант проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, добиться дальнейших успехов в работе над ответственностью государств и подготовить первоначальные статьи, касающиеся договоров, заключаемых между государствами и международными организациями. Это было достигнуто лишь в результате напряженных усилий. Если бы сессия была ограничена десятью неделями, то можно было бы не завершить проект о правопреемстве государств в отношении договоров. В свете этого опыта, а также опыта предыдущих лет Комиссия убеждена, что двенадцатинедельная продолжительность сессии должна быть принята в качестве минимальной продолжительности на постоянной основе. Поэтому она рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея одобрила двенадцатинедельную сессию в качестве минимального нормального периода работы Комиссии начиная со следующей сессии.

Е. Сотрудничество с другими органами**1. АЗИАТСКО-АФРИКАНСКИЙ ПРАВОВОЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ КОМИТЕТ**

166. Председатель двадцать пятой сессии г-н Хорхе Кастаньеда присутствовал на пятнадцатой сессии Азиатско-Африканского правового консультативного комитета, состоявшейся в Токио в январе 1974 года, в качестве наблюдателя от Комиссии. Он сообщил в устной форме о своем присутствии на этой сессии на первом заседании текущей сессии (1250-е заседание Комиссии).

167. Азиатско-Африканский правовой консультативный комитет был представлен на двадцать

⁶⁵⁸ См. выше, стр. 109.

⁶⁵⁹ См. выше, стр. 139.

шестой сессии Комиссии его председателем г-ном К. Нишимурой, который выступил перед Комиссией на 1278-м заседании.

168. Г-н Нишимура выразил от имени Азиатско-Африканского правового консультативного комитета глубокое восхищение работой, проделанной Комиссией за 25 лет. Следует с удовлетворением отметить, что, несмотря на осторожный и тщательный подход Комиссии при составлении проекта каждой статьи, она смогла завершить разработку своих рекомендаций по восемнадцати различным вопросам, причем некоторые из них оказали значительное влияние на развитие международного права и получили всеобщее признание со стороны мирового сообщества, будучи включенными в многосторонние конвенции. В этой связи он особо упомянул вопросы, касающиеся морского права, дипломатических сношений и иммунитета, консульских отношений и права договоров. Кодификация этих вопросов была бы невозможна без предпринятых усилий и деятельности Комиссии.

169. Он подчеркнул значение, которое его организация уделяет тесной связи между Комиссией и Азиатско-Африканским правовым консультативным комитетом, и выразил удовлетворение в связи с тем, что в своей работе Комиссия проявила стремление не только сотрудничать с различными региональными организациями, но также принять во внимание проделанную работу. Сотрудничество и обмен между Комиссией и Комитетом всегда носили весьма плодотворный характер. Он выразил свою искреннюю надежду, что в дальнейшем они будут не только поддерживать, но и укрепляться.

170. Касаясь работы Комитета, г-н Нишимура отметил, что в течение прошедших четырех лет ответственность Комитета еще более возросла вследствие увеличения численности ее состава в настоящее время до 26 членом, просьб ее членом об оказании помощи в различных правовых областях, в частности в связи с работой ЮНКТАД и ЮНСИТРАЛ, а также общего стремления использовать Комитет в качестве форума азиатско-африканского сотрудничества в области права.

171. Он подчеркнул, что четыре из пяти последних сессий Комитета, а также несколько заседаний Подкомитета были посвящены обмену мнениями по морскому праву. Секретариат Комитета проводил сбор и анализ различных данных в целях оказания помощи своим членам в подготовке к третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву. Он сказал, что на последней сессии Комитета в адрес Комитета от имени стран, не имеющих выхода к морю, было направлено заявление о принципах в связи с подготовкой к этой Конференции. Тем не менее Комитет не выпускал из поля зрения другие вопросы, рассматриваемые Комиссией, как например правопреемство государств и ответствен-

ность государств, представляющие огромное значение для многих новых государств.

172. Он добавил, что Комитет внимательно следил за исследованиями, подготовленными другими органами Организации Объединенных Наций, такими как ЮНКТАД и ЮНСИТРАЛ, по правовым вопросам, представляющим общий интерес. Он также уделил значительное время обмену мнениями о положении, касающемся юрисдикции министерств иностранных дел. В заключение он проинформировал Комиссию о том, что Комитет также интересуется вопросом о несудоходных видах использования международных водных путей, выдвигающий огромные проблемы для стран Азии и Африки в целом.

173. Комиссия была проинформирована о том, что шестнадцатая сессия Комитета, на которую она получила приглашение послать своего наблюдателя, состоится в Тегеране в 1975 году. Комиссия попросила своего Председателя г-на Эндре Уштора присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

2. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВОВОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

174. Г-н Али Суат Бильге присутствовал на двадцатой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, состоявшейся в Страсбурге в декабре 1973 года, в качестве наблюдателя от Комиссии. Г-н Абдул Хаким Табиби присутствовал на двадцать первой сессии Комитета, состоявшейся в Страсбурге в июне 1974 года, в качестве наблюдателя от Комиссии и выступил с заявлением перед Комитетом (A/CN.4/L.214, приложение I)⁶⁶⁰.

175. Европейский комитет по правовому сотрудничеству был представлен на двадцать шестой сессии Комиссии г-ном Х. Голсонгом, директором Юридического отдела Европейского совета, выступившим перед Комиссией на ее 1292-м заседании.

176. Г-н Голсонг напомнил о том, что в своем выступлении перед Генеральной Ассамблеей по случаю празднования двадцать пятой годовщины Комиссии он от имени Европейского комитета по правовому сотрудничеству выразил восхищение деятельностью Комиссии в течение двадцати пяти лет ее существования. Комитет выразил желание присоединиться к празднованию этой годовщины, подчеркнув при праздновании своей собственной десятой годовщины цели, которые связывают его с Комиссией, а именно: кодификацию и прогрессивное развитие международного права.

177. Обращаясь к одному из основных видов деятельности Комитета, международной защите

⁶⁶⁰ См. выше, стр. 185.

прав человека, г-н Голсонг сослался на последнее событие, касающиеся Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и отметил, что спустя двадцать пять лет со времени ее подписания, естественно, возникли процедурные проблемы в связи с ее применением. По этой причине недавно были предприняты исследования в целях упрощения и ускорения этой процедуры.

178. Что касается работы Комитета по предотвращению загрязнения водных ресурсов, и в частности международных водных путей (проблема, которая, несомненно, заинтересует Комиссию в связи с началом обсуждения вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей), г-н Голсонг проинформировал Комиссию о том, что проект конвенции, подготовленный по этому вопросу (см. A/CN.4/274, пункт 377)⁶⁶¹, в настоящее время рассматривается Комитетом министров Европейского совета. В некоторых отношениях в этом проекте содержатся новые правовые элементы, представляющие определенное значение. Проект представлен в виде основного документа, в котором определяется обязательство будущих договаривающихся сторон вступать в переговоры друг с другом в целях заключения соглашения о сотрудничестве между прибрежными государствами, связанными одними и теми же международными водными путями. В своей настоящей форме этот *racum de contrahendo* является беспрецедентным документом. В проекте на договаривающиеся государства также накладываются специальные существенные обязательства поддерживать качество воды в соответствии с минимальными качественными стандартами и принимать законодательные положения в целях запрещения и ограничения сброса в воду некоторых опасных и вредных веществ. В связи с обязательствами, изложенными в проекте конвенции, возникает вопрос о международной ответственности вследствие их нарушения. Длительная дискуссия по этому вопросу привела к формулировке положения (статья 21), которое гласит:

Положения настоящей Конвенции не затрагивают положений, определяющих, согласно общепринятым нормам международного права, ответственность государства за ущерб, причиненный в результате загрязнения воды (там же).

Следовательно, согласно этому положению общее международное право должно определять последствия нарушения международного обязательства, указанного в проекте конвенции. Таким образом, в связи с этим вопросом проект основывается на результатах осуществляемой Комиссией работы по вопросу об ответственности государств. С другой стороны, система, воплощенная в данном проекте, касающемся урегулирования споров, является более конкретной. Она основывается на обязательстве представлять любой спор

на рассмотрение специального арбитражного суда, учрежденного для расследования каждого конкретного случая. Поэтому необходимо было предусмотреть случай, который, вероятно, относится к проблемам, связанным с загрязнением международных водных путей, пересекающих территории нескольких государств, а именно случай, когда спор касается ряда государств, проявляющих к нему различную заинтересованность. Что касается специального арбитража, то трудно разработать систему, которая отвечала бы различным интересам. В добавлении к проекту содержится примерная формулировка, предусматривающая установление связи между двумя или более арбитражными трибуналами, рассматривающими идентичные или аналогичные вопросы.

179. Что касается практики Комитета в отношении права международных договоров, он обратил внимание на возрастающие трудности, возникающие в результате одновременного существования нескольких договоров, охватывающих более или менее одинаковые или связанные друг с другом проблемы. Это привело к дублированию международных договорных обязательств, потому что в Европейском совете договоры не являются обязательными для государств-членов, если только последние не выражают своего согласия на это. В настоящее время проводятся исследования в целях решения проблем дублирования, возникающих в результате применения подобных договоров. Он также обратил внимание на проблемы, возникающие в результате возможности того, что европейские сообщества могут пожелать, в целях координации различных конвенций, относящихся к одному и тому же вопросу, присоединиться к некоторым конвенциям. Неясно, например, что произойдет, если европейские сообщества присоединятся к принятой 21 февраля 1974 года Парижской конвенции о предотвращении загрязнения морской среды с суши одновременно с одним или более государств-членов. Подобные проблемы относятся к пункту повестки дня Комиссии, касающемуся договоров, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

180. В заключение г-н Голсонг упомянул проблемы заключительной части кодификации международного права и выразил сомнение в отношении целесообразности принятия резолюций на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций вместо заключения договоров о международной кодификации, обсуждаемых на дипломатических конференциях. Комитет столкнулся с подобной проблемой и пытался найти пути ее решения. Основным фактором в этой связи является политическая воля государств. И Комитет, и Комиссия обязаны стремиться в своих соответствующих областях деятельности принимать юридические решения, которые способствуют прогрессивному развитию права и яв-

⁶⁶¹ Будет включен в *Ежегодник...*, 1974 год, том II (часть вторая).

ляются приемлемыми для максимально возможного числа государств.

181. Комиссия была проинформирована о том, что дата и место проведения следующей сессии Комитета, на которую ей предложили послать наблюдателя, будут установлены позднее. Комиссия попросила своего Председателя г-на Эндре Уштора присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

3. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

182. К сожалению, на сессии Межамериканского юридического комитета в Рио-де-Жанейро в январе — феврале 1974 года Комиссия не была представлена ни ее Председателем, ни другим членом Комиссии, назначенным им в качестве наблюдателя.

183. На двадцать шестой сессии Комиссии Межамериканский юридический комитет был представлен г-ном А. Гомесом Робledo, выступившим перед членами Комиссии на 1259-м заседании.

184. Он воздал должное Комиссии за ее значительный вклад в дело кодификации и прогрессивного развития международного права и подчеркнул огромный интерес, проявляемый к ее работе на американском континенте. Он также выразил надежду, что возрастающее тесное и плодотворное сотрудничество между Комиссией международного права и Межамериканским юридическим комитетом будет способствовать созданию международного правопорядка, основанного на мире и справедливости.

185. Касаясь вопроса о кодификации частного международного права, одного из вопросов, рассматриваемых Комитетом, он подчеркнул, что в Америке, и в частности в Латинской Америке, кодификация международного частного права — и унификация права по некоторым вопросам, относящимся к международной торговле, — осуществлялась так же успешно, как и унификация международного публичного права. Предполагалось, что специальная межамериканская конференция по международному частному праву, которая должна состояться в Панаме в январе 1975 года, исследует возможности ликвидации разрыва между двумя системами частного и международного права, существующими в Латинской Америке в настоящее время, по мере обсуждения специальных вопросов, стоящих на повестке дня этой Конференции. К числу этих вопросов относятся коммерческие компании — многонациональные компании и, в частности, международная купля-продажа товаров, международные переводные векселя, международный коммерческий арбитраж и перевозки. Комитет подготовил проект конвенции по большинству из этих вопросов для представления этой Конференции.

186. Другой вопрос, рассматривавшийся Комитетом в 1973 году, касался территориального колониализма в Америке, как внеконтинентального, так и внутриконтинентального; этот вопрос стоял в его повестке дня на протяжении последних нескольких сессий. Он подчеркнул, что Комитет стремится выполнить в данном регионе соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, касающиеся ликвидации колониализма. В феврале 1973 года Комитет принял путем единодушного голосования всех присутствующих латиноамериканских стран-членов резолюцию, в преамбуле которой содержится четкая ссылка на некоторые ситуации и в постановляющей части которой предлагается полное сотрудничество со стороны Комитета в исследовании и урегулировании положения в зоне Панамского канала и конкретно предлагается Генеральной Ассамблее ОАГ назначить специальную комиссию в целях разработки мероприятий, которые привели бы к ликвидации в течение короткого периода времени всех форм колониализма, неоколониализма и узурпации территории иностранными государствами на американском континенте.

187. Он заявил, что Комитет внимательно следил за событиями, касающимися положения в области морского права. Хотя Комитет, естественно, проявлял заботу о своих региональных интересах, он всегда пытался предлагать методы и решения, которые являлись бы приемлемыми в целом для всего международного сообщества. Комитет провел исследование о режиме международной зоны дна морей и океанов. В резолюции, принятой по этому вопросу, содержатся некоторые новые элементы, заслуживающие замечаний. Прежде всего, Комитет подтвердил свою позицию в отношении того, что границы международной зоны морского дна должны совпадать с границами зон, подпадающих под национальную юрисдикцию, простирающихся на максимальное расстояние до 200 морских миль, отсчитываемых от исходной линии, используемой для определения территориального моря, или от крайней границы континентального склона, когда эта граница выходит за пределы 200 миль. Комитет принял геоморфологический критерий в целях определения внешнего предела континентального шельфа. Другим новым элементом резолюции является включение минералов, находящихся во взвешенном состоянии в водах открытого моря в международной зоне морского дна и, следовательно, являющихся общим достоянием человечества. Комитет считает, что по своему характеру минералы, находящиеся во взвешенном состоянии, не относятся к рыбным ресурсам и что их включение в режим морского дна соответствует если не букве, то духу Декларации принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции [резолюция 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1970 года]. Комитет также рассмотрел трудный вопрос о создании орга-

на или учреждения, которые должны будут управлять международной зоной морского дна, и принял эклектический подход. Он, однако, подчеркнул, что, каким бы ни был принятый режим, исследование и эксплуатация зоны должны являться функцией международной государственной службы, осуществляемой под контролем органов, действительно представляющих международное сообщество.

188. В заключение г-н Гомес Робledo проинформировал Комиссию о том, что межамериканская система в настоящее время пересматривается и что в ходе этого процесса вновь встал вопрос о координации деятельности между системой Организации Объединенных Наций и системой ОАГ, или вопрос о коллизии юрисдикции между обеими организациями. Вероятно, настало время приступить к объективному и беспристрастному пересмотру сферы юрисдикции региональных организаций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, примат которого четко признается Уставом ОАГ. Вследствие явного правового характера этого вопроса Комитет включил его в свою повестку дня и назначил двух докладчиков, представивших свои доклады, которые будут рассмотрены на следующей сессии Комитета.

189. Комиссия была проинформирована о том, что следующая сессия Комитета, на которую она получила приглашение направить своего наблюдателя, состоится в Рио-де-Жанейро в сентябре 1974 года. Комиссия попросила своего Председателя г-на Эндре Уштора присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

Ф. Время и место проведения двадцать седьмой сессии

190. Комиссия решила провести свою следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве начиная с 5 мая 1975 года.

Г. Представительство на двадцать девятой сессии Генеральной Ассамблеи

191. Комиссия постановила, что она будет представлена на двадцать девятой сессии Генеральной Ассамблеи своим Председателем г-ном Эндре Уштором.

Н. Замечания по докладу Объединенной инспекционной группы

192. К концу сессии Комиссии стало известно о наличии доклада Объединенной инспекционной группы о расписании конференций Организации Объединенных Наций и о возможностях более

рационального и экономичного использования ее средств для проведения конференций⁶⁶².

193. Комиссия отметила с удивлением, что этот доклад содержит некоторые моменты, относящиеся к Комиссии, которые были составлены без какой-либо консультации с Комиссией или ее секретариатом. То обстоятельство, что инспекторы, составляющие доклад, не выполнили, таким образом, можно сказать, элементарного требования для подготовки тщательного доклада, отразилось в анализе и в предложениях, содержащихся в докладе. Тем не менее этот факт дает Комиссии возможность представить Генеральной Ассамблее свои собственные оценки характера и потребностей работы по кодификации и прогрессивному развитию международного права, порученной Комиссии Генеральной Ассамблеей.

194. Состав Комиссии и ее процедуры, закрепленные в Положении о Комиссии, одобренном Генеральной Ассамблеей и развитом практикой, а также организация сессий Комиссии были задуманы и применялись с учетом главным образом весьма особого характера задачи, выполняемой Комиссией, и ее потребностей. Как неоднократно признавалось Генеральной Ассамблеей, достижения Комиссии в течение ее двадцатипятилетнего существования, вне всякого сомнения, доказывают разумность установленной системы. Неправильное представление, отраженное в выводах и предложениях, выдвинутых авторами доклада, о котором идет речь, вызывается, по-видимому, непониманием существенного единства такой системы и взаимосвязи, существующей между ее элементами.

195. Комиссия не намерена детально комментировать все выводы и предложения, содержащиеся в докладе, однако она считала тем не менее желательным обратить внимание на взаимосвязь, упомянутую выше, и на то пагубное влияние, которое предложенные изменения в действующей системе неизбежно оказали бы на эффективность Комиссии и качество ее работы в ущерб кодификации международного права и его прогрессивному развитию.

196. Доказательством того, что авторы данного доклада не обладали достаточной информацией о характерных особенностях и о задаче Комиссии, являются, с одной стороны, выводы и предложения, которые они сделали в связи с методами работы, которых придерживается Комиссия, а с другой стороны, их тенденции отождествлять положение и роль Комиссии международного права с положением и ролью других органов Организации Объединенных Наций.

197. Что касается первого момента, следует указать, что работа Комиссии может проводиться лишь на основе подготовленных заранее научных

⁶⁶² JIU/REP/74/4. Впоследствии распространен как документ A/9795.

исследований о неясных и сложных вопросах международного права. Этим объясняется система специальных докладчиков, которые предусматриваются Положением о Комиссии. Специальные докладчики, представляющие собой важную отличительную черту методов работы Комиссии, изучают и анализируют на постоянной основе в течение длительного периода нормы права, относящиеся к теме, исследование которой было им поручено.

198. Членам Комиссии необходимо дополнительное время для изучения докладов, представленных специальными докладчиками, и для подготовки к прениям в Комиссии. Именно благодаря этим прениям на основе докладов, представленных специальными докладчиками, Комиссия вырабатывает компромисс между концепциями и тенденциями различных правовых систем, а также устанавливает при формулировании норм, касающихся данной темы, наиболее приемлемое равновесие между традицией и прогрессивным развитием международного права. Все это требует от членов Комиссии, независимо от того, являются они специальными докладчиками или нет, подготовительной работы не только в ходе самих сессий, но также в тот период, когда Комиссия не заседает.

199. После открытия сессии Комиссии специальные докладчики должны изучать замечания и критические высказывания, сделанные членами Комиссии в ходе прений, и подготавливать новые тексты с комментариями, обосновывающими новые формулировки. Это замечание также относится в значительной мере к другим членам Комиссии, в особенности тогда, когда они считают необходимым выдвинуть собственные альтернативные предложения. Члены Комиссии работают не только на открытых и закрытых заседаниях Комиссии, но также в течение того времени, которое они посвящают изучению документов Комиссии и других научно-правовых публикаций, консультациям, проводимым вне зала заседаний с целью поиска решений обсуждаемых проблем, и т. д. Некоторые члены Комиссии также читают лекции на ежегодном семинаре, проводимом под руководством Комиссии в период ее сессии.

