



**ДОКЛАД
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

о работе ее двадцать девятой сессии

9 мая — 29 июля 1977 года

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

**ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ • ТРИДЦАТЬ ВТОРАЯ СЕССИЯ
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/32/10)**

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



**ДОКЛАД
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

о работе ее двадцать девятой сессии

9 мая — 29 июля 1977 года

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

**ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ • ТРИДЦАТЬ ВТОРАЯ СЕССИЯ
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/32/10)**

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк • 1977

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.

Подлинный текст на английском,
французском, русском,
испанском языках

8 сентября 1977 года

СОДЕРЖАНИЕ

<u>Глава</u>		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ	1 - 12	I
A.	Члены Комиссии и их участие в работе сессии	2 - 5	I
B.	Должностные лица	6 - 7	3
C.	Редакционный комитет	8	3
D.	Рабочая группа по предложениям о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером	9	3
E.	Секретариат	10	4
F.	Повестка дня	11 - 12	4
II.	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ	13 - 31	5
A.	Введение	13 - 30	5
1.	Исторический обзор работы	13 - 16	5
2.	Сфера применения рассматриваемого проекта статей	17 - 23	7
3.	Общая структура проекта	24 - 25	9
4.	Ход работы	26 - 30	10
B.	Проект статей об ответственности государств	31	14
1.	Текст всех статей проекта, принятых до настоящего времени Комиссией		14
2.	Текст статей 20-22 главы III проекта и относящиеся к ним комментарии, принятые Комиссией на настоящей сессии		22
	Статья 20		22
	Комментарий		22
	Статья 21		37
	Комментарий		37
	Статья 22		
	Комментарий		

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ	32 - 60	III
А. Введение	32 - 59	III
1. Исторический обзор работы Комиссии	32 - 51	III
2. Общие замечания по проекту статей..	52 - 59	I2I
а) Форма проекта	52	I2I
б) Сфера применения настоящего проекта	53 - 55	I2I
с) Структура проекта	56 - 58	I22
д) Предварительный характер положе- ний, принятых на двадцать пятой, двадцать седьмой, двадцать вось- мой и двадцать девятой сессиях	59	I24
В. Проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров	60	I25
1. Текст всех проектов статей, принятых до настоя- щего времени Комиссией		I25
2. Текст статей I7-22 с комментариями к ним, приня- тых Комиссией на текущей сессии		I33
ЧАСТЬ II: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВ		
Раздел 1. Общие положения		
Статья I7		I33
Статья I8		I33
Комментарий		I33
а) Понятие долга и создаваемые им отношения		I34
б) Исключение долгов какого-либо другого государства, помимо государства-пред- шественника		I35
1) Исключение долгов третьих государств		I35
ii) Исключение долгов государства-пре- емника		I36
iii) Долги государства-предшественника, исключительный предмет настоящего исследования		I37

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
с) Исключение долгов негосударственного органа		I39
i) Государственные долги и долги местных территориальных единиц		I39
ii) Общие долги и специальные или локализованные долги		I4I
iii) Государственные долги и долги публичных предприятий		I45
iv) Публичные долги и частные долги		I47
v) Финансовые долги и административные долги		I47
vi) Политические долги и коммерческие долги		I48
vii) Внешний и внутренний долг		I49
viii) Долги деликтного и квазиделиктного происхождения		I49
ix) Обеспеченные долги и необеспеченные долги		I49
x) Гарантированные долги и негарантированные долги		I50
xi) Государственные долги и долги режима...		I50
а) Вопрос об "одиозных долгах"		I52
е) Определение государственного долга		I54
Статья I9		I56
Комментарий		I56
Статья 20		I56
Комментарий		I57
Раздел 2. Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств		I66
Комментарий		I66
Статья 2I		I66
Комментарий		I66
Статья 22		I86
Комментарий		I86
а) Ранний период деколонизации		I89
б) Деколонизация после второй мировой войны		I94

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
с) Финансовое положение новых независимых государств		204
а) Норма, отраженная в статье 22		211
IV. ВОПРОС О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ НЕСКОЛЬКИМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	61 - 75	225
А. Введение	61 - 75	225
В. Проект статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями	76	232
1. Текст всех статей проекта, принятых до настоящего времени Комиссией		232
2. Текст статей 19, 19 бис, 19 тер, 20, 20 бис, 21-23, 23 бис, 24, 24 бис, 25, 25 бис и 26-34, а также подпункт 1 пункта 1 статьи 2 и комментарии к ним, принятые Комиссией на текущей сессии		256
ЧАСТЬ II. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ		
Раздел 2. Оговорки		256
Статья 19		256
Комментарий		256
Статья 19 бис		260
Комментарий		261
Статья 19 тер		266
Комментарий		267
Статья 20		270
Комментарий		271
Статья 20 бис		272
Комментарий ..		274
Статья 21		277
Комментарий		278
Статья 22		279
Комментарий		280
Статья 23		281
Комментарий		282
Статья 23 бис		282
Комментарий		283
Раздел 3. Вступление в силу договоров и их временное применение		284
Статья 24		284
Комментарий		285

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Статья 24 бис		286
Комментарий		286
Статья 25		287
Комментарий		287
Статья 25 бис		288
Комментарий		288
ЧАСТЬ III. СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ		
Раздел I. Соблюдение договоров		288
Статья 26		288
Комментарий		289
/ВВЕДЕНИЕ/		
Статья 2 (Употребление терминов)		289
Комментарий		289
ТРЕТЬЯ ЧАСТЬ. СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ		
Раздел 1. Соблюдение договоров		290
Статья 27		290
Комментарий		291
Раздел 2. Применение договоров		295
Статья 28		295
Комментарий		295
Статья 29		295
Комментарий		295
Статья 30		297
Комментарий		298
Раздел 3. Толкование договоров		300
Общий комментарий к разделу 3.		300
Статья 31		300
Статья 32		301
Статья 33		301
Раздел 4. Договоры и третьи государства или траты международные организации		302
Статья 34		302
Комментарий		302

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
У. ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ВЫВОДЫ КОМИССИИ	77 - 146	304
А. Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации	77 - 78	
В. Право несудоходных видов использования международных водных путей	79 -	304
С. Статус дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером	80 - 84	305
Д. Вторая часть вопроса "Отношения между государствами и международными организациями"	85 - 95	308
Е. Программа и методы работы Комиссии ...	96 - 130	312
а) Осуществление текущей программы работы	98 - 106	312
б) Возможные дополнительные вопросы для изучения после осуществления текущей программы работы	107 - 112	315
с) Методы работы	112 - 123	317
д) Форма и предоставление доклада Комиссии Генеральной Ассамблее	124 - 130	320
Ф. Сотрудничество с другими органами	131 - 137	323
1. Межамериканский юридический комитет	132 - 133	323
2. Азиатско-африканский консультативный правовой комитет	134 - 135	324
3. Европейский комитет по правовому сотрудничеству	136 - 137	324
Г. Время и место проведения тридцатой сессии	138	324
Н. Представительство на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи	139	325
1. Лекция памяти Жильберто Амадо	140 - 141	325
2. Семинар по международному праву	142 - 146	325

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

I. Комиссия международного права, учрежденная во исполнение резолюции I74 (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 девятую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 9 мая по 29 июля 1977 года. Работа Комиссии в ходе этой сессии излагается в настоящем докладе. В главе II об ответственности государств содержится описание работы Комиссии по этому вопросу наряду с проектами двадцати двух статей, принятых в предварительном порядке к настоящему времени, а также комментарии к трем из этих статей, предварительно принятые на двадцать девятой сессии. В главе III о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, содержится описание работы Комиссии по этому вопросу вместе с проектами двадцати двух статей, предварительно принятых к настоящему времени, а также комментарии к шести из этих статей, предварительно принятые на двадцать девятой сессии. Глава IV по вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями содержит описание работы Комиссии по этому вопросу вместе с проектами тридцати девяти статей, предварительно принятых к настоящему времени, а также комментарии к двадцати двум из этих статей и один дополнительный подпункт к статье, касающийся употребления терминов, предварительно принятые на двадцать девятой сессии. Наконец, глава V касается клаузулы о наиболее благоприятствуемой нации, права несудоходных видов использования международных водных путей, статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, второй части вопроса об "отношениях между государствами и международными организациями", программы и методов работы Комиссии и ряда административных и других вопросов.

A. Члены Комиссии и их участие в работе сессии

2. Комиссия состоит из нижеследующих членов:

Г-н Роберто АГО (Италия);

Г-н Мохаммед БЕДЖАУИ (Алжир);

Сэр Фрэнсис ВАЛЛАТ (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Г-н Стефан ВЕРОСТА (Австрия);

Г-н Эммануэль Коджое ДАДЗИ (Гана);

Г-н С.П. ДЖАГОТА (Индия);

Г-н Леонардо ДИАС-ГОНЗАЛЕС (Венесуэла);
Г-н Хуан Хосе КАЛЬЕ и КАЛЬЕ (Перу);
Г-н Хорхе КАСТАНЬЕРА (Мексика);
Г-н Р.К. КВЕНТИН-КАУСТЕР (Новая Зеландия);
Г-н Фрэнк К.Дж.У. ИДЖЕНГА (Кения);
Г-н М.К.В. ПИНТО (Шри Ланка);
Г-н Поль РЕЙТЕР (Франция);
Г-н Вильем РИДАГЕН (Нидерланды);
Г-н Жозе СЕТЕ КАМАРА (Бразилия);
Г-н Сомпонг СУХАРИТКУЛЬ (Таиланд);
Г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан);
Г-н Дуду ТИАМ (Сенегал);
Г-н Н.А. УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик);
Г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония);
Г-н Милан ШАХОВИЧ (Югославия);
Г-н Стефан ШВЕБЕЛЬ (Соединенные Штаты Америки);
Г-н Лаурел Б. ФРЭНСИС (Ямайка);
Г-н Абдулла ЭЛЬ-ЭРИАН (Египет);
Г-н Александр ЯНКОВ (Болгария).

3. 9 мая 1977 года на своем 1414-м заседании Комиссия почтила минутой молчания память г-на Эдварда Хамбро, который был членом Комиссии с 1972 года, и решила посвятить его памяти специальное заседание. Комиссия посвятила свое 1419-е заседание, состоявшееся 16 мая 1977 года, памяти г-на Хамбро.

4. 19 мая 1977 года Комиссия избрала г-на Абдулу Хакима Табиби (Афганистан) для заполнения вакансии, освободившейся в результате кончины Эдварда Хамбро.

5. Все члены присутствовали на заседаниях двадцать девятой сессии Комиссии.

В. Должностные лица

6. На своем I4I4-м заседании, состоявшемся 9 мая 1977 года, Комиссия избрала следующих должностных лиц:

Председатель: сэр Фрэнсис Валлат

Первый заместитель Председателя: г-н Хосе Сетте Камара

Второй заместитель Председателя: г-н Александр Янков

Председатель Редакционного комитета: г-н Сэндзин Цуруока

Докладчик: г-н Мохаммед Беджауи

7. На настоящей сессии Комиссии ее Расширенное бюро состояло из должностных лиц сессии: бывшего Председателя Комиссии и специальных докладчиков. Председателем Расширенного бюро являлся Председатель Комиссии на нынешней сессии. По рекомендации Расширенного бюро, Комиссия на своем I430-м заседании 31 мая 1977 года создала для настоящей сессии Группу планирования Расширенного бюро для рассмотрения вопросов, касающихся организации, программы и методов работы Комиссии, и для предоставления доклада по этим вопросам Расширенному бюро. Группа планирования состояла из следующих членов Комиссии: Председатель - г-н Хосе Сетте Камара, члены: г-н Роберто Аго, г-н Эммануэль Коджое Дадзи, г-н Н.А. Ушаков, г-н Сэндзин Цуруока и г-н Стефен Швебель.

С. Редакционный комитет

8. 20 мая 1977 года на своем I424-м заседании Комиссия назначила Редакционный комитет, состоящий из следующих членов Комиссии: г-н Роберто Аго, г-н Стефан Вероста, г-н Леонардо Диас Гонзалес, г-н Хуан Хосе Калье и Калье, г-н Р.К. Квентин-Бакстер, г-н Фрэнк К. Дж. К. Ндженга, г-н Поль Рейтер, г-н Абдул Хаким Табиби, г-н Н.А. Ушаков, г-н Милан Шахович, г-н Стефан М. Швебель. Г-н Сэндзин Цуруока был избран Комиссией для выполнения обязанностей председателя Редакционного комитета. Г-н Мохаммед Беджауи также принял участие в работе Комитета в качестве докладчика Комиссии.

D. Рабочая группа по предложениям о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером

9. На своем I425-м заседании, состоявшемся 23 мая 1977 года, Комиссия создала Рабочую группу для изучения путей и средств рассмотрения вопроса, озаглавленного: "Предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером" и переданного Комиссии в соответствии с пунктом 4 резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1976 года, и представления Комиссии доклада по этому вопросу. Рабочая группа состояла из следующих членов:

Председатель: г-н Абдулла Эль-Эриан; члены: г-н Эммануэль Коджое Дадзи, г-н Хуан Хосе Калье и Калье, г-н Вильем Рифаген, г-н Сампонт Сухариткуль, г-н Н.А. Ушаков, г-н Лаурел Б. Фрэнсис и г-н Александр Янков.

Е. Секретариат

10. Г-н Эрик Сай, юрисконсульт, присутствовал на I4I4-м заседании, состоявшемся 9 мая 1977 года, и представлял на этом заседании Генерального секретаря. Г-н Юрий Рыбаков, Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам, представлял Генерального секретаря на других заседаниях сессии и выполнял функции секретаря Комиссии. Г-н Сантьяго Торрес-Бернардес выполнял функции заместителя секретаря Комиссии, а г-н Эдуардо Валленсия-Оспина, г-н Моритака Хайяши и г-н Ларри Д. Джонсон выполняли функции помощников секретаря Комиссии.

Ф. Повестка дня

11. Комиссия приняла на своем I4I4-м заседании, состоявшемся 9 мая 1977 года, повестку дня для своей двадцать девятой сессии, состоящей из нижеследующих пунктов:

1. Заполнение освободившихся мест в Комиссии (статья II Положения)
2. Ответственность государств
3. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров
4. Вопрос о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями
5. Предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером (пункт 4 резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи)
6. Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации
7. Право несудоходных видов использования международных водных путей
8. Долгосрочная программа работы
9. Организация дальнейшей работы
10. Сотрудничество с другими органами
11. Место и время проведения тридцатой сессии
12. Другие вопросы

12. Комиссия рассмотрела все пункты своей повестки дня. В течение сессии Комиссия провела шестьдесят открытых заседаний (I4I4-I473 заседания) и одно закрытое заседание (19 мая 1977 года). Кроме того Редакционный комитет провел двадцать четыре заседания, Расширенное бюро Комиссии пять заседаний и группа планирования два заседания. Рабочая группа по вопросу о дипломатическом курьере провела три заседания.

ГЛАВА II

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

А. Введение

1. Исторический обзор работы

13. Нынешняя работа Комиссии Международного права в области ответственности государств имеет целью кодификацию норм ответственности государств как общего и независимого вопроса. Работа продолжается на основе двойного решения, принятого Комиссией, а именно: а) не ограничивать исследование этого вопроса специально определенной областью, как, например, ответственность за ущерб, причиненный личности или собственности иностранцев, и б) избегать углубляться, в рамках кодификации норм о международной ответственности, в определение и кодификацию так называемых "первичных" норм, нарушение которых влечет ответственность за международно-противоправные деяния.

14. Условия, при которых Комиссия международного права вынуждена была возобновить под этим новым углом зрения исследование вопроса об "ответственности государств", были изложены в их историческом аспекте в предыдущих докладах Комиссии 1/. В результате работы Подкомитета по вопросу об ответственности государств члены Комиссии согласились в 1963 году со следующими общими выводами: а) в целях кодификации этого вопроса первоочередное внимание должно быть уделено определению общих норм международной ответственности государства; б) тем не менее не следует пренебрегать опытом и документацией, накопленными в некоторых конкретных областях, в частности в области ответственности за ущерб, причиненный личности и имуществу иностранцев; с) необходимо внимательным образом следить за возможными последствиями, которые могли иметь последние изменения в международном праве для ответственности государств.

15. Поскольку эти выводы были одобрены членами Шестого комитета и утверждены Генеральной Ассамблеей, Комиссия международного права дала новый импульс работе по кодификации в этой области в соответствии с рекомендациями, данными Генеральной Ассамблеей. В 1967 году, когда Специальный докладчик, г-н Роберт Аго, представил Комиссии записку 2/ об ответственности государств, она

1/ См., в частности, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), стр. 27 французского текста, глава IV, (Ежегодник ... 1969 г., т. II, стр. 254, документ A/7610/Rev.1, глава IV).

2/ Ежегодник ... 1967 г., т. II, стр. 361 французского текста, документ A/CN.4/196.

в своем новом составе подтвердила свои указания, которые дала ему в 1963 году 3/. В 1969 и 1970 гг. Комиссия провела подробное обсуждение первого 4/ и второго 5/ докладов, представленных Специальным докладчиком. Проведенный совместный анализ позволил Комиссии разработать план исследования вопроса, предусмотреть последовательные этапы осуществления этого плана и критерии, которым надлежало следовать в различных частях проекта, который предстояло разработать. В то же время Комиссия сделала ряд выводов о методе, существе и терминологии, необходимых для продолжения ее работы по вопросу об ответственности государств 6/.

16. Именно на основе этих указаний, в целом одобренных членами Шестого комитета и утвержденных Генеральной Ассамблеей, Комиссия международного права в настоящее время разрабатывает рассматриваемый проект статей. В своих резолюциях 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 года и 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжить на первоочередной основе свою работу над вопросом об ответственности государств с целью завершения в самое ближайшее время подготовки первой группы проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года Генеральная Ассамблея рекомендует Комиссии продолжить на самой первоочередной основе свою работу над вопросом об ответственности государств, учитывая соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, принятые на предыдущих сессиях, целью завершения подготовки первой группы проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, по возможности, в пределах следующего срока действий полномочий членом Комиссии.

3/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия. Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1), стр. 25 французского текста, пункт 42 (Ежегодник ... 1967 г., т. II, стр. 406 французского текста, документ A/6709/Rev.1, пункт 42).

4/ Ежегодник ... 1969 г., т. II, стр. 139, документ A/CN.4/217 и Add.1. В 1971 году Специальный докладчик представил второе добавление (A/CN.4/217/Add.2) к своему первому докладу (там же, 1971 г., т. II (1-ая часть), стр. 227.

5/ Ежегодник ... 1970 г., т. II, стр. 189 французского текста, документ A/CN.4/233.

6/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), стр. 31 и 32 французского текста, пункты 80-84 (Ежегодник ... 1969 г., том т. II, стр. 258 и 259, документ A/7610/Rev.1, пункты 80-84) и там же, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1), стр. 39-41 французского текста, пункты 70-83 (Ежегодник ... 1970 г., т. II, стр. 328-330 французского текста, документ A/8010/Rev.1, пункты 70-83).

2. Сфера применения рассматриваемого проекта статей

17. Поэтому рассматриваемый проект статей — составленный в форме, которая позволит использовать его в качестве основы для заключения конвенции, если будет принято такое решение 7/, — касается лишь ответственности государств 8/ за международно-противоправные деяния. Комиссия полностью признает важность, помимо вопросов, касающихся ответственности за международно-противоправные деяния, вопросов, которые касаются обязательств компенсировать возможные пагубные последствия, вытекающие из совершения некоторых видов законной деятельности (в частности, тех из них, которые в силу своего характера приводят к определенным рискам). Но Комиссия полагает, что эту вторую категорию проблем нельзя рассматривать совместно с первой. Если учесть совершенно иную основу ответственности за риск, иной характер норм, предусматривающих такую ответственность, а также ее содержание и формы, которые она может принимать, совместное рассмотрение двух вопросов может лишь затруднить понимание того и другого.