200. Те, кто предполагает, что Комиссия могла бы сэкономить время путем увеличения числа пленарных заседаний, проводимых в ходе сессии, или путем создания рабочих групп, по-видимому, не знакомы с особым характером работы, осуществляемой Комиссией, ее вспомогательными органами и ее членами. Эта работа состоит главным образом в разработке проектов международно-правовых норм. Помимо большого внимания и тщательности, которых требует эта работа вследствие ее большого значения, задача разработки норм по самой своей природе является процессом абстрагирования и синтеза, то есть родом работы, которая требует высочайшей степени концентрации. Следует добавить

наряду с этим, что необходимость размышления, поисков научной информации, судебных прецедентов и прецедентов из практики государств представляет собой весьма специфический аспект особого значения, который также отличает работу Комиссии от работы, которую осуществляют другие органы Организации Объединенных Наций.

201. Увеличение числа заседаний могло бы вызвать опасность снижения качества работы Комиссии, тогда как именно благодаря этому качеству доклады и проекты, подготовленные Комиссией, принимались почти полностью как Генеральной Ассамблеей, так и дипломатическими конференциями, где они рассматривались. Только благодаря поддержанию качества проектов Комиссии на их теперешнем уровне процесс кодификации может протекать приемлемыми темпами при соблюдении интересов всех сторон. Снижение теперешнего уровня неизбежно привело бы к неудачам на конечном этапе кодификации либо на дипломатических конференциях, либо на Генеральной Ассамблее. Следует также отметить, что метод обсуждения, позволяющий избежать повторения, дает значительную экономию времени, отведенного для заседаний.

202. Что касается создания рабочих групп, то те, кто предполагает, что Комиссия должна была бы прибегнуть также к этому способу, по-видимому, не знают, что редакционный комитет, назначаемый на каждой ежегодной сессии Комиссии и состоящий приблизительно из половины ее членов, фактически является постоянной рабочей группой, которая в ходе сессии проводит несколько закрытых заседаний в неделю. Редакционный комитет готовит тексты проектов статей для представления их на рассмотрение Комиссии, содержащие решения вопросов не только редакционных, но и вопросов по существу, переданных Комитету Комиссией. Кроме того, когда необходимо, Комиссией назначаются также специальные рабочие группы для решения конкретных вопросов, что, например, имело место на настоящей сессии в связи с предварительными вопросами, связанными с изучением права несудоходных водных путей. Если к этому добавить совещания расширенного президиума Комиссии, в который входят президиум текущей сессии, бывшие председатели Комиссии и специальные докладчики, то станет ясно, что в среднем члены Комиссии должны присутствовать на большом числе заседаний, а отнюдь не на одном лишь ежедневном открытом пленарном заседании Комиссии. Это среднее число заседаний не ниже, а выше, чем аналогичная средняя других органов Организации Объединенных Наций. В этой связи следует напомнить, как уже указывалось, что, *будучи избранными в своем личном качестве, члены Комиссии должны лично участвовать в работе Комиссии и не могут замещаться советниками или заместителями.*

203. Другое предложение, которое иногда делается, состоит в том, что Комиссия должна разделиться на два или более подкомитета. В этой связи Комиссия подвергается несправедливой критике, ибо авторы подобного рода предложений, по-видимому, игнорируют тот факт, что одним из основных принципов Положения о Комиссии, как уже указывалось, является представительство на различных этапах работы Комиссии главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира. Ясно, что уравновешенное представительство не сможет быть обеспечено, если Комиссия, состоящая из 25 членов, разделится на несколько подкомитетов. Комиссия не может поддержать предложение, противоречащее этому основному принципу ее Положения. Этот принцип оказался на практике одной из причин успеха проектов и докладов Комиссии на дипломатических конференциях и в Генеральной Ассамблее. Достаточно сравнить весьма положительные результаты дипломатических конференций, на которых были рассмотрены проекты, подготовленные Комиссией после длительной научной работы в рамках органа, полностью представляющего основные правовые системы мира, с неудачными предыдущими попытками кодификации международного права на основе работы, которая не имела тех же научных и дипломатических гарантий. Кроме того, разделение работы Комиссии между подкомитетами могло бы нанести ущерб единству и согласованности процесса кодификации и прогрессивного развития международного права в целом.

204. Успех теперешних процедур и методов работы Комиссии является, несомненно, результатом непрерывного взаимодействия научного опыта и правительственной ответственности в ходе всей подготовки какого-либо проекта кодификации правовых норм. Хотя подобное взаимодействие требует много времени, судьба предпринятых в прошлом попыток кодификации ясно показывает, что это единственный путь достижения практических результатов. Вопрос теперь состоит не в том, должна ли кодификация производиться быстро или медленно, а в том, чтобы обеспечить прочную кодификацию, общеприемлемую и соответствующую настоящим нуждам международного сообщества.

205. Кроме того, если принимать во внимание процедуру, установленную Положением о Комиссии, согласно которой требуется получение комментариев правительств, особенно между первым и вторым чтением, то, по мнению Комиссии, представление Генеральной Ассамблее каждые два или три года окончательной серии проектов статей по основным вопросам международного права, имеющих высокую технико-юридическую ценность и являющихся в значительной мере приемлемыми для всего международного сообщества, отнюдь нельзя назвать показателем медленного темпа работы. Это, вероятно, максимальный возможный темп для самих государств.

Например, в 1971 году Комиссия представила Генеральной Ассамблее свой окончательный проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, однако дипломатическая конференция, которой поручена задача изучения этого проекта, состоится лишь в 1975 году. Любой ценой навязать еще более быстрые темпы, даже если, что весьма сомнительно, это можно было бы сделать без нанесения ущерба технико-юридической ценности или приемлемости проектов,— значило бы возложить на государства такое бремя, которое могло бы в конечном счете затормозить весь процесс кодификации и прогрессивного развития международного права, предпринятый под эгидой Организации Объединенных Наций.

206. Что касается второго момента, о котором говорилось выше, а именно — тенденции отождествлять Комиссию с органами Организации Объединенных Наций, состоящими из представителей государств, то инспекторы, по-видимому, полностью игнорируют то большое достижение, которым является учреждение такого органа, как Комиссия, для кодификации и прогрессивного развития международного права. Работа по кодификации для ее успешного проведения должна быть разделена на два отдельных этапа, из которых лишь второй следовало бы поручать дипломатическим конференциям или Генеральной Ассамблее, как органам, состоящим из представителей государств. Напротив, первый этап по самому своему характеру должен поручаться органу, состоящему из юристов, такому, как Комиссия. Работая независимо от государств, хотя и в тесном контакте с ними через посредство Шестого комитета Генеральной Ассамблеи и процедуры представления письменных замечаний правительств, Комиссия имеет возможность формулировать тексты, воплощающие объективную констатацию правовых норм, регулирующих данную отдельную область международных отношений, а также принимающие во внимание различные тенденции, существующие в настоящее время в основных правовых системах мира, в целях облегчения прогрессивного развития международного права последовательным образом и в соответствии с текущими интересами, структурой и потребностями международного сообщества в целом.

207. Члены Комиссии, как об этом говорится в Положении о Комиссии, являются лицами, избранными Генеральной Ассамблеей, и каждый из них в отдельности обладает признанным авторитетом и признанными познаниями в области теоретических и практических аспектов международного права, тогда как совместно они представляют основные правовые системы мира. Поэтому отождествление Комиссии с какой-либо рабочей группой экспертов не только не правомерно, но и наносит ущерб Комиссии вследствие тенденции подходить к исключительно положению Комиссии с общей меркой, которая может

быть оправдана в отношении какой-либо рабочей группы экспертов, но является совершенно неуместной и неоправданной в отношении такого органа, как Комиссия.

208. Если проводить сравнение между Комиссией и каким-либо другим органом Организации Объединенных Наций, то следует проводить сравнение с Международным Судом. Суду поручена задача применения международного права к спорам между государствами, тогда как Комиссия выполняет задачу разработки проектов норм международного права. Работа, выполняемая Судом на судебном уровне и Комиссией на законодательном уровне, является взаимодополняющей и делает эти органы, соответственно, основными судебными и правовыми органами системы Организации Объединенных Наций.

209. Что касается местопребывания Комиссии, то Генеральная Ассамблея в 1955 году специально внесла поправку в статью 12 Положения о Комиссии, согласно которой Комиссия заседает в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Это решение Генеральной Ассамблеи было принято не сразу, а лишь после тщательного изучения всех аспектов данного вопроса и с учетом потребностей работы Комиссии. В настоящее время основная предпосылка, исходя из которой Ассамблея приняла решение, остается столь же действенной, как и в 1955 году. Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве является местом, которое представляет наилучшие возможные условия для работы Комиссии. Дворец Наций обладает исключительно специализированной библиотекой, существующей еще со времени Лиги Наций и имеющей коллекцию книг и периодических изданий, вышедших за последние несколько десятилетий. Эта библиотека является абсолютно необходимой для ежедневной работы специальных докладчиков (причем некоторые из них специально приезжают в Женеву за свой счет в перерыве между сессиями, для того чтобы подготовить свою работу) и для членов Комиссии вообще. Письменным переводчикам, редакторам, устным переводчикам и другим членам персонала Дворца Наций с годами стала хорошо знакома работа Комиссии. Им известен накопленный опыт двадцати пяти лет, являющийся результатом работы Комиссии. Кроме того, Женеве является наиболее удобным местом пребывания для выполнения задания такого органа, как Комиссия, которая призвана решать правовые проблемы в атмосфере спокойствия, способствующей научной работе. В Женеве проводится также семинар по международному праву, организуемый ежегодно Отделением ООН, который тесно связан с сессиями Комиссии: члены Комиссии читают лекции участникам семинара, которые могут посещать заседания Комиссии, представляющие собой одну из отличительных особенностей семинара.

210. Другой важный фактор, который следует иметь в виду, состоит в том, что члены Комиссии, органа, сессии которого не проводятся на постоянной основе, являются университетскими или дипломатическими работниками, выполняющими профессиональные обязанности вне рамок Комиссии в соответствии с требованиями их правительств или потребностями их профессий: этот факт позволяет Комиссии проводить свою работу не в башне из слоновой кости, а в тесной связи с реальными условиями международной жизни. Многие из членов Комиссии приняли меры постоянного характера, чтобы присутствовать в Женеве и участвовать в работе сессий Комиссии. Например, несколько членов были назначены постоянными представителями в Женеве или сделали Женеву одним из основных центров своей деятельности. В этой связи следует напомнить, что члены Комиссии, будучи избранными Генеральной Ассамблеей в своем личном качестве, не могут замещаться советниками или заместителями. Если бы местопребывание Комиссии было перенесено из Женевы, то для многих членов стало бы чрезвычайно трудно присутствовать на сессиях Комиссии и этим был бы нанесен ущерб одному из основных принципов Положения о Комиссии, а именно — обеспечению участия в работе Комиссии наиболее квалифицированных представителей главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира. Все эти соображения равным образом применимы к предложению проводить сессии Комиссии поочередно в двух или более местах — предложению, которое с точки зрения непрерывности работы Комиссии оказало бы дополнительное отрицательное влияние на условия ее работы.

211. Другой момент, на который Комиссия хотела бы обратить внимание, относится к установлению расписания ее сессий. За исключением второй половины своей семнадцатой сессии (чрезвычайной зимней сессии), Комиссия ежегодно созывалась весной или в начале лета. На основе опыта Комиссия установила, что это время года является наиболее приемлемым для облегчения присутствия на сессии всех ее членов. Это представляет собой наилучший возможный компромисс между интересами членов, занятых главным образом академической и юрисконсультской деятельностью, и членов, выполняющих дипломатические и представительские функции. Если созывать Комиссию во время года ближе к началу или к концу ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи или академического года в большинстве стран, то это лишило бы Комиссию присутствия многих ее членов. Дата открытия сессии Комиссии иногда несколько меняется из-за таких событий, как созыв конференции по кодификации Генеральной Ассамблеей, а дата закрытия зависит также от определенных факторов, таких как длительность сессии, которая в силу потребностей работы все более и более часто составля-

ла более 10 недель⁶⁶³. Эти небольшие изменения в датах не наносят, однако, ущерба установившейся практике Комиссии проводить свои сессии весной и в начале лета, практике, которой, как считает Комиссия, важно придерживаться, чтобы не затруднить выполнение ее задачи.

212. В заключение Комиссия выражает единодушное мнение, что настоящий состав, процедуры, методы работы и организационная структура Комиссии являются правильными и целесообразными и также являются наиболее эффективным средством для выполнения задач, которые поручены ей Генеральной Ассамблеей согласно пункту 1 а статьи 13 Устава. Поэтому Комиссия не видит оснований для внесения поправок в Положение о Комиссии или для изменения теперешних основных методов работы и организационной структуры.

I. Семинар по международному праву

213. Во исполнение резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве во время двадцать шестой сессии Комиссии провело десятую сессию Семинара по международному праву, предназначенного для студентов старших курсов в этой области и молодых государственных служащих, в обязанности которых обычно входит рассмотрение международно-правовых вопросов. С тем чтобы Семинар смог вместе с Комиссией воздать дань уважения памяти Милана Бартоша, эта десятая сессия получила название «Сессия имени Милана Бартоша».

214. С 27 мая по 14 июня 1974 года Семинар провел 10 заседаний, на которых заслушивались лекции, после чего следовали прения.

215. В Семинаре приняли участие 24 студента, выходцы из 24 различных стран. В этот период они также присутствовали на заседаниях Комиссии, в том числе на торжественном заседании, посвященном двадцать пятой годовщине со дня создания Комиссии, и на заседании, посвященном памяти Милана Бартоша. Участники имели возможность пользоваться библиотекой Дворца Наций и присутствовать на просмотре фильма, организованном информационной службой ООН.

216. Семь членов Комиссии любезно содействовали работе Семинара в качестве лекторов. Лекции касались различных вопросов, включая вопросы, связанные с прошлой, настоящей или будущей работой Комиссии, а именно: с определением *ius cogens* (г-н Ясин), долгосрочной программой работы Комиссии (г-н Эль-Эриан), национальным режимом и режимом наибольшего благоприятствования (г-н Уштор) и Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений

против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (г-н Шахович). Один из лекторов (г-н Элиас) рассмотрел вопрос о насильственном изменении курса самолетов в плане международного права; одна лекция касалась будущего сотрудничества в Антарктике (г-н Хамбро), а другая — государственного суверенитета и международного права (г-н Ушаков).

217. Кроме того, во исполнение резолюции 3032 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1972 года директор Отдела теории и права Международного комитета Красного Креста г-н Пийу рассказал о международном гуманитарном праве, применяемом в период вооруженных конфликтов. Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам ООН (г-н Рыбаков) рассказал о работе Шестого комитета Генеральной Ассамблеи, касающейся некоторых актуальных проблем международного права. Руководитель Семинара г-н Ратон сделал краткое сообщение о Комиссии международного права и ее работе.

218. Семинар не вызвал никаких расходов со стороны ООН, которая не участвовала ни в покрытии дорожных расходов, ни в выплате суточных участникам. Как и во время предыдущих сессий, правительства Дании, Израиля, Нидерландов, Норвегии, Федеративной Республики Германии, Финляндии и Швеции предоставили стипендии участникам Семинара из развивающихся стран. Эти стипендии, размер которых колеблется от 1200 долларов до 3000 долларов США, были предоставлены тринадцати кандидатам. Предоставление стипендий позволяет в значительной степени улучшить географическое распределение участников и вызвать из отдаленных стран заслуживающих этого кандидатов, которые в противном случае исключительно по финансовым соображениям не могли бы участвовать в работе сессии. В 1965 году во время первой сессии Семинара из-за отсутствия стипендий в Семинаре смог участвовать лишь один кандидат из развивающейся страны, в то время как с 1966 по 1974 год из 228 участников 85 различных национальностей 107 человек смогли получить стипендии, из которых 88 были предоставлены вышеуказанными странами и 19 — ЮНИТАР. Какими бы удовлетворительными ни были эти результаты, они должны быть еще лучше. Таким образом, хотелось бы надеяться на то, что упомянутые выше правительства будут по-прежнему проявлять такую же или даже большую щедрость и что, по возможности, будут предоставлены дополнительные стипендии, что позволило бы не отказывать, как это пришлось сделать в текущем году, в предоставлении стипендий принятым кандидатам из-за отсутствия необходимых средств. Следует отметить, что фамилии лиц, получающих стипендии, доводятся до сведения правительств, предоставляющих эти стипендии,

⁶⁶³ См. в этой связи рекомендацию Комиссии о том, чтобы продолжительность ее сессий всегда продлевалась до 12 недель (выше, пункт 165).

и что, в свою очередь, лица, получающие стипендии, информируются о происхождении их стипендий.

**Ж. Дополнение к руководству по документам
Комиссии**

219. Комиссия была информирована о том, что Библиотека Отделения ООН в Женеве готова дополнить последними данными руководство по документам Комиссии международного права,

изданным в 1949—1969 годах⁶⁶⁴, которое она выпустила в 1970 году, путем составления дополнения, охватывающего 1969—1974 годы. Комиссия выразила удовлетворение инициативой, проявленной Библиотекой ООН в Женеве; она уверена в том, что дополнение, как и руководство, явится ценным документом для Комиссии и юристов во всем мире.

⁶⁶⁴ ST/GENEVA/LIB/SER.B/Ref.2. См. также *Ежегодник...*, 1970 год, том II, стр. 336, документ A/8010/Rev.1, пункт 111.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Замечания государств-членов по проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятому Комиссией на ее двадцать четвертой сессии *

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.		Стр.
Австрия	385	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	393
Германская Демократическая Республика	385	Соединенные Штаты Америки	398
Дания	386	Сомали	399
Кения	387	Чехословакия	400
Нидерланды	388	Швеция	404
Пакистан	390	Эфиопия	404
Польша	392		
Сирийская Арабская Республика	393		

ПРИМЕЧАНИЕ

Текст проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров см. *Ежегодник., 1972 год*, том II, стр. 279, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел С.

Австрия

ПРЕПРОВОЖДЕНО ПИСЬМОМ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 11 ОКТЯБРЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Австрийское федеральное правительство согласно с мнением Комиссии международного права о том, что подготовка проекта статей является наиболее подходящим и эффективным методом изучения и выявления норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров. Поскольку в прошлом многие выдающиеся ученые в области международного права высказывали по этому вопросу различные точки зрения, важно добиться такого решения проблем, возникающих в связи с правопреемством государств в отношении договоров, которое оказалось бы приемлемым для возможно более широкого числа членов международного сообщества.

Настоящий предварительный проект статей Комиссии международного права в основном представляет собой систему, которая, между прочим, уже предлагалась австрийскими юристами. Поэтому Австрия полностью согласна как с общим направлением, так и с основным содержанием проекта статей. Однако необходимо высказать особые замечания по пункту 2 статьи 15, предусматривающему, что при некоторых обстоятельствах новое независимое государство может сформулировать новую оговорку при установлении своего статуса как стороны в многостороннем договоре, или договаривающегося государства, в соответствии со статьями 12 или 13. Идея, воплощенная в этом положении, по-видимому, возникла в результате неправиль-

ного понимания концепции правопреемства. Новое государство наследует конвенции точно в таком же виде, в каком они действовали для его предшественника на данной территории, а поэтому наследует и оговорки последнего. Новое государство может снять эти оговорки, поскольку таким правом обладало государство-предшественник, однако оно не может делать новые оговорки, поскольку его предшественник также не мог их делать. Если новое государство намерено сделать оговорки, то оно, по мнению Австрии, должно использовать процесс ратификации или присоединения, для того чтобы стать участником многостороннего договора.

Германская Демократическая Республика

ПРЕПРОВОЖДЕНО ПИСЬМОМ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 5 ДЕКАБРЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

1. Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики приветствует предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, представленный Комиссией международного права, и в целом считает его правильной основой для будущей кодификации вопросов правопреемства государств. Однако в этой связи необходимо подчеркнуть тесную взаимосвязь, которая, несомненно, существует между правопреемством в отношении договоров и правопреемством в других областях, помимо договоров. Исходя из того факта, что правопреемство государств является единым институтом международного права, Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики выступает за принятие единой конвенции, включающей оба аспекта правопреемства государств; в случае их раздельного регулирования в соответствующих текстах необходимо, по крайней мере, установить единообразные принципы.

* Замечания, содержащиеся в настоящем приложении, были распространены в документах A/CN.4/275 и Add.1 и 2, A/CN.4/L.205 и A/9610/Add.1 и 2.

2. В отношении правопреемства государств в целом Министрство иностранных дел Германской Демократической Республики считает, что этот вопрос имеет важное значение для развития международных отношений как в связи с национальным освобождением и социальной революцией, так и в плане объединения, разделения или распада государств. Будущие нормы правопреемства государств должны облегчить вступление государства-преемника в международные отношения и поэтому должны давать последнему возможность пользоваться своими правами суверенного равноправного государства без помех и без задержек. В то же время в интересах всех государств случаи правопреемства государств не должны нарушать международных договоров и других отношений, которые были установлены в соответствии с действующими принципами международного права, а должно сохраняться прежнее состояние таких отношений.

3. Предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров исходит из принципа *tabula rasa* в случаях правопреемства в результате деколонизации. По мнению Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики, в данном контексте это является в основном правильной отправной точкой. В своем существе проект полностью охватывает вопросы деколонизации, однако в нем недостаточно учитывается тот факт, что процесс деколонизации, за некоторыми небольшими исключениями, подошел к концу. В связи с этим представляется целесообразным обратить внимание на то обстоятельство, что новые государства могут также возникать вследствие социальной революции, и поэтому к ним должны применяться те же принципы, которые применяются к государствам, возникающим в результате деколонизации. Если учитывать это обстоятельство, становится очевидным, что понятие «новое независимое государство», содержащееся в пункте 1 *f* статьи 2, в этих отношениях неудовлетворительно. По мнению Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики, этот термин необходимо заменить определением понятия «государство-правопреемник», которое охватывало бы все виды государств-правопреемников, поскольку они являются новыми государствами. Это означает, что наряду с государствами, возникающими в результате объединения, распада или разделения государств, в это понятие необходимо включить также государства, возникающие в результате социальной революции.

4. Что касается даты правопреемства государств (пункт 1 *e* статьи 2), то в проекте вопрос о том, в какую дату происходит правопреемство и кто определяет такую дату, остается открытым. Поскольку в международной практике правопреемство, как правило, имеет место как процесс, целесообразно избежать какой-либо юридической неопределенности путем включения в проект формулы, из которой бы ясно следовало, что государство-преемник при осуществлении права своего народа на самоопределение определяет дату правопреемства и уведомляет об этой дате другие государства.

5. Очевидно, необходима более ясная формулировка положений пункта 2 статьи 12 и пункта 2 статьи 13, согласно которым государство-преемник не может уведомлять о своем участии в действующем или еще не действующем многостороннем договоре, если объект и цель договора несовместимы с участием государств-преемников в этом договоре. Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики не считает данный вариант достаточным для того, чтобы исключить произвольное препятствие для государства-преемника в случае его присоединения к тому или иному договору в качестве стороны.

6. Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики по многим соображениям не может согласиться с установлением принципа континуитета *ipso jure* для случая распада государства, как это предусматривается в проекте статьи 27. В отличие от объединения (статья 26), распад государств, как правило, имеет место без договора, то есть против воли существующего государства.

В социальном плане любые такие государства являются новыми государствами, и после правопреемства они принципиально не должны ставиться в худшие условия по сравнению с «новыми независимыми государствами». Поэтому трудно понять, почему статья 27 содержит те же положения, что и статья 26. Хотя в пункте 2 статьи 27 предусматриваются исключения принципа из континуитета *ipso jure*, что позволяет государству-преемнику иметь ограниченный выбор, этого, несомненно, недостаточно. Поскольку распад государств можно, по сути дела, сравнить скорее с деколонизацией, чем с объединением государств, то, по мнению Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики, в данном случае принцип *tabula rasa* следует установить в качестве правила, а не исключения. Кроме того, Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики хотело бы подчеркнуть свою позицию, согласно которой в проекте необходимо уделить больше внимания заинтересованности в сохранении в значительной мере существующих международных договоров отношений, поскольку они соответствуют установленным принципам международного права.

7. Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики полностью поддерживает принцип автоматического правопреемства договоров о границах, как это предусматривается в статье 29. Этот принцип должен действовать также и в отношении других территориальных режимов, как это предусматривается в статье 30. Однако, что касается статьи 30, необходимо добавить, что данный вариант неудовлетворителен, поскольку на практике он может быть использован в оправдание тех территориальных режимов, которые возникли и продолжают существовать на основе неравноправных договоров. Поэтому, по мнению Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики, эту статью необходимо дополнить таким образом, чтобы ее положения регулировали правопреемство государств только в отношении тех территориальных режимов, которые служат интересам мирного международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций.

8. В настоящем проекте Комиссии международного права не затрагивается вопрос взаимосвязи между признанием государств и правопреемством государств. Позиция Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики в этом вопросе заключается в том, что признание государства-преемника не должно препятствовать этому государству в осуществлении прав и обязанностей, вытекающих из правопреемства. Не касаясь правопреемства в отношении двусторонних договоров, которые вряд ли можно выполнять без взаимного признания, Министерство иностранных дел Германской Демократической Республики считает необходимым включить в проект статей положение, из которого бы ясно следовало, что правопреемство в отношении многосторонних договоров возникает независимо от признания государств. В этом случае учитывался бы также общепризнанный принцип международного права, согласно которому международная правосубъектность государства существует независимо от его признания. По мнению Министерства иностранных дел Германской Демократической Республики, этой цели соответствовала бы формула, аналогичная статье 74 Венской конвенции о праве международных договоров.

Дания

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 19 НОЯБРЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

По мнению правительства Дании, настоящая попытка кодификации вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров в общем приемлема не только в том, что касается структурного построения и определения рамок проекта, в которых учитывается Венская конвенция о праве международных договоров, но и в том, что касается конкретных его статей. В частности, последствия для двусто-

рошних договоров, вытекающие из принципа *tabula rasa*, в наши дни — в свете практики государств и основного принципа равноправия и самоопределения народов — должны рассматриваться в качестве принятых обычных норм международного права. Эта точка зрения соответствует также практике, которой Дания до сих пор придерживалась в отношении конкретных случаев правопреемства в отношении договоров.

Предложенный проект статей можно использовать для подготовки либо конвенции по данному вопросу, либо кодекса, не носящего юридически обязательный характер.

По мнению правительства Дании, по-видимому, было бы предпочтительно принять юридически обязательную конвенцию. Тот факт, что конвенция в соответствии с общей нормой, согласно которой договоры не имеют обратной силы, не будет связывать государство-преемника в отношении условий его собственного правопреемства, вряд ли является убедительным доводом против того, чтобы в качестве документа была использована конвенция; это подчеркивалось также и Комиссией международного права^а. С помощью конвенции, в отличие от кодекса, не имеющего обязательной силы, можно более адекватно определить, что следует рассматривать в качестве общепринятого международного права, касающегося правопреемства в отношении договоров, и, следовательно, что должно служить руководством для всех государств. Кроме того, конвенция в любом случае будет носить обязательный характер в отношениях, которые возникают в связи с правопреемством государств между государством-предшественником и третьими государствами, когда эти государства становятся сторонами конвенции. Наконец, можно было бы рассмотреть вопрос относительно включения в будущую конвенцию факультативной оговорки об обратной силе в отношении новых государств.

Если в качестве инструмента настоящей кодификации будет избрана конвенция, правительство Дании будет считать, что проект следует дополнить, как это предлагалось также членами Комиссии международного права^б, положениями об урегулировании споров, вытекающих из применения или толкования проекта статей. Такие положения обеспечат единообразное понимание принятых норм.

Правительство Дании сохраняет за собой право представить поздние комментарии по отдельным статьям.

^а Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 277, документ A/8710/Rev.1, пункт 41.

^б Там же, стр. 279, документ A/8710/Rev.1, пункт 50.

Кения

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 26 АПРЕЛЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Замечания правительства Кении были сделаны представителем Кении в Шестом комитете 6 октября 1972 года в ходе прений по данному пункту^а. Тем не менее правительство Кении просит записать в отчет свои замечания по поводу статьи 29 проекта Комиссии международного права, которая касается режимов границ и гласит:

«...Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

- а) границ, установленных договором; или
- б) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границ».

Стало необходимым прокомментировать вышеупомянутую статью, к которой правительство Кении полностью присоединяется, вследствие замечаний, сделанных Сомалийской

Демократической Республикой относительно конкретного применения этой статьи, в частности, к границе Сомали и Кении^б.

По мнению правительства Кении, Комиссия международного права заняла правильную с юридической точки зрения позицию в отношении режимов границ, отраженную в проекте статьи 29 и в комментарии к ней, ибо цель договора о границах состоит в точном определении границ суверенитета того или иного государства. После того как это сделано, договор сохраняет значение только как доказательство. Когда имеет место правопреемство государства, то есть... «смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории...», государство-преемник вступает в права государства-предшественника, в той мере, в какой это касается границ, не в силу договора о границах, а в силу самого существования границ как таковых, ограничивающих суверенитет государства-предшественника. Неуместно и вводит в заблуждение постановление в таком контексте вопроса о самоопределении, как это старается сделать Сомалийская Демократическая Республика.

Когда доклад Комиссии международного права обсуждался Генеральной Ассамблеей во время принятия резолюции Шестого комитета по данному вопросу, представитель Сомали, разъясняя мотивы голосования своего государства, выступил с заявлением, содержащим доводы, аналогичные доводам, приведенным в вербальной ноте Сомали. Это вынудило постоянного представителя Кении дать следующий ответ:

«Выступая по мотивам голосования нашей делегации, мы хотели бы повторить нашу позицию в связи со статьей 29 о режиме границ. Мы полностью поддерживаем выводы Комиссии международного права, приведенные в этой статье. Государство может быть правопреемником только той территории, которой владел его предшественник. По нашему мнению, это не имеет ничего общего с осуществлением права на самоопределение. Это исключительно вопрос о переходе к одному государству суверенитета, который раньше осуществлялся другим государством над данной территорией.

Нерушимость действующих договоров была полностью признана и воплощена в хартии Организации африканского единства. Комиссия международного права также одобрила этот принцип, который является руководящим принципом правительства Кении.

Что касается границ Кении и Сомали, то нет абсолютно никаких оснований для споров. Граница точно определена Англо-Итальянским договором 1924 года, и мы настаиваем на этой границе не потому, что она была определена колонизаторами, а потому, что она четко ограничивает районы, на которые простирается суверенитет этих государств. Наша позиция на этот счет была полностью изложена в том заявлении, которое мы сделали в Шестом комитете. И мы хотели бы включить это заявление в порядке ссылки в отчет настоящего заседания^с».

Принцип уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и неприкосновенности существующих границ закреплен не только в Уставе Организации Объединенных Наций, но также в хартии Организации африканского единства и в уставах различных других региональных органов. В резолюции A.N.G./Res.16 (1) Организации африканского единства Ассамблея глав государств и правительств на первой очередной сессии в Каире подтвердила обязательство всех государств-членов:

«1. Торжественно подтверждает строгое уважение всеми государствами — членами Организации принципов, закрепленных в пункте 3 статьи III хартии Организации африканского единства;

^б См. ниже, Сомали, вербальная нота от 6 июня 1973 года.

^с Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Пленарные заседания, 2091-е заседание.

^а Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Шестой комитет, 1324-е заседание, пункты 5—11.

2. Торжественно заявляет, что все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости».

Это обязательство, которого правительство Кении будет всегда придерживаться в отношении своих соседей и которое, как оно надеется, все другие государства также будут уважать.

Нидерланды

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 9 АПРЕЛЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Общие замечания

1. Правительство Нидерландов приветствует представленный проект 31 статьи в одной из важных областей международного права, в которой до настоящего времени можно было выделить лишь несколько общепринятых норм, причем практика государств в этой области была весьма многообразной. Поэтому задача, стоящая перед Комиссией международного права по кодификации и разработке правовых положений о правопреемстве государств в отношении договоров, является весьма важной и сложной.

2. Комиссия вполне справедливо считает, что вопрос о последствиях правопреемства государств для договоров определяется в рамках права договоров^а. Она отмечает, что представленный проект статей «предполагает наличие положений, формулировок и терминологии Конвенции о праве международных договоров»^б. В пункте 3 статьи 15 конкретно упоминаются некоторые статьи Венской конвенции. Однако следует отметить, что статью 73 Венской конвенции можно толковать как исключающую применимость всех положений этой Конвенции к случаям правопреемства государств. Соответственно в данных статьях должно в полной мере определяться влияние правопреемства государств на договоры.

3. Вполне очевидно, что основное внимание Комиссия уделила позиции *новых независимых государств* в отношении договоров, которые еще до получения ими независимости государства-предшественники заключили в отношении их территории. В части III проекта подробно разработаны права государства-преемника подтвердить подписание своего предшественника (путем ратификации, оговорки, выбора различных положений). Такие положения в равной степени полезны в случаях правопреемства государства, упомянутых в статьях 26 и 27.

4. В отношении вновь появляющихся государств Комиссия выбрала умеренный вариант принципа *tabula rasa* в качестве одной из основных норм представленного проекта. Правительство Нидерландов тщательно рассмотрело вопрос о целесообразности такого подхода. Непрерывность договорных отношений — это цель, которую следует преследовать как в интересах вновь появившихся государств, так и государств — партнеров по договорам, заключенным государствами-предшественниками. Комиссия объясняет в своем комментарии, что она попыталась установить равновесие между общепризнанным принципом самоопределения народов и фактом «правовой связи», существовавшей между договорным режимом и территорией нового государства до получения им независимости. Правительство Нидерландов согласно с таким подходом. Оно хотело бы подчеркнуть, что факт правовой связи указывает на желательность непрерывности действия таких договоров, которые уместно сохранять в силе на благо как нового государства, так и государства — партнера по договору, заключенному его предшественником. В связи с этим правительство Нидерландов хотело бы предложить рассмотреть вопрос о воз-

можности того, чтобы некоторые общие многосторонние конвенции, широко применяемые в мире и воплощающие важные нормы международного права, не становились объектом применения правила *tabula rasa*. В случаях, когда такие конвенции уже применялись на территории какого-либо нового независимого государства до получения им независимости, наряду с возможностью выхода из этой конвенции можно было бы рассмотреть и презумпцию *непрерывности* ее действия. Решение о том, будет ли какая-либо конвенция подчинена такому режиму, может быть принято Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций или дипломатической конференцией, принявшей текст конвенции, о которой идет речь.

5. Ясно, что «Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров» будет иметь большое значение для *подтверждения* правовых норм в этой области. Этот подтверждающий элемент следует подчеркнуть в преамбуле конвенции. Поскольку конвенция осуществит кодификацию уже принятых норм общего международного права, вновь появившееся государство будет связано этими нормами, независимо от того, является ли оно участником данной конвенции^с.

6. Одна важная основополагающая норма правопреемства государств в отношении договоров не упоминается ясно как *таковая* в данном проекте. Общей нормой права договоров является то, что договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории, при условии что иное не вытекает из положений договора или не установлено другим образом^д. Эта норма упоминается в представленном проекте лишь в пункте *а* статьи 10 и в пункте 1 статьи 28. Поскольку это является основной нормой для определения позиций соответствующих государств во всех случаях правопреемства государств, когда государство-предшественник по-прежнему существует (см., например, часть III) или государство-преемник — уже существующее государство, это положение следует сформулировать в качестве «зонтичной статьи» до частей II, III и IV проекта.

7. Непрерывное действие договоров государства-предшественника для оставшейся части его территории, а также непрерывное применение его договоров в отношении государства-преемника, изложенные в статьях 25—28, подлежат одному исключению, которое вытекает из другой важной нормы права договоров, кодифицированной в статье 62 Венской конвенции: возможность сослаться на *коренное изменение обстоятельств* в качестве основания для прекращения действия договора или выхода из него. Правительство Нидерландов предполагает, что факт правопреемства государства может *сам по себе* быть коренным (радикальным) изменением обстоятельств, к которому могут прибегнуть *все* заинтересованные государства (государство-предшественник, государство-преемник, другие государства-участники) как к случаю, исключающему непрерывное применение договора. В этой связи проект мог бы быть более ясным. Возможность ссылки на коренное изменение обстоятельств упоминается лишь в статьях 25—28, но она должна быть ясно изложена до частей II, III и IV в качестве второй «зонтичной статьи», охватывающей, например, случай статьи 10.

8. Принцип равенства всех сторон в договоре признается Комиссией в статье 4, в пункте 3 статьи 12, в пункте 3 статьи 13, в статье 19 и в статьях 22—24. Сюда входят не только новые независимые государства, которые имеют право судить о приеме их в качестве участника, но и «другие государства-участники» (пункт 1 *т* статьи 2) имеют право решать вопрос о непрерывности применения их договоров в отношении государства-преемника. Правительство Нидерландов хотело бы предложить, чтобы этот важный принцип был также признан в других случаях правопреемства государств в отношении многосторонних договоров; чтобы, таким образом, каждое «другое государство-участник» имело право отказываться от установления договорных отношений с каким-либо государством-преемником,

^а Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 275, документ A/8710/Rev.1, пункт 32.

^б Там же, пункт 34.

^с Ср. статью 5, а также статью 43 Венской конвенции.

^д См. статью 29 Венской конвенции.

если только этот отказ совместим с предметом и целями договора, как, например, было бы в случае, когда договор открыт для участия в нем «всех государств».

9. И наконец, имеется важный аспект *процедуры* для разрешения споров между государствами — участниками данной конвенции в отношении неприменения и толкования. Правительство Нидерландов настойчиво рекомендует разработать проект статей о разрешении таких споров аналогично статьям 65 и 66 Венской конвенции.

Замечания по отдельным статьям

10. *Статья 7.* Правительство Нидерландов будет приветствовать более позитивное отношение Комиссии к соглашениям о передаче, заключенным между государством-предшественником и его бывшими зависимыми территориями в момент, когда они достигли независимости. Такое получение независимости в большинстве случаев является результатом постепенного процесса освобождения, тесного сотрудничества между еще управляющим государством и еще управляемой территорией. Негативная норма, сформулированная в статье 7, с точки зрения права является, несомненно, вполне правильной и очевидной. Статья 34 Венской конвенции воплощает эту же норму, но за этой статьей следуют статьи 35 и 36, в которых упоминается позитивный аспект договоров, предусматривающих права или обязанности для третьих государств. Правительство Нидерландов не понимает, почему этот положительный аспект не может быть включен в соглашение о передаче, если все заинтересованные государства-участники согласились на это. Соглашения о передаче могут иметь определенную ценность как показатель осведомленности нового государства о том, какие договоры действовали в отношении его территории в момент получения независимости, и его желания сохранить их в силе. Несомненно, право на согласие или отказ от этого предложения принадлежит «третьему государству». (См. комментарий в пункте 8, выше, в отношении права «третьего государства» возражать в случаях многосторонних договоров.)

11. *Статья 8.* То же в значительной степени относится к односторонним заявлениям новых государств, что довольно широко используется новыми независимыми африканскими государствами. Здесь также следует в большей степени подчеркивать позитивный аспект таких заявлений, свидетельствующих о том, насколько новое государство осведомлено о договорах, которые действовали в отношении его территории, и о его желании сохранить их в силе.

12. *Статья 12.* См. комментарий в пункте 8, выше, о праве других государств-участников на отказ и в пункте 4, выше, по вопросу о «*inheritance ipso iure*» в некоторых общих нормативных конвенциях и о возможных выходах из них.

13. *Статья 13.* После сравнения предложений Ассоциации международного права⁶ и противоположного предложения Комиссии по вопросу о том, учитывать или нет заявления о правопреемстве в целях установления числа ратификаций или присоединений, необходимых для вступления договора в силу, правительство Нидерландов соглашается с выбором Комиссии, сформулированным в пункте 4 статьи 13, как с наиболее логичной системой. Смысл требования состоит в конечном итоге в том, чтобы достаточное число государств объявило о своем желании подчиниться положениям рассматриваемого договора.