18. Обязанность принимать на себя возможные риски, связанные с осуществлением законной власти самой по себе и противостоять последствиям (не обязательно сводящимся к компенсации ущерба), которые влечет за собой нарушение юридического обязательства, неопоставимы. И, кроме того, именно в силу относительной бедности юридического языка иногда пользуются одним и тем же словом для обозначения того и другого. Разумеется ограничение настоящего проекта статей ответственностью государств за международно-противоправные деяния не мешает Комиссии изучить также в нужное время вопрос о международной ответственности за пагубные последствия, вытекающие из актов, не запрещенных международным правом, в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюциях 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 г., 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 г., 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 г. и 31/97 от 15 декабря 1976 г. 9/. Речь идет о том, чтобы не объединять в одном и том же проекте две области, которые, несмотря на некоторое сходство и некоторые общие черты, остаются совершенно разными.

19. Именно исходя из соображений такого порядка, Комиссия сочла, что для определения принципа, излагаемого в статье 1 настоящего проекта, чрезвычайно важно принять формулу, которая, указывая на то, что международно-противоправные деяния являются источником

7/ По всей видимости, вопрос об окончательной форме кодификации ответственности государств должен быть решен на более поздней стадии, когда КМП завершит проект. Тогда Комиссия в соответствии со своим статутom сформулирует рекомендацию, которую она сочтет необходимой.

8/ Комиссия никоим образом не умаляет значения исследования вопросов, касающихся ответственности других субъектов международного права, помимо государств, но первостепенная необходимость ясности в проводимом исследовании и органический характер ее проекта вынуждают ее, совершенно очевидно, отделить это исследование от этих других вопросов.

9/ В отношении рассмотрения этого вопроса Комиссией см. ниже пункт 108 настоящего доклада.

международной ответственности, не может одновременно дать место толкованию, которое исключало бы автоматически существование другого возможного источника "ответственности". В то же время Комиссия, оставляя в стороне вопрос об окончательном названии рассматриваемого проекта, который будет рассмотрен позднее, хочет подчеркнуть, что выражение "ответственность государств", которое содержится в названии проекта, должно пониматься как означающее только "ответственность государств за международно-противоправные деяния".

20. Следует также напомнить еще раз, что нет речи о том, чтобы в настоящем проекте статей определить нормы, возлагающие на государства в том или ином секторе межгосударственных отношений обязательства, нарушение которых может повлечь ответственность, и которые, в определенном смысле, могут определяться как "первичные". Разрабатывая проект, Комиссия, напротив, пытается дать определение другим нормам, которые, в отличие от первых, могут определяться как "вторичные" в той мере, насколько они предназначены определить юридические последствия невыполнения обязательств, устанавливаемых "первичными" нормами. Только эти, так называемые "вторичные", нормы относятся к самой области ответственности. Строгое различие в этой области необходимо, чтобы можно было сосредоточиться на вопросе о международной ответственности и рассматривать его во всей его полноте.

21. Это никоим образом не означает, что содержание, характер и значение обязательств, налагаемых на государства "первичными" нормами международного права, не имеют последствий для определения норм, регулирующих ответственность. Как Комиссия уже отмечала, особенно в ходе своих предыдущих сессий, необходимость проведения различия на таких основах между различными категориями международных обязательств, несомненно, представляется очевидной при изучении объективного элемента международно-противоправного деяния. Если есть необходимость в том, чтобы иметь в своем распоряжении критерии оценки серьезности международно-противоправного деяния и определения последствий, которые должны ему присваиваться, несомненно, необходимо учитывать в полном объеме то значение, которое будет иметь для международного сообщества соблюдение некоторых обязательств — таких, например, как обязательства, касающиеся поддержания мира и безопасности, — по сравнению с соблюдением других обязательств, и все это именно в силу содержания первых обязательств. Необходимо также учитывать различие, которое следует проводить между обязательствами по их форме для того, чтобы быть в состоянии определить в каждом случае, имеет ли место действительное нарушение международного обязательства, и установить, в случае необходимости, в какой момент было совершено международно-противоправное деяние и могут быть приняты меры, связанные с вытекающей из этого международной ответственностью. Таким образом, в проекте должны быть выявлены эти различные аспекты международных обязательств во всех случаях, когда это окажется необходимым с точки зрения кодификации норм регулирующих международную ответственность. Однако не следует упускать из вида тот важный факт, что если определение нормы и содержания налагаемого ею обязательства — это одно дело, то установление того, было ли нарушено это обязательство и каковы должны быть последствия этого нарушения, — это другое дело. Только этот

второй аспект относится к области собственной ответственности. Способствовать путанице в этом отношении означало бы воздвигать препятствие, которое может еще раз помешать сбыться надеждам на успешную кодификацию этого вопроса.

22. Поэтому проект статей посвящен лишь определению норм международной ответственности государства за международно-противоправные деяния, т.е. норм, регулирующих совокупность новых правовых отношений, которым может дать жизнь в различных гипотетических случаях международно-противоправное деяние государства. Проект кодифицирует нормы, которые регулируют ответственность государств за международно-противоправные деяния "вообще", а не только в некоторых конкретных областях. Международная ответственность государства порождается совокупностью юридических ситуаций, которые являются результатом нарушения любого международного обязательства, независимо от того, устанавливается ли оно нормами, регулирующими данную область, или нормами, регулирующими другую область.

23. Комиссия хочет подчеркнуть, что вопрос об ответственности государств — это один из вопросов, в отношении которых развитие права может играть особенно важную роль, особенно в плане различий между разными категориями международных правонарушений и в плане содержания и степени ответственности. Однако на основании заранее составленного плана нельзя определить значение соответственно прогрессивного развития и кодификации уже признанных принципов. Это должно конкретно вытекать из решений, принятых по различным вопросам.

3. Общая структура проекта

24. Общая структура проекта подробно освещена в докладе Комиссии о работе ее двадцать седьмой сессии IO/. Согласно общему плану, принятому Комиссией, происхождение международной ответственности рассматривается в первой части проекта, которая посвящена определению того, на базе каких данных и при каких обстоятельствах можно установить наличие присваемого государству международно-противоправного деяния, являющегося в таком качестве источником международной ответственности. Во второй части рассматриваются содержание, формы и объем международной ответственности, т.е. определение последствий, которые международное право в различных случаях присваивает международно-противоправному деянию государства (последствий, связанных с компенсацией ущерба, и последствий, связанных с наказанием за международно-противоправное деяние, отношений между этими двумя типами последствий, конкретные формы, в которые могут облекаться одновременно репарации и санкции). Когда эта основная двойная задача будет выполнена, Комиссия сможет решить вопрос о возможности добавления к проекту третьей части, касающейся "осуществления" международной ответственности и урегулирования споров. Комиссия считала также, что будет лучше отложить на более поздний срок решение вопроса о том, следует начинать проект статей об ответственности государств статьей,

IO/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № IO (A/IOOIO/Rev.I), стр. 8-13, пункты 38-51 (Ежегодник... 1975 год, том II, стр. 60-64 фр.текста, документ A/IOOIO/Rev. I, пункты 38-51).

содержащей определения, или статьей, в которой перечисляются вопросы, исключаемые из проекта. Когда решения по различным моментам достигнут решающей стадии, будет лучше видно, нужны ли такие предварительные статьи в общей структуре проекта. Следует избегать первоначальных определений или формулировок, которые могут предвосхитить решения, подлежащие принятию на более поздней стадии.

25. При условии принятия решений Комиссией позднее, первая часть (Происхождение международной ответственности) проекта разделена в принципе на 5 глав. Глава I (Общие принципы) посвящена определению ряда основных принципов и, в частности, принципа, устанавливающего ответственность за любое международно-противоправное деяние, а также принципа, согласно которому наличие международно-противоправного деяния определяется двумя элементами — субъективным и объективным. В главе II ("Деяние государства" согласно международному праву) рассматривается субъективный элемент международно-противоправного деяния, т.е. определяются условия, при которых определенное поведение должно рассматриваться, согласно международному праву, как "деяние государства". В рамках главы III (Нарушение международного обязательства) рассматриваются различные аспекты объективного элемента международно-противоправного деяния, образуемого нарушением международного обязательства. В главе IV (Участие других государств в международно-противоправном деянии какого-либо государства) рассматриваются некоторые конкретные проблемы (подстрекательство, соучастие, пособничество другого государства, косвенная ответственность), которые возникают в связи с возможным участием других государств в международно-противоправном деянии определенного государства. Наконец, глава V (Обстоятельства, исключающие противоправность, и смягчающие или отягчающие обстоятельства) отводится определению обстоятельств, которые могут иметь следствием либо исключение противоправности (непреодолимая сила и непредвиденный случай; крайняя необходимость; законная оборона; правомерное осуществление санкции, согласие государства, которому был нанесен ущерб и т.д.), либо смягчение или усугубление противоправного характера поведения государства.

4. Ход работы

26. В 1973 году на своей двадцать пятой сессии Комиссия попыталась разработать в первом чтении статьи проекта. В ходе этой сессии она приняла на основе предложений, сделанных Специальным докладчиком в соответствующих разделах его третьего доклада 11/, статьи 1-4 главы I (Общие принципы), а также две первые статьи — 5 и 6 главы II ("Деяние государства", согласно международному праву) первой части проекта I2/.

11/ Ежегодник ... 1971 год, том II (часть первая), стр.234, документ A/CN.4/246 и Add. 1-3. Разделы главы I и разделы 1-3 главы II Специального докладчика были рассмотрены на I202-I213 и I215-м заседаниях Комиссии (там же, 1973 год, том I, стр. 5-64 и 71 фр.текста).

I2/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия. Дополнение № 10 (A/9010/Rev.1), стр.13, глава II, раздел B (Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 201, документ A/9010/Rev.1, глава II раздел B). Комиссия приняла текст, предложенный Редакционным комитетом для этих статей, на своих I225 и I226-м заседаниях (там же, том I, стр. I27-I32 фр.текста).

В 1974 году на своей двадцать шестой сессии Комиссия продолжила изучение положений главы II и приняла на основе предложений, содержащихся в других разделах третьего доклада Специального докладчика I3/, статьи 7-9 этой главы I4/. На своей двадцать седьмой сессии в 1975 году Комиссия закончила рассмотрение главы II, т.е. положений, касающихся условий присваивания государству как субъекту международного права деяния, которое может стать источником международной ответственности, приняв на основе предложений, сделанных Специальным докладчиком в его четвертом докладе I5/ статьи I0-I5 I6/. В 1976 году, на своей двадцать восьмой сессии, Комиссия приступила к рассмотрению различных вопросов, связанных с главой III (Нарушение международного обязательства) и приняла, на основе предложений, содержащихся в пятом докладе Специального докладчика I7/, статьи I6-I9 проекта, касающиеся наличия нарушения международного обязательства, несущественности происхождения нарушения международного обязательства, условия действительности международного обязательства для государства, а также различие, которое следует проводить между международными преступлениями

I3/ Разделы 4-6 главы II третьего доклада Специального докладчика (см.сноску 11 выше). Эти разделы были рассмотрены Комиссией на ее I251-I253 и I255-I263-м заседаниях (Ежегодник ... 1974 год, том I, стр. 5-I6 и I7-63 фр.текста).

I4/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 10 (A/9610/Rev .1), стр. 146, глава III, раздел В, подраздел 2 (Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 288 фр.текста документ A/9610/Rev .1, глава III, раздел В, подраздел 2). Комиссия приняла текст, предложенный Редакционным комитетом для этих статей, на своем I278-м заседании (там же, том I, стр. I55-I58 фр. текста).

I5/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 77 фр.текста, документ A/CN .4/264 и Add.I. Комиссия рассмотрела разделы, содержащиеся в этом докладе Специального докладчика, на своих I303-I317-м заседаниях (там же, 1975 год, том I, стр. 3-79 фр. текста).

I6/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № 10 (A/I0010/Rev .1), стр. 47, глава II, раздел В, подраздел 2 (Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 65 фр.текста, документ A/I0010/ Rev.1, глава II, раздел В, подраздел 2). Комиссия приняла текст, предложенный Редакционным комитетом для этих статей на своем I345-м заседании (там же, том I, стр. 235-239 фр.текста).

I7/ Разделы I-4 главы III пятого доклада Специального докладчика, документ A/CN.4/291 и Add .I и 2 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 год, том II). Эти разделы были рассмотрены Комиссией на ее I361-I376-м заседаниях (там же, том I, стр. 7-92 фр.текста).

и правонарушениями в зависимости от значения для международного сообщества в целом содержания нарушенного международного обязательства 18/. Текст этих статей и относящихся к ним комментариев был воспроизведен в докладах Комиссии о работе ее указанных сессий.

27. На текущей сессии на рассмотрение Комиссии был представлен шестой доклад Специального докладчика, посвященный вопросам, связанным с главой III, которые еще предстоит рассмотреть. В докладе содержатся прежде всего разделы (разделы 5-7) (A/CN.4/302 et Add. 1 à 3), посвященные рассмотрению последствий, связанных с формой международного обязательства, в отношении условий его нарушения, а точнее: а) нарушения международного обязательства, в соответствии с которым от государства требуется конкретно определенное поведение (так называемые обязательства "поведения" или "средства"); б) нарушения международного обязательства, в соответствии с которым от государства требуется исполнение какого-либо результата (так называемое обязательство "результата"); с) так называемое требование об исчерпании внутренних возможностей для установления нарушения этих международных обязательств результата, конкретная цель которых заключается в обеспечении определенного режима для индивидуумов. За этой частью доклада следуют другие разделы, которые вскоре будут изданы, и где речь идет о нарушении международного обязательства, цель которого такова, что, для того чтобы произошло нарушение, на поведение государств должно повлиять событие внешнего порядка, а также о различных проблемах, касающихся определения момента совершения и продолжительности нарушения международного обязательства, т.е. того, что принято называть tempus commissi delicti.

28. На основе шестого доклада Специального докладчика Комиссия смогла на текущей сессии, на своих I454-I457-м, I460-м, I461-м и I463-I467-м заседаниях рассмотреть вопросы, являющиеся предметом упомянутых выше разделов 5-7, и передала Редакционному комитету статьи, содержащиеся в этих разделах доклада. На своих I462-м и I468-м заседаниях Комиссия рассмотрела текст статей 20-22, предложенный Редакционным комитетом, и приняла в первом чтении текст этих статей.

29. Комиссия предполагает продолжить изучение этого вопроса на своей тридцатой сессии, начав с того вопроса, на котором она остановилась на текущей сессии. Таким образом, она надеется рассмотреть, на основе соответствующих разделов шестого доклада Специального докладчика, вопросы, связанные с главой III, которые еще не были рассмотрены, а затем

18/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), стр. 191, глава III, раздел B, подраздел 2 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 г., том II). Комиссия приняла текст, предложенный Редакционным комитетом для этих статей, на своих I401-м, I402-м и I403-м заседаниях (там же, том I, стр. 237-256 фр. текста).

приступить к изучению вопросов, связанных с участием других государств в международно-противоправном деянии какого-либо государства, обстоятельств, исключающих противоправность, и смягчающих или отягчающих обстоятельств, т.е. глав IV и V первой части проекта, которая таким образом будет дополнена.

30. В заключение текущей сессии Комиссия получила документ секретариата (ST/LEG/13), содержащий рассмотрение практики государств в целом, международной судебной практики и теории, касающихся "непреодолимого обстоятельства" и "непредвиденного случая" как обстоятельств, исключающих противоправность. Этот документ был подготовлен Отделом кодификации Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций в рамках исследований, предпринятых в данной области по просьбе Комиссии и Специального докладчика.

В. Проект статей об ответственности государств^{19/}

31. Текст статей 1-22, принятых Комиссией на ее двадцать пятой, двадцать шестой, двадцать седьмой, двадцать восьмой и на текущей сессии, а также текст статей 20-22 и относящиеся к ним комментарии, принятые Комиссией на текущей сессии, воспроизводятся ниже для сведения Генеральной Ассамблеи.

1. Текст всех статей проекта, принятых до настоящего времени Комиссией

ГЛАВА ПЕРВАЯ

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 налицо в том случае, когда:

а) какое-либо поведение, заключающееся в действии или бездействии, может согласно международному праву присваиваться государству; и

б) такое поведение представляет собой нарушение международного обязательства этого государства.

^{19/} Как было уточнено в вышеизложенном введении, проект статей касается лишь ответственности государств за международно-противоправные деяния. Вопрос об окончательном названии проекта будет рассмотрен Комиссией позднее.

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

Присвоение 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

Присвоение государству деяний других организмов, управомоченных 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

Присвоение государству деяний лиц, фактически действующих от имени государств

Такиим 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 группа лиц фактически действовали от имени данного государства; или

б) если это лицо или группа лиц фактически осуществляли определенные прерогативы государственной власти в случае отсутствия соответствующих возможностей для официальных властей и при обстоятельствах, которые оправдывали осуществление таких прерогатив.

Статья 9

Присвоение 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.

Статья 10

Присвоение государству поведения органов, превысивших свои полномочия или нарушивших инструкции, касающиеся их деятельности

Поведение органа государства, административно-территориального подразделения или организма, уполномоченного осуществлять определенные прерогативы государственной власти при условии, что указанный орган действовал в качестве такового, должно в соответствии с международным правом рассматриваться как деяние государства, даже если в данном случае этот орган превысил

свои полномочия, установленные внутргосударственным правом, или нарушил инструкции, касающиеся его деятельности.

Статья 11

Поведение лиц, не выступающих от имени государств

1. Поведение лица или группы лиц, не действующих от имени государства, не должно согласно международному праву рассматриваться как деяние государства.
2. Пункт 1 не наносит ущерба присвоению государству любого другого поведения, имеющего отношение к поведению лица или группы лиц, о которых идет речь в этом пункте и которое должно рассматриваться как деяние государства на основании статей 5-10.

Статья 12

Поведение органов другого государства

1. Поведение органа государства, действующего в качестве такового, которое имеет место на территории другого государства или любой другой территории, находящейся под юрисдикцией этого другого государства, не должно согласно международному праву рассматриваться как деяние последнего государства.
2. Пункт 1 не наносит ущерба присвоению какому-либо государству любого другого поведения, имеющего отношение к поведению, о котором идет речь в этом пункте и которое должно рассматриваться как деяние этого государства на основании статей 5-10.

Статья 13

Поведение органов международной организации

Поведение органа международной организации, действующего в качестве такового, не должно согласно международному праву рассматриваться как деяние государства лишь в силу того обстоятельства, что указанное поведение имело место на территории этого государства или на любой другой территории, находящейся под его юрисдикцией.

Статья 14

Поведение органов повстанческого движения

1. Поведение органа повстанческого движения, которое утвердилось на территории государства или на любой другой территории, находящейся под управлением этого государства, не должно согласно международному праву рассматриваться как деяние этого государства.

2. Пункт 1 не наносит ущерба присвоению какому-либо государству любого другого поведения, имеющего отношение к поведению органа повстанческого движения и которое должно рассматриваться как деяние этого государства на основании статей 5-10.

3. Равным образом пункт 1 не наносит ущерба присвоению поведения органа повстанческого движения этому движению во всех случаях, когда такое присвоение может производиться согласно международному праву.

Статья 15

Присвоение государству деяния повстанческого движения, которое становится новым правительством государства или приводит к созданию нового государства

1. Деяние повстанческого движения, которое становится новым правительством государства, должно рассматриваться как деяние этого государства. Однако такое присвоение не наносит ущерба присвоению этому государству поведения, которое должно было рассматриваться ранее как деяние государства на основании статей 5-10.

2. Деяние повстанческого движения, в результате деятельности которого возникло новое государство на части территории ранее существовавшего государства или на какой-либо территории под его управлением, должно рассматриваться как деяние этого нового государства.

ГЛАВА III

НАРУШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Статья 16

Наличие нарушения международного обязательства

Нарушение государством международного обязательства налицо в том случае, когда деяние этого государства не соответствует тому, что требует от него указанное обязательство.