14. *Статьи 17 и 18.* В ответ на поставленный Комиссией вопрос о том, необходимо ли устанавливать предельный срок для осуществления права представления уведомления о правопреемстве в отношении многостороннего договора⁷, правительство Нидерландов хотело бы заявить о том, что *сам по себе* предельный срок для уведомления о правопреемстве может оказаться ненужным (ср. право присоеди-

нения). Однако, если уведомление о правопреемстве рассматривается как имеющее обратную силу, как это предлагается Комиссией в пункте 2 статьи 18, это представляет собой большое различие по сравнению с уведомлениями о присоединении. Для того чтобы устранить неопределенность в отношении правового режима, применяемого к территории нового государства в период между моментом правопреемства и моментом уведомления о правопреемстве, правительство Нидерландов могло бы согласиться с обратной силой уведомлений о правопреемстве *при условии*, что для них устанавливается предельный срок. Для этой цели мог бы подойти предельный срок в один год (предложенный Комиссией в подпункте 3 *b* статьи 24 в качестве «заблаговременного уведомления о прекращении» временного применения). Если новое государство не готово заявить о своей позиции в течение этого времени, за ним остается еще право присоединиться с юридическим последствием *ex nunc*.

15. В *пункте 1 b* статьи 19 признается возможность молчаливого согласия на сохранение в силе двусторонних договоров. Хотя правительство Нидерландов выступает за любую систему, которая будет содействовать непрерывности правовых отношений между государствами, оно хотело бы указать, что желательность возможного сохранения договоров в силе с молчаливого согласия может быть разной в зависимости от характера договора. С точки зрения правовой гарантии желательно, чтобы как новое государство, так и государство — партнер по договору государства-предшественника *ясно* заявили о своем намерении применять договор в отношениях между ними.

16. *Статьи 22—24.* Этот же момент еще более необходим в случаях *временного применения* договоров. Этот возможный вариант также полезен с точки зрения содействия непрерывности договорных отношений, но он имеет свои отрицательные стороны в связи с тем, что содействует правовой нестабильности. Временное применение довольно редко разрешается по тексту самого договора⁸. Однако желательно, чтобы этот исключительный случай применения договора получил ясно выраженное согласие со стороны другого государства-участника и государства-преемника.

17. *Статья 25.* В случаях объединения двух или нескольких зависимых территорий в одно новое независимое государство применимы статьи 12—21. Договоры, которые продолжают действовать в результате этого применения, рассматриваются в соответствии со статьей 25 как действующие для *всей* территории нового государства. Это означает, что другие государства — участники договоров, которые до независимости применялись лишь к одной части нового государства, встанут перед фактом более обширного района применения, чем район, к которому они первоначально согласились применять эти договоры. Вполне вероятно, что в связи с этим у них возникнут возражения в отношении некоторых договоров. Это иллюстрирует момент, подчеркнутый правительством Нидерландов в пунктах 7 и 8, выше: принцип равенства всех сторон договора требует, чтобы во всех случаях правопреемства государств, упомянутых в частях II, III и IV проекта, другие государства-участники имели право *возражать* против продолжения действия договоров в отношении государства-преемника. Правительство Нидерландов хотело бы обратить внимание на возможность появления *коллизийных договоров*, которые действовали в отдельных частях, составляющих государство, до того как они объединились в одно это государство. Такие договоры не могут применяться одновременно ко всей территории нового государства. В таких случаях перед составными частями государства стоит выбор: либо сделать заявление о правопреемстве в отношении лишь одного из договоров, либо объявить оба договора недействительными для себя.

⁶ См. International Law Association, *Report of the the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 602—603.

⁷ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 279, документ A/8710/Rev.1, пункт 51.

⁸ Одним из редких примеров является Протокол о временном применении Лондонской конвенции о рыболовстве от 9 марта 1964 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 581, p. 76).

18. *Статьи 27 и 28.* Эти статьи представляют интерес для Королевства Нидерландов. Королевство состоит из трех основных стран: Нидерландов, Нидерландских Антильских островов и Суринама. Если Нидерландские Антильские острова и Суринам в ближайшем будущем станут независимыми государствами, с чисто правовой точки зрения статья 27 нынешнего проекта будет применяться вследствие конституционных норм, изложенных в «Statuut voer het koninkrijk». Однако с исторической точки зрения, возможно, более целесообразно было бы применять пункт 2 статьи 28 к Антильским островам и Суринаму и пункт 1 статьи 28 к Нидерландам. Вообще, в большинстве случаев распада государств правосубъектность первоначального государства с исторической точки зрения предоставляется одной из его составных частей. Ряд договоров Королевства был заключен или был расторгнут в отношении лишь одной или двух из составных частей; это упоминается в документе о ратификации или о расторжении. Если должна применяться статья 28, то не ясно, охватывается ли этот случай словами в пункте 1 *b* «[если только] из договора или объекта и цели договора не явствует...». В этом отношении формулировка статьи 29 Венской конвенции «если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом...»*, по-видимому, лучше отвечает данной цели.

19. *Статьи 29 и 30.* Правительство Нидерландов согласно с тем, что некоторые договоры, устанавливающие территориальные режимы, должны последовать за государством-преемником. Следует указать, однако, что причины, в силу которых это желательно, относятся не только к *территориальным* соглашениям, но также и к некоторым договорам, содержащим нормы, связанные с основным правовым положением населения данной территории, как, например, договоры, имеющие отношение к национальным меньшинствам, к праву выбора конкретной национальности, и другие договоры, гарантирующие основные права и свободы населения территории, в которой происходит изменение суверенитета.

* Курсив автора.

Пакистан

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 12 СЕНТЯБРЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Статья 2, пункт 1 e: Дата правопреемства государств

Предложение: Необходимо найти какую-либо формулу для определения даты правопреемства государств.

Замечания: Представляется, что данное определение охватывает только те случаи, когда государство-предшественник в определенный день мирно заменяется государством-преемником. В случае правопреемства государств после продолжительной гражданской войны время, когда государство-преемник начинает нести ответственность за международные отношения территории, всегда может поддаваться различному толкованию. Поскольку дата правопреемства государств является важным фактором в отношении прав, обязательств и ответственности государства-преемника, целесообразно разработать некоторую формулу для определения даты правопреемства государств.

Статья 2, пункт 1 h: Полномочия

Предложение: После слов «компетентного органа» слово «государства» следует заменить словами «государства-преемника». «Полномочия означают в отношении уведомления о правопреемстве документ, который исходит от компетентного органа государства-преемника и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях уведомления».

Замечания: Как указано в комментарии, это определение соответствует пункту 1 *c* статьи 2 Венской конвенции. Однако это положение относится к государствам вообще, в то

время как в данном положении речь идет только о государстве-преемнике. Таким образом, предпочтительно после слов «компетентного органа» слово «государства» заменить словами «государства-преемника», чтобы избежать любой неопределенности.

Статья 6. Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей

Предложения: Исключить слова «международным правом, и в частности» и добавить слово «как» между словами «права» и «воплощенными».

Замечания: В проекте статьи 6 предусмотрено, что передача территорий, осуществляемая «в соответствии с международным правом», а также в соответствии с «принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций», подпадает под действие настоящих статей.

В соответствии с этими статьями правопреемство государств может осуществляться двумя различными путями:

a) в соответствии с общепризнанными принципами международного обычного права и

b) в соответствии с принципами, изложенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Однако хорошо известно, что принципы международного права не только являются неопределенными, но они также могут противоречить некоторым положениям Устава. Например, обычное международное право признает принципы «*debellatio*». Этот принцип устанавливает, что, если в результате законной, в отличие от незаконной, войны международная правосубъектность одной из воюющих сторон полностью уничтожается, государства-победители могут сделать одно из трех:

a) они могут присоединить территорию побежденного государства или передать отдельные части ее другому государству или государствам;

b) они могут оставить ее в неприкосновенности в качестве *territorium nullius*, которая будет занята любым другим субъектом международного права;

c) они могут признать один или несколько субъектов международного права в этом районе путем создания таких субъектов. В таких случаях они могут признать этот субъект или субъекты, а затем предоставить решать этот вопрос другим субъектам международного права, которые, возможно, будут готовы признать данное положение и считать один или все субъекты правопреемниками исчезнувшего субъекта.

Следует отметить, что Устав не признает какого-либо вида войны в качестве законного. Самой целью Устава является устранение войны, и это видно из преамбулы, в которой, в частности, говорится:

«...избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе.

и в этих целях

проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи, и объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности, и обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе, как в общих интересах,

Согласно пункту 2 статьи 31 Венской конвенции преамбула всегда считается неотъемлемой частью текста конвенции.

Помимо преамбулы к Уставу Организации Объединенных Наций статья 1 Устава также гласит:

«Организация Объединенных Наций преследует Цели:

1. Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры

для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;

Кроме того, согласно пунктам 2, 3 и 4 статьи 2 Устава:

«2. Все Члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполняют принятые на себя по настоящему Уставу обязательства, чтобы обеспечить им всем в совокупности права и преимущества, вытекающие из принадлежности к составу Членов Организации.

3. Все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость;

4. Все Члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций».

Из вышеуказанной статьи ясно видно, что Устав признает принципы суверенного равенства государств и запрещает использование силы одним государством против территориальной целостности другого суверенного государства. Единственный случай, когда Устав допускает использование силы, указан в статье 51, которая, в частности, гласит:

«Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации...».

Как ясно видно из текста 51, это право на использование силы может быть осуществлено только в том случае, если фактически была совершена агрессия против государства-члена.

Далее из статьи 51 видно, что это право на индивидуальную или коллективную самооборону не является неограниченным. Оно предусматривает некоторые условия. Например, когда «меры [принимаются] членами Организации при осуществлении этого права на самооборону», государство-член обязано «немедленно» сообщить «Совету Безопасности», что возникла такая ситуация, и затем Совет Безопасности должен решить вопрос о принятии «таких действий, какие он считает необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

В Уставе перечисляются некоторые случаи, когда государства возникают мирным путем. Они указаны в статье 76, подпункт *b* которой гласит:

«способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий под опекой, его прогрессу в области образования и его прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости, как это может оказаться подходящим для специфических условий каждой территории и ее народов, имея в виду свободно выраженное желание этих народов, как это может быть предусмотрено условиями каждого соглашения об опеке».

В этой статье предусматриваются многие ситуации, а именно:

a) когда на государстве, осуществляющем опеку, лежит обязанность подготовить подопечную территорию к получению независимости, и оно предоставляет независимость, когда оно считает, что для этого пришло время;

b) когда народ какой-либо подопечной территории выражает желание получить независимость;

c) когда специальным соглашением предусмотрено, что территории будет предоставлена независимость при определенных обстоятельствах.

Двадцатый век был свидетелем еще одного явления — вмешательства. Сильные соседние государства, исходя из стремления расширить свою сферу влияния, вместо того чтобы прибегать к агрессии, обычно используют внутренние волнения в другом соседнем государстве и прибегают к подстрекательству и оказанию помощи повстанцам с целью отделения части этого государства и создания отдельного субъекта международного права. Иногда такое вмешательство ведет даже к войне, создавая, таким образом, угрозу миру и безопасности во всем мире. Это также противоречит духу Устава, который гарантирует суверенное равенство всех государств, независимо от их размера или численности населения. Для предотвращения такого рода вмешательства предлагается при дальнейшей разработке статей возложить на сообщество государств обязанности не признавать государство, которое возникло в результате вмешательства и которое поэтому не должно пользоваться преимуществами, вытекающими из проекта статей о правопреемстве государств.

Статья 7: Соглашения о передаче прав и обязательств

Предложение: Добавить следующий пункт 3:

«3. Эта норма не затрагивает положений статей 29 и 30».

Замечания: Справедливо утверждение, что соглашение о передаче прав и обязательств не создает каких-либо новых отношений между государством-преемником и другими государствами — участниками договоров. Однако из этой нормы имеются существенные исключения, указанные в статьях 29 и 30.

Пункт 2 статьи 7, где употребляются слова «...регулирується положениями настоящих статей», может создать впечатление, что вышеупомянутые исключения, изложенные в статьях 29 и 30, охватываются этим. Однако в комментарии Комиссии ничего не говорится по этому вопросу. Таким образом, становится целесообразным, для того чтобы избежать расхождения во мнениях, добавить предложенный пункт 3.

Статья 15: Оговорки

Предложение: Изменить обозначение подпунктов *a* и *b* пункта 3 следующим образом:

подпункт *a* должен стать пунктом 3 и

подпункт *b* должен стать пунктом 4.

Замечания: Форма пункта 3 является неправильной. В подпункте *a* речь идет о формулировании новой оговорки новым независимым государством, в то время как в подпункте *b* речь идет о возращении нового независимого государства против оговорки, сделанной другим государством-участником. Поскольку в этих двух подпунктах речь идет о различных аспектах оговорок, более уместно разделить эти положения на два пункта.

Статья 19: Условия, при которых договор считается действующим

Замечания: Применимость пункта 2 этой статьи: принцип *tabula rasa* в случае нового независимого государства является вполне понятным. Однако вряд ли стоит позволять другому государству-участнику отказываться от договорных обязательств только в силу того, что имело место правопреемство государств. Другое государство-участник обязано выполнять свои договорные обязательства, если государство-преемник желает сохранить действие такого договора.

Часть V: Режимы границ или другие территориальные режимы, установленные договором,— статьи 29 и 30

Правительство Пакистана, отдавая себе отчет в катастрофических результатах, которые будут иметь место, если допустить оспаривание границ, установленных договором, только на том основании, что имело место правопреемство государств, полностью поддерживает включение статьи 29. Оно предложило некоторые поправки к предыдущим статьям и добавление новых пунктов с целью усиления поло-

жений статьи 29, а также для того, чтобы избежать любого противоположного толкования.

Оспаривание территориальных режимов, установленных по договорам, как это указано в статье 30, означало бы создание хаоса в международных отношениях, который никогда не может быть предметом регулирования конвенции, подобной этой. Таким образом, правительство Пакистана поддерживает также включение такой статьи в проект статей.

Польша

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 12 ФЕВРАЛЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Ссылаясь на ноту № LE 113 (2-2) Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, правительство Польской Народной Республики имеет честь сообщить ему, что оно с огромным удовлетворением получило текст проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Комиссией международного права. Проект представляет собой еще один шаг в направлении кодификации международного права.

По мнению правительства Польской Народной Республики, в проекте правильно учтены характерные черты различных типов правопреемства государств; в частности, Комиссия международного права правильно применила принцип *tabula rasa* в отношении новых независимых государств, как этого требует принцип самоопределения наций и суверенитета государств, в то время как в отношении наследования договоров Комиссия проявила единственно правильный подход, а именно избрала принцип «преемственности» для различных типов правопреемства, таких как «объединение» или «распад государств».

Одновременно правительство Польской Народной Республики считает, что договоры, касающиеся определенных территориальных проблем, и в частности договоры, определяющие границы государств, представляют собой отдельную категорию, на которую не распространяются случаи правопреемства. Данные договоры составляют особую категорию в международном праве, а также и в отношении правопреемства государств. Принцип абсолютной преемственности в отношении договоров, касающихся границ, в области правопреемства является следствием существования в международном праве нормы *jus cogens*, придающей обязательный характер уважению территориальной целостности государств. По мнению правительства Польской Народной Республики, данный принцип, изложенный в статье 29 проекта, также больше всего отвечает интересам новых независимых государств. В то же время, гарантируя должным образом наиболее важные интересы третьих государств, данный принцип служит тем самым международному сообществу в целом. Правительство Польской Народной Республики решительно поддерживает включение данного принципа в будущую конвенцию о правопреемстве государств в отношении договоров.

Правительство Польской Народной Республики считает, что положения статей проекта могут применяться к таким случаям правопреемства государств, которые возникают в условиях соблюдения принципов международного права, и в частности принципов, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций. Положения статей 6 и 31, содержащие данное предложение, исключают любые сомнения как в отношении сферы действия термина «правопреемство государств», так и в отношении сферы действия других положений проекта. Поэтому было бы целесообразно сохранить данные положения в их нынешней форме.

Правительство Польской Народной Республики считает, что вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров должен рассматриваться с учетом положений Венской конвенции и что кодификация норм, регулирующих правопреемство государств в отношении договоров, также

должна быть осуществлена в форме конвенции, поскольку разрабатываемые положения кодификации должны иметь тот же правовой статус, что и Венская конвенция.

Представляя вышеприведенные общие замечания по проекту, разработанному Комиссией международного права, правительство Польской Народной Республики хотело бы представить следующие замечания более конкретного характера, направленные на улучшение и дополнение положений самого проекта:

1) Было бы в высшей степени желательно установить предельный срок — даже если это будет длительный период (семь или даже десять лет), — на протяжении которого новое независимое государство может использовать свое право информировать о своем правопреемстве в отношении многостороннего договора. Тогда, по крайней мере, начиная с определенного момента, будет ясна юридическая ситуация; например, другие государства — стороны в договоре будут знать дату, начиная с которой они должны принимать во внимание возможность использования обратной силы договора в отношении новых независимых государств. С другой стороны, в случае истечения срока новое независимое государство всегда будет иметь право присоединиться к договору.

2) В проекте нет положений, которые регулировали бы юридический статус других государств — участников многостороннего договора по отношению к новым независимым государствам в период между правопреемством государств и уведомлением о правопреемстве в отношении договора (в частности в свете того, что уведомление о правопреемстве имеет обратную силу). Данный вопрос вызывает ряд сомнений; например, приводит ли тот факт, что юридическая связь, существующая между другими государствами-участниками и территорией, которая стала территорией нового независимого государства, нарушается в день получения данным государством независимости, к прекращению всех договорных обязательств других государств-участников в отношении данной территории или связаны ли они, по крайней мере, теми же самыми обязательствами, что и государства в период временного прекращения действия договора (то есть обязательством воздерживаться от действий, направленных на то, чтобы помешать возобновлению действия договора). Неясно также, несут ли другие государства-участники из-за обратной силы уведомления о правопреемстве ответственность за действия, несовместимые с данным договором и совершенные после получения независимости новым независимым государством, но до дня правопреемства такого государства в отношении договора. Польша, подобно некоторым другим участникам различных многосторонних договоров, заинтересована в урегулировании этих вопросов.

3) В течение обычно длительного периода времени между датой правопреемства государства и уведомлением о правопреемстве возникают различные ситуации, например прекращение действия или временное прекращение действия договора в отношении государства-предшественника, полное прекращение действия договора или внесение в него поправки в отношении всех сторон или в отношении лишь некоторых из них (включая, например, государство-предшественника). В пунктах 2 и 3 статьи 21 проекта рассматриваются подобные проблемы в отношении двусторонних договоров. Представляется желательным четкое урегулирование данных проблем также и в отношении многосторонних договоров.

4) Другим вопросом, наводящим на размышления, является вопрос взаимоотношений между правопреемством государств в отношении договоров и преданием оговорки к многосторонним договорам. В проекте данный вопрос решен только в отношении одного типа правопреемства, а именно: в отношении новых независимых государств (статья 15), в то время как проблема оговорок и возражений к многосторонним договорам касается всех типов правопреемства. Поэтому было бы желательно заполнить данный пробел путем как добавления соответствующего дополнительного пункта к статье 10, так и добавления всеобъемлющей статьи к части IV проекта, где рассматри-

ваются данные типы правопреемства, в отношении которых применяется принцип континуитета.

5) Что касается вопроса об оговорках и возражениях в контексте правопреемства новых независимых государств, то правительство Польской Народной Республики считает, что принцип *tabula rasa* должен применяться также к правопреемству в отношении оговорок государств-предшественников. Поскольку акт правопреемства в отношении договора сам по себе носит не декларативный, а учредительный характер, то было бы логично относиться к нему точно так же в любом отношении, в том числе и в отношении сферы действия договора, к которому относится данный акт. Кроме того, в отношении новых независимых государств, образованных из двух и более территорий (статья 25), нынешняя презумпция в пользу автоматического наследования оговорок может вызвать ряд трудностей; например, в случае, если оговорки, применяемые к различным территориям, являются несовместимыми. Поэтому презумпция, сформулированная в пункте 1 статьи 15 проекта, должна иметь противоположный смысл.

6) Вопрос о наследовании возражений в проекте полностью опущен. Однако на практике новое независимое государство в трех случаях занимало ясную позицию в отношении возражений государств-предшественников. Так, Барбадос присоединил декларацию к своему уведомлению о правопреемстве в отношении Женевских конвенций 1949 года о защите жертв войны, в которой он изложил возражения, идентичные возражениям, ранее сформулированным Соединенным Королевством^а. Два других случая касаются Женевских конвенций 1958 года по вопросам морского права. Фиджи и Тонга, сняв возражение Соединенного Королевства в отношении оговорок Индонезии, заявили, что они поддерживают все другие возражения^б. Принимая во внимание упомянутые выше акты, представляется необходимым включить в статью 15 положение, предусматривающее, что возражения государств-предшественников не распространяются на новые независимые государства, если только на это недвусмысленно не указано в уведомлении о правопреемстве. По мнению правительства Польской Народной Республики, которое подтверждается практикой, о чем было сказано выше, данная презумпция является правильной. В своем комментарии^в Комиссия международного права справедливо указывает на полное отсутствие заинтересованности у новых независимых государств в признании возражений, высказанных государствами-метрополиями. Практика показывает, что государства-метрополии высказывали свои возражения, руководствуясь в первую очередь своими собственными интересами. Представляется желательным урегулировать данный вопрос об оговорках и возражениях в двух отдельных статьях. В одной из них могут рассматриваться оговорки и возражения государств-предшественников, а в другой — новые оговорки и возражения.

^а United Nations, *Treaty Series*, vol. 653, p. 454, и *ibid.*, vol. 278, pp. 266—268.

^б См. *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions: List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1972* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.73.V.7), pp. 398, 399, 404—406 and 412.

^в См. пункт 14 комментария к статье 15.

Сирийская Арабская Республика

ПРЕПРОВОЖДЕНО ПИСЬМОМ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 26 ИЮНЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Ссылаясь на ваше письмо № LE 113 (2—2) от 18 января 1973 года, касающееся предварительного проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией международного права на ее двадцать четвертой сессии, состоявшейся в Женеве со 2 мая по 7 июля

1972 года, имею честь сообщить вам, что правительство Сирийской Арабской Республики в целом согласно с этим предварительным проектом статей.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 29 ОКТЯБРЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Общие замечания

1. Предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятый Комиссией международного права в 1972 году, является полезной основой для дальнейшей работы по этому вопросу. Правительство Соединенного Королевства поддерживает решение Комиссии использовать положения Венской конвенции (которую Соединенное Королевство ратифицировало) в качестве основы права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров.

2. В пунктах 35 и 36 введения к проекту статей Комиссия ссылается на принципы Устава Организации Объединенных Наций. Отмечается, что эти принципы, и в частности принцип самоопределения, по мнению Комиссии, оказывают «влияние» на современное право, касающееся правопреемства в отношении договоров, причем это влияние, с ее точки зрения, проявляется главным образом в «подтверждении» принципа *tabula rasa*^а. Правительство Соединенного Королевства по-прежнему сомневается в том, что было уделено должное внимание многочисленным случаям, когда заинтересованные государства без всяких споров продолжают выполнять договоры после правопреемства государств. Когда же возникали споры, то обычно без больших затруднений находилось их удовлетворительное решение. Хотя правопреемство государств всегда означает время перемен, как правило, все государства, которых это правопреемство касается, заинтересованы в том, чтобы сохранить основную структуру международного сообщества (в которой международные договоры играют важную роль) в той мере, в какой это совместимо с происходящей переменой. Особенно это относится к многосторонним договорам, имеющим правомерный характер или создающим общие международные нормы.

3. В отношении формы проекта правительство Соединенного Королевства выступает за то, чтобы Комиссия составила окончательный вариант проекта статей Конвенции. Хотя во всякой кодификации и в развитии права, регулирующего правопреемство государств, имеется переходящий элемент, при нынешнем состоянии международного сообщества конвенция считается наилучшим видом документа. В этой связи отмечается, что Международный Суд в одном из своих недавних решений сослался на Венскую конвенцию, несмотря на то что она не вступила в силу, а когда вступит, не будет иметь обратной силы.

4. Желательно принять положения об урегулировании споров, возникающих в связи с применением и толкованием любой конвенции по данному вопросу. Правительство Соединенного Королевства выступает за такую процедуру, которая будет носить не просто факультативный, а обязательный характер. В данном вопросе уместными были бы применение, посредничество, арбитраж или судебное разбирательство. Что касается последнего, то правительство Соединенного Королевства поддерживает принцип обращения в Международный Суд.

Замечания по отдельным статьям проекта

Статья 2, пункт 1 b: Хотя фраза «в несении ответственности за международные отношения территории» употребляется в практике государств, настоящее определение не яв-

^а *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 275—276, документ A/8710/Rev.1, пункты 35—36.

ляется полностью удовлетворительным. Не говоря уже о возможности смешения с понятием «ответственности государства», следует отметить, что значение данной фразы не вполне гарантирует отсутствие сомнений во всех случаях и может вызвать трудности, например в отношении государств, находящихся под защитой. Возможным улучшением, которое позволило бы преодолеть последнюю трудность, было бы добавление слов «ранее являвшейся территорией или частью территории первого государства». Возможно, однако, что следует предпочесть первую альтернативу, приведенную в комментарии («в суверенитете над территорией») ^b.

Статья 2, пункт 1 f: В свете статьи 28 и замечаний к ней предлагается следующее:

«...„новое независимое государство“ означает государство-правопреемника, территория которого непосредственно до даты правопреемства государств была частью территории государства-предшественника» (добавленное дано курсивом).

Первое изменение (включение слова «правопреемник») подчеркивает то обстоятельство, что новое независимое государство является одной из категорий государств-правопреемников.

Рамки и значение выражения «зависимая территория, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным», в конкретных случаях не вполне ясны.

Статья 2, пункт 1 g: Слово «считаться» было бы полезно заменить словом «быть» как здесь, так и в других местах проекта.

Статья 2, пункт 1 i: Можно было бы добавить упоминание о присоединении, что соответствовало бы пункту 1 j данной статьи.

Статья 6: Правительство Соединенного Королевства полагает, что эта статья является лишней по причине, которая указана в пункте 1 комментария, и что если она будет включена, то в конкретных случаях она может допускать различное толкование.

Статья 9, пункт 2: Предложение Комиссии, согласно которому требуется выражение согласия в письменной форме, представляется чрезмерно ограничительным. В ситуациях, подобных рассматриваемой, следует допустить молчаливое согласие.

Статья 10: Ссылка на «управление» идет слишком далеко и может привести к неопределенности. Момент, затронутый в комментарии ^c, должен быть включен в проект данной статьи, например посредством включения в начало статьи слов «в соответствии с положениями настоящих статей», как это сделано в проекте статьи 11. В заключительной фразе подпункта b предлагается проверка на совместимость, которая имеет место в отношении оговорки: это требует тщательного исследования. Было бы предпочтительно более непосредственным образом сослаться на пример договора, по которому подразумевается или прямо предусматривается, что он имеет ограниченную территориальную сферу действия,— пример, который приводится в комментарии ^d.

Статья 11: Ссылка на пункт 2 («Общие замечания»), выше.

Статья 12: Хотя норма, предлагаемая в пункте 1, сопровождается исключениями, изложенными в пунктах 2 и 3, выражается мнение, что придается недостаточное значение намерению сторон в конкретном договоре. Что касается пункта 2, то, хотя нет возражений против предложения, согласно которому уведомления о правопреемстве могут направляться даже в случае, если положения того или иного договора, касающиеся присоединения, не охватывают определенное новое независимое государство ^e, намерение

сторон может быть очевидным из формулировок договора, так же как и из его объекта и цели.

Статья 13: Замечания к статье 12 в равной степени относятся к статье 13.

Статья 14: Правительство Соединенного Королевства выступает за эффективность многосторонних договоров ^f. Однако предложение, содержащееся в данной статье, связано с трудностями. Правительство Соединенного Королевства применяет практику консультаций с правительством каждой британской зависимой территории относительно его позиции в отношении того или иного договора после подписания, но до ратификации. Кроме того, правительство Соединенного Королевства не практикует включение подписанных, но не ратифицированных договоров в список международных договоров, составляемых для каждой зависимой территории перед предоставлением ей независимости. В целом выражается мнение, что необходимость в предлагаемой новой норме не настолько велика, чтобы она могла превысить связанные с ней трудности.

Статья 15: Предлагаемая в пункте 1 a проверка совместности двух оговорок может оказаться трудно применимой на практике. Формулирование новой оговорки по тому же вопросу, что и существующая, должно означать намерение заменить существующую оговорку новой. Таким образом, слова «и несовместимой с вышеупомянутой оговоркой», возможно, будет лучше опустить.

Что касается подпункта 1 b, то оговорка, которая должна рассматриваться как оговорка, применяемая только в отношении государства-предшественника, едва ли может быть «оговоркой, применяемой в отношении рассматриваемой территории на дату правопреемства государств». Следовательно, пункт 1 b является лишним.

В пункте 2 было бы целесообразно сделать перекрестную ссылку на «нормы, изложенные в статье 19 Венской конвенции о праве международных договоров», вместо того чтобы воспроизводить эти нормы полностью.

Статья 16: Что касается пункта 3, то когда новое независимое государство определило свой статус в качестве стороны, оно имеет все права и обязанности стороны. Поэтому необходимость в этом пункте сомнительна.

Статья 18: В случае, когда новое независимое государство направляет уведомление о правопреемстве спустя какой-то значительный промежуток времени после получения независимости, другие государства могут в этот промежуток времени действовать добросовестно, исходя из предположения, что данный договор не действует между этими государствами и данным новым независимым государством. Если же новое независимое государство настаивает на том, чтобы датой вступления в силу договора считалась дата провозглашения независимости, то должна существовать презумпция, в соответствии с которой другие государства не могут обвиняться в нарушении договора по той причине, что они не применяли этот договор в данный промежуток времени. Эта сторона вопроса не затронута в предложениях Комиссии. В соответствии с пунктом 2 b все стороны должны иметь возможность согласовывать более позднюю дату во всех случаях, а не только в случаях, выпадающих под действие положений пункта 3 статьи 12.

Статья 19: В комментарии дается ссылка на практику Соединенного Королевства. Выделенным курсивом словом в цитате ^g придается слишком широкий смысл. Уточнение в ответе Министерства иностранных дел было продиктовано необходимостью не вмешиваться во внутренние дела новых независимых государств. Не ясна цель слов «в соответствии с положениями договора» в пункте 1. В пункте 1 b, по-видимому, говорится о молчаливом согласии, вытекающем из поведения сторон.

Статья 21: Пункты 2 и 3 этой статьи, по-видимому, повторяют правила, содержащиеся в пункте 1 этой же статьи.

^b Пункт 4 комментария.

^c Пункт 12 комментария.

^d Пункт 11 комментария.

^e Пункт 8 комментария.

^f Пункт 5 комментария.

^g Пункт 11 комментария.

Редакцию данной статьи, вероятно, можно значительно упростить.

Статья 22: В этой статье (и в статьях 23 и 24) фигурирует выражение «государство-правопреемник», хотя эти статьи помещены в части III, касающейся «новых независимых государств». Так же, как и о «другом государстве-участнике», следует упомянуть о «государстве-предшественнике»: в отличие от положения, создаваемого по статье 19, многосторонний договор, заключаемый, может действовать на временной основе между государством-правопреемником и государством-предшественником. В более общем плане предложения в их настоящей редакции, по-видимому, позволяют новому независимому государству делать выбор между существующими участниками договора. Желательность такой дискриминации вызывает сомнение, особенно если учесть, что она не допускается по общему праву многосторонних договоров. Она может привести к возникновению различных «школ» государств в рамках единой договорной системы.

В комментарии говорится об отсутствии намерения создавать право выбора. Уведомления, о которых говорится, направлялись, в связи с заявлениями, Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, а не отдельным государствам-участникам или депозитариям конкретных договоров ^h.

Статья 25: Норма, содержащаяся в подпункте *a*, предусматривает два возможных критерия — совместимость и «коренное изменение условий». В подпункте *b* статьи 10 предлагается только первый из них. На практике в отношении оговорки критерий совместимости применять не всегда легко. Критерий коренного изменения условий, который сформулирован сходно с критерием коренного изменения обстоятельств, является новшеством и на практике также может получать различные толкования. Представляется, что право, предлагаемое в подпункте *b*, может выйти за рамки того, что предусматривается в статье 29 Вейской конвенции.

Статья 26: Два критерия, о которых говорится в пункте 1 *b*, аналогичны тем, которые предлагаются в подпункте *a* статьи 25. Но они применяются к разным вопросам: в статье 26 — к вопросу о сохранении договора в силе, а в статье 25 — к вопросу о пределах применения договора. В статье 26 к решению последнего вопроса в пункте 2 применен совершенно иной подход. Основания для такого отличия не ясны.

Статья 27: Редакцию пункта 1 можно упростить, если говорить не о договорах, «заключенных» ранее, а о договорах, находившихся «в силе» в соответствующий момент.

Статья 28: Представляется, что пункт 1 данной статьи следует включить в часть III, которую можно было бы расширить, чтобы она включала в себя государства-преемники, не являющиеся новыми независимыми государствами. Что касается пункта 2, то в нем не будет необходимости, если принять предлагаемое в настоящих замечаниях определение выражения «новое независимое государство» (статья 2, пункт 1 *f*).

Статьи 29 и 30: Момент, о котором говорится в комментарии ⁱ, было бы полезно включить в текст проекта статей «Территория» должна быть определена таким образом, чтобы она включала в себя «все части или любую часть» территории государства.

Вопрос об *обязательствах государства-предшественника* рассматривается в части II проекта статей (статья 10, подпункт *a*) и в части IV (статья 28, пункт 1). Однако об этом вопросе не говорится в части III; Комиссия могла бы рассмотреть этот возможный пробел в своих предложениях.

Соединенные Штаты Америки

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 7 ФЕВРАЛЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

Правительство Соединенных Штатов считает, что статьи о правопреемстве государств в отношении договоров, одобренные в первом чтении Комиссией международного права на ее двадцать четвертой сессии в 1972 году, представляют собой хорошую основу для рассмотрения этого трудного вопроса. Трудности, неизбежно связанные с поддержанием надлежащего равновесия между задачей сохранения преемственности в международных отношениях, с одной стороны, и учетом нужд возникающего государства — с другой, в предлагаемых статьях в значительной мере преодолены. В своих замечаниях по этим статьям Соединенные Штаты уделяют внимание главным, принципиальным, по их мнению, вопросам, затронутым в проекте статей.

Решение Комиссии сохранить, особенно в части I («Общие положения»), существующий параллелизм с Вейской конвенцией является разумным. Дело унификации международного права выигрывает благодаря принятию в значительной мере идентичных документов, насколько это позволяют различия в тематике. Этот метод особенно желателен тогда, когда, как в данном случае, рассматриваемый проект относится к широкой области права международных договоров. По этой причине Соединенные Штаты поддерживают статьи 1—5 в том виде, как они предложены Комиссией.

Цель *статьи 6* — ясно заявить, что правопреемство в отношении территории, не осуществляемое в соответствии с требованиями международного права, не должно рассматриваться как тот тип правопреемства, который охватывается данным проектом статей, — представляется похвальной. Однако возникает вопрос, достигает ли искомой цели данная формулировка этой статьи. В той мере, в какой данные статьи возлагают на государство-правопреемника обязательства, содействующие укреплению принципов Устава Организации Объединенных Наций, нет оснований отказываться от наложения таких обязательств на всякое государство, которое считает себя государством-правопреемником в отношении территории. Так, содержащееся в статье 29 положение о том, что правопреемство как таковое не затрагивает границ, установленных договором, должно применяться в случае любых территориальных изменений. По сути дела, его применимость в случаях, когда территориальные изменения содержат незаконные элементы, может быть более необходима, чем в случае, когда вопрос о законности правопреемства не возникает.

Было бы желательно внести в статью 6 ясность и показать, что обязательства, предусматриваемые проектом статей, действуют во всех случаях. Формулировку статьи можно изменить таким образом, чтобы она предусматривала, что права, приобретаемые правопреемниками согласно этим статьям, могут осуществляться только теми государствами, правопреемство которых соответствовало международному праву. По-видимому, следовало бы также изменить комментарий. Позиция, согласно которой Комиссия составляет проекты, исходя из предположения, что нормы, которые она создает, будут, как правило, применяться к фактам и ситуациям, возникающим в соответствии с международным правом, представляется слишком широкой. Вся проблема ответственности государств, например, связана с нормами, действующими в ситуациях, когда имеется нарушение международного права. При подготовке Вейской конвенции о дипломатических сношениях ^a Комиссия ставила перед собой задачу разработки обычных норм дипломатического общения между государствами. При подготовке же проекта статей о предостережении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международ-

^h См. пункты 3 и 5 комментария.

ⁱ Пункт 39 комментария.

^a United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

ным правом^b, Комиссия рассматривала поведенные, нарушающие Венские дипломатические конвенции и другие договоры, а также основные принципы международного права.

Статьи 7 и 8 можно было бы сделать более ясными, объединив в каждой из этих статей пункты 1 и 2 в единый пункт, в котором говорилось бы, что, несмотря на заключенные соглашения о передаче прав и обязательств или одностороннее заявление государства-правопреемника относительно оставления в силе договоров, положения настоящих статей регулируют последствия правопреемства в отношении договоров, находившихся в силе в данной территории на дату правопреемства. В ее настоящей редакции статья 7 оставляет некоторые сомнения с точки зрения ее соотношения со статьями 35, 36 и 37 Венской конвенции, а статья 8 поднимает некоторые вопросы в отношении права, регулирующего односторонние акты. Анализ комментариев к этим статьям, в частности комментария к статье 7^c и комментария к статье 8^d, говорит о желательности устранения сомнений по этим вопросам.

Что касается *статьи 10*, то Соединенные Штаты считают, что в целях ясности и последовательности было бы желательно заменить выражение «под суверенитетом или управлением государства» фразой, основанной на подпункте 1 *б* статьи 2, например, «когда территория, за международные отношения которой несет ответственность одно государство...».

Соединенные Штаты одобряют общий подход в отношении новых независимых государств, принятый в главе III проекта статей. Здесь, однако, можно было бы сделать ряд улучшений. *Статья 12* позволяет любому новому независимому государству стать участником многостороннего договора, действовавшего в отношении его территории до предоставления независимости, при условии, в частности, что участие этого государства не является несовместимым с объектом и целью договора. Требование такого рода является разумным, однако встает вопрос о том, что критерий, подлежащий применению, может быть указан более точно. Следующий вопрос заключается в том, как определить, является ли правопреемство в отношении данного договора совместимым с его объектом и целью или не является.

В отношении первого вопроса представляется, что во всех тех случаях, когда государство-правопреемник может присоединиться к какому-либо договору, не должно быть никаких разумных сомнений в его праве стать преемником этого договора. Хотя этот вывод представляется довольно очевидным, его, возможно, следует включить в статью. Однако, когда вопрос о совместимости неясен, а соответствующий договор не содержит положений, которые позволили бы разрешить ситуацию, возникает ряд трудных вопросов. Если какая-либо сторона в договоре выдвигает возражение на основании несовместимости, достаточно ли этого для того, чтобы воспрепятствовать правопреемству? Если нет, то препятствует ли данное возражение возникновению договорных отношений между этой стороной и государством-преемником? Вопросы такого же характера возникают и в отношении ряда других статей, в которых говорится о требовании совместимости с объектом и целью, — *статья 13*, пункт 2, *статья 14*, пункт 1, и *статья 15*, пункт 2 *с*. Соединенные Штаты считают, что Комиссия должна во втором чтении попытаться в максимальной степени уменьшить эту область неопределенности, и в то же время признают, что ряд вопросов, связанных с толкованием и применением статей, следует оставить для решения в каждом отдельном случае.