Статья 17

Несущественность происхождения нарушения международного обязательства

1. Деяние государства, нарушающее международное обязательство, является международно-противоправным деянием, независимо от происхождения, обычного, договорного или иного, этого обязательства.

2. Происхождение международного обязательства, нарушенного государством, не влияет на международную ответственность, которую влечет международно-противоправное деяние этого государства.

Статья 18

Условие действительности международного обязательства для государства

1. Деяние государства, не соответствующее тому, что требует от него международное обязательство, составляет нарушение этого обязательства только в том случае, если указанное деяние было совершено в момент, когда это обязательство находилось в силе в отношении данного государства.

2. Однако деяние государства, которое в момент его совершения не соответствовало тому, что требовало от него находящееся в силе в отношении этого государства международное обязательство, не рассматривается более как международно-противоправное деяние, если впоследствии подобное деяние стало обязательным поведением в силу императивной нормы общего международного права.

3. Если деяние государства, которое не соответствует тому, что требует от него международное обязательство, является деянием длящегося характера, нарушение этого обязательства налицо лишь в отношении периода, когда указанное деяние совершается в момент действительности этого обязательства для данного государства.

4. Если деяние государства, которое не соответствует тому, что требует от него международное обязательство, является деянием, состоящим из серии действий или бездействий применительно к различным казусам, нарушение этого обязательства налицо в том случае, если такое деяние может рассматриваться как образуемое действиями или бездействиями, совершенными в течение периода, когда указанное обязательство находится в силе в отношении данного государства.

5. Если деяние государства, которое не соответствует тому, что требует от него международное обязательство, является сложным деянием, состоящим из действий или бездействий одного и того же органа или различных органов государства применительно к одному и тому же казусу, нарушение этого обязательства налицо в том случае, если сложное деяние, не соответствующее этому обязательству, начинается действием или бездействием, совершаемым в течение периода, когда указанное обязательство находится в силе в отношении данного государства, даже если деяние завершается по истечении этого периода.

Статья 19

Международные преступления и правонарушения

1. Деяние государства, нарушающее международное обязательство, является международно-противоправным деянием, независимо от объекта нарушенного обязательства.

2. Международно-противоправное деяние, возникающее в результате нарушения государством международного обязательства, столь основополагающего для обеспечения жизненно важных интересов международного сообщества, что его нарушение рассматривается как преступление международным сообществом в целом, составляет международное преступление.

3. С соблюдением пункта 2 и в соответствии с действующими правилами международного права международные преступления могут, в частности, возникать в результате:

а) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения международного мира и безопасности, такого как обязательство, запрещающее агрессию;

б) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для обеспечения права народов на самоопределение, такого как обязательство, запрещающее установление или сохранение силой колониального господства;

с) тяжкого и массового нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты человеческой личности, таких как обязательства, запрещающие рабство, геноцид, апартеид;

д) тяжкого нарушения международного обязательства, имеющего основополагающее значение для защиты окружающей среды, такого как обязательство, запрещающее массовое загрязнение атмосферы или морей.

4. Всякое международно-противоправное деяние, которое не составляет международного преступления в соответствии с пунктом 2, является международным правонарушением.

Статья 20

Нарушение международного обязательства, предусматривающего специально установленное поведение

Нарушение государством международного обязательства, предусматривающего специально установленное поведение государства, налицо, когда поведение этого государства не соответствует поведению, предусматриваемому этим обязательством.

Статья 21

Нарушение международного обязательства, предусматривающего обеспечение определенного результата

1. Нарушение государством международного обязательства, предусматривающего обеспечение свободно избранным им средством определенного результата, налицо, если избранным поведением данное государство не обеспечивает результат, предусмотренный указанным обязательством.

2. Если поведение государства создало ситуацию, не соответствующую результату, предусмотренному международным обязательством, но из указанного обязательства следует, что этот результат или эквивалентный результат может, тем не менее, быть обеспечен последующим поведением государства, нарушение обязательства налицо лишь в том случае, если это государство не обеспечивает также своим последующим поведением предусмотренный этим обязательством результат.

Статья 22

Исчерпание внутренних возможностей

Если поведение государства создало ситуацию, не соответствующую результату, предусмотренному международным обязательством о соответствующем обращении с иностранными физическими или юридическими лицами, но из указанного обязательства следует, что данный или эквивалентный результат может, тем не менее, быть обеспечен последующим поведением государства, нарушение этого обязательства налицо лишь в том случае, если данные физические или юридические лица безуспешно исчерпали доступные им эффективные внутренние возможности в целях достижения предусмотренного этим обязательством соответствующего обращения, или, если это было недостижимо, эквивалентного обращения.

2. Текст статей 20-22 главы III проекта и относящиеся к ним комментарии, принятые Комиссией на настоящей сессии

Статья 20

Нарушение международного обязательства, предусматривающего специально установленное поведение

Нарушение государством международного обязательства, предусматривающего специально установленное поведение государства, налицо, когда поведение этого государства не соответствует поведению, предусматриваемому этим обязательством.

Комментарий

1) Нарушение государством любого своего международного обязательства всегда ведет к международно-противоправному деянию, которое может вызвать международную ответственность государства, совершившего нарушение данного обязательства. Но обязательства, определяемые международным правом, не являются идентичными. Напротив, они представляют различные важные аспекты, оказывающие различное влияние в том, что касается определения условий, в которых осуществляется их нарушение, а также в том, что касается квалификации деяний государства, совершенных в их нарушение. В рамках статьи 19 проекта Комиссия уже провела различие между международными "преступлениями" и "правонарушениями" на основе большей или меньшей важности, которую содержание нарушенного международного обязательства приобретает для обеспечения основных интересов международного сообщества в целом. Необходимость делать такое различие проистекает, как это уже отмечалось, из того факта, что в современном международном праве различные режимы ответственности определены для "международных преступлений" и "международных правонарушений" и это имеет отношение как к последствиям, которые влечет за собой международно-противоправное деяние для государства, совершившего его, так и к субъектам, уполномоченным осуществлять эти последствия. Тем не менее международные обязательства выражают не только обязательства, касающиеся различных аспектов межгосударственных отношений и вопросов различной важности для международного сообщества. Эти обязательства можно различно систематизировать с точки зрения определения путей и средств, при помощи которых государство вправе обеспечить их выполнение. Например, существуют международные обязательства, возложенные на государство для того, чтобы требовать от него осуществления или неосуществления конкретно определенной деятельности. Напротив, существуют другие случаи, когда международное обязательство лишь требует от государства обеспечения определенного положения или определенного результата, предоставляя ему свободу в плане достижения этого результата при помощи выбранных им средств. Иногда обязательства, относящиеся к

первой группе, определяются как обязательства "поведения" или "средств", а обязательства, относящиеся ко второй группе, как обязательства "результата" 20/.

2) Если оставить в стороне вопрос терминологии 21/, становится очевидным, что международные обязательства представляют собой различные структуры, они предъявляют к государствам свои требования не всегда одинаковым образом. В той мере, в какой это оказывается необходимым для целей настоящего проекта статей, следует поэтому учитывать эти различные формы международных обязательств. Разумеется, статья 16 проекта предлагает уже общий принцип, согласно которому нарушение международного обязательства государством налицо, если "деяние" вышеуказанного государства не соответствует тому, что требует от него это обязательство, но в этой статье не говорится, каким образом можно сделать вывод о том, что существует "деяние государства", не "соответствующее тому, что требует от него" обязательство, о котором идет речь в том случае, когда оно имеет ту, а не иную структуру. Впрочем именно в этом плане форма рассматриваемого обязательства оказывает решающее влияние, поскольку в международном праве, так же как и в частном праве, нарушение обязательства, официально требующего использования конкретно определенных средств, не происходит таким же образом, как нарушение обязательства, оставляющего субъекту возможность выбора различных средств. Другими словами, чтобы определить, является ли данное поведение государства нарушением его международного обязательства, нужно знать, является ли по своей форме данное обязательство обязательством "поведения" или "средств" или, напротив, обязательством "результата".

20/ Эта терминология, употребляемая в системах внутреннего права, и, в особенности в системах, вытекающих из Римского права, часто употребляется и в международном праве. Следует, тем не менее, заметить, что, хотя бесспорен тот факт, что в международном праве существуют обязательства, относящиеся соответственно к двум упомянутым категориям, существует опасность путаницы при слишком точном уподоблении различия и характеристик, даваемых по этому поводу этой юридической системой, характеристикам, которые известны в плане подобного различия в системах частного права и которые логически находятся под влиянием факторов, присущих этим другим юридическим системам. Другими словами, если в большинстве случаев обязательство, которое является обязательством "поведения" или "средств" в смысле международного права, является таковым и в смысле гражданского права, однако не всегда дело обстоит таким образом; и это относится также к так называемым обязательствам "результата".

21/ Различие между этими двумя типами обязательств в международном праве было высказано впервые в ясных терминах Д. Донати, который сформулировал по этому поводу общий принцип. (D. Donati, *I Trattati nel diritto costituzionale*, Turin, UTET, 1906, vol. I, p. 343 et suiv.). Оно было уже косвенно установлено Г. Триппелем там, где он подчеркивает различие между непосредственно предписанным внутригосударственным правом и международно необходимым внутригосударственным правом. (H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899, p. 299). Это же различие вытекает также из раздела работы Д. Ануилотти, о котором говорится в сноске 23.

3) С учетом этих замечаний, Комиссия сочла необходимым провести различие в этой главе проекта между нарушением так называемых международных обязательств "поведения" или "средств" и нарушением так называемых обязательств "результата". При этом может возникнуть вопрос, и ряд членов Комиссии это отметили, не создает ли подобное различие некоторую неуверенность, поскольку определение данного обязательства в качестве обязательства "поведения" или "средств" или в качестве обязательства "результата", по их мнению, не всегда легко сделать на практике. Например, в некоторых странах Европейского совета возник вопрос о том, налагает ли или нет Европейская конвенция об охране прав человека и основных свобод 1950 года на своих участников обязательства "поведения", и в данном случае обязательство издавать определенное законодательство. Возможно также, что внутри системы норм, регулирующих какой-либо институт международного права, обязательства "поведения" или "средств" фигурируют наряду с другими обязательствами, имеющими характеристики обязательства "результата". Так например, общие правила о мирном проходе в территориальных водах, изложенные в статье 14 Конвенции о территориальных водах и прилегающей зоне, заключенной в Женеве 29 апреля 1958 года, определены в терминах обязательств "результата" скорее, чем "поведения" или "средств". Это не мешает говорить в той же статье об обязательстве "поведения" или "средств" в отношении особого случая мирного прохода в территориальных водах подводных лодок, обязанных идти на поверхности под национальным флагом.

4) Действительно, существуют случаи, когда могут возникнуть проблемы толкования. Но, если в одном из этих случаев возникает международный спор по вопросу о том, относится ли международное обязательство к тому или иному типу, совершенно очевидно, что разрешение этого вопроса будет входить в компетенции правомочных инстанций международного права. Возможность появления в отдельных случаях частных проблем толкования, впрочем второстепенных, не представляет сама по себе, по мнению Комиссии, достаточного основания для того, чтобы исключить из проекта различие между двумя типами указанных международных обязательств, учитывая, что подобное различие лежит в основе определения того, как нарушение международного обязательства осуществляется в том или ином случае 22/. Нормативная и практическая

22/ Однако в целях определения условий, в которых происходит нарушение международного обязательства, следует принимать во внимание не только это различие. В последующей статье этой главы проекта Комиссия предполагает учитывать разницу между случаем, когда нарушение международного обязательства выражается простым поведением государства, и случаем, когда это нарушение проявляется лишь тогда, когда к поведению государства добавляется внешнее событие, которое это государство должно было предотвратить (противоправное деяние, связанное с событием).

важность различия между обязательствами "поведения" или "средств" и обязательствами "результата" для кодификации общих правил, регулирующих международную ответственность, проявится особым образом во время рассмотрения различных проблем, относящихся к определению момента и продолжительности нарушения международного обязательства, другими словами того, что называется *tempus commissi delicti*, что Комиссия намерена сделать в рамках последней статьи этой главы проекта.

5) Признание существования двух различных типов международных обязательств в зависимости от их формы, а также важности их различия для определения, когда и как происходит нарушение международных обязательств обоих этих типов, вовсе не означает необходимости определения в настоящем проекте статей критериев для установления, в каких случаях международное право должно налагать на государства обязательства "поведения" или "средств" и в каких случаях оно должно ограничиваться обязательствами "результата". Именно на ступени формирования "первичных" норм международного права этот юридический порядок представляет в некотором роде идеальный выбор между случаями, в которых он должен ограничиваться требованием от государства фактического осуществления определенного результата при соблюдении суверенной свободы государства в том, что касается средств его достижения, и случаями, когда цель, которую он преследует, обязывает его требовать от государства конкретно определенного поведения. На настоящем этапе важно отметить, что условия нарушения международного обязательства изменяются в зависимости от того, требуют ли данное обязательство от государства конкретно определенной деятельности или ограничивается требованием обеспечить определенный результат, оставляя ему возможность выбора средств.

6) Статья 20 проекта касается только нарушений международных обязательств, выполнение которых требует от государства использования конкретно определенных средств. Речь, следовательно, идет о том, чтобы определить в данной статье, в каких условиях нарушение международного обязательства налицо в случаях, когда оно требует от государства каких-либо действий, которые это обязательство конкретно определяет, или воздерживаться от таковых. Этот тип обязательств часто встречается в международном праве в области, где требуемые действия государства должны осуществляться в плане прямых межгосударственных отношений. Напротив, обязательства "результата", нарушение которых является объектом статьи 21 проекта, преобладают там, где требуется именно обеспечение положения в рамках системы внутреннего права государства. Отсюда вполне естественно, что международное право соблюдает свободу государства и лишь указывает ему результат, который необходимо обеспечить, оставляя ему в то же время возможность выбора средств для его обеспечения 23/. Тем не менее

23/ Эта характеристика международных обязательств была освещена Д. Анцилотти, "La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers", Revue générale de droit international public, Paris, 1906, т. XIII, № I, стр. 26. "Именно поэтому", добавляет он, "государство, в большинстве случаев, совершает меньше действий, предписанных ему международным правом, чем действий, которые оно свободно выбирает в качестве наиболее соответствующих выполнению его обязательства перед другими государствами". См. также того же автора, Teoria generale della responsabilità della Stato nel diritto internazionale, réimpr. dans S.I.O.I., Opere di Dionisio Anzilotti, II, Scritti di diritto internazionale pubblico, Padoue, CEDAM, 1956, t. Ier, p. 117.

в этом случае иногда случается, что международное право проникает некоторым образом в сферу государства, чтобы потребовать конкретно определенного поведения того или иного компонента его государственного механизма. Совершенно очевидно, что обязательства "поведения" или "средств" чаще предусматриваются международным договорным правом, чем обычным правом.

7) Конкретно определенное поведение, которое требуют от государства некоторые международные обязательства, может быть активным поведением, также как и бездействием. Оно может касаться различных сфер государственной деятельности. Случается, например, что международные обязательства требуют действия или бездействия законодательных или скорее нормативных органов государства: действие, состоящее в принятии или отмене определенной нормы, каковыми бы ни были ее форма или наименование (закон, декрет, постановление и т.д.) или наоборот в том, чтобы не принимать и не отменять некоторые определенные нормы. Но имеются также международные обязательства, которые предусматривают, что конкретно определенное действие или бездействие, требуемое от государства, должно быть выполнено исполнительными или судебными органами. Требуемое действие или бездействие может, кроме того, быть юридического, также как и чисто материального характера.

8) Но в связи с установленным выше различием не следует забывать тот факт, что любое международное обязательство преследует какую-либо цель или, если требуется, результат, включая так называемые обязательства "поведения" или "средств". И наоборот, любое международное обязательство требует от государства определенного поведения, даже в случае так называемых обязательств "результата". Отличие первого типа обязательств от второго заключается не в том, что обязательства "поведения" или "средств" не преследуют какую-либо цель или желаемого результата, но в том, что такая цель или результат должны быть достигнуты действиями, поведением или средствами, "конкретно определенными" самим международным обязательством; иначе дело обстоит с так называемыми международными обязательствами "результата". Именно в этом состоит основной отличительный критерий для того, чтобы международное обязательство могло быть квалифицировано в качестве обязательства "поведения" или "средств". Например, провозглашение того, что государства должны разрешать свои международные споры "мирными средствами", как это сделано в статье 33 Устава Организации Объединенных Наций, недостаточно для того, чтобы квалифицировать подобное обязательство в качестве обязательства "поведения" или "средств". В действительности, как отмечает та же статья, государства остаются свободными выбирать то "мирное средство", которое они считают наиболее приемлемым для урегулирования возникшего между ними спора. С другой стороны, конкретное определение требуемой деятельности, вследствие чего международное обязательство должно быть квалифицировано в качестве обязательства "поведения" или "средств", может иметь различную степень точности. Возможно, например, что международное обязательство уточняет, что государство должно принять "закон", но также возможно, что обязательство требует от государства принятия "законодательных мер". В этом последнем случае, например, обязательство, будучи обязательством

"поведения" или "средств", оставляет, тем не менее, государству некоторую свободу выбора, позволяющую ему действовать либо путем принятия собственно закона, либо другим нормативным путем, свойственным его правовой системе. Содержание принимаемого нормативного акта также может быть иногда определено во всех деталях, в других же случаях просто указано в более общем виде. Очевидно, например, что имеются различия между международными обязательствами, которые налагаются на государства-участников конвенции "единообразного права" и обязательствами, которые изложены в Женевских конвенциях 1949 года по гуманитарному праву в отношении наказания за злоупотребления и деяния, совершенные в нарушение Конвенций, а именно: "Высокие договаривающиеся стороны обязуются принимать любые необходимые законодательные меры для определения соответствующей меры наказания, применяемой к лицам, совершившим или отдавшим приказ совершить то или иное серьезное нарушение настоящей Конвенции, определенное в следующей статье" 24/. Однако несомненно, что как в первом, так и во втором случае речь идет о международном обязательстве "поведения" или "средств", так как деятельность, требуемая от государства, всегда конкретно определена как деятельность, состоящая в определении "норм".

9) Тот факт, что международные обязательства, определяемые как обязательства "поведения" или "средств", требуют от государства конкретно определенных действий или бездействий того или иного органа государственного аппарата — другими словами, тот факт, что эти обязательства проникают в некотором роде в область внутренней компетенции государств для того, чтобы указать, как они должны выполнять данное обязательство, отнюдь не означает, что последствия выполнения обязательств этого типа проявляются лишь в области внутренней компетенции государства. Напротив, как отмечается выше в пункте 6 комментария к настоящей статье, обязательства этого рода присущи в основном области прямых межгосударственных отношений. Таким образом, обязательство "поведения" или "средств", как, например, обязательство, предусматривающее, чтобы вооруженные силы или силы полиции какой-либо страны не проникали на территорию другой страны без ее согласия, должно вызывать свои последствия не в сфере внутренней компетенции государства, но полностью в сфере прямых межгосударственных отношений. Так же обстоит дело, например, в отношении обязательства "поведения" или "средств", касающегося форм мирного прохода подводных лодок в территориальных водах другого государства. В принципе, необходимо отметить, что область, в которой международное обязательство "поведения" или "средств" имеет свои последствия, зависит в конечном итоге от международного правового интереса, который данное обязательство предназначено охранять; международные обязательства "поведения" или "средств" могут существовать в любой сфере международного права. Они не являются исключительной привилегией определенной сферы международного права, даже если фактически этот тип международных обязательств чаще встречается в одних сферах, чем в других. Во всяком случае тот факт, что последствия обязательства проявляются внутри государства, либо непосредственно в межгосударственном плане, никоим образом не затрагивает вопроса о том,

24/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 75, p. 63, 117, 237 et 387.