Статья 18 предусматривает, что новое независимое государство, которое направляет извещение о правопреемстве, считается стороной в договоре с даты получения этого извещения, но договор считается имеющим силу в отноше-

ниях между сторонами с даты правопреемства. В комментарии говорится, что такое применение принципа непрерывности подкрепляется практикой, хотя государства отходят от этого правила в отношении некоторых видов правопреемства и договоров. Соединенные Штаты согласны с этим принципом в качестве логического следствия теории правопреемства, но считают, что его применение может быть связано с возникновением некоторых трудных проблем. Например, создается новое государство. Возникает спор между частными лицами, в котором в качестве одного из основных вопросов встает вопрос о том, остается ли многостороннее соглашение, которое было применимо к данной территории до получения ею независимости, в силе в новом государстве. Поскольку уведомления о правопреемстве новым государством сделано не было, суд решает дело, исходя из того, что договор в данном случае не действует. Позднее новое государство направляет извещение о правопреемстве в отношении данного договора. Оказывает ли вступление договора в действие с обратной силой какое-либо влияние на данное судебное решение? Можно ли данное решение оспаривать косвенно путем дополнительного иска? Будет ли иметь для данной ситуации значение то обстоятельство, что срок подачи апелляции истек и апелляция не была подана, или то обстоятельство, что апелляция подана и рассматривается? Будет ли справедливо предусматривать в статьях возможность возобновлять рассмотрение такого дела после вынесения окончательного решения? Если да, то как быть с одобренными или неодобренными судом мировыми сделками между сторонами, заключенными исходя из предпосылки, что данный договор не действует?

Этот круг проблем еще более усложняется тем обстоятельством, что, уполномочивая новое государство сделать заявление о правопреемстве, *статья 12* не содержит каких-либо ограничений во времени. Государство может сделать такое уведомление через пять, десять или двадцать пять лет после того, как оно стало независимым, и данное заявление будет иметь обратную силу на весь этот период. Возможные последствия этого для давно установившихся правовых отношений настолько велики, что требуют каких-то защитных мер. Было бы желательно предусмотреть срок, в течение которого должно осуществляться право уведомления о правопреемстве. Этот срок должен быть достаточно длительным для того, чтобы новое государство имело достаточно времени для анализа многосторонних договоров, которых это может касаться, и в то же время быть не настолько продолжительным, чтобы права частных лиц или права других государств — участников договора были серьезно ущемлены в результате обратного действия уведомления. Представляется, что трехлетний срок будет достаточно для того, чтобы новое государство пришло к какому-то решению, и в то же время не настолько длительным, чтобы тяжущиеся частные лица или суд, например, не могли отложить разрешение спора до выяснения вопроса о применимости договора. В этой связи можно было бы принять дополнительную защитную меру — предусмотреть, что сроки исковой или погасительной давности в отношении претензий, затрагивающих вопрос о применимости какого-либо международного договора, не будут истекать в продолжение этого трехлетнего срока.

Еще более сложная проблема, связанная со сроками, возникает в связи со *статьями 15 и 16*. *Статья 15* позволяет новому государству при направлении уведомления о правопреемстве снимать оговорки, действовавшие ранее в отношении соответствующей территории, или, при соблюдении некоторых ограничений, формулировать новые оговорки. Любая старая оговорка, не совместимая с новой оговоркой, заменяется этой новой оговоркой. Неясно, распространяется ли обратное действие статьи 18 на различные ситуации, о которых говорится в статье 16. Несомненно, будет разумным считать, что оговорка, оставленная в силе согласно уведомлению о правопреемстве, должна рассматриваться как оставшаяся в силе в течение периода между провозглашением независимости и уведомлением, если договор считается действовавшим в течение этого периода. Однако придание такого обратного действия новой оговорке — это совсем другое дело, так как это может привести

^b См. *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 385, документ A/8710/Rev.1, глава III, раздел В.

^c Пункты 15—17.

^d Пункты 16 и 17.

к произвольным и несправедливым последствиям, от которых другие стороны будут совершенно не способны себя защитить. Пункт 3 статьи 15 предусматривает некоторую защиту в том плане, что ссылка на статью 20 Венской конвенции предположительно позволит другим государствам-участникам выдвигать возражения против оговорки в течение двенадцати месяцев после даты уведомления. Однако может оказаться, что треть государство не будет иметь возражений против оговорки как таковой, но будет возражать против того, чтобы она имела обратную силу. Аналогичные проблемы возникают, когда новая оговорка не совместима с какой-либо старой оговоркой. Комиссии следует устранить эти сложности, ясно указав, что новые оговорки вступают в силу в тот момент, когда они делаются, то есть с даты уведомления о правопреемстве.

Право нового государства в соответствии с пунктом 2 статьи 16 изменять выбор государства-предшественника в отношении частей договора или различных положений в случае, если этому выбору придается обратная сила, влечет за собой те же проблемы неопределенности и возможной несправедливости, что и те, которые возникают в связи с новыми оговорками. В связи с этим такой выбор должен вступать в силу только с момента уведомления о правопреемстве.

Трудности, возникающие в связи со статьями 15 и 16, подчеркивают необходимость установления предельного срока, в течение которого новые государства должны сделать уведомление о правопреемстве.

Статья 25 предусматривает, что, когда новое независимое государство образуется из двух или более территорий, до получения независимости имевших различные договорные режимы, всякий многосторонний договор, остающийся в силе в соответствии с предыдущими статьями, касающийся новых независимых государств, действует либо в отношении всей этой территории нового государства, либо в отношении только прежней территории, на которой он действовал, по усмотрению нового государства. Разумна ли эта норма? Например, результатом этой нормы может быть применение Венской конвенции о консульских сношениях к какому-либо консульскому округу в одной части государства, в то время как в отношении консульского округа, находящегося в другой части, могут действовать другие требования. Другой пример: иммунитеты дипломатического агента могут меняться в зависимости от того, находится ли он в той части государства, которая охватывается Венской конвенцией о дипломатических сношениях, или нет. Предлагается исключить подпункт *b* данной статьи. От нового государства не требуется оставлять договор в силе, и подпункт *a* дает достаточную защиту, позволяющую урегулировать такой необычный случай. Единственный трудный вопрос, не охватываемый подпунктом *a*, относится к такой ситуации, когда обязательства по многостороннему договору, применимые в одной части страны, вступают в противоречие с договорными обязательствами, действующими в другой ее части. В подобных случаях новое государство, если оно желает оставить в силе оба договора, должно иметь право ограничивать их действие первоначальной территорией.

Различие между распадом государства (*статья 27*) и отделением части государства (*статья 28*) весьма неясно. Главный критерий, по-видимому, заключается в том, что при распаде государства государство-предшественник перестает существовать, тогда как при отделении части государства остающаяся часть продолжает оставаться государством-предшественником. Эта дифференциация представляется в значительной степени номинальной. Если государство А делится пополам и одна половина называет себя государством В, а другая — государством С, то должно ли это приводить к каким-то иным результатам, чем в том случае, когда государство А делится пополам, и одна половина называет себя государством В, а другая — государством А, или наоборот? Практика, приведенная в комментариях к этим двум статьям, не очень содействует проведению более точного различия между двумя такими ситуациями. Имеется мнение, что статья 28 добавляет к проекту

статей лишний элемент сложности и что понятие «нового государства» достаточно широко, чтобы включать в себя отделение части государства во всех тех случаях, когда подлежат применению нормы, содержащиеся в части III.

Вопрос о том, является ли применение того или иного договора совместимым с его целью и объектом, возникает в значительном числе статей проекта. В *статьях 25, 26 и 27* (а также в статье 28, если она будет сохранена) поднимается дополнительный вопрос о том, изменяют ли некоторые акты коренным образом условия действия договора. Это концепции общего характера, применение которых в конкретных случаях правопреемства вполне может привести к глубоким расхождениям во мнениях. В замечаниях Соединенных Штатов указывается также и на другие проблемы толкования и применения, например на трудности применения норм, касающихся времени правопреемства.

Таким образом ясно, что между государствами будут возникать расхождения в отношении разнообразных аспектов правопреемства договоров. Вследствие этого правительство Соединенных Штатов настоятельно призывает Комиссию предусмотреть положения об урегулировании споров, которые могут возникать между сторонами относительно толкования и исполнения статей.

Статьи 29 и 30 представляют ценность с той точки зрения, что в них отражается стремление не допустить, чтобы факт правопреемства использовался в качестве аргумента для обострения территориальных споров. Лежащая в основе этого логика проста и неопровержима. Государство-правопреемник может приобрести для себя в качестве территориальной сферы только территорию и территориальные права государства-предшественника. Если территория, принадлежащая государству, имела границы, точно установленные и урегулированные договором, и установившийся и хорошо налаженный режим содержания демаркационных линий на этих границах, то государство-правопреемник наследует все это. Если к территории, принадлежавшей государству-предшественнику, относились установленные международным договором обязательства прибрежного государства, расположенного выше по течению реки, обеспечивать сток воды со своих речных плотин в целях содействия ирригационным проектам в данной территории, то новое государство получает свою территорию со всеми этими льготами. С другой стороны, если территория, принадлежавшая государству-предшественнику, из-за плохо составленного договора имела плохо определенную границу или несла обязанность контролировать у себя сток воды, для того чтобы содействовать ирригации в прибрежном государстве, расположенном ниже по течению реки, то государство-правопреемник получает то, что имело государство-предшественник, — территорию с плохо определенными границами или территорию, связанную обязательством помогать нижележащему государству.

Если нормы, изложенные в статьях 29 и 30, не будут включены, это даст основание для предположения о том, что факт правопреемства можно использовать для поддержки претензий о территориальных изменениях или об отмене территориальных прав. В результате получится, что попытка кодифицировать международное право приведет к подрыву дружественных отношений между государствами. По этой причине Соединенные Штаты выступают за сохранение статей 29 и 30.

Статью 30, однако, было бы полезно упростить. Ее структура и редакция усложняются содержащимися в пункте 1 требованиями, согласно которым права и обязанности должны связываться с какой-то конкретной территорией в государстве, несущем обязанности, и с какой-то конкретной территорией в государстве, имеющем права. Это последнее требование представляется одновременно ненужным и вносящим чрезмерную путаницу. Если какое-либо государство, не имеющее выхода к морю, имеет транзитные права в отношении провоза некоторых товаров через соседнее государство к какому-то порту, то нет никакой разницы, выращиваются или производятся данные товары на всей территории внутриконтинентального государства или только в некоторых его районах. Даже если эти товары

выращиваются в определенном районе, продажа их дает выгоды государству в целом, так же как и непосредственно заинтересованному району. Вследствие этого Соединенные Штаты предлагают исключить это требование из данной статьи.

Сомали

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 6 ИЮНЯ 1973 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

В соответствии с резолюцией 2926 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 28 ноября 1972 года, касающейся доклада Комиссии международного права, рекомендующей Комиссии в пункте 3 b раздела I постановляющей части продолжить дальнейшее рассмотрение вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров в свете замечаний, полученных от государств-членов, правительство Сомалийской Демократической Республики представляет следующие замечания по некоторым вопросам, содержащимся в части V проекта статей, приведенной в главе II, C, упомянутого доклада, которые представляют непосредственный интерес для Сомалийской Демократической Республики. В этой части, затрагивающей режимы границы и другие территориальные режимы, установленные договором, делается непосредственная ссылка на пограничные споры Сомали с Эфиопией и Кенией^a. Несомненно, важно, поскольку из приведенных в докладе примеров должны быть сделаны выводы огромного международного значения, чтобы история вопроса и затрагиваемые правовые вопросы были установлены с величайшей тщательностью и после самого полного изучения рассматриваемых вопросов. Однако можно высказать серьезные возражения как в отношении точности изложения истории вопроса, так и юридической интерпретации сомалийско-эфиопского и сомалийско-кенийского территориальных споров.

С самого начала необходимо указать, что основная позиция Сомалийской Демократической Республики в отношении проекта статей о договорах и режимах границ заключается в том, что она не признает действительности договоров, заключенных между иностранными колониальными державами без согласия и ведома сомалийского народа и вопреки его интересам.

Краткое изложение истории и обстоятельств, приведших к разделению сомалийского народа империалистическими державами в колониальный период, поможет разъяснить данную позицию. Задолго до начала эры колонизации сомалийский народ представлял собой в национальном отношении единое целое. Будучи однородным народом с общей культурой, языком и верой и населяя признанную территорию, он смог сохранить свой национальный облик и свое традиционное наследие на Сомалийском полуострове. После открытия Суэцкого канала в 1869 году эта часть Африки приобрела важное стратегическое значение для европейских держав. Между 1865 и 1892 годами Франция создала плацдарм вокруг порта Джибути, Французское Сомали; в 1887 году к востоку от Джибути Великобритания создала протекторат, а в 1908 году Италия заявила о своих притязаниях на другие части сомалийского побережья. Дополнительным фактором в данной ситуации было то, что в это время Эфиопия старалась также расширить свои границы. Во избежание усиления разногласий из-за своих соответствующих сфер влияния европейские державы сочли уместным попытаться зафиксировать сухопутные границы созданных ими протекторатов.

В докладе Комиссии международного права упоминаются договоры, составленные в отношении сомалийской территории в колониальный период. Это договоры 1897 и

1908 годов^b между Эфиопией и Италией, договор 1897 года между Эфиопией и Великобританией^c и Англо-итальянский договор 1924 года^d.

Первые из этих договоров, касавшиеся границы между Италией и Эфиопией, предусматривали демаркацию сухопутных границ, однако, поскольку это не было осуществлено, разногласия относительно точного толкования положений данных договоров продолжались. Продолжающийся спор относительно точной демаркации границы между Эфиопией и Италией Сомали, и в особенности относительно сомалийской территории Огаден, в конечном счете привел к вторжению итальянских войск в Эфиопию в 1935 году.

Договор 1897 года между Эфиопией и Великобританией был заключен в результате секретных переговоров, и его осуществление привело к уступке Эфиопии большой части сомалийской территории Хауд, где с незапамятных времен сомалийские пастухи-кочевники пасли свои стада.

Англо-итальянский договор 1924 года создал основу границы де-факто между Италией Сомали и Кенией. В 1926 году колониальные державы осуществили демаркацию границы между Кенией и Эфиопией, и северный пограничный район (NFD), населенный исключительно сомалийцами, был включен в территорию Кении, хотя он и управлялся как совершенно отдельная провинция.

После того как итальянцы были изгнаны из Восточной Африки в 1942 году и был восстановлен суверенитет Эфиопии, англичане передали Италийское Сомали под управление британской военной администрации и на протяжении нескольких лет удерживали под своим контролем районы Хауд и Огаден. В 1946 году предложение г-на Эрнеста Бевина, занимавшего в то время пост министра иностранных дел Великобритании, об объединении всех сомалийских территорий в рамках системы опеки Организации Объединенных Наций было отклонено рядом государств — членов Организации Объединенных Наций. В то время как бывшее Италийское Сомали стало подопечной территорией Организации Объединенных Наций под итальянским управлением, английское правительство незаконно передало Эфиопии контроль над районом Огаден. Пограничная проблема осталась нерешенной, и непрекращающиеся усилия со стороны Совета по Опеке Организации Объединенных Наций и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, прилагавшиеся на протяжении пятидесятих годов с целью прийти к решению до получения Сомали независимости, так и не дали результатов.

Пограничный спор между протекторатом Британское Сомали и Эфиопией также принял серьезный характер и привел к установлению Великобританией в 1950 году временной пограничной линии, поскольку после передачи района Хауд под управление Эфиопии народ Британское Сомали стал ясно понимать, что его разъединили путем установления искусственных и произвольных границ.

На данном этапе важно подчеркнуть тот факт, что, когда в 1960 году Сомали получило независимость, оно отказалось признать действительность договоров, заключенных

^b G. F. Martens, ed. *Nouveau Recueil général de traités*, 3rd series, vol. II (Leipzig, Dieterich, 1910), p. 121. [English text in *British and Foreign State Papers*, 1907—1908, vol. 101 (London, H. M. Stationery Office, 1912), p. 1000]. Статья 4 договора 1908 года касается «линии, признанной итальянским правительством в 1897 году». Ссылка на данную линию можно найти в *The Somali Peninsula* (Information Services of the Somali Government, 1962), pp. 59 et seq., и в «Докладе правительства Италии о ходе непосредственных переговоров между Италией и Эфиопией относительно определения границы между подопечной территорией Сомали под итальянским управлением и Эфиопией» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, одиннадцатая сессия, Приложение*, пункт 40 повестки дня, документ A/3463).

^c G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, 2nd series, vol. XXVIII (Leipzig, Dieterich, 1902), p. 435.

^d League of Nations, *Treaty Series*, vol. XXXVI, p. 379.

^a См. пункт 12 комментария к статьям 29 и 30.

колонизальными державами в целях разделения сомалийского народа, и сомалийский народ никогда не менял этой позиции.

На всех международных конференциях, в которых принимало участие Сомали, сомалийское правительство последовательно придерживалось твердой и непоколебимой позиции в отношении сомалийских территорий под иностранным господством. Так, например, Сомали отвергло резолюцию Организации африканского единства по вопросу о границах, принятой в Каире 21 июля 1964 года^e. Сомалийское правительство также зарезервировало свою позицию в отношении подобных резолюций, принятых другими международными конференциями, например Конференцией неприсоединившихся стран, состоявшейся в Каире в 1964 году^f.

Территориальные споры Сомали с Эфиопией и Кенией затрагивают ряд основополагающих принципиальных вопросов в области международного права. Аргументы, выдвигаемые рядом юристов, которые прежде всего полагаются на принцип территориальной целостности и на логическую концепцию неприкосновенности границ, неприменимы в отношении Сомали. Прежде всего, принцип уважения территориальной целостности другого государства предполагает, что это государство законно владеет данной территорией. Позиция правительства Сомалийской Демократической Республики всегда заключалась в том, что Эфиопия и Кения незаконно осуществляют суверенитет над сомалийскими территориями, на которые они не имеют никакого права. Это обусловлено тем, что сомалийско-эфиопские и сомалийско-кенийские границы де-факто основаны на положениях незаконных договоров, противоречащих предыдущим договорам о защите, заключенным между осуществляющими защиту колониальными державами и сомалийским народом. Более того, принцип территориальной целостности неприменим в случае Сомали, поскольку он несовместим с правом на самоопределение, то есть с признанным в международном масштабе принципом, содержащимся в Уставе Организации Объединенных Наций, хартии Организации африканского единства и в Декларации конференции неприсоединившихся стран.

В этой связи необходимо отметить, что самоопределение является не только общей концепцией международных отношений, но рассматривается и как юридическая доктрина в статье 1 Устава Организации Объединенных Наций, в которой в качестве одной из целей Организации предусматривается «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов». И действительно, данный принцип был осуществлен на практике Организацией Объединенных Наций в случаях, аналогичных случаям с Того и Камеруном.

Доктрина неприкосновенности и священности границ применима только к тем случаям, когда границы установлены на основе справедливости и равноправия и когда такая демаркация осуществлена с взаимного согласия заинтересованных сторон. В этой связи ясно, что до осуществления окончательной демаркации и решения спора границы между Сомали и Эфиопией являются временными административными границами. В письме от 15 марта 1950 года на имя Председателя Совета по Опеке ныне покойный граф Сфорца, занимавший в то время пост министра иностранных дел Италии, касаясь одностороннего установления временной административной линии, писал:

«2. Из письма от 1 марта 1950 года, воспроизведенного в вышеупомянутом документе^g, а также из анало-

гичного письма, переданного непосредственно итальянскому правительству правительством Соединенного Королевства, совершенно ясно, что, будучи управляющей державой, срок полномочий которой истекает, последняя, ввиду возможных трудностей, вытекающих из трехсторонних переговоров, считала своей обязанностью в одностороннем порядке установить временную административную линию.