когда и как происходит нарушение этого типа международных обязательств. В обоих случаях осуществление нарушения устанавливается одинаковым образом.

10) Так называемые международные конвенции "единообразного права" дают один из наиболее типичных примеров обязательств, требующих конкретно определенную деятельность "законодательных" органов государства. Эти обязательства, как уже отмечалось, не ограничиваются указанием на то, что государство должно осуществлять деятельность в законодательной области. Они определяют также, каким должно быть точное содержание требуемого законодательства. Как правило, государство должно, согласно этим обязательствам, воспроизвести в своем законодательстве текст единообразного закона, прилагаемого к международной конвенции, о которой идет речь. Например, согласно пункту 1 статьи 1 Гаагской конвенции от 1 июля 1964 года о единообразном законе о международной купле-продаже товаров: "Каждое Договаривающееся Государство обязуется ввести в свое законодательство согласно своей конституционной процедуре не позднее дня вступления для него в силу настоящей Конвенции единообразный закон о международной купле-продаже товаров ..., составляющий Приложение I к настоящей Конвенции" 25/. В Гаагских конвенциях о международном частном праве, в некоторых международных конвенциях о труде, в некоторых международных соглашениях по санитарным вопросам, в положениях, выработанных некоторыми международными организациями и учреждениями, и т.д. содержатся аналогичные формулировки. Классический пример можно найти в статье 24 Конвенции, устанавливающей окончательный статус Дуная, принятой в Париже 23 июля 1921 года, которая определенно предусматривает, что Комиссия по Дунаю выработает правила судоходства и полицейского надзора и что "каждое государство введет данные правила в силу на своей территории законодательным или административным актом" 26/.

11) Примеры международных обязательств, требующих выполнения определенных мер в законодательной области, могут быть также найдены в международных конвенциях, преследующих другие цели. Согласно пункту 1 статьи 10 Австрийского государственного договора от 15 мая 1955 года Австрия, в частности, обязуется кодифицировать принципы, установленные в статьях 6, 8 и 9 Договора и ввести их в силу 27/. И напротив, согласно этому же пункту от Австрии требуется отменить или изменить все законодательные или административные акты, принятые в период между 5 марта 1933 года и 30 апреля 1945 года, которые несовместимы с принципами, провозглашенными в статьях 6, 8 и 9 Договора 28/. Согласно пункту 1 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года: "Каждое

25/ Nations Unies, *Registre des textes des conventions et autres instruments relatifs au droit commercial international*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.71.V.3), p. 63.

26/ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 173.

27/ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 217, p. 302.

28/ Там же.

государство-участник должно принять эффективные меры для ... исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечиванию расовой дискриминации всюду, где она существует" 29/. Подобным образом статья 3а Конвенции 1960 года о борьбе с дискриминацией в области образования предусматривает, что государства обязуются "отменить все законодательные и административные положения ..., устанавливающие дискриминацию в области образования" 30/.

12) Наряду с международными обязательствами, требующими конкретно определенной деятельности законодательных органов, международному праву известны также обязательства, согласно которым конкретно определенное активное поведение требуется от исполнительных органов государства. В качестве примера можно привести особые обязательства о сдаче оружия и другого снаряжения, сдаче или потоплении кораблей, демонтаже фортификационных сооружений, которые так часто встречаются в мирных договорах. Так в статье 115 Версальского договора предусматривается снос укреплений, военных строений и портов на острове Гелиголанд "усилиями и за счет германского правительства" 31/. В статьях 145 и 195, а также других статьях части V Версальского договора 32/, а также в статьях 40, 41 и 42 Мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года 33/ и в аналогичных положениях других мирных договоров, заключенных в конце Второй мировой войны, можно найти примеры международных обязательств, требующих конкретного действия от исполнительных органов государства. Положения, включенные в некоторые договоры и обязывающие их участников прибегать к конкретно определенным средствам (переговоры, посредничество, примирение, арбитраж, юридическое урегулирование) для урегулирования споров, касающихся применения или толкования положений договора, могут также быть приведены в качестве примеров международных обязательств, требующих определенного активного поведения исполнительных органов государства.

13) Существуют, наконец, международные обязательства, согласно которым требуемые конкретно определенные действия должны быть выполнены судебными органами государства. Типичные примеры международных обязательств, требующих конкретно определенного действия судебных органов, можно найти в положениях мирных договоров, которые, как например, Приложение XVII А Мирного договора с Италией 1947 года, обязуют компетентные органы пересмотреть некоторые решения и указы призовых судов. Другие примеры можно найти в некоторых международных конвенциях о компетенции судов, признании иностранных судебных решений или судебной помощи, например, в пункте 1 статьи 2 и в статьях 31 и 32 Брюссельской конвенции от 27 сентября 1968 года о компетенции судебных органов и выполнении решений по гражданским и торговым делам 34/.

29/ Ibid., vol. 660, p. 219.

30/ Ibid., vol. 429, p. 99.

31/ G.F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de Traités, Troisième Série, Leipzig, Weicher, vol. XI, p. 429.

32/ Ibid., p. 439, 463-464; и след.

33/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 49, p. 21 et 22.

34/ Journal officiel de la République française, Lois et décrets, 19 января 1973 г., p. 677 и 680.

14) Специально определенным поведением, требуемым от государства в соответствии с международным обязательством, может также явиться, как это отмечалось выше в пункте 7 комментария к настоящей статье, бездействие. И опять же рассматриваемое поведение может касаться как законодательных, так и исполнительных и судебных органов государства. Примером международного обязательства, требующего от государства не отменять определенные законы, могут послужить пункты 1 и 2 статьи 10 уже упоминавшегося Австрийского государственного договора. Согласно положениям, изложенным в этих пунктах, Австрия обязуется сохранять в силе законы, уже принятые с целью ликвидации остатков нацистского режима, а также закон от 3 апреля 1919 года относительно Габсбургско-Лотарингского дома 35/.

15) Поведение, выражающееся в бездействии исполнительных органов, также конкретно требуется некоторыми международными обязательствами. Многие международные обязательства требуют, чтобы административные органы и, в частности, полицейские власти не проникали в некоторые помещения, пользующиеся специальной защитой, такие как помещения дипломатических миссий, консульств или штаб-квартиры международной организации (см., например, пункт 1 статьи 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года) 36/, или чтобы эти власти воздерживались от ареста или задержания определенных лиц, пользующихся специальной защитой (см., например, статью 29 той же Венской конвенции) 37/. В соответствии с обязательством, накладываемым общим международным правом на полицейские и вооруженные силы всех стран, они не вправе проникать на территорию другой страны без согласия последней, производить там аресты и т.д. Международное право запрещает также самолетам какого-либо государства проникать в воздушное пространство другого государства без согласия последнего. Иногда в мирных договорах даже предусматривается специальное обязательство не размещать и не концентрировать вооруженные силы в определенном районе территории, принадлежащей государству. Хорошо известным примером такого типа обязательства является статья 43 раздела III части III Версальского договора, которая запрещала Германии содержать или концентрировать вооруженные силы и проводить военные маневры на левом берегу Рейна и на правом берегу к западу от линии, проходящей в 50 километрах от реки 38/.

16) В других случаях от судебных властей государства в соответствии с международным обязательством специально требуется не осуществлять свою юрисдикцию в отношении иностранных государств, некоторых из их органов или в отношении некоторых категорий споров и т.д. Так например, пункт 1 статьи 43 Венской конвенции о консульских сношениях от 1963 года запрещает судебным властям государства осуществлять свою юрисдикцию в отношении консульских чиновников за деяния, совершенные при исполнении консульских обязанностей 39/. Согласно

35/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 217, p. 302.

36/ Ibid., vol. 500, p. 107.

37/ Ibid., p. 111.

38/ G.F. de Martens, éd., op. cit., p. 359-360.

39/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 299.

пункту 3 статьи II Нью-Йоркской конвенции от 10 июня 1958 года о признании и выполнении решений иностранных арбитражных органов, на суд договаривающегося государства, который занимается рассмотрением спора по вопросу, в отношении которого стороны заключили конвенцию об арбитраже, накладывается обязательство воздерживаться от осуществления юрисдикции и направлять стороны в арбитраж, если одна из них попросит об этом 40/. В других международных конвенциях предусматривается обязательство временно приостанавливать действие некоторых решений на время параллельного разбирательства этого дела в другом государстве.

17) Обычно международные конвенции ясно оговаривают специально определенную деятельность тех или иных органов государственного аппарата, которую они требуют. Однако в ряде случаев в некоторых конвенциях не формулируется определенно или упоминается лишь частично требование о конкретно определенной деятельности, но это требование, тем не менее, вытекает из контекста данной конвенции. Так обстоит дело, например, в статьях 1 и 2 Международной конвенции о труде № 55 об обязательствах судовладельца в случае болезни, травмы или смерти моряков, или в статье 2 Международной конвенции о труде № 112 о минимальном допустимом возрасте для подземных работ в шахтах и рудниках. Формуляры, направляемые государствам в связи с соблюдением положений данных конвенций, подтверждают, что они требуют определенную "законодательную" деятельность со стороны государств-участников данных конвенций 41/. Квалификация договорного обязательства в качестве обязательства "поведения" или "средств", а не в качестве обязательства "результата" может таким образом быть результатом толкования. Совершенно очевидно, что в случае обычных международных обязательств подобная квалификация возможна только в результате нормального процесса, согласно которому существование и содержание любого обычного правила установлены в международном праве.

40/ Там же, vol. 330, p. 41.

41/ Например, в формуляре, направленном в связи с Международной конвенцией о труде, касающейся ответственности судовладельца (болезни и несчастные случаи с моряками), содержится следующее указание: "Перечислите законы и административные акты и т.д., проводящие в жизнь положения данной конвенции. Копии этого законодательства приложите к докладу ...". В ответе на вопрос, заданный по этому поводу правительством Соединенных Штатов, Международное бюро труда сообщило 13 ноября 1950 года, что "компетентные органы Международной организации труда считают, что вопрос о том, действительно ли необходимо особое законодательство для того, чтобы придать силу положениям данной конвенции, решается каждым членом Организации в свете его конституционной практики и национального права. Ссылка на конституционную практику касалась, очевидно, случаев, когда в силу данной практики ратификация какой-либо конвенции автоматически вводит в "национальное право" положения Конвенции, что в действительности придает акту ратификации также и значение акта внутреннего законодательства. См. Bureau international du Travail, Le Code international du Travail, 1951, vol. I, p. 975.

18) В только что рассмотренных гипотезах, которые, несмотря на их разнообразие, все характеризуются тем фактом, что международное обязательство, о котором идет речь, требует от государства специально определенного поведения: действия или бездействия, последствия этой формы обязательства, в том что касается определения наличия возможного нарушения, очевидны. Всегда может случиться, что в том или ином случае могут возникать трудности установления фактического поведения органов государства и всегда могут возникать вопросы в отношении проверки точного содержания лежащего на государстве обязательства. Однако, напротив, не придется сомневаться в отношении вывода о том, что, когда точно установленное действие или бездействие не соответствует поведению, которое конкретно требуется от органа, допустившего действие или бездействие, имеет место непосредственное нарушение обязательства, о котором идет речь, причем для констатации этого не требуется какого-либо другого условия. На констатацию этого не может влиять тот факт, что несоответствие действительного поведения должному повлекло или не повлекло за собой конкретные вредные последствия. Если, например, международная конвенция обязывает государство, как это делает Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, утвержденный Генеральной Ассамблеей 16 декабря 1966 года, в пункте 3 статьи 10, "санкционировать законом" запрещение применения труда детей и подростков "в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию" ^{42/}, то это обязательство нарушается уже тем фактом, что закон, который предусматривает наказание за подобные действия, не был издан, даже если не было установлено ни одного конкретного случая использования детей на указанных работах в данной стране. Аналогичным образом, если какая-либо конвенция, как, например, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (пункт 1с статьи 2), упоминаемая выше, обязует государство отменить все законодательные положения, которые могут привести к подобной дискриминации, то это обязательство нарушается уже тем фактом, что рассматриваемые положения не были отменены даже там, где они никогда бы не применялись в действительности или не могли применяться в будущем.

19) Практика государств и международная судебная практика подтверждают обоснованность сделанного вывода. Из практики государств и из международной судебной практики явствует, что в том случае, когда международное обязательство требует от государства конкретно определенную деятельность, действие или бездействие со стороны одного из его органов, деятельность какого-либо государственного органа, не соответствующая требуемой от него деятельности, является ни чем иным, как нарушением обязательства. Нельзя найти более точную принципиальную формулировку этого вывода, чем та, которую швейцарское правительство дало в ответе на подпункт 1 пункта III запроса об информации, направленного государствам Подготовительным комитетом Конференции по кодификации 1930 года, где можно читать: "Неиздание закона может само по себе повлечь международную ответственность

^{42/} Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Дополнение № 16 (A/6316), стр. 53. французского текста.

государства, если соглашение, в котором это государство участвует, определенно обязует договаривающиеся стороны принять определенные законодательные меры. И наоборот, при отсутствии договорного положения подобного рода, ответственность государства возникает не в силу факта неиздания какого-либо закона, а в силу того факта, что государство не в состоянии выполнить какими бы то ни было средствами свои международные обязательства" 43/. Различие между двумя видами нарушения международного обязательства, связанными соответственно с различными формами обязательства, четко подчеркивается в этом ясном изложении позиции. В том, что касается, в частности, гипотезы, на которую ссылается эта статья, правительство Швейцарии ясно заявило, что, когда международное обязательство конкретно требует от государства принятия определенной меры, и в данном случае принятия закона, простой отрицательный факт непринятия такой меры сам по себе является нарушением данного международного обязательства и, если никакие другие обстоятельства не препятствуют этому, влечет за собой ответственность государства.

20) Применение изложенного таким образом принципа на практике также не вызывает сомнений. С этой точки зрения особенно интересно рассмотреть случаи, в которых речь идет о нарушении некоторых международных конвенций в области труда, например, когда одно из государств, ратифицировав конвенцию, не издало требуемых этой конвенцией законодательных положений или, что еще важнее, не отменило законы, отмены которых требовала конвенция. Например, "Доклад Комиссии, учрежденной в силу статьи 26 Устава Международной организации труда для рассмотрения жалобы, представленной правительством Ганы, по вопросу о соблюдении правительством Португалии Конвенции (№ 105) об отмене принудительного труда, 1957 год", ясно указывает, в частности, на то, что международные обязательства, налагаемые некоторыми конвенциями на государства, требуют официальной отмены того или иного законодательного положения и что для целей применения конвенции нельзя считать удовлетворительной "ситуацию, в которой несовместимое с требованиями конвенции законодательное положение сохраняется, но считается вышедшим из употребления" или фактически отмененным. И Комиссия подчеркнула, что "следовательно необходимо полное соответствие закона требованиям конвенции", даже если самого по себе закона недостаточно,

43/ Подпункт 1 пункта III запроса об информации Подготовительного комитета был сформулирован следующим образом:

"Возникает ли ответственность государства в следующих случаях: если государство принимает законодательные положения, несовместимые с правами, предоставленными по договору другим государствам или его другими международными обязательствами? Если государство пренебрегает принятием законодательных положений, необходимых для выполнения обязательств, налагаемых на него договором или другими международными обязательствами?"

Именно в ответе на этот второй вопрос правительство Швейцарии высказало мнение, изложенное выше. См. Société des Nations, Conférence pour la codification du droit international. Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence: t. III. Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers (document C.75 M. 69. 1929.V), Genève, 1929, p. 25 et 29.

поскольку необходимо еще, "чтобы закон полностью и точно применялся на практике" 44/. В "Докладе Комиссии, учрежденной в силу статьи 26 Устава Международной организации труда для рассмотрения жалобы, представленной правительством Португалии по вопросу о соблюдении правительством Либерии Конвенции (№ 29) о принудительном труде от 1930 года" подчеркивается, что Комиссия, занимавшаяся расследованием этого дела, разделила мнение Комиссии, которая занималась рассмотрением вышеуказанной жалобы. Применяя статью 23 Конвенции, которая обязывает компетентные органы государства "принять полные и точные положения об использовании принудительного или обязательного труда", и ясно ссылаясь на нее, Комиссия заключила, что: "до 31 августа 1961 года, даты представления жалобы, законодательство Либерии не соответствовало возложенному на это государство, в соответствии с Уставом Организации, обязательству придать силу положениям Конвенции юридически и практически, а также отдельным положениям статей 23-25 Конвенции" 45/.

21) В других конкретных случаях предметом спора между государствами являлось не невыполнение определенного обязательства о принятии или отмене какого-либо законодательного положения, а несоблюдение столь же определенного обязательства совершить некоторое действие административного характера или главное воздержаться от такого действия; таково, например, обязательство, запрещающее проникать в помещение дипломатической миссии или в частные апартаменты иностранного дипломатического агента 46/, или в помещение иностранного консульства 47/. В других случаях спор был вызван невыполнением обязательства, обеспечивающего иммунитет дипломатических агентов от юрисдикции 48/. Во всех этих случаях применяемый основной принцип был одинаков, а именно: поведение какого-либо административного или судебного органа, отличающееся от поведения, которое конкретно требовалось по международному обязательству рассматривалось как непосредственное нарушение данного обязательства.

44/ В состав Комиссии по расследованию входили гг. П.Рюеггер, Э.Арманд-Угон и И.Форстер. См. Bureau international du Travail, Bulletin officiel, vol. XIV, No 2, supplément II, апрель 1968, пункт 716, p. 247.

45/ В состав Комиссии по расследованию входили гг. Э.Арманд-Угон, Т.П.П. Тоонетиллеке и Е. Кастрен. См. Bureau international du Travail, Bulletin officiel, vol. XLVI, No 2, supplément II, avril 1963. Статья 25 Конвенций дополняет статью 23, требуя, чтобы закон предусматривал меры наказания за незаконное использование принудительного или обязательного труда.

46/ См. по этому вопросу случай, приведенные G.H. Hackworth, Digest of International Law, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1942, vol. IV, p. 562 и далее.

47/ См. G.H. Hackworth, op.cit., vol. IV, p. 716 и далее; A.Ch.Kiss, Répertoire de la pratique française de droit international public, Paris, C.N.R.S., 1965, vol. III, p. 408 и далее; S.I.O.I.-C.N.R., La prassi italiana di diritto internazionale, Dobbs Ferry (N.Y), Oceana, 1970, première série (1861-1887), vol. I, p. 469 et 470.

48/ См. случай, приведенные G.H. Hackworth, op.cit., vol. IV, p. 533 и далее; A.Ch. Kiss, op.cit., vol. III, p. 340 и 341; S.I.O.I.-C.N.R., op.cit., vol. I, p. 384 и далее.

22) Позиции авторов научных трудов, которые изучали рассматриваемый здесь вопрос, совпадают с теми, которые вытекают из логики принципов и были подтверждены практикой государств и международной судебной практикой. Г. Трипель из установленного им в отношении возможного влияния международного права на внутригосударственное право различия сделал определенный вывод о том, что, когда норма международного права или договор обязывает государство принять определенный закон, непринятие или отмена такого закона являются нарушением международного права или договора: это имеет место даже в том случае, если, несмотря на непринятие или отмену внутригосударственного закона, обязательного по международному праву, государство могло "эффективно осуществить то, что можно или должно было осуществить, согласно этому закону", и предполагало это сделать 49/. Позднее ряд авторов более подробно изучали этот вопрос и доказали очевидность воздействия формы международно-го обязательства на определение наличия нарушения данного обязательства. Авторы доказали, что там, где обязательство требует от государства какого-либо поведения, будь то действие или бездействие, "которое обязательно должно осуществляться в определенных формах и определенными органами", всякое поведение государства, которое не соответствует конкретно требуемому поведению, составляет само по себе "прямое нарушение существующего международного юридического обязательства" таким образом, что, "если все остальные необходимые условия выполнены, то налицо международно-противоправное деяние" 50/.