3. Итальянское правительство, заявляя, что оно не имеет намерения ставить под сомнение принятую процедуру, и отмечая, что данное решение носит временный характер и ни в коей мере не предопределяет окончательного решения проблемы, тем не менее считает необходимым указать, что временная линия была определена без его ведома и что, будучи защитником прав Сомали, оно считает необходимым зарезервировать свою позицию не только в отношении юридических аспектов вопроса, но также и в отношении определенных практических трудностей, которые могут возникнуть в связи с таким определением данной линии...»^h.

По всей вероятности, Комиссия международного права основывала свои комментарии по вопросу о демаркации границ прежде всего на прецедентах и обычном международном праве, зафиксированном в традиционных нормах и принципах, применяемых европейскими державами в эпоху колониализма. Однако согласно современному международному праву обязательства государств — членов Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций превалируют над всеми ранее принятыми договорными обязательствами (см. статью 103 Устава). Поэтому признание в Уставе права на самоопределение превалирует над правами, на которые претендуют соседи Сомали на основе ранее заключенных договоров.

Юридические проблемы, возникшие в связи с произвольной демаркацией границ и территориальными режимами, определяемыми бывшими колониальными державами, дают Комиссии международного права великолепную возможность разработать важную область международного права на основе принципов, вытекающих не из практики устаревшего колониализма, а из самого Устава. Она должна сформулировать организационные процедуры для разрешения вопросов, связанных с колониальным наследием таких серьезных территориальных проблем, как проблемы Сомали, представляющих угрозу миру и стабильности многих новых независимых стран.

Чехословакия

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 11 ОКТЯБРЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

1. Можно отметить, что представленный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленный Комиссией международного права, отражает по своему содержанию современную международную практику, исходит из потребностей новых государств и соответствует основным принципам современного международного права, и в частности принципам суверенного равенства государств и самоопределения наций. Поэтому проект в его существе можно рассматривать как хорошую основу для будущей кодификации затронутых вопросов. В этой связи правительство Чехословакии хотело бы отметить, что — и это вполне естественно — между проблемами правопреемства государств в отношении договоров и другими вопросами правопреемства государств существует тесная связь и что поэтому при рассмотрении конкретных проблем правопреемства государств следует последовательно исходить из одних и тех же принципов и учитывать необходимость сбалансированности между отдельными случаями правопреемства.

^h *Ibid.*, p. 114, document T/527.

^e AHG/Res.16 (1).

^f Конференция глав государств и правительств неприсоединившихся стран.

^g «Negotiation and adoption of draft trusteeship agreement for Italian Somaliland: letter dated 1 March 1950 received by the President of the Trusteeship Council from the Permanent United Kingdom Representative on the Trusteeship Council» (Official Records of the Trusteeship Council, Sixth Session, Annexes, vol. I, p. 112, document T/484).

2. При рассмотрении статей о правопреемстве государств в отношении договоров правительство Чехословакии особо положительно отнеслось к положенному в основу проекта принципу *tabula rasa*, который применяется к позиции государств, возникших из бывших зависимых территорий, в отношении международных договоров, заключенных их бывшими метрополиями, и согласно которому такое новое независимое государство не несет обязательств по договорам, заключенным бывшими метрополиями. Однако в этой связи правительство Чехословакии хотело бы отметить то обстоятельство, что новые государства возникли не только в процессе деколонизации, но и другими путями. В этом контексте правительство Чехословакии хотело бы обратить внимание на государства, возникшие в результате социальной революции. Исходя из этого факта, правительство Чехословакии отмечает, что определение «нового независимого государства», содержащееся в пункте 1 *f* статьи 2, не охватывает все возможные случаи, и считает, что в данную формулировку следует внести дополнения, учитывающие вышесказанное или, возможно, ее следует исключить из проекта после соответствующего изменения пункта 1 *d* той же статьи, в котором объясняется термин «государство-преемник».

3. Предлагаемый проект не затрагивает вопроса о взаимосвязи между признанием и правопреемством государств. Однако, как показывает опыт, поскольку отказ в признании может быть использован с целью воспрепятствовать государству-преемнику воспользоваться правами, вытекающими для него из правопреемства, в проекте было бы полезно указать, что правопреемство в отношении многосторонних международных договоров согласно условиям, содержащимся в проекте статей, имеет место, независимо от того, признано или не признано новое государство всеми другими государствами — участниками данного договора.

4. Что касается других комментариев и замечаний по отдельным проектам статей, то правительство Чехословакии хотело бы отметить следующее:

a) в статье 2, пункт 1 *e*, разъясняется понятие времени, с которого начинается правопреемство государства. По мнению правительства Чехословакии, в этой связи было бы целесообразно принять во внимание то обстоятельство, что правопреемство государств является составной частью определенного процесса, через который проходит государство-преемник, и обдумать формулировку, которая позволила бы бесспорно определить момент, с которого начинается правопреемство.

b) В статье 27 рассматривается правопреемство в отношении договоров тех государств, которые возникли после распада прежнего государственного образования. По мнению правительства Чехословакии, в качестве нормы в этих случаях должен действовать принцип *tabula rasa*. Содержащаяся в пункте 2 формулировка, по которой этот принцип указывается лишь как исключение, представляется недостаточной. (Чехословакия, возникшая как независимое государство в 1918 году после распада Австро-Венгрии, в своей практике исходила из принципа *tabula rasa*.)

c) Статья 30 регулирует вопрос других территориальных режимов в отношении правопреемства. По мнению правительства Чехословакии, было бы целесообразно изменить формулировку этой статьи таким образом, чтобы было ясно, что это положение касается таких территориальных режимов, которые служат интересам международного сотрудничества и соответствуют международному праву и Уставу Организации Объединенных Наций, а также исключают любое неправильное применение этой статьи в пользу режимов, которые созданы в результате неравноправных договоров.

d) Статья 31 явно основана на статье 73 Венской конвенции^a, и правительство Чехословакии не имеет принципиальных возражений против этой статьи. Однако оно

^a 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.

не может согласиться с тем, что в ней упоминается «оккупация территории». Как правило, оккупация территории является результатом применения или угрозы применения силы, запрещенной современным международным правом. Поэтому формулировка статьи, включающая в себя понятие «оккупация территории», не соответствовала бы вышеупомянутому принципу международного права, который является одним из наиболее важных принципов, не говоря уже о том, что военная оккупация всегда рассматривалась как временная ситуация, которая никоим образом не влияет на международный статус оккупированной территории. Поэтому возникает вопрос, что общего может быть между оккупацией и правопреемством государств. Исходя из вышесказанных аргументов, правительство Чехословакии рекомендует исключить из проекта упоминание об оккупации территории. В этой связи правительство Чехословакии отмечает также, что в статье 73 Венской конвенции не содержится такого упоминания.

Швеция

ПРЕПРОВОЖДЕНО ВЕРБАЛЬНОЙ НОТОЙ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 3 ЯНВАРЯ 1974 ГОДА

[Подлинный текст на английском языке]

В письме от 18 января 1973 года Юриконсульт Организации Объединенных Наций от имени Генерального секретаря обратил внимание правительства Швеции на доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии, состоявшейся в Женеве со 2 мая по 7 июля 1972 года, в котором содержится предварительный проект 31 статьи о правопреемстве государств в отношении договоров. Во исполнение решения, принятого Комиссией в соответствии со статьями 16 и 21 ее Положения, о передаче предварительного проекта статей правительствам государств-членов с целью получения их замечаний Генеральный секретарь предложил правительству Швеции представить свои замечания по проекту не позднее 1 октября 1973 года, чтобы дать возможность Специальному докладчику по данному вопросу принять их во внимание при подготовке доклада, который он представит Комиссии в 1974 году.

Правительство Швеции хотело бы представить следующие замечания, касающиеся проекта Комиссии.

Правительство знает о высоком качестве проекта и высоко оценивает работу, отлично выполненную, в частности, Специальным докладчиком сэром Хэмфри Уолдоком. Широкие исследования, выполненные Секретариатом в отношении соответствующей международной практики, также заслуживают высокой оценки. Проект и комментарии к нему представляют собой весьма ценный вклад в изучение трудной и исключительно важной проблемы в международном праве и организации.

Настоящие замечания правительства Швеции имеют предварительный характер, и, поскольку они относятся к предварительному проекту статей, целью является изложить замечания и предложения на той стадии, когда Комиссия еще продолжает работу над своим окончательным проектом. Поэтому изложенные ниже замечания не влияют на позицию, которую правительство может занять на более поздних этапах работы.

Некоторые замечания касаются проекта в целом, другие относятся к отдельным статьям.

Общие замечания

Характерной чертой проекта является то, что большая его часть касается правопреемства так называемых новых независимых государств и только три или четыре статьи из 31 касаются других категорий государств-преемников. Как будет указано ниже, в разделе «Статья 2», предлагаемое в этой статье определение «нового независимого государства» является далеко не полным. Однако несомненно, что этот термин определяет, прежде всего, государства, кото-

рые получили независимость после второй мировой войны. Комиссия в своих комментариях напоминает, что Генеральная Ассамблея в резолюциях 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года рекомендовала Комиссии продолжить свою работу по вопросу о правопреемстве государств с должным учетом мнений этих государств. Поэтому понятно, что Комиссия, по ее словам, «на протяжении всего исследования данного вопроса... 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»^а. С другой стороны, Комиссия отмечает, что эра деколонизации близится к концу и что именно в других случаях, таких как отделение, расчленение существующего государства, образование союзов государств и распад союза государств, в будущем, по-видимому, возникнут проблемы, связанные с правопреемством. Учитывая такой прогноз, с которым согласно правительство Швеции, представляется несколько непрактичным допускать, чтобы нормы, относящиеся к временному и, возможно, исключительному положению, были главными в проекте статей, предназначенных для применения в будущем в течение длительного периода времени. Кроме того, проект статей о новых независимых государствах едва ли решает вопрос о том, в какой степени договоры, заключенные государствами-предшественниками, по-прежнему сохраняют силу для государств, которые получили независимость после второй мировой войны. Он скорее подтверждает существующую неопределенность в этом отношении. Пожелание Генеральной Ассамблеи можно лучше выполнить путем поиска отдельного решения проблем договоров, относящихся к правопреемству, связанному с деколонизацией, то есть путем особого решения в каждом конкретном случае.

Соответствующие статьи основаны на так называемой доктрине *tabula rasa*. Ее основополагающий принцип, как он выражен в статье II проекта, заключается в том, что «новое независимое государство не обязано сохранять юридическую силу договора или становиться его участником лишь по причине того, что на дату правопреемства государству договор был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств».

Однако этот негативный аспект не исчерпывает доктрины *tabula rasa*, как она была изложена Комиссией. Новое независимое государство также имеет право путем уведомления присоединяться к общим многосторонним договорам, заключенным его предшественником. Что касается ограниченных многосторонних договоров, то новое независимое государство может стать их участником с согласия всех сторон, а в случае двусторонних договоров — посредством явно выраженного или молчаливого согласия между новым независимым государством и другим государством-участником. Очевидно, что это сочетание отсутствия обязательства и наличия права стать участником (в некоторых случаях без согласия других участников) может продлить неопределенность в вопросе договорных отношений нового государства, вместо того чтобы обеспечить действенные решения.

Для Комиссии доктрина *tabula rasa* является кодификацией существующего международного права. Комиссия считает, что эта доктрина вытекает из практики государств и подтверждается принципом самоопределения. Однако изложение практики, данное в комментариях Комиссии, скорее показывает, что были выражены и соблюдались на практике противоречивые точки зрения и что поэтому практика далеко не является последовательной.

В отношении общих многосторонних договоров Комиссия в значительной степени полагается на практику Генерального секретаря и других депозитариев. Однако не следует упускать из виду то, что, если стороны не условились об ином, функции депозитария являются ограниченными и в целом носят чисто административный характер (статья 77

Венской конвенции). Практика депозитариев не может сама по себе обязывать участников. Кроме того, молчание стороны в отношении действия, предпринятого депозитарием, или в отношении полученной от него информации не обязательно означает согласие. Если новое государство уведомляет депозитария, что оно не будет считать себя связанным договором, заключенным предшественником, и сторона в договоре, проинформированная депозитарием, не выражает никакого протеста, то это не обязательно подразумевает, что сторона соглашается или допускает, что новое государство не связано договором. Эта сторона вполне может придерживаться мнения, что договор действует в отношении нового государства, но, ввиду того что в международном праве этот вопрос является спорным, считает, что ей не следует вмешиваться. Сторона может даже ожидать результатов работы, проводимой Комиссией по данному вопросу, прежде чем стать на ту или иную точку зрения. Другими словами, есть сомнение в отношении того, возможно ли вывести адекватное *opinio juris* из практики депозитариев и сторон в данном вопросе. Что касается отношения новых независимых государств, то из комментариев Комиссии следует, что некоторые из них объявили себя свободными от договоров такого рода, заключенных предшественниками, а другие, в частности в отношении Женевских конвенций Красного Креста, «использовали формулировку, которая указывала на признание обязательства принять конвенции в качестве преемников ратификаций своих предшественников»^б. Практика новых независимых государств также, по-видимому, не является полностью последовательной.

Аналогично этому, в отношении двусторонних договоров Комиссия заявляет, что имеется «наблюдающаяся на практике большая мера преемственности»^в в отношении некоторых категорий договоров, таких как соглашения в области воздушного транспорта и торговли, соглашения о технической и экономической помощи и т. д. Эта «тенденция к преемственности», несомненно, основана на острых практических потребностях как старых, так и новых государств и поэтому, конечно, не будет преходящей. При этих обстоятельствах трудно сказать, как можно вывести принцип *tabula rasa* из нынешней практики государств в отношении двусторонних договоров.

Не представляется также возможным обосновать доктрину *tabula rasa* принципом самоопределения. Этот принцип, по общему признанию, является неясным, и его можно толковать по-разному, но его сущность сводится к тому, что нации или народы имеют право на политическую независимость. Было бы преувеличением утверждать, что из этого принципа следует, что новое независимое государство вступает в международное сообщество свободным от договоров предшественника (за исключением так называемых «территориальных договоров») и, кроме того, имеет право по своему усмотрению становиться на место предшественника в отношении общих многосторонних договоров. Кроме того, неясно, почему принцип самоопределения должен требовать *tabula rasa* для новых независимых государств и для государств возникающих в результате отделения (статья 28), но не требует этого для государств, созданных в результате объединения государств или распада государства (статьи 26 и 27).

Эти соображения приводят к заключению, что имеются аргументы в пользу точки зрения, согласно которой в этой области практика государств является в значительной степени расплывчатой и неопределенной и что общие принципы, такие как самоопределение народов, не являются надежными ориентирами. Поэтому задача, которую предстоит решить, по-видимому, заключается не столько в кодификации существующего обычного права, сколько в прогрессивном развитии права. Когда нет обычного международного права в данной области или оно является противоречивым, практические соображения могут и должны быть приняты во внимание при подготовке писанных норм международного права.

^а Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 274, документ A/8710/Rev.1, пункт 25.

^б Пункт 10 комментария к статье 11.

^в Пункт 4 комментария к статье 19.

С практической точки зрения доктрина *tabula rasa* может вызвать серьезные неудобства. Согласно этой доктрине предполагается, что новое независимое государство является свободным от договоров предшественника, но оно может путем уведомления или заключения соглашения с другими участниками присоединиться к этим договорам со дня вступления в силу, в некоторых случаях, позже. Даже если в этой доктрине имеются нюансы, не указанные в этом описании, очевидно, что ее применение, как было указано выше, приведет к большой неопределенности и неразберихе в вопросе договорных отношений нового государства. Можно сомневаться в том, что для нового государства отрицательные последствия неопределенных договорных отношений в достаточной степени уравниваются преимуществами некоторой свободой действий. Во всяком случае, неразбериха в международных договорных отношениях является явным неудобством для международного сообщества в целом. Поскольку доктрина *tabula rasa* может порождать или поддерживать такую неразбериху, то можно утверждать, что эта доктрина не соответствует общим интересам государств. Представляется, что таким общим интересам должен даваться приоритет перед конкретными интересами отдельного государства или группы государств. Это не обязательно означает, что конкретные интересы должны игнорироваться. Наоборот, необходимо искать решения, с помощью которых и эти интересы могут быть удовлетворены в разумной степени.

С учетом этих соображений, возможно, стоит попытаться создать систему или модель, основанную не на доктрине *tabula rasa*, а на противоположном принципе, согласно которому новое государство остается связанным договорами, заключенными государством-предшественником. Применение этого принципа, вероятно, будет способствовать сохранению стабильности и ясности в договорных отношениях. Понятное желание государства-преемника не быть связанным договорами, в заключении которых оно не принимало участия и которые противоречат его интересам, может быть удовлетворено путем предоставления этому государству широких прав для отказа от нежелательных договоров. Может также оказаться возможным предусмотреть, что некоторые категории договоров не будут действовать в отношении государства-преемника, например договоры о союзе и военные договоры. При этом, однако, эти категории должны быть ясно определены, чтобы избежать различий в толковании. Несомненно, имеются многие другие характерные особенности и детали такой системы, которую следует изучить и разработать. В частности, придется решить различные проблемы, касающиеся права на денонсацию, такие как вопросы о том, должно ли осуществление этого права быть ограничено во времени, должна ли денонсация вступать в силу немедленно и должны ли другие участники в целях обеспечения равенства иметь соответствующее право денонсации.

Разработка такой альтернативной модели явилась бы, во всяком случае, большой помощью правительствам при решении вопроса о том, какую позицию занять по очень сложным проблемам, связанным с правопреемством государств в отношении договоров. Как уже подчеркивалось ранее, нынешние замечания правительства Швеции носят предварительный характер. В данный момент правительство не может выразить окончательного мнения в отношении модели *tabula rasa* или противоположной системы. По его мнению, имеются неудобства, связанные с моделью *tabula rasa*. Поэтому правительство приветствовало бы альтернативный проект статей, основанный на противоположном предположении, согласно которому новое государство наследует договоры предшественника (возможно, за исключением некоторых категорий), но имеет право способом, который должен быть определен в проекте, денонсировать такие договоры (за исключением «территориальных» договоров). Тогда появится возможность внимательно изучить эти две системы и сравнить их соответствующие преимущества и недостатки.

Могут возразить, что альтернативная система не будет удовлетворительной для государств, которые получили независимость после второй мировой войны. Как неоднократно

подчеркивалось, имеются сомнения в отношении того, что нынешний проект решает все проблемы их договорных отношений, несмотря на то что им посвящена большая его часть.

Можно спросить, не лучше ли для проблем этих государств найти отдельные решения в виде конкретных и практических мер. Тем самым было бы также намного упрощено составление проектов норм в будущем. Многие из положений, содержащиеся в части, касающейся «новых независимых государств» (также, например, как положения о «временном применении»), оказались бы ненужными, и этот раздел, а также раздел об «отделении части государства» могут быть объединены, что устранило бы различие, которое представляется весьма искусственным или, во всяком случае, трудным для определения.

Замечания по отдельным статьям

Статья 2

Определение термина «правопреемство государств» в пункте 1 *b* как «смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории» вызывает сомнение. «Ответственность» в этом контексте, очевидно, означает нечто отличное от «ответственности государства» в формальном смысле, и не ясно, что это означает. Во всяком случае, этот термин не является достаточно ясным для того, чтобы он мог быть частью определения. Таким же расплывчатым и неясным является выражение «международные территории». Подразумевает ли оно, что «территория» уже является субъектом международного права, имеющим отношения с государствами, регулируемые этим правом, такие как договорные отношения? Если это так, то что остается от теории *tabula rasa*? Если это не так, то какие международные отношения имеются в виду?

Представляется предпочтительным вернуться к выражению, которое раньше использовал Специальный докладчик, а именно «смена одного государства другим в обладании суверенитетом над территорией»⁴. Если признать это выражение слишком ограниченным из-за слова «суверенитет», то можно добавить термин «управление», с тем чтобы в подпункте 1 *b* говорилось следующее:

«Правопреемство государств означает, что суверенитет над территорией или управление ею переходит от одного государства к другому».