49/ Triepel, op.cit., p.299

50/ См. R.Ago, "La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale", Archivio di diritto pubblico, 1938, vol.III, fasc.2, p.231 и далее и; "Le droit international", Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1939-II, Paris, Sirey, 1947, t.68, p. 508 и далее. См. также особенно G.Morelli, Nozioni di diritto internazionale, 7ème éd. Padova, CEDAM, 1967, p. 332; P. Reuter, La responsabilité, Droit international Public (cours), Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955-56, p. 56 и далее; A.P. Sereni, Diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1962, vol. III, p. 1533 и далее. Для анализа аспектов вопроса, связанного с законодательной деятельностью государства, см. Ch. De Visscher, La responsabilité des Etats à raison des dommages subis par des étrangers, dans Bibliotheca Visseriana, Leyde Brill, II, 1924, p. 97; E. Vitta, La responsabilità internazionale dello stato per atti legislativi, Milan, Giuffrè, 1953, p.87 и далее; A.S. Bilge, La responsabilité internationale des Etats et son application en matière d'actes législatifs, Istanbul, Taitouris, 1950, p. 101 и далее.

23) Учитывая предыдущие замечания, Комиссия считает, что, когда международное обязательство требует от того или иного органа государственного аппарата конкретно определенного поведения, данное обязательство будет выполнено в том случае, когда конкретно определенное поведение, требуемое обязательством, будет принято; в противном случае можно сделать вывод о его нарушении. В этой связи статья 20 гласит, что нарушение государством международного обязательства, предусматривающего специально установленное поведение государства, налицо, когда фактическое поведение этого государства не соответствует поведению, предусмотренному этим обязательством. Таким образом, ясно определяется принцип, согласно которому в международном праве нарушение обязательства "поведения" или "средств" происходит вследствие несоответствия фактического поведения предусмотренному поведению.

24) Комиссия считает, что в формулировке статьи следует говорить о "специально установленном" поведении, с тем чтобы лучше выявить сам тип международных обязательств, о которых идет речь в статье, так как для того, чтобы определить международные обязательства в качестве обязательств "поведения" или "средств", недостаточно, чтобы обязательство требовало от государства безразлично каким образом установленного поведения. Напротив, необходимо, чтобы подобное определение было четким, другими словами, чтобы обязательство определяло "конкретно" то, что требуется от того или иного органа государственного аппарата. Комиссия также считает предпочтительным использовать широкий термин "поведение", чем двойной термин "действие или бездействие", так как существуют случаи, когда, например, обязательство требует от государства воздерживаться от специально установленной "практики", когда поведение, принятое государством в нарушение данного обязательства, состоит скорее в "серии" однородных действий, чем в особом действии. Наконец, Комиссия заключила, что формулировка "когда поведение этого государства не соответствует поведению, предусматриваемому этим обязательством" — формулировка, которая точно следует редакции статьи 16 проекта, — наиболее соответствует для определения того, когда можно сделать вывод об осуществлении нарушения обязательства "поведения" или "средств". Эту формулировку Комиссия предпочла другим, типа "в силу простого факта поведения, отличного от того, которое конкретно требовалось", так как, по мнению Комиссии, она с наибольшей точностью выражает мысль о том, что выбранное поведение может, так сказать, неполностью соответствовать требуемому поведению, хотя при этом, тем не менее, нельзя будет говорить о нарушении обязательства. Действие или бездействие государства могло бы, например, идти дальше самих требований обязательства. В подобном случае, если бы требования обязательства были полностью удовлетворены простым фактом поведения государства, конечно, нельзя было бы видеть в этом нарушение обязательства, о котором идет речь.

Статья 21

Нарушение международного обязательства, предусматривающего обеспечение определенного результата

1. Нарушение государством международного обязательства, предусматривающего обеспечение свободно избранным им средством определенного результата, налицо, если избранным поведением данное государство не обеспечивает результат, предусмотренный указанным обязательством.

2. Если поведение государства создало ситуацию, не соответствующую результату, предусмотренному международным обязательством, но из указанного обязательства следует, что этот результат или эквивалентный результат может, тем не менее, быть обеспечен последующим поведением государства, нарушение обязательства налицо лишь в том случае, если это государство не обеспечивает также своим последующим поведением предусмотренный этим обязательством результат.

Комментарий

1) Цель статьи 21 заключается в том, чтобы установить, каким образом сделать вывод о нарушении международного обязательства, которое лишь требует от государства, имеющего соответствующие возможности, обеспечения определенного результата, предоставляя ему самому выбирать средства его достижения. Такие обязательства, называемые обязательствами "результата", значительно чаще встречаются в международном, чем во внутригосударственном праве, и это вызвано прежде всего особой природой субъектов международного права. Как подчеркивается в комментарии к статье 20, действие положений международного права на деле зачастую ограничиваются, особенно в тех случаях, когда они должны быть осуществлены внутри государства, внешними границами государственного аппарата; международные обязательства такого рода ограничиваются чаще всего, вследствие стремления к соблюдению внутренней свободы государства, тем, что требуют от него обеспечения определенного результата, не требуя, однако, чтобы такой результат был достигнут через посредство действий или бездействия, специально установленных в этих обязательствах.

2) Таким образом международные обязательства "результата" не требуют от государства конкретно определенного поведения или, иными словами, поведения специально назначенных государственных органов. Поэтому всегда существует возможность провести, внутри большой и неоднородной системы, которые представляют собой так называемые международные обязательства "результата", дополнительные различия в зависимости от изменяющейся степени допустимости, которую предусматривают эти обязательства в отношении достижения требуемого ими результата. Такая допустимость может выражаться прежде всего в первоначальной свободе выбора. Имеются случаи, когда международные обязательства не содержат какого бы то ни было указания, на средства, которые может использовать государство для обеспечения предусмотренного результата, однако встречаются также случаи, когда обязательство, не требуя использования

конкретно определенного средства, высказывает, тем не менее, предпочтение в пользу того или иного конкретного средства, подчеркивая, что использование такого средства в целом представляется наиболее целесообразным для достижения результата, которого обязательство требует от государства. Такое различие не имеет последствий, связанных с интересующими нас целями. Во всяком случае, если предоставленная государству свобода действий касается лишь первоначального выбора используемых средств, очевидно, что после того, как этот выбор сделан, либо будет достигнут результат, предусмотренный обязательством, либо произойдет окончательное нарушение данного обязательства.

3) Однако допустимость в отношении средств, характерная для международных обязательств "результата", проявляется также иногда в предоставлении государству возможности исправить *a posteriori* последствия первоначального поведения, которое привело к положению, противоречащему результату, требуемому обязательством. Таким образом, возможны также случаи, когда международное право требует лишь достижения окончательного результата, не только предоставляя государству свободу первоначального выбора используемых средств, но также позволяя ему, если оно не добивается с помощью выбранного средства нужного результата, обратиться с этой целью к другому средству. Во всех обязательствах, принадлежащих к этой второй группе обязательств "результата", можно увидеть, что государство, первоначальное активное или пассивное поведение которого противоречило результату, требуемому от него обязательством, получает новую возможность выполнить данное обязательство. Иными словами, при определенных условиях, в том случае, когда данный результат еще не стал окончательно невыполнимым в результате первоначального поведения, такие обязательства предоставляют государству возможность исправить первоначально образовавшееся положение и обеспечить, хотя и с опозданием, данный результат, прибегнув в качестве исключительного шага к другому поведению, которое способно исправить последствия первого.

4) В вышеуказанных случаях возможность исправить *a posteriori* отрицательные последствия первоначального поведения государства обычно сочетается с первоначальной свободой выбора средств. Однако так случается не всегда. Бывают другие случаи, когда возможность добиться еще одного результата, соответствующего результату, предусмотренному международным обязательством, исправив за счет использования другого средства временный результат, не соответствующий обязательству, предоставляется государству не только в тех случаях, когда оно пользовалось первоначальной свободой выбора среди различных средств выполнения обязательства. Государство может иметь эту возможность даже в тех случаях, когда вначале оно не имело действительной свободы выбора. В этом случае именно последующая возможность исправлять за счет нового поведения последствия первоначального действия или бездействия, делает очевидной свободу действий, которой располагает государство; именно

эта возможность, которая даже в тех случаях, когда содержание обязательства позволяет сомневаться в этом, ставит это обязательство среди обязательств "результата", а не среди обязательств "поведения" или "средств" 51/.

5) Наконец, существуют также настолько либеральные международные обязательства "результата", что государству предоставляется возможность не только добиться результата, предусмотренного в обязательстве, исправив с помощью нового поведения временные и неприемлемые последствия первоначальной деятельности, но и также выполнить свое обязательство, обеспечив другой, эквивалентный результат. В этом случае предоставляемая государству возможность исправить впоследствии положение, в отличие от предыдущих случаев, предусматривает не только более позднее обеспечение того же результата, но и включает возможность выполнить обязательство, обеспечив результат, рассматриваемый как своего рода эквивалент результата, который первоначальное поведение государство сделало неосуществимым.

6) Прежде всего, для того чтобы показать это на примерах, следует упомянуть о гипотезе, в соответствии с которой из обязательства следует лишь первоначальная свобода выбора средств, используемых для его выполнения. Иногда в самом тексте договора, предусматривающем некоторые обязательства, конкретно подчеркивается, что выбор средств, используемых для выполнения результата, предусмотренного этими обязательствами, предоставляется государству. Например, в статье I4 Договора об учреждении Европейского сообщества угля и стали говорится, что "Рекомендации содержат обязательства в отношении поставленных ими целей, однако предоставляют тем, на кого возложены эти обязательства, возможность выбора средств для достижения этих целей 52/". В пункте 3 статьи I89 Договора о создании Европейского экономического сообщества также говорится, что: "Директивы связывают любое государство-члена обязательствами в отношении требуемого результата, предоставляя внутригосударственным органам свободу в отношении выбора форм и средств 53/". С другой стороны, полная свобода выбора, которой

51/ Довольно редко даже в договорных нормах, возлагающих на государство международные обязательства, конкретно упоминается о предоставляемой ему в определенных случаях возможности на более позднем этапе исправить положение, которое могло создаться вначале в результате действия или бездействия его государственных органов, и которое противоречит результату, предусмотренному в международных обязательствах. Поэтому, обычно лишь путем толкования соответствующего положения на основании всех положений, содержащихся в этой Конвенции, его места в Конвенции и его направленности, или также в свете применимых норм обычного международного права, можно установить, может ли данное обязательство быть выполнено в чрезвычайном порядке в результате другого поведения в том случае, когда первоначальное поведение не выполнило эту задачу.

52/ Организация Объединенных Наций, Сборник Договоров, том 26I, стр. I54. фр. текста.

53/ Там же, том 294, стр. II3 фр. текста.

обладает государство, зачастую вытекает из того факта, что международное обязательство в целом обязует государства, которые оно связывает, принять "все необходимые меры" для обеспечения конкретного результата, никоим образом не уточняя, каковы эти необходимые меры. Так, например, в пункте 1 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года, говорится, что "Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно, всеми возможными способами, проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации ... " 54/. Подобным образом, в области защиты представительных органов других государств в пункте 2 статьи 22 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях подтверждается, что "на государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства", а в статье 29 той же Конвенции содержится положение о том, что "...государство пребывания ... обязано принимать все надлежащие меры для предупреждения таких посягательств на его /дипломатического агента/ личность, свободу и достоинство" 55/. Подобные формулировки можно найти в пункте 3 статьи 31 и в статье 40 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, в пункте 2 статьи 25 и в статье 29 Конвенции 1969 года о специальных миссиях, и в пункте 2а статьи 23 и статье 28 Венской конвенции 1975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.

7) Возможно чаще встречаются случаи, когда признанная за государством свобода выбора косвенно вытекает из того, что международное обязательство лишь определяет результат, который следует обеспечить, и текст, в котором содержится это обязательство, никоим образом не затрагивает вопрос о средствах достижения данного результата. Примерами этому могут служить Европейская конвенция 1950 года 56/ о правах человека и некоторые международные конвенции о труде. Положения того же рода содержатся во многих других документах. Так, например, в конвенционных положениях, в которых государства берут на себя обязательства предоставлять другим государствам режим наиболее благоприятствуемой нации в определенной сфере отношений, обычно указывается лишь поставленная цель, без указания средств ее достижения. Положение, о котором здесь говорится, является нормальным для международных обязательств обычно правового происхождения, а также для договорных

54/ Там же, том 660, стр. 217-219 фр. текста.

55/ Там же, том 500, стр. 109 и III фр. текста.

56/ Статья 1 Конвенции постановляет, что "Высокие договаривающиеся стороны обеспечат каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, изложенные в разделе I настоящей Конвенции". Впрочем, статьи раздела I составлены следующим образом: "Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии" (пункт 1 статьи 4), "Никто не может быть понуждаем к выполнению принудительного или обязательного труда" (пункт 2 статьи 4), "Каждый человек имеет право на свободу и неприкосновенность личности..." (пункт 1 статьи 5) и т.д. (Там же, том 213, стр. 225 и 227 фр. текста). Из этого следует, что государство

международных обязательств, касающихся защиты иностранцев 57/, обязательств, выполнение и нарушение которых представляют собой, кроме того, особые аспекты, которые будут рассмотрены в статье 22 настоящего проекта.

8) В международном праве имеется также достаточно примеров обязательств, которые, не требуя обращения к тому или иному конкретно определенному средству, выражают тем не менее предпочтение в отношении того или иного средства. Например, достаточно обратиться к пункту 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в котором говорится, что "Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется..., чтобы обеспечить постепенное полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер" 58/, или к пункту 2 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым "Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте" 59/. Нет сомнений, что в этих случаях законодательное средство ясно указано в международном плане как являющееся самым обычным и самым уместным для осуществления целей, поставленных данным Пактом, но использование такого средства не предписывается особо и не требуется в качестве исключительной меры; и государство свободно, если оно этого пожелает, использовать другое средство, если оно также позволит ему обеспечить полное осуществление прав человека, предусмотренных вышеуказанными пактами. Все эти примеры, как и примеры, приведенные в предыдущих пунктах комментария к настоящей

56/ (продолжение)

свободно выбрать средства, которые оно считает наиболее рациональными для того, чтобы гарантировать, что человек не будет содержаться в рабстве, что его неприкосновенность личности будет обеспечена и т.д.

57/ Например, в Памятной записке итальянского правительства в связи с делом О фосфатах в Марокко (вступительные примечания) подчеркивалось: "Держава-покровительница имеет свободу выбора этих средств, она может определять их тем способом, который она сочтет наиболее целесообразным для организации государственной администрации протектората; однако необходимо, чтобы эти средства могли обеспечить для иностранцев режим, соответствующий международным конвенциям и признанным правам". См. Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la cour permanente de Justice internationale et de la cour internationale de Justice, изданный под руководством П. Гугенхейма, сérie I, vol. I, Droit international et droit interne, par K. Marek, Genève, Droz, 1961, p. 679.

58/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Добавление № 16 (A/6316), стр. 52 фр. текста.

59/ Там же, стр. 55 фр. текста.

статье входят в рамки случая, когда обязательство во всех случаях предоставляет государству первоначальную свободу выбора средств, используемых для достижения результата, предусмотренного этим обязательством.

9) Другие примеры в свою очередь проиллюстрируют случаи, когда государство может в исключительном порядке выполнить международное обязательство, используя новые средства достижения требуемого результата в том случае, когда первоначальное поведение не позволило обеспечить результат. В этом отношении следует упомянуть прежде всего о случаях, когда такая дополнительная допустимость лишь добавляется к обычной свободе первоначального выбора средств, используемых для обеспечения выполнения обязательства. Как было показано, такая свобода первоначального выбора характерна, например, для большинства международных обязательств в области защиты прав человека. Когда Международный пакт о гражданских и политических правах, устанавливает, что "Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную" (пункт 2 статьи 12), что "Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности" (статья 16), а также что "Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов" (пункт 1 статьи 22) 60/, то из самого объекта этих положений и из формулировки следует прежде всего, что государство свободно принимать меры, которые оно сочтет наиболее целесообразными в данном конкретном случае, для того чтобы обеспечить гражданам эти свободы и права. Строго говоря, оно может даже вообще не принимать мер при условии, что будет обеспечен конкретный результат, т.е. что любые мужчины или женщины, желающие покинуть страну, действительно, смогут свободно это сделать, что за любым гражданином будет признаваться правоспособность, что не будет препятствия в отношении свободы союзов и т.д. Однако из Пакта в целом следует еще один вывод. Например, в том случае, если государство решило выполнить свои обязательства административным путем, возможное отрицательное решение, принятое в отношении права того или иного лица первым органом, который должен был принять решение в отношении этого лица, обычно не делает окончательно невозможным выполнение государством результата, предусмотренного международным обязательством. Этот результат можно будет считать выполненным, даже если потребовалось вмешательство более высокой инстанции, для того чтобы аннулировать решение первого

60/ Там же, стр. 56, 57 и 58.

органа и лицо добилось соблюдения права, которым оно намеревалось воспользоваться лишь благодаря этому последующему действию 61/.

10) В отсутствии какого бы то ни было конкретного положения на этот счет такой вывод может быть сделан из соглашения в целом, из его духа, целей и объекта, и, наконец, из обычных правовых норм, в рамках которых происходит толкование данного соглашения. Возьмем, по-прежнему в качестве примера, пункт 1 статьи III Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), где говорится, что "Договаривающиеся стороны признают, что налоги и другие внутренние сборы ... не следует применять по отношению к импортируемым и национальным товарам с целью защиты национальной промышленности", и пункт 2 этой же статьи, в котором устанавливается, что "товары с территории любой Договаривающейся стороны, импортируемые на территорию любой другой Договаривающейся стороны, не должны облагаться прямо или косвенно налогами и другими внутренними сборами таким образом, чтобы они были выше, чем налоги и сборы, которыми облагаются прямо или косвенно подобные национальные товары" 62/. Никакая ясная оговорка о внутренних средствах защиты не сопровождает эти положения. Но их цель и сама причина их существования заключается в том, чтобы национальные товары не пользовались фактической защитой в ущерб подобным иностранным товарам. От государства-участника соглашения требуется, чтобы оно обеспечило в конечном счете результат, т.е. чтобы иностранные товары не находились в более неблагоприятном положении на внутреннем рынке в силу того, что их цены были бы более высокими вследствие менее благоприятного

61/ В случае существования каких-либо сомнений в отношении обоснованности этого вывода, факт наличия в пункте 1с статьи 4I Пакта положения, касающегося исчерпания внутренних возможностей, является достаточным для того, чтобы их рассеять. Аналогичный вывод можно сделать естественно в отношении всех обязательств, предусмотренных в конвенциях, которые содержат конкретные положения такого рода, как, например, Конвенция 1950 года о защите прав человека и его основных свобод (статья 26) или Международная конвенция 1966 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации (пункт 3 статьи 11 и пункт 7а статьи 14), поскольку это положение призвано именно помешать рассматривать результат, требуемый от государства обязательством, к которому относится это положение, как окончательно неосуществимый до тех пор, пока еще существует возможность обеспечить этот результат одним из других средств, которым располагает государство. Однако было бы ошибочным считать, что указанный вывод оправдан лишь в случаях, предусмотренных особыми положениями статьи 22 настоящего проекта, когда конвенция, из которой вытекают определенные обязательства, содержит положение, определенно предусматривающее, что в международном плане государство нельзя обвинить в том, что оно не выполнило свои обязательства, пока не исчерпаны все имеющиеся внутренние возможности.

62/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 62, p. 83.