«Уведомление о правопреемстве», как оно определено в подпункте 1 *g*, не означает уведомления «о правопреемстве государств», как оно определено в подпункте 1 *b*, а означает согласие государства-преемника быть связанным многосторонним договором, то есть правопреемство в отношении договора. Употребление одного и того же термина «правопреемство» для этих двух различных явлений вряд ли совместно с заявлением в комментариях о том, что подход Комиссии «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»⁵.

Определение в подпункте 1 *f* «нового независимого государства» не является полным. Основопологающим термином, использованным в определении, является «зависимая территория», а этот термин не определен. Очевидно, что, по мнению Комиссии, «зависимая территория» является чем-то отличным от «части государства» (это выражение использовано в названии статьи 28), но это различие не разъясняется посредством определения, как это следовало бы сделать.

⁴ См. *Ежегодник...*, 1969 год, том I, стр. 52, документ A/CN.4/214 и Add.1 и 2, статья 1 *a*.

⁵ *Ежегодник...*, 1972 год, том II, стр. 275, документ A/8710/Rev.1, пункт 29.

Статья 3

Принципы, содержащиеся в этой статье, не являются противоречивыми, и, возможно, достаточно ссылки на них в комментарии. Если эта статья будет сохранена, возможно, следовало бы изменить ее название. В конце концов в статье рассматриваются случаи, в которых положения проекта *применимы* согласно подпункту *a* по существу, а согласно подпункту *b* — также формально.

Статья 5

Как и в случае со статьей 3, содержание этой статьи можно перенести в комментарий.

Статья 12

В своем докладе Комиссия указала, что она хотела бы получить мнения правительств по вопросу о том, следует ли установить предельный срок для осуществления права предоставления уведомления о правопреемстве в отношении многостороннего договора¹. Поскольку это право может вызвать неопределенность в отношении действительности этих договоров для новых государств, минимальным требованием представляется установление такого предельного срока. По аналогичным причинам может оказаться желательным установить предельный срок также для соглашений, по которым сохраняется действие ограниченных многосторонних договоров в соответствии с пунктом 3 *статьи 12* и двусторонних договоров — в соответствии со *статьей 19*.

Статья 13

Смысл, вкладываемый в выражение «многосторонний договор, не действовавший в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государства...», лучше выражен в комментарии в формулировке «многосторонний договор, еще не вступивший в силу к моменту правопреемства государств, но в отношении которого к этому моменту государство-предшественник дало свое согласие на обязательность для него этого договора по отношению к данной территории»². Текст настоящей статьи можно поэтому улучшить путем замены первого выражения вторым.

Статья 14

Комиссия включила эту статью, чтобы дать возможность правительствам высказать по ней свое мнение и, таким образом, помочь Комиссии сделать ясный вывод в отношении того, следует ли сохранить ее в проекте. Эта статья, видимо, соответствует доктрине *tabula rasa*, и в то же время она демонстрирует тенденцию, ведущую к неравенству государств. В комментарии указано, 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»³. Другими словами, государство-преемник сможет воспользоваться правом, возникшим в результате подписания договора предшественником, не принимая на себя обязательства добросовестности, относящегося к этому праву. При этих обстоятельствах вряд ли можно рекомендовать включение этой статьи.

Статья 15

В пункте 2 этой статьи предусматривается, что новое независимое государство, устанавливая свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства, может, за некоторыми исключениями, формулировать новые оговорки. В поддержку этого положения Комиссия заявляет, 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 догово-

ре и в то же время изменить условия этого участия путем формулирования новых оговорок»⁴.

Вряд ли есть необходимость указывать, что в полномочия депозитария не входит выражать согласие с оговорками и что поэтому его практика не может служить основой нормы международного обычного права. Тот факт, что участники договора в отдельных случаях не протестовали против новых оговорок, представленных новыми независимыми государствами, не обязательно означает, что эти участники признают, что имеется общее право, позволяющее этим новым государствам формулировать свои собственные оговорки.

Поэтому пункт 2 следует рассматривать как предложение *de lege ferenda*. Как таковое оно нецелесообразно, поскольку в целом оговорки не являются желательными, и практические причины, в силу которых следует разрешить предоставлять дополнительные оговорки, в данном случае не являются очевидными.

В *статью 15* путем ссылки включено содержание ряда статей Венской конвенции о праве договоров, касающихся оговорок. В комментарии Комиссия заявляет, что, таким образом, правительствам будет предоставлена возможность «выразить свое мнение по всему вопросу составления проектов статей методом ссылок в процессе кодификации»⁵. Что касается данной статьи, то метод ссылки представляется оправданным, поскольку в противном случае эта статья, несомненно, была бы очень большой и перегруженной и поскольку данный проект, во всяком случае, тесно связан с Венской конвенцией. Что касается общего вопроса о составлении проектов методом ссылок, то невозможно дать положительный или отрицательный ответ, пригодный для всех случаев. Аргументы «за» и «против» отличаются как по характеру, так и по значимости, в зависимости от обстоятельств, и решение должно быть основано на обстоятельствах конкретного случая.

Статья 16

Что касается права на формулирование новых оговорок, то можно считать чрезмерным предоставление новому независимому государству права объявлять о своем выборе в отношении частей договора или между альтернативными положениями.

Статья 18

Положение, согласно которому новое независимое государство в своем уведомлении о правопреемстве может указать более позднюю дату присоединения по сравнению с датой правопреемства государств, вряд ли может быть оправдано, поскольку оно вводит еще один элемент неопределенности в договорные отношения.

Статья 19

По вопросу о предельном сроке см. выше, замечания к *статье 12*.

Статьи 22—24

Положения, касающиеся «временного применения», представляются необходимыми для устранения практических неудобств доктрины *tabula rasa*. В том виде, в каком они сформулированы, они приводят к еще большему неравенству между соответствующими государствами. Новое независимое государство будет обязано временно применять многосторонний договор только после того, как оно сделает официальное уведомление об этом, в то время как государство — участник договора будет обязано делать это также «из-за своего поведения». Обоснование этого различия не является бесспорным.

Можно добавить, что толкование выражения «из-за своего поведения» в конкретных случаях в отношении как многосторонних, так и двусторонних договоров может вызвать трудности и разногласия.

¹ Там же, стр. 279, документ A/8710/Rev.1, пункт 51.

² Пункт 1 комментария к статье 13.

³ Пункт 8 комментария к статье 14.

⁴ Пункт 11 комментария к статье 15.

⁵ Пункт 18 комментария к статье 15.

Как уже было указано, осложнения, связанные с временным применением, исключаются в альтернативной модели, о которой говорилось выше.

Статьи 29 и 30

Можно пересмотреть выражение «правопреемство государств как таковое не затрагивает». Очевидно, что режимы границы и другие территориальные режимы могут быть затронуты правопреемством государств. В результате такого правопреемства может возникнуть новое пограничное государство или территория с особым территориальным режимом может стать частью другого (нового) государства. Очевидно, здесь имеется в виду, что в отношении государства-преемника сохраняется действие пограничного режима или территориального режима. Если это так, то использованная негативная формула должна быть заменена формулировкой, подтверждающей, что такие режимы остаются в силе в отношении государств-преемников. Аналогичная позитивная формула использована в *статье 26*, касающейся объединения государств, и в *статье 27*, касающейся распада государства, которые основаны на одном и том же принципе сохранения в силе договоров при правопреемстве государств.

Эфиопия

ПРЕПРОВОЖДЕНО ПИСЬМОМ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 15 МАЯ 1974 ГОДА

{Подлинный текст на английском языке}

Имею честь сослаться на доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать четвертой сессии, в частности на ее комментарий к тексту ее проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, касающихся режимов границ.

Ссылаясь на положения об использовании пастбищ Англо-Эфиопского договора 1897 года, касающегося границы между Эфиопией и бывшим протекторатом Британское Сомали, Комиссия в своем комментарии к проекту статей 29 и 30 говорит: «Эфиопия отказалась признать, что вспомогательные положения, которые представляли собой одно из условий данного соглашения об урегулировании, сохраняют свою юридическую силу и будут для нее обязательными»^а. В том же комментарии Комиссия также упоминает, что Сомали денонсировало договор в ответ на одностороннее взятие назад Эфиопией положений об использовании паст-

^а Пункт 12 комментария к проектам статей 29 и 30.

бищ...^б. Правительство Эфиопии возражает против этих мест в комментарии Комиссии.

В разъяснение позиции моего правительства я хотел бы информировать Вас о следующем: правительство Эфиопии никогда не заявляло, что оно не считает себя связанным положениями Англо-Эфиопского договора 1897 года об использовании пастбищ. Оно также не принимало никаких мер к отмене этих положений. Правительство Эфиопии всегда последовательно придерживалось и придерживается своей позиции, состоящей в том, что статьи, касающиеся границ, а также положения Англо-Эфиопского договора 1897 года об использовании пастбищ, остаются в силе и что они являются обязательными как для Эфиопии, так и для Сомали.

Далее, Комиссия ссылается на мнение Соединенного Королевства, высказанное вслед за прекращением его ответственности за протекторат, согласно которому положения Англо-Эфиопского договора 1897 года о границах и об использовании пастбищ остаются в силе и прекращает свое действие лишь «особое положение» Англо-Эфиопского договора 1954 года. Таковой была и по-прежнему остается позиция правительства Эфиопии.

Правительство Эфиопии до прекращения режима протектората Британского Сомали уведомило правительство Соединенного Королевства о том, что «особое положение» Договора 1954 года автоматически прекращается. Это уведомление считалось официальным выражением точки зрения правительства Эфиопии, согласно которой все положения Договора 1897 года вместе с положениями об использовании пастбищ остаются в силе и без изменений. Впоследствии не произошло никаких событий, которые дали бы основание предполагать, что правительство Эфиопии прекратило действие соглашения об использовании пастбищ.

Я был бы Вам признателен, если бы Вы препроводили вышеназванные замечания моего правительства Комиссии международного права, и я надеюсь, что Комиссия учтет эти замечания при подготовке своего комментария к статьям 29 и 30 в своем окончательном докладе о правопреемстве государств в отношении договоров.

^б Текст предложения, взятого из доклада Комиссии, гласит: «Создается впечатление, что Сомали не претендовало на то, чтобы оно как государство-преемник было *ipso jure* освобождено от любых обязательств по соблюдению границ, установленных договорами, заключенными государством-предшественником, несмотря на то что Сомали денонсировало Англо-Эфиопский договор 1897 года в ответ на одностороннее взятие назад Эфиопией прав на использование пастбищ, о котором говорится ниже».

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Сравнительные таблицы нумерации принятых Комиссией статей предварительного и окончательного проектов по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров *

В связи с вопросом «Правопреемство государств в отношении договоров» Комиссия международного права подготовила предварительный и окончательный проекты статей. Предварительный проект был принят Комиссией на ее двадцать четвертой сессии, в 1972 году, и включен в доклад Комиссии о работе этой сессии ^а. По этому проекту государствами — членами Организации Объединенных Наций были сделаны замечания ^б. Окончательный проект, принятый на двадцать шестой сессии, включен в настоящий доклад ^с.

Две нижеследующие таблицы обозначают соответствие между статьями, разделами и частями обоих проектов. Необходимо отметить, что там, где какая-либо статья окончательного проекта не имеет соответствующей ей статьи в предварительном проекте, в соответствующей колонке поставлен прочерк (—).

* Первоначально распространены в качестве документа A/9610/Add.3.

^а Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 267, документ A/8710/Rev.1.

^б См. выше, приложение I.

^с См. выше, глава II.

ТАБЛИЦА 1

Статьи окончательного проекта в порядке их нумерации и соответствующие им статьи предварительного проекта

ТАБЛИЦА 2

Статьи предварительного проекта в порядке их нумерации и соответствующие им статьи окончательного проекта

Окончательный проект			Предварительный проект			Предварительный проект			Окончательный проект		
статья	раздел	часть	статья	раздел	часть	статья	раздел	часть	статья	раздел	часть
1		I	1		I	1		I	1		I
2		I	2		I	2		I	2		I
3		I	3		I	3		I	3		I
4		I	4		I	4		I	4		I
5		I	5		I	5		I	5		I
6		I	6		I	6		I	6		I
7		I	—		—	7		I	8		I
8		I	7		I	8		I	9		I
9		I	8		I	9		I	10		I
10		I	9		I	10		II	14		II
11		I	29		V	11	1	III	15	1	III
12		I	30		V	12	2	III	16	2	III
13		I	—		—	13	2	III	17	2	III
14		II	10		II	14	2	III	18	2	III
15	1	III	11	1	III	15	2	III	19	2	III
16	2	III	12	2	III	16	2	III	20	2	III
17	2	III	13	2	III	17	2	III	21	2	III
18	2	III	14	2	III	18	2	III	22	2	III
19	2	III	15	2	III	19	3	III	23	3	III
20	2	III	16	2	III	20	3	III	24	3	III
21	2	III	17	2	III	21	3	III	25	3	III
22	2	III	18	2	III	22	4	III	26	4	III
23	3	III	19	3	III	23	4	III	27	4	III
24	3	III	20	3	III	24	4	III	28	4	III
25	3	III	21	3	III	25	5	III	29	5	III
26	4	III	22	4	III	26		IV	30		IV
27	4	III	23	4	III	27		IV	33		IV
28	4	III	24	4	III	28		IV	33 и 34		IV
29	5	III	25	5	III	29		V	11		I
30		IV	26		IV	30		V	12		I
31		IV	—		—	31		VI	38 и 39		V
32		IV	—		—						
33		IV	27 и 28		IV						
34		IV	28		IV						
35		IV	—		—						
36		IV	—		—						
37		IV	—		—						
38		V	31		VI						
39		V	31		VI						

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.

<i>Документ</i>	<i>Наименование</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/9159	Генеральная Ассамблея, двадцать восьмая сессия: празднование двадцать пятой годовщины Комиссии международного права — записка Генерального секретаря	Офсетное издание
A/9795	Генеральная Ассамблея, двадцать девятая сессия: Доклад объединенной инспекционной группы о плане конференций Организации Объединенных Наций и о возможностях более рационального и экономичного использования ее средств обслуживания конференций	То же
A/CN.4/263	Дополнение, подготовленное Секретариатом к «Материалам о правопреемстве государств» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5)	Отпечатан на mimeографе
E/ECE/270, Часть II	Европейская экономическая комиссия, двенадцатая сессия: Общеевропейское соглашение об экономическом сотрудничестве — Аналитическая сводка полученных Исполнительным секретарем отзывов о предложении СССР	То же
ILC(XXV)/Misc.2	Succession of States in respect of treaties: Letter dated 30 April 1973 addressed to the Secretary-General of the United Nations by the Prime Minister and Minister of Foreign Affairs of Tonga	Отпечатан на mimeографе
ILC(XXVI)/ SC.1/WP.1	Sub-Committee on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: memoranda submitted by members of the Sub-Committee (working paper)	То же
ST/GENEVA/LIB/ SER.B/Ref.2	Комиссия международного права — Тематический указатель документов, 1949—1969 гг.	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Библиотека, Справочные списки
ST/LEG/7	Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral treaties	Отпечатан на mimeографе

**ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ ДВАДЦАТЬ ШЕСТОЙ СЕССИИ,
НЕ ВОСПРОИЗВЕДЕННЫХ В ТОМЕ II**

<i>Документ</i>	<i>Наименование</i>	<i>Примечания и ссылки</i>
A/CN.4/273 и Rev.1	Предварительная повестка дня	Отпечатан на mimeографе. Утвержденную повестку дня см. выше, стр. 192 (A/9610/Rev.1, пункт 10)
A/CN.4/275 и Add.1—2	Замечания государств-членов по проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятому Комиссией на ее двадцать четвертой сессии	Воспроизведен в A/9610/Rev.1, приложение I (см. выше стр. 385)
A/CN.4/276/Add.1	Заполнение случайных вакансий: добавление к записке Секретариата	Отпечатан на mimeографе
A/CN.4/283	Доклад Подкомитета по праву несудоходных видов использования международных водных путей	Воспроизведен в A/9610/Rev.1, глава V, приложение (см. выше, стр. 371)
A/CN.4/L.205	Замечания государств-членов по проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятому Комиссией на ее двадцать четвертой сессии: замечания Эфиопии	Воспроизведен в A/9610/Rev.1, приложение I (см. выше, стр. 404)
A/CN.4/L.207	Проект статей об ответственности государств. Название главы II и названия и тексты статей 7, 8 и 9, принятые Редакционным комитетом	Тексты воспроизведены в кратком отчете 1278-го заседания (том I)
A/CN.4/L.208	То же; текст статьи 9, предложенный г-ном Ушаковым	Снят. См. краткий отчет 1278-го заседания (том I), пункт 32
A/CN.4/L.209 и Add.1, Add.2 и Corr.1 и Add.3—5	Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров [тексты, принятые Редакционным комитетом: названия частей I, II, III (разделы 1—5), IV и VI и статьи 1—6, 6 bis, 7—26, 26 bis, 26 ter, 27, 28, 28 bis, 28 ter, 29 30, 30 bis, 31, 31 bis и 31 ter]	Тексты воспроизведены в кратких отчетах 1285, 1286, 1290, 1293—1296-го заседаний (том I)
A/CN.4/L.210	Проект статей о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями: тексты, принятые Редакционным комитетом — названия проектов статей и частей I и II (и раздела 1) и статей 1—4 и 6	То же, 1291-е заседание (том I)
A/CN.4/L.211	Проект доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии (глава IV)	Отпечатан на mimeографе. Окончательный текст см. A/9610/Rev.1 (выше, стр. 358)
A/CN.4/L.212	Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров: текст статьи 32, предложенный г-ном Кирнеем	Заменен документом A/CN.4/L.221. См. 1296-е заседание (том I), пункт 87.
A/CN.4/L.213	Правопреемство государств в отношении договоров: записка Секретариата, препровождающая письмо юрисконсульта Международного бюро труда от 2 июля 1974 года на имя Председателя Комиссии международного права	Отпечатан на mimeографе
A/CN.4/L.215 и Corr.2	Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров: статья 12 bis (с новым пунктом для включения в статью 2), предложенная г-ном Ушаковым	Отпечатан на mimeографе. Воспроизведен в A/9610/Rev.1, сноска 57 (см. выше, стр. 207)
A/CN.4/L.216 и Add.1 A/CN.4/L.217 и Corr.1 и Add.1—2, Add.3 и Corr.1, Add.4 и Corr.1, и Add.5—14, A/CN.4/L.218 и Add.1—3, A/CN.4/L.219, A/CN.4/L.220 и Add.1—2	Проект доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии (главы I, II, III, V и VI)	Отпечатан на mimeографе. Окончательный текст см. A/9610/Rev.1 (выше, стр. 189)

Документ	Наименование	Примечания и ссылки
A/CN.4/L.221	Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров: текст статьи 32, предложенный г-ном Кирнеем	Текст воспроизведен в кратком отчете 1296-го заседания (том I). См. также A/9610/Rev.1, сноска 58 (выше, стр. 208)
A/CN.4/L.222	То же; тексты, принятые Редакционным комитетом,— статьи 6 и 6 <i>bis</i>	Воспроизведен в кратком отчете 1296-го заседания (том I)
A/CN.4/L.223 и Corr.1 и Add.1	То же; окончательный текст, принятый Редакционным комитетом	Принят Комиссией. См. A/9610/Rev.1, глава II, D (выше, стр. 209)
A/CN.4/L.224	Финансовые последствия продления сессии Комиссии с 10 до 12 недель: записка Генерального секретаря	Отпечатан на mimeографе
A/CN.4/L.225	Правопреемство государств в отношении договоров: проект резолюции для включения в доклад Комиссии, представленный г-ном эль-Эрианом	Принят. Воспроизведен в кратком отчете 1301-го заседания (том I). См. также A/9610/Rev.1, пункт 85 (выше, стр. 209)
A/CN.4/SR.1250— 1301	Предварительные краткие отчеты 1250—1301-го заседаний Комиссии международного права	Отпечатан на mimeографе. Окончательный текст см. том I
ICL(XXVI)/Conf. Room doc.2	Проект статей об ответственности государств: предложения г-на Кирнея в отношении статей 7, 8 и 11	Воспроизведен в кратком отчете 1258-го заседания (том I), пункт 11

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها 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.