налогового режима, чем режим товаров этой страны. Таким образом, нельзя толковать упомянутые положения, как требующие абсолютного запрещения принятия мер, пусть даже временных, приводящих к неправильному налогообложению иностранных товаров. В случае, когда в какой-либо момент к одному из этих товаров применяется тариф, отличный от тарифа, применяемого к подобному национальному товару, в случае, когда имеет место незаконное обложение налогом, результат, требуемый в соответствии с обязательствами, содержащимися в вышеупомянутых статьях, будет в равной степени достигнут, если государство аннулирует или сократит должным образом дискриминационные налоги и возместит неправильно взятые суммы. Таким образом будет достигнута поставленная цель, т.е. равенство режимом иностранных товаров и национальных товаров 63/. Возьмем в других областях одну из многочисленных конвенций, предусматривающих международную судебную помощь или выдачу лиц, виновных в совершении определенных преступлений, или конвенции, предусматривающие наказание для лиц, виновных в проведении практики рабства или апартеида, лиц, совершивших акт геноцида, терроризма и т.д. Совершенно очевидно, что возможное бездействие первого административного или судебного органа, отказавшегося предоставить условленную помощь или осуществить необходимую выдачу или же не применившего предусмотренное наказание, не обязательно является окончательным нарушением данных обязательств. Результат, предусмотренный этими обязательствами, еще может рассматриваться как обеспеченный, если для исправления последствий поведения первого государственного органа, занимавшегося этим конкретным случаем, в дело вмешается вышестоящий орган.

11) Приведенные выше в пунктах 9 и 10 комментария к настоящей статье примеры международных обязательств, позволяющих государству исправить последующим поведением не соответствующие обязательству последствия, возникшие в результате первоначального поведения, касаются всех обязательств, предусмотренных в международных конвенциях. Однако само

63/ Сравним с этой точки зрения международное обязательство, на которое мы ссылаемся здесь, например с обязательством, содержащимся в статье 34 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях, которая гласит, что "дипломатический агент освобождается от всех налогов, сборов и пошлин, личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных ...". В данном случае обязательство имеет совершенно иное значение. Конвенция 1961 года требует, чтобы в важных интересах беспрепятственного осуществления порученных ему функций дипломатический агент не был стеснен в своей деятельности применением налоговых, а равным образом полицейских, судебных и других мер. В отличие от рассматриваемого в тексте обязательства, это обязательство входит в число тех обязательств, которые требуют от государства не совершать конкретно указанного действия. Это одно из обязательств, которые рассматриваются в статье 20: государство не может считать, что оно выполнило свой международный долг, если оно впоследствии возместило дипломатическому агенту полученные от него незаконно суммы или если оно выпустило на свободу незаконно арестованного дипломата и т.д.

собой разумеется, что среди международных обязательств обычно правового происхождения можно найти не менее ценные примеры: например, обычно правовое обязательство, требующее от государства арестовать и наказывать лиц, виновных в покушении на иностранное официальное лицо, находящегося на территории данного государства, а также лиц, виновных в нападении на дипломатическую миссию, или лиц, которые в письменной форме оскорбили достоинство главы другого государства. Само собой разумеется, что эти обязательства будут, безусловно, рассматриваться как невыполненные, если, например, сотрудники местной полиции не арестуют виновных лиц или суд первой инстанции оправдает их. Результат, предусмотренный этими обычными международными обязательствами, заключается в том, чтобы в конце концов правосудие добилось ареста виновных лиц, будь это при помощи местной полиции или, в противном случае, после вмешательства центральной полиции, и чтобы эти лица были должным образом наказаны, даже если решение о наказании будет вынесено лишь судом второй или третьей инстанций. Другими словами, результат, предусмотренный обязательством, всегда рассматривается как достигнутый, даже в том случае, когда первоначальная мера, противоречащая требуемому результату, исправлена на более позднем этапе мерой, способной устранить последствия первой.

12) Международные обязательства, требующие лишь обеспечения определенного результата, могут принять еще более допустимую форму, чем та, которая заключается в предоставлении государству свободы первоначального выбора средств достижения предусмотренного результата, или чем та, которая заключается в предоставлении ему возможности добиться данного результата, полностью исправив новым поведением последствия первоначального поведения, противоречащие достижению данного результата. Бывают случаи, когда международное обязательство допускает, что там, где первоначальное поведение сделало неосуществимым основной требуемый результат, государство еще может выполнить свое обязательство, обеспечив эквивалентный результат. Возьмем, например, обязательство обычного международного права, которое требует от государства проявлять определенную бдительность для того, чтобы предупредить незаконные посягательства на личность или на собственность иностранцев. Если в том или ином конкретном случае государство не смогло предотвратить посягательства такого рода, у него еще есть возможность выполнить свое обязательство, предоставив иностранцу, явившемуся жертвой посягательства компенсацию. К аналогичному выводу можно прийти в отношении пункта 1 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, где содержится положение, что "Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей" 64/. Сформулированное таким образом обязательство должно рассматриваться параллельно с пунктами 4 и 5 той же статьи, где говорится соответственно, что "каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно

64/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Добавление № 16 (A/6616), стр. 56 фр. текста.

законности его содержания и распорядиться о его освобождении, если содержание незаконно", и что "каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию" 65/. Это сопоставление показывает, что государство может считать, что оно действовало в соответствии со своими международными обязательствами даже в том случае, если, не обеспечив основной результат, предусмотренный в обязательствах статьи 9, оно тем не менее обеспечит взамен результат, т.е. выплату компенсации за ущерб, неправомерно нанесенный жертве незаконного ареста или содержания под стражей 66/.

I3) После того как отмечено существование множества разновидностей международных обязательств "результата", следует проанализировать, каким образом определяется в международном праве в рамках различных описанных типов нарушение обязательств такого рода. Выполнить эту задачу значительно сложнее, чем в случае обязательств "поведения" или "средств", рассмотренных в статье 20, где наличие нарушения вытекает из сопоставления фактического поведения государства и поведения, которое в данном случае конкретно требовалось от него. В случае международных обязательств, рассмотренных в настоящей статье, речь идет скорее о сравнении результата, требуемого международным обязательством, или результата, фактически и окончательно полученного в результате действия или действий государства. Однако для того, чтобы определить каким образом устанавливается в международном праве наличие нарушения обязательства "результата", следует вновь обратиться к практике государств, международной судебной практике и мнениям, высказанным в этом отношении авторами научных трудов.

I4) В этом отношении вновь особенно показательными представляются взгляды государств на возможность прийти к выводу о нарушении международного обязательства вследствие осуществления или неосуществления законодательной деятельности. Так, например, некоторые такие государства, как Швейцария и Польша, которые высказались по этому вопросу в своих ответах на пункт III № 1 вопроса об информации, направленного им Подготовительным комитетом Конференции по кодификации 1930 года, подчеркнули, что в случае, когда международное обязательство лишь требует от государства обеспечения выбранным им самим поведением определенного результата, принятие или непринятие закона конкретного

65/ Там же.

66/ Кроме того, как отмечено выше в сноске 61, относящейся к пункту 9 комментария к настоящей статье, в пункте 1с статьи 41 Пакта содержится общее условие об исчерпании внутренних средств в качестве условия для того, чтобы Комитет по правам человека мог рассматривать "сообщения о том, что какое-либо государство-участник утверждает, что другое государство-участник не выполняет своих обязательств по настоящему Пакту". Впрочем, любое внутреннее средство защиты может привести к прекращению незаконного ареста или содержания под стражей и возмещению любого связанного с этим ущерба, но оно не сможет сделать таким образом, чтобы произвольный арест или содержание под стражей вообще не имели места. Компенсация за причиненный ущерб является, по всей очевидности, лишь заменным результатом, полученным вместо основного результата, который предусматривал предотвращение незаконного ареста или содержания под стражей.

содержания является лишь одним из средств осуществления результата, который является единственно решающим для установления наличия нарушения обязательства 67/. Ответы правительств Швейцарии и Польши также подтверждают, что до тех пор, пока государство фактически обеспечивает результат, предусмотренный международным обязательством, факт непринятия конкретной меры, которая представляется особенно целесообразной в этом отношении, в частности непринятие закона, не может быть поставлен ему в вину в качестве нарушения этого обязательства 68/.

67/ Как было указано выше в пункте I9 комментария к статье 20 правительство Швейцарии подчеркивало необходимость дать более точный ответ на вопрос о том, возникает ли международная ответственность в случае, если "государство не принимает законодательные положения, необходимые для осуществления" своих обязательств. Оно отвечало утвердительно на этот вопрос лишь в отношении случая, когда международный договор определенно обязывает стороны принять конкретные законодательные меры. В других случаях "нарушением обязательства является не тот факт, что закон не был издан, а тот факт, что исполнение этих обязательств не было обеспечено никакими средствами". Правительство Польши различало в своем ответе исключительные и редкие случаи, когда государство "приняло на себя международное обязательство издать в определенный срок конкретные распоряжения" от "всех других случаев". Оно указывало, что лишь в первом случае "факт непринятия этих положений в указанный срок является правонарушением", в то время как в других случаях "факт непринятия распоряжений не влечет за собой международной ответственности..." См. *Société des Nations, Bases de discussion...* (op. cit.), p. 28 et 29.

68/ В ответе правительства Швейцарии действительно говорится: "... даже в отсутствие закона, позволяющего государству обеспечить осуществление его обязательств, не имеет места факт или акт, противоречащий международному праву, до тех пор, пока не сложатся обстоятельства, которые посягают на права других государств" (*ibid.*, p. 29). И далее в ответе правительства Польши говорится, что ответственность "... возникает лишь в случае отказа со стороны властей или судов какого-либо данного государства осуществить права, вытекающие из его международных обязательств. До этого момента нет ясного подтверждения, что принятие этих законов является необходимым, что, например, власти и суды вынесут судебные решения, не совместимые с международными обязательствами государства; и следует предоставить самому государству возможность решать, является ли принятие специального закона, декрета или циркуляра необходимым". (*ibid.*) Ответ английского правительства на тот же вопрос запроса об информации подготовительного комитета Конференции 1930 года дает примеры обязательств, для осуществления которых принятие законодательных мер является рациональным средством, и, по всей вероятности, необходимым. Но в ответе ясно указывается, что, учитывая форму этих обязательств, которые требуют лишь получения результата, непринятие законодательных мер не следует рассматривать само по себе как акт нарушения этих обязательств. Можно говорить о нарушении лишь в том случае, если из-за отсутствия положений соответствующего закона государство оказалось неспособным добиться результата, требуемого от него обязательством.

15) Другие мнения, встречающиеся в международной практике, также подтверждают обоснованность вывода о том, что, если результат, предусмотренный международными обязательствами, обеспечивается государством, тот факт, что это было достигнуто вследствие принятия того или иного закона или каким-либо другим способом, не имеет значения. В этой связи можно упомянуть письмо, направленное 18 октября 1929 г. директором Международной организации труда Альбертом Томасом правительству Свободного Государства Ирландии в ответ на поставленный этим правительством вопрос о том, было ли принятие того или иного закона конкретно предусмотрено для осуществления предписаний статей 2, 3 и 4 Конвенции № 14 1921 года о еженедельном отдыхе (промышленность), учитывая, что по сложившейся практике в Ирландии промышленным рабочим уже предоставлялось время для отдыха в размере 24 часов. Напоминая, что наиболее распространенным методом эффективного обеспечения применения Конвенции является принятие в этом отношении законодательных мер, директор Международной организации труда в своем письме подчеркивал, что Ирландия свободна выбирать метод, который в ее конкретном случае представляется ей наиболее целесообразным, при том лишь условии, что такой метод фактически обеспечит результат эффективного применения предписаний Конвенции 69/.

16) Авторы научных трудов также сосредоточили свое внимание на проблеме, возникающей в связи с осуществлением и неосуществлением законодательной деятельности. С большой решительностью они утверждают, что, по их мнению, ни одно государство, фактически обеспечившее требуемый от него международным обязательством результат, не может быть обвинено в нарушении этого обязательства в силу того факта, что оно пришло к этому результату, не прибегнув для этой цели к принятию закона, и что в целом отказ от осуществления законодательной деятельности сам по себе недостаточен для того, чтобы сделать вывод о нарушении обязательства до тех пор, пока нельзя утверждать, что государство фактически не обеспечило данный результат 70/. Некоторые авторы особо

69/ "Конвенция", говорилось в письме г-на Томаса, — "оставляет значительную свободу правительствам, которые ее ратифицируют ... правительство, таким образом, свободно применять в соответствии с Конвенцией любую систему, которая находит ее поддержку, и практика, существующая в свободном государстве Ирландии, вне всякого сомнения, отвечает требованиям Конвенции... правительству, которое взяло на себя международное обязательство, присоединившись к конвенции, надлежит самому оценить меры, которые, по его мнению, могут обеспечить эффективное применение Конвенции... Чаше всего применяется метод принятия законодательных положений, делающих еженедельный отдых обязательным на промышленных предприятиях... Однако может быть достаточным принятие законодательства, которое лишь даст силу закона существующей практике ... Поэтому правительству свободного государства надлежит выбрать тот метод, который, как ему представляется, лучше подходит к конкретному случаю. И одно и другое ... обеспечит эффективное применение Конвенции". См. МБТ Bulletin officiel том XIV, № 1, 15 mai 1929, p. 131 и 132. См также МОТ, Le Code International du Travail 1951, том I, Note 464 sous Article 342, p. 302.

70/ См., в частности, H. Triepel, op. cit., p. 301 et 302; Ch. de Visscher op. cit., p. 97; E. Jiménez de Aréchaga, "International Responsibility", Manual of Public International Law, éd. par M. Srensen, Londres, Macmillan, 1968, p. 545.

подчеркнули, что вышеуказанные принципы являются лишь необходимым следствием различия между обязательствами, требующими от государства специально установленного поведения, и обязательствами, требующими от него лишь достижения конкретного результата 71/.

I7) Что касается вопроса о том, не является ли принятие государством меры, которая, по всей вероятности, создает препятствия на пути достижения результата, предусмотренного международным обязательством, само по себе достаточным для того, чтобы решить, что имело место нарушение обязательства, то в практике государств можно отметить лишь немногие четкие позиции на этот счет. Ответы правительства на пункт III № 1 запроса об информации Подготовительного комитета Конференции 1930 года в этом отношении неизбежно находились под воздействием той формы, в какой был составлен этот вопрос. Поэтому многие страны ограничились лишь утвердительным ответом, не представив уточнений в отношении выраженного таким образом согласия. Однако было бы совершенно ошибочным считать, что подобные ответы этих правительств свидетельствовали об их убежденности в том, что в случае деятельности государства в законодательной области его международная ответственность во всех случаях возникает уже в связи с принятием закона. Напротив, ответ южноафриканского правительства, например, 72/ показывает, что это правительство истолковало направленную ему просьбу как содержащую ссылку на применение, а не на принятие закона.

71/ См., например: A.S. Bilge, op. cit., p. 103 et 104; E.Vitta, op. cit., p. 95 et suiv.

72/ См. Лига Наций, Bases de discussion ... (op. cit.), p.25. Правительство Претории указывало, что ответственность государства возникает, когда последнее "применяет законодательные положения, несовместимые либо с положениями договора, заключенного с другим государством, либо с его другими международными обязательствами".

Правительства Великобритании и Швейцарии, впрочем, ясно заявили, что по их мнению, нельзя сделать вывод о нарушении международного обязательства в силу одного только факта принятия такой меры, как издание закона, являющейся препятствием для осуществления обязательства 73/. Мнение, выраженное этими двумя правительствами, относилось, как и запрос об информации, на который они отвечали, лишь к ответственности за нарушение обязательств, связанных с режимом иностранцев, т.е. обязательств, которые на деле требуют лишь достижения того или иного результата. Если бы их ответы касались нарушения обязательств, относящихся к любой другой области в целом, они бы, несомненно, были более подробными 74/. Поэтому можно предположить, что работа по кодификации в период 1929-1930 гг., не представляет достаточных элементов для того, чтобы точно установить, каким было тогда, по мнению государств, оптимальное решение проблемы, поднятой в этом пункте. Однако результат этой работы вполне совместим с выводом о том, что, если международное обязательство предусматривает лишь достижение государством конкретного результата, нельзя сделать заключения о нарушении этого обязательства лишь в силу того факта, что государство приняло закон, который может явиться препятствием для достижения предусмотренного результата.

73/ Правительство Великобритании заявило, что "ответственность государства возникает не вследствие принятия, а вследствие применения принятого таким образом законодательства" (там же, р.27), а правительство Швейцарии утверждало, что "в принципе ... для определения и установления международной ответственности следует опираться не на законы как таковые, а на вытекающие из этих законов деяния, которые затрагивают право других государств" (там же, р.29).

74/ Тот факт, что Подготовительный комитет предложил в качестве "основы для дискуссий" в соответствии с полученными ответами документ, где утверждается, что "Ответственность государства возникает, если ущерб, причиненный иностранцу, является результатом ... того факта, что государство приняло законодательные меры, несовместимые с возложенными на это государство международными обязательствами" (Ваше No.2, там же, р.30 и *Annuaire*, 1956, vol.II, р. 223), лишь подтверждает, что, по мнению членов Комитета, ответственность возникает всегда вследствие принятия "несовместимых" законодательных положений. Это же замечание относится и к статье 6, принятой в первом чтении Третьим комитетом Конференции, которая воспроизводила формулировку основы № 2.

18) Трудности, испытанные в этом отношении некоторыми авторами научных трудов, по всей вероятности, вызваны тем фактом, что эти авторы зачастую упускали из виду различия между теми или иными типами обязательств и что они поставили перед собой, независимо от обязательств в целом, вопрос о том, является ли принятие закона, "противоречащего международному праву", само по себе нарушением государством своего обязательства или это нарушение имеет место после этого, во время практического применения закона. Поэтому вполне логично, что те авторы, которые прежде всего имели в виду обязательства, конкретно требующие от государства принятия или непринятия определенного закона, приходили, естественно, к выводу о том, что нарушение происходит в момент принятия закона 75/ и что, напротив, те, которые имели в виду обязательства, предусматривающие лишь обеспечение конкретного результата, приходили к выводу о том, что нарушение имеет место лишь в момент применения закона к конкретным случаям 76/. Однако большинство авторов почувствовало необходимость провести различие между теми или иными ситуациями и заявило, что оба вывода оправдываются в зависимости от содержания обязательства 77/ или от обстоятельств каждого конкретного случая 78/. Поэтому критерии, выдвигаемые с той и с другой стороны для того, чтобы конкретно установить, в каких случаях сам факт принятия закона определенного содержания

75/ Так, например, это имеет место в случае г-на В.Шенера, который, однако, ослабил это утверждение словами "как правило". "L'influence du droit interne sur la formation du droit international", Recueil des cours ..., 1939-II, Paris, Sirey, 1947, vol.68, p.121 и suiv.).

76/ См. Л.Копельманас, "Du conflit entre le traité international et la loi interne", Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, 3^{ème} série, T. XVIII, No.1, p.118 и 122; G.Tenekides, "Responsabilité internationale", Repertoire de droit international, Paris, Dalloz, 1969, vol.II, p.787.

77/ В. Ченг, например, замечает, что ответ на поставленный здесь вопрос "зависит от того, что в действительности запрещено конкретной нормой международного права и действительно ли внутреннее право противоречит этой норме или лишь позволяет другим органам государства делать это [traduction du Secrétariat]. (General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals, Londres, Stevens, 1953, p. 174 и 175).

78/ Это относится к случаю Г.Шварценбергера, International Law, 3^{ème} éd., Londres, Stevens, 1957, vol.I, p.614 и 615.

является нарушением международного обязательства и в каких случаях можно сделать противоположный вывод, весьма разнообразны и не всегда представляются уместными 79/. И, несомненно, именно те авторы, которые основывали решение проблемы на различии между нарушением обязательств "поведения" или "средств" и нарушением обязательств "результата", предложили вполне подходящий критерий для ответа на этот вопрос 80/.

19) В связи с этим вопросом интересно отметить позицию правительств Соединенных Штатов Америки и Великобритании в споре, который возник между этими двумя странами в 1912-1913 гг. в связи с правом прохода по Панамскому каналу. В 1912 году Конгресс Соединенных Штатов принял акт, регулирующий права прохода по каналу и основанный на критериях, которые Великобритания считала несовместимыми с положением пункта I статьи III Гея-Паунсфота договора от 18 ноября 1901 года, который предусматривал равный режим для судов всех наций, участников договора, без какой-либо дискриминации 81/. Ссылаясь, таким образом,

79/ Некоторые ученые проводят различие в зависимости от того, может ли закон быть применен непосредственно или для этой цели необходимо принятие особых нормативов (например, П. Гугенхейм, Traité de droit international public, Geneve, Georg, 1954, vol. II, p. 7 и 8); другие авторы строят различие на том факте, что законодательство "непосредственно нарушает права и существующие нормы", как, например, в случае незаконного аннулирования концессий, представленной иностранной компанией, или в силу того факта, что законодательство приводит к незаконным последствиям лишь в момент "фактического применения", как, например, в случае закона, который устанавливает директивы с целью последующих национализаций (см. Г.Х.В. Верзиль, International Law in Historical Perspective, Leyde, Sijthoff, 1973, vol. VI, p. 621 и 622, 641 и 642); и, наконец, некоторые авторы подчеркивают, что в случае ущерба, причиненного государству, одного лишь принятия закона может быть достаточно, в то время как в случае ущерба, причиненного иностранцам, ответственность может возникнуть в момент применения этого закона (Э. Хименес де Аречага, op. cit., p. 547 и 548; I. Brownlie, Principles of Public International Law, 2ème ed., Londres, Oxford University Press, 1973, p. 435 и 436).

80/ Это, в частности, сделали авторы, которые посвятили монографические исследования вопросу об ответственности государств за деяния законодательных органов. См. А.С. Бильге, op. cit., p. 101 et suiv.; и Е. Витта, op. cit., p. 89 и suiv. См. также А.Р. Серени, Diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1962, vol. III, p. 1538 и 1539; и А. Фавр, Principes du droit des gens, Париж-Фрибур, Библиотека права и судебной практики, издание Фрибурского университета, 1974, p. 650 и 651.

81/ Данная статья гласила: "Канал свободен и открыт для торговых и военных судов всех наций, соблюдающих настоящие правила, в условиях полного равенства, т.е. таким образом, чтобы никакой дискриминации не проявлялось в отношении любой такой нации или ее граждан, или подданных в связи с условиями или сборами, или прочим". [traduction du Secrétariat] (G.F. de Martens, ed., op. cit., Deuxième série, vol. XXX, p. 632).

на статью I Договора между этими странами об арбитраже от 1908 года, английское правительство предложило представить данный вопрос в арбитраж. Американское правительство не стало затрагивать существа вопроса, однако выступило против предложения Великобритании 82/. В конце концов, это дело не было представлено в арбитраж, поскольку Соединенные Штаты согласились изменить закон, который до этого привел к этому обмену нотами. Тем не менее интересно рассмотреть позиции обоих правительств. Американский тезис в целом соответствовал критерию, в соответствии с которым нельзя прийти к выводу о нарушении обязательства, требующего от государства фактического обеспечения данного результата, на основании лишь того факта, что государство приняло меру, законодательную или другую, которая еще не привела к созданию конкретной ситуации, окончательно не соответствующей желаемому результату, даже если подобная мера создает препятствия для достижения вышеуказанного результата. Напротив, точка зрения Великобритании, по всей видимости, противоречила этому критерию 83/. Можно, однако, заметить, что принятые американским

82/ Правительство Соединенных Штатов Америки заметило: "Когда и если со стороны Великобритании поступит жалоба о том, что совместное воздействие акта и заявления о его принятии будет заключаться в том, что, по сути дела, британские суда подвергнутся неравному режиму или будут облагаться несправедливыми и неравноправными пошлинами, в нарушение положений договора Гея-Паунсфота, то возникнет вопрос относительно того, обязаны ли Соединенные Штаты в силу договора учитывать и взимать пошлины с американских судов, а также имеют ли право британские суда по условиям этого договора на равенство режима во всех отношениях с судами Соединенных Штатов. До тех пор, пока эти возражения не будут основываться на чем-либо более существенном, чем простая возможность, представляется, что их не следует передавать в арбитраж" /перевод Секретариата/ (инструкции государственного секретаря Нокса временному поверенному в делах Соединенных Штатов Америки в Лондоне от 17 января 1913 года (dans G.H. Hackworth, op. cit., 1943, vol. VI, p.593)).

83/ Правительство Великобритании выразило иное мнение следующим образом: "Международное право и обычай не подтверждают тезис, согласно которому принятие закона, противоречащего договорному праву, не дает никаких оснований для жалобы о нарушении этого права, и что государство, которое считает, что его договорные права были таким образом нарушены или подвергнуты сомнению в результате отказа признать их, должно до подачи протеста и поиска средств определения возникшего вопроса дожидаться до тех пор, пока, наконец, не будут совершены какие-либо дальнейшие действия, нарушающие эти права, что в настоящем случае они, по-видимому, будут означать, согласно вашему утверждению, что до тех пор, пока британские суда фактически не будут облагаться пошлинами, от которых освобождаются суда, принадлежащие гражданам Соединенных Штатов... в решении конгресса, в котором провозглашается, что суда, занятые в прибрежной торговле Соединенных Штатов, не облагаются пошлинами, и в котором президенту предлагается установить эти пошлины в определенных пределах, проводится различие между судами граждан Соединенных Штатов и другими судами, что само по себе и независимо от любых мер, принятых в

(см. прод. сноски на след. стр.)

правительством в данном случае меры не предусматривали взимания с английских судов более высоких сборов за проход, чем сборы, которые взимались с американских судов, а предусматривали освободить эти последние от сборов, которые по-прежнему взимались с судов других наций. Поэтому можно было с определенной уверенностью заявить, что сложившаяся в связи с этим ситуация английских судов была фактически дискриминационной и незаконной в соответствии с договором, что объясняет решение президента Вильсона изменить вышеуказанную ситуацию актом Конгресса от 1914 года. С другой стороны, протест Великобритании и ее предложение о передаче дела в арбитраж, по всей вероятности, имели целью избежать совершения международно-противоправного деяния, а не показать последствия уже осуществленного незаконного акта 84/.

20) Что касается международной судебной практики, то можно напомнить решение Смешанной комиссии по претензиям Соединенных Штатов и Панама, созданной на основе Конвенции от 28 июля 1926 года, принятое 27 июня 1933 года по делу de la Mariposa Development Company. В этом решении говорится:

"Комиссия не утверждает, что какая-либо страна не может принять законодательство такого характера, что простое его принятие лишит конкурентоспособности частную собственность, обесценит ее и явится причиной выдвижения международных исков, однако Комиссия придерживается того мнения, что обычно, и это справедливо в данном случае, претензия в отношении экспроприации собственности должна выдвигаться, когда фактически нарушается право владения собственника, а не когда принимается законодательство, которое делает возможным конфискацию собственности на более позднем этапе.

83/ (продолжение)

соответствии с ним, не соответствует положениям договора Гея-Паунсфота о равноправном режиме для судов всех государств". [Перевод Секретариата] (Нота посла Великобритании в Вашингтоне американскому государственному секретарю г-ну Ноксу от 28 февраля 1913 года, (dans A.D. McNair, The Law of Treaties, 2eme, ed., Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 548 et 549).

84/ Как замечает лорд Макнер в английской ноте: "...в английской ноте не утверждается о том, что нарушение договора уже произошло и ...последующие пункты скорее утверждают право, с тем чтобы выразить протест и потребовать проведения арбитража". [Перевод Секретариата] (там же стр. 548). Нота протеста и предложение подтвердить существование права в объективной инстанции может быть вполне оправдано в качестве средства предупреждения международно-противоправного деяния. См. Г.Шварценбергер, op. cit., том I, стр. 614; E.Vitta, op. cit., стр. 95; A. Favre, op. cit., стр. 651. В пункте I7 комментария к настоящей статье, впрочем, мы смогли уже констатировать, что в 1929 году английское правительство вынуждено было определенно поддержать принцип, согласно которому ответственность государства возникает не вследствие закона как такового, а вследствие "деяний, совершаемых на основе такого закона".

Здравый смысл указывает на то, что принятие закона, в соответствии с которым частная собственность может быть позднее экспроприирована без компенсации в соответствии с решением юридического или исполнительного органа, не должно являться причиной международного иска от имени всех иностранцев, владеющих собственностью в этой стране. В данном случае должно быть *locus poenitentiae*: представления должны быть сделаны дипломатическим путем, а исполнительные органы должны проявить сдержанность и претензии могут предъявляться лишь когда акт фактической конфискации налицо" 85/.

В случае, представленном Комиссии, предусмотренный результат, несомненно, состоит в соблюдении права собственности иностранцев. Однако, по мнению Комиссии, подобный результат нельзя считать недостижимым вследствие одного лишь факта принятия закона, позволяющего в будущем осуществлять конфискацию имущества иностранцев. Можно было бы говорить о необеспеченном результате и о нарушении обязательства лишь в том случае, когда имеет место фактическое посягательство на собственность иностранца. Как отметила, впрочем, Комиссия, единственным случаем, когда с другой точки зрения требуемый результат можно было бы рассматривать как невыполненный в силу принятия закона об экспроприации, был бы случай, когда вследствие принятия этого закона коммерческая ценность имущества иностранца претерпела бы серьезные изменения 86/. В противном случае, по мнению Комиссии, нарушение будет иметь место в том случае, если иностранец будет фактически лишен своей собственности, а не тогда, когда лишь была принята мера, теоретически делающая возможным такое лишение.

21) В других международных судебных решениях принятие этого принципа происходит косвенно. Так было, например, в случае, когда постоянный Международный Суд, призванный высказаться по проблеме, являлся ли конкретный определенный закон нарушением международного обязательства, — причем следует уточнить, что это обязательство входило в категорию обязательств, требующих лишь получения государством данного конкретного результата, а не в категорию обязательств, требующих принятия конкретно определенного поведения, — сослался на применение этого закона, а не на его принятие. В своем весьма известном решении от 25 мая 1926 года по делу о некоторых немецких интересах в польской Верхней Силезии Суд утверждал:

"Можно спросить, не возникнет ли трудность в силу того, что Суд должен заниматься польским законом от 14 июля 1920 года. На самом деле это, однако, иначе... Суд, естественно, не призван толковать польский закон как таковой; но ничто не мешает ему высказаться по вопросу о том, действовала ли Польша, применяя вышеуказанный закон, в соответствии с обязательствами, которые были возложены на нее в отношении Германии в соответствии с Женевской конвенцией" 87/.

85/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol.VI, p.340 et 341
[traduction du Secretariat/.

86/ По этому вопросу см. P.Reuter, op. cit., p. 95 et 96.

(Сноску 87 см. на сл.стр.)

Европейский суд прав человека, со своей стороны, по всей видимости, придерживался этого же критерия в своем решении по делу Becker от 27 марта 1962 года 88/. Можно, наконец, также отметить весьма схожие позиции, отраженные в серии решений Европейской комиссии прав человека 89/.

22) Короче говоря, вывод, который можно сделать из рассмотрения практики государств, международной судебной практики и позиций, занятых авторами научных трудов, подтверждает, что в случаях международных обязательств, требующих от государства фактического обеспечения результата и предоставляющих ему свободу выбора средств достижения этого результата, тот факт, что государство, связанное обязательствами этого вида, приняло меры, в частности приняло закон, являющийся теоретическим препятствием для получения требуемого результата, не является сам по себе ни нарушением, ни даже попыткой нарушения данного обязательства 90/. Нарушение будет налицо, если придется констатировать, что государство фактически не обеспечило результат, предусмотренный обязательством.

37/ С.Р.Ж.І. серия А, № 7, стр. 19. В консультативном заключении от 4 февраля 1932 года об обращении с гражданами Польши в Данциге (там же, серия А/В, № 44, стр. 24 французского текста) Суд также считал, что "Применение Конституции Свободного города ... может привести к нарушению международного правового обязательства Данцига".

88/ В своем постановлении суд заявляет, что "...Суд вовсе не призван в соответствии со статьями 19 и 20 Конвенции выносить постановление по теоретической проблеме, касающейся совместимости этого закона с положениями Конвенции, но он призван вынести постановление по конкретному случаю применения такого закона в отношении подателя жалобы и в случае, если последний в силу этого факта будет ущемлен в осуществлении одного из прав, гарантированных Конвенцией..."

89/ Решения по жалобам № 290/57 против Ирландии, № 867/70 против Норвегии и № 654/59 содержат следующие заявления:

"...Комиссия может рассматривать соответствие национального закона Конвенции лишь в том случае, если этот закон применяется к физическому лицу, неправительственной организации или группе частных лиц и лишь в той мере, в какой его применение привело к нарушению Конвенции в ущерб этому физическому лицу, этой организации или этой группе частных лиц..."
(Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, vol. III, La Haye, Nijhoff, 1960, p. 215, vol. IV, La Haye, Nijhoff, 1962, p. 277 et 221).

90/ Исключение, разумеется, делается для таких случаев, как, например, случай, рассмотренный Апелляционной комиссией в деле l'Affaire de la Mariposa Development Company, где закон сам по себе создал конкретную ситуацию, абсолютно несовместимую с требуемым в международном плане результатом.

23) Из проведенного анализа, опираясь на логику и на здравый смысл, можно также сделать вывод о том, что государство, не обеспечившее результат, требуемый международным обязательством этого рода, не может избежать обвинения в невыполнении своего обязательства, ссылаясь на то, что оно приняло меры, путем которых оно надеялось достигнуть требуемого от него результата. Важно, чтобы результат, требуемый обязательством, был фактически обеспечен; в противном случае, имеет место нарушение, независимо от характера мер, принятых государством. Например, как было сказано, пункт 1 статьи 2 Международной конвенции 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации постановляет, что "государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации ..." 91/. Впрочем, вполне естественно, что, если исполнительные власти какого-либо государства-участника конвенции совершают акты расовой дискриминации, государство не сможет впоследствии избежать обвинения в нарушении конвенции, ссылаясь на закон, запрещающий такие возможные акты 92/. Для этого недостаточно издать тот или иной закон, поскольку, если продолжается практика, противоречащая обязательству, результат, требуемый обязательством, не является фактически достигнутым.

24) Кроме того, следует уточнить, что в тех случаях, когда международное обязательство предоставляет государству для достижения результата, предусмотренного этим обязательством, лишь первоначальную свободу выбора средств, используемых для этой цели, если активное или пассивное поведение государства, выбравшего один из возможных путей, приведет к ситуации, несовместимой с результатом, требуемым от него международным обязательством, то оно лишается даже возможности выполнить свое обязательство. Ему не предоставляется возможность исправить пост фактум последствия своего поведения, изменить созданную им ситуацию, используя другое средство. Такое ограничение свободы государства в плане осуществления своего обязательства может быть конкретно предусмотрено текстом документа, который устанавливает данное обязательство, однако чаще всего оно вытекает из особого характера результата, предусмотренного международным обязательством, о котором идет речь, поскольку этот характер приводит к тому, что уже создание ситуации, противоречащей этому результату, делает его окончательно неосуществимым.

91/ См. выше пункт 6 комментария к настоящей статье.

92/ Впрочем, следует отметить, что даже в том случае, когда на государство возложено конкретное обязательство принять закон определенного содержания, это обязательство чаще всего сопровождается обязательством применить вышеуказанный закон. Факт принятия предписанного закона является исполнением первого обязательства, а факт последующего невыполнения такого закона является нарушением второго обязательства. В этой связи смотри позицию, изложенную в докладе Комиссии по расследованию в составе Ганы и Португалии, цитируемую выше в пункте 20 комментария к статье 20, в связи с нарушением Международной конвенции по вопросам труда № 105 о запрещении принудительного труда.

25) Так, например, пункт 2 статьи 22 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях обязывает аккредитирующее государство "принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства" 93/. Возьмем также в рамках международных обязательств обычного происхождения, которые касаются условий иностранцев в целом, случай обязательства, которое обязывает государство создать систему минимальной защиты иностранцев от нападений, вызванных, например, чувствами ксенофобии, и т.д. Нет сомнения, что каждое из этих обязательств ограничивается лишь тем, что указывает государству результат, который следует обеспечить, и что государство, разумеется, располагает свободой выбора средств, с помощью которых оно может обеспечить систему требуемой защиты. Но, однако, когда независимо от средства, избранного для создания этой защиты, явная недостаточность этой защиты приводит к захвату помещений посольств, к линчеванию иностранца или расправе взбунтовавшейся толпы с гражданами какой-либо страны, мы вынуждены констатировать, что государство бесповоротно уклонилось от своей задачи и что исключена всякая возможность прибегнуть к другому средству для того, чтобы вернуть ситуацию в первоначальное положение, соответствующее результату, требуемому международным обязательством. Тогда необходимо будет признать, что результат, который должно было обеспечить государство, не был и не будет получен и что, таким образом, с его стороны имело место нарушение данного обязательства.

26) Короче говоря, для того чтобы сделать вывод о выполнении или о нарушении того или иного международного обязательства "результата", для которого характерно предоставление государству свободы первоначального выбора между различными средствами, позволяющими добиться результата, предусмотренного обязательством, учитывается прежде всего фактическое получение или неполучение государством результата. То обстоятельство, что государство не приняло меры, которая теоретически представлялась наиболее целесообразной для обеспечения предусмотренного обязательством результата, недостаточно для того, чтобы сделать вывод о нарушении государством данного обязательства. Тот же вывод можно сделать в отношении случаев, когда государство приняло меру, способную теоретически создать препятствия для обеспечения результата, предусмотренного обязательством, не создав, однако, конкретную ситуацию, противоречащую этому результату. Напротив, бывают случаи, когда ситуация, конкретно созданная государством, в результате использования того или иного средства, между которыми оно имело выбор на первоначальном этапе, противоречит результату, требуемому обязательством. Совершенно очевидно, что государство не сможет претендовать, что оно выполнило обязательство, ссылаясь, например, на принятие мер, с помощью которых оно могло надеяться обеспечить результат, предусмотренный международным обязательством.

27) Обязательства, предоставляющие государству лишь свободу первоначального выбора средств, с помощью которых может быть обеспечен требуемый результат, представляют собой лишь весьма ограниченную группу

93/ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 500, p. 109.

в рамках международных обязательств "результата" в целом. Как было показано, существуют многочисленные международные обязательства "результата", для выполнения которых государству предоставляется свобода действий, выходящая за рамки одной лишь свободы первоначального выбора. Поскольку предполагаемый результат не стал окончательно неосуществимым вследствие того факта, что первоначальные действия государства не достигли его, международное право в целом не лишает государство, орган которого создал ситуацию, не совместимую с результатом, требуемым международным обязательством, возможности прийти к этому результату через посредство новых действий государственных органов, которые устранят эту ситуацию и заменят ее другой ситуацией, соответствующей первоначально требуемому результату. В этом случае возможность последующих действий, предложенная государству, дополняет свободу выбора, которой он располагал вначале, и дополняет ее. Свобода, предоставленная государству для выполнения его обязательства, в подобном случае определена в целом. Такая возможность исправлять a posteriori последствия первоначального поведения, противоречащего результату, требуемому международным обязательством, может, кроме того, существовать в тех случаях, когда вначале сам характер результата, который требуется обеспечить, не позволял осуществить действительный выбор между различными средствами, поскольку этот результат вначале мог быть достигнут лишь одним путем.

28) Однако, прежде чем формулировать наши выводы в отношении условий для признания наличия нарушения международного обязательства в рассматриваемом случае, необходимо сделать оговорку. Вполне возможен случай, когда ничто в международном плане не препятствует государству выполнить свое обязательство, устранив пост-фактум путем принятия нового поведения ситуацию, не совместимую с требуемым в международном плане результатом, созданную первоначальным поведением. Может также случиться, что государство встречает в системе своего собственного внутреннего права препятствия для использования этой возможности. Это, в частности, относится к случаю, когда несовместимая с требуемым в международном плане результатом ситуация вызвана применением средств, последствия которых нельзя устранить. Когда, например, ситуация была создана принятием и фактическим применением закона, в большинстве случаев следует отказаться от надежды найти во внутренней правовой системе средства для того, чтобы изменить ретроактивно эту ситуацию и обеспечить таким образом результат, против получения которого были направлены эти меры. Иным образом дело обстоит лишь в том случае, если в государственном аппарате имеется судебный орган, который может в силу своих полномочий признать законодательные акты недействительными и, таким образом, ретроактивно устранить их последствия. Обязательство уважать право собственности иностранцев, предусмотренное некоторыми договорами, является типичным примером обязательства, которое требует от государства получения результата и которое предоставляет ему полную свободу в отношении выбора средств для получения этого результата. Если государство принимает закон, предусматривающий безвозмездную экспроприацию некоторых категорий иностранцев или некоторых категорий принадлежащего им имущества, и применяет этот закон к собственности лиц, на которых распространяется действие одного из вышеупомянутых договоров, нельзя разумно ожидать, что исполнение обязательства, предусмотренного этим договором, может быть все

таки обеспечено, поскольку не совсем ясно, какие органы будут располагать полномочиями сделать это. Такой же вывод можно сделать и в отношении случаев, когда деятельность, которая привела к созданию ситуации, не совместимой с требуемым результатом, выразилась в принятии исполнительной властью меры, которая не может быть ни аннулирована, ни изменена другим государственным органом, или в решении судебного органа, против которого не существует никаких средств защиты, или в административной или судебной мере, которая фактически точно применяет предписания обязательного закона.

29) Следует подчеркнуть, что невозможность устранить последствия первоначального поведения новым поведением, может вытекать не только из фактического отсутствия средства, которое можно применять для этой цели в рамках внутреннего правопорядка, но и в силу того факта, что наличие этих средств является чистой формальностью, поскольку они не предлагают, по крайней мере в данном случае, никаких реальных перспектив прийти к желаемому результату. Во всех этих случаях препятствие для возможности исправить ситуацию, созданную действием или бездействием органа, действующего первоначально, оказывает то же парализующее воздействие, что и препятствия, которые встречаются, когда первоначальное действие или бездействие государства сделало фактически неосуществимым результат, требуемый международным обязательством. Как в том, так и в другом случае государство фактически не располагает средством устранения последствий поведения, имевшего место первоначально. Таким образом, остается лишь отметить, что результат, который должен быть обеспечен государством, не был и не будет обеспечен: наличие нарушения обязательства окажется в связи с этим ясно установленным.

30) Таким образом, следует объединить три условия для того, чтобы ситуация, созданная первоначальным поведением какого-либо органа государства и несовместимая с результатом, требуемым международным обязательством, являлась полным и окончательным нарушением этого обязательства: а) чтобы само обязательство предоставляло в принципе государству свободу, позволяющую ему продолжать осуществление результата даже после того, как ситуация, не совместимая с этим результатом, была создана действием или бездействием одного из его органов; б) чтобы требуемый результат не становился фактически окончательно неосуществимым вследствие упомянутого действия или бездействия; с) чтобы внутренний правопорядок не создавал формальные и реальные препятствия для последующих усилий, направленных на обеспечение выполнения обязательства. И хотя все эти условия налицо, очевидно, что пока еще нельзя делать вывод об окончательном невыполнении государством своей задачи по обеспечению результата, который другая сторона вправе от него ожидать. Тот факт, что первоначально вовлеченный в это дело орган создал своим действием или бездействием ситуацию, несовместимую с требуемым результатом, является лишь началом попытки нарушения международного обязательства, поскольку государство еще не исчерпало всех своих возможностей действий в плане получения вышеупомянутого результата. Впрочем, эта попытка даже исчезнет, если государство сможет воспользоваться случаем и осуществит в полной мере при помощи новых действий результат, который он обязан получить, полностью устранив несовместимую ситуацию, созданную предшествующими действиями.

31) Примеры в этой области — многочисленны; ограничившись лишь минимумом, предположим, например, что вопреки предписаниям международных конвенций о правах человека, полицейские власти какого-либо государства лишают определенных лиц свободы проживать в месте их выбора или свободы объединяться в союзы, или свободы исповедывать свою религию и т.д., причем в каждом из этих случаев государство может еще, однако, если оно этого пожелает, обеспечить ситуацию, соответствующую требуемому в международном плане результату, если в стране имеется высший административный орган или административный судебный орган, или гражданский судебный орган, располагающий компетенцией и фактическими возможностями отменить запрещение проживать или объединяться в ассоциации, или устранить препятствия для отправления избранного культа. Предположим, с другой стороны, что вопреки предписаниям сложившегося обычного правового обязательства суд оправдывает признанных авторов преступления против представителя иностранного правительства или просто против иностранного гражданина, государство еще будет располагать возможностью выполнить свои обязательства, если имеется высший орган, который может изменить оспариваемое решение, и создать таким образом ситуацию во всех отношениях соответствующую требуемому в международном плане результату.

32) В этом случае первоначальное поведение какого-либо государственного органа, которое создало ситуацию, не совместимую с требуемым в международном плане результатом, преобразуется в нарушение международного обязательства лишь в том случае, если государство, несмотря на все имеющиеся у него возможности, воздерживается изменить такую ситуацию или подтверждает ее новым действием. И именно вследствие этого бездействия или следующего действия будет окончательно установлено наличие нарушения и автоматически возникнет ответственность государства. Но поскольку первоначальное поведение не только не устранено, но и, напротив, завершено последующим поведением государства, нарушение будет окончательно установлено сложным деянием, включающим в себя все действия и последующее бездействие государства в данном случае 94/.

94/ Понятие "сложного" государственного деяния было показано Комиссией в пункте 5 статьи 18 своего проекта и в пункте 23 комментария к ней ("Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать восьмой сессии", Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), стр. 219, 235 и 236 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 год, том II). Пункт 5 статьи 18 проекта гласит следующее:

"5. Если деяние государства, которое не соответствует тому, что требует от него международное обязательство, является сложным деянием, состоящим из действий или бездействий одного и того же органа или различных органов государства применительно к одному и тому же казусу, нарушение этого обязательства налицо в том случае, если сложное деяние, не соответствующее этому обязательству, начинается действием или бездействием, совершаемым в течение периода, когда указанное обязательство находится в силе в отношении данного государства, даже если деяние завершается по истечении этого периода".

(прод.сноски см. на след. стр.)

33) Наконец, как было отмечено, существуют международные обязательства "результата", для которых характерна более высокая степень допустимости в отношении свободы действий, предоставляемой государству для их выполнения. Их характер, их конечная цель и область, в которой они действуют, приводят к тому, что эти обязательства допускают, что даже если первоначальное поведение государства создало ситуацию, не совместимую с требуемым международным обязательством результатом, и сверх того сделало практически невозможным достигнуть этот результат, то данное государство располагает еще потенциальной возможностью согласовать свои действия со своими международными обязательствами. Они позволяют ему в качестве исключения обеспечить вместо требуемого результата заменный результат, т.е. результат, отличающийся от результата, предполагаемого обязательством, но являющийся в некотором роде его эквивалентом. Вывод в отношении признания нарушения одного из этих обязательств напрашивается сам собой. Нельзя, например, обвинить государство в окончательном нарушении обязательства проявлять определенную бдительность, чтобы предотвратить недопустимые посягательства на личность и имущество иностранцев, или обязательство защитить любой индивидуум от произвольных арестов и задержаний в силу лишь того факта, что государство не смогло предотвратить подобные правонарушения. Чтобы сделать вывод о таком нарушении со стороны государства, необходимо, чтобы это государство не только не достигло предполагаемого результата, но и не обеспечило заменного результата, т.е. не предоставило жертвам этих правонарушений полной компенсации нанесенного ущерба 95/. Именно это второе бездействие, дополняющее первое, преобразует его в полное и окончательное нарушение. И как и в предыдущих рассмотренных случаях, нарушение выражается "сложным" государственным деянием.

34) Вывод, вытекающий из положений, содержащихся в пунктах 27-33 комментария к настоящей статье, также представляется очевидным. В тех случаях, когда международное обязательство позволяет государству, первоначальное поведение которого привело к ситуации, не соответствующей результату, предусмотренному обязательством, исправить ситуацию, либо обеспечив новым поведением первоначально требуемый результат, либо обеспечив вместо него эквивалентный результат, нарушение обязательства происходит в конечном счете лишь тогда, когда государство не использовало дальнейшую возможность исправить несоответствующую ситуацию, создавшуюся в результате его первоначального поведения.

94/ (продолжение)

"Сложное" деяние подразумевается таким образом, что в одно и то же дело один за другим вмешивается несколько государственных органов или же неоднократно вмешивается один орган, причем во всех случаях существует неоднократность действий или бездействий.

95/ В подобном случае "компенсация" является лишь эквивалентным результатом, предусмотренным данным "первоначальным" обязательством. Такая компенсация не имеет ничего общего с "исправлением" международно-противоправного деяния. Напротив, она направлена на то, чтобы избежать нарушения первоначального обязательства и совершения международно-противоправного деяния.

35) В свете вышеизложенных соображений, по мнению Комиссии, не вызывает сомнений тот факт, что для того чтобы выяснить, как происходит нарушение международного обязательства, называемого в целом обязательством "результата", следует прежде всего учитывать результат, фактически достигнутый государством, в сравнении с результатом, требуемым обязательством. Если эти два результата совпадают, имеет место выполнение обязательства; в противном случае можно сделать вывод о нарушении данного обязательства. Другими словами, сравнение достигнутого результата с результатом, который государство должно было обеспечить, является единственным общим и основным критерием для того, чтобы установить, было ли нарушено обязательство "результата". Таким образом, установление нарушения обязательства такого рода происходит в международном праве совершенно иначе, чем в случае обязательства "поведения" или "средств", где, как было показано в статье 20, решающим критерием установления выполнения или нарушения обязательства является сравнение конкретно определенного поведения, требуемого обязательством, и фактического поведения государства. Сделав такой вывод, Комиссия пришла к согласию также по вопросу о необходимости проведения различия, при формулировании соответствующей нормы, между применением такого общего критерия к международным обязательствам, для которых характерно предоставление государству свободы первоначального выбора средств для достижения результата, требуемого международными обязательствами, и применением того же критерия к международным обязательствам, позволяющим государству исправить то или иное положение, не совместимое с требуемым результатом, созданным в результате первоначального поведения, обеспечив дальнейшим поведением данный результат или эквивалентный результат.

36) В отношении первого из этих случаев пункт 1 статьи постановляет, что нарушение государством международного обязательства, предусматривающего обеспечение свободно избранным им средством определенного результата, налицо, если избранным поведением данное государство не обеспечивает результат, предусмотренный указанным обязательством. Что касается второго случая, то пункт 2 статьи предусматривает, что, если поведение государства создало ситуацию, не соответствующую результату, предусмотренному международным обязательством, но из указанного обязательства следует, что этот результат или эквивалентный результат может, тем не менее, быть обеспечен последующим поведением государства, нарушение обязательства налицо лишь в том случае, если это государство не обеспечивает также своим последующим поведением предусмотренный этим обязательством результат.

37) Само собой разумеется, что результат, который должен быть обеспечен государством, как в случае, предусмотренном в пункте 1, так и в случае, предусмотренном в пункте 2, должен быть "определенным результатом", требуемым от государства международным обязательством, или, в тех случаях когда это допускается, предусмотренным им "эквивалентным результатом", причем третьего варианта не существует. Таким образом, всегда надо помнить о точном содержании данного "первоначального" обязательства.

Статья 22

Исчерпание внутренних возможностей

Если поведение государства создало ситуацию, не соответствующую результату, предусмотренному международным обязательством о соответствующем обращении с иностранными физическими или юридическими лицами, но из указанного обязательства следует, что данный или эквивалентный результат может, тем не менее, быть обеспечен последующим поведением государства нарушение этого обязательства налицо лишь в том случае, если данные физические или юридические лица безуспешно исчерпали доступные им эффективные внутренние возможности в целях достижения предусмотренного этим обязательством соответствующего обращения, или, если это было недостижимо, эквивалентного обращения.

Комментарий

1) В статье 21 проекта излагаются основные правила, определяющие условия, при которых можно считать, что налицо нарушение международного обязательства "результата", как в случаях, когда государство располагает лишь первоначальной свободой выбора средств, так и в случаях, когда государство, создав своим поведением ситуацию, несовместимую с результатом, требуемым обязательством, имеет возможность исправить положение и выполнять свое обязательство последующим поведением. Статья 22, в свою очередь, определяет в рамках второй группы случаев особые условия нарушения обязательств "результата", входящих в определенную категорию, а именно обязательств, которые имеют целью защиту частных физических и юридических лиц и которые в международном плане формулируют определенные требования и устанавливают определенные гарантии в том, что касается обращения государств во внутреннем плане с данными лицами, а также с их имуществом. В целях определения нарушения обязательства этой категории к условиям, требуемым, как правило, в связи с нарушением других международных обязательств "результата" прибавляется дополнительное условие.

2) Действительно, чтобы сделать вывод о наличии нарушения международного обязательства "результата", относящегося к обращению с частными лицами, и в частности с иностранными частными лицами, необходимо вначале установить, что частные лица, считающие себя ущемленными ввиду несовместимости положения, в которое они поставлены, с результатом, требуемым международным обязательством, не смогли, даже исчерпав до конца доступные им внутренние возможности, добиться того, чтобы это положение было надлежащим образом исправлено; так как лишь только в том случае, если эти возможности были исчерпаны безуспешно, результат, предусмотренный международным обязательством, становится окончательно недостижимым вследствие деяния государства. Действительно, если по различным причинам частные лица, которые могут и должны это сделать, не прибегнули к помощи соответствующих органов, нельзя было бы упрекать государство в непринятии с его стороны мер для изменения положения, создавшегося ввиду начального поведения, вменяемого в вину государству и идущего вразрез с достижением результата, требуемого международным обязательством; конечно, при условии, если пассивность этих лиц не сможет быть вменена в вину самому государству.

3) Если заинтересованные частные лица не предпринимают никакого действия, положение, создавшееся вследствие первоначального поведения государства, противоречащего результату, предусматриваемому международным обязательством, не сможет быть исправлено последующим действием государства, способным заменить это положение другим, соответствующим результату, предусматриваемому обязательством. Однако тот факт, что положение не было исправлено, нельзя, конечно, приписывать государству, но исключительно отсутствию инициативы со стороны тех, от кого подобная инициатива должна исходить. В этом случае налицо совершенно иное положение, чем в случае, когда, несмотря на действительно предпринятые заинтересованными частными лицами шаги с целью соответствующего исправления, положение, созданное первоначальным поведением, подтверждается новым поведением государства, также несовместимыми с результатом, предусматриваемым международным обязательством. Инициатива заинтересованных частных лиц представляется, таким образом, в случае рассматриваемых здесь международных обязательств как предварительное и необходимое условие, которое должно быть выполнено для того, чтобы сделать вывод о нарушении государством его обязательства. Отсутствие этого условия ведет к тому, что нельзя сделать вывод о незаконности в случае, если не был достигнут предполагаемый в международном плане результат. В этом случае международная ответственность государства не возникает. Именно это имеется в виду, когда говорится об условии так называемого "исчерпания внутренних возможностей".

4) Это дополнительное условие, требуемое для того, чтобы констатировать нарушение международного обязательства "результата", относящегося к обращению с частными лицами, находит свое обоснование, в конечном счете, в объекте и самой форме подобного обязательства, в уточнении, которое они получают в том плане, что частные лица являются прямыми бенефициариями их положений. Действительно, там, где результат, который государство должно обеспечить, главным образом касается интереса частных лиц и затрагивает их положение в рамках внутреннего правопорядка данного государства, следует прибегнуть к сотрудничеству заинтересованных лиц с тем, чтобы добиться выполнения государством указаний, предусмотренных международным обязательством в интересах этих лиц. Логично, что в случае трудностей именно заинтересованным лицам должна принадлежать инициатива добиваться деятельности государства, направленной на исправление возможных последствий, вызванных первоначальным действием или бездействием, вменяемым в вину государству и идущим вразрез с достижением результата, предусматриваемого международным обязательством. Напротив, там, где результат предусмотрен в прямых интересах другого государства, только государство, на которое наложено обязательство, если оно располагает еще возможностью исправить в рамках своего внутреннего правопорядка последствия первоначального поведения, несовместимого с требуемым результатом, должно предпринять с этой целью действие, посредством которого оно может еще выполнить свое обязательство. Действительно, нельзя считать нормальным, что осуществление такого действия в плане внутреннего правопорядка государства будет возложено на другое государство, субъект международного права.

а) Исчерпание внутренних возможностей как общий принцип международного права

5) Принцип, определяющий так называемое условие "исчерпания внутренних возможностей", ясно определяется во все большем числе международных конвенций, например, в конвенциях о населении и других, которые предусматривают необходимое обращение с физическими или юридическими лицами одного из договаривающихся государств на территории другого государства, в международных конвенциях, общей или частной целью которых является предоставление всем гражданам без различия по признаку национального происхождения возможности пользоваться определенными основными правами человеческой личности, в конвенциях, которые определяют возможности государств обращаться в арбитражные или судебные международные инстанции вследствие нарушений, допущенных в одной из перечисленных областей, и т.д. Однако в связи с подтверждением и развитием этого принципа договорным путем не следует забывать о том факте, что принцип исчерпания внутренних возможностей уходит своими корнями в обычное международное право и что он признан этим правом намного раньше, чем был сформулирован в письменных документах, имеющих договорный характер. Это прежде всего принцип общего характера и неписаного права.

6) Принцип исчерпания внутренних возможностей в действительности является частью, как это было только что сказано, других принципов, представляющих собой логическое следствие формы международных обязательств, имеющих конкретной целью и объектом защиту частных лиц. Во многих конвенциях этот принцип излагается, подтверждается и уточняется во всем объеме и во всех проявлениях относительно обязательств, налагаемых данными конвенциями. Этот принцип может таким образом расширяться и ограничиваться, и его применение к некоторым договорным обязательствам может даже быть исключено. Но договорное право делает все это исходя именно с той точки зрения, что требование исчерпания внутренних возможностей предшествует ему в качестве общеприменяемого, хотя и нарушаемого принципа, восходящего своими корнями к обычному праву или даже к самой логике форм выполнения определенного типа международных обязательств, и не являющегося, безусловно, чисто договорным по происхождению. Существуют даже многосторонние или двусторонние международные конвенции, которые ясно ссылаются на принцип исчерпания внутренних возможностей в качестве общего принципа международного права. Европейская конвенция об охране прав человека и основных свобод 1950 года ссылается, например, в статье 26, на исчерпание внутренних возможностей "в таком виде, в каком оно понимается согласно общепризнанным принципам международного права ^{96/}. В том, что касается двусторонних документов, в общей конвенции о претензиях между США и Мексикой от 8 сентября 1923 года говорится об "общем принципе международного права, согласно которому юридические возможности должны быть исчерпаны" ^{97/}

^{96/} Conseil de L'Europe, Convention européenne des droits de l'homme, Recueil de textes, Strasbourg, 1963, p. 9.

^{97/} Article V. Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. IV, p. 13
[Перевод секретариата]

7) Кажется несомненным, что в общем международном праве принцип исчерпания внутренних возможностей развивался в тесной связи с расширением международных обязательств государств, относящихся к обращению с иностранными физическими или юридическими лицами и к предотвращению нанесения ущерба этим лицам и их имуществу. Если рассмотреть судебную практику Постоянного международного суда, можно отметить в его решении по делу о концессиях Mavrommatis в Палестине (1934), что он определяет требования о том, чтобы иностранные лица, права которых ущемлены актами государства, противоречащими международному праву, пытались "добиться удовлетворения своих требований обычными путями", как "элементарный принцип международного права" 98/, можно отметить также в своем решении по Делу о железной дороге Panevesys-Salduviskis (1939) Международный Суд констатирует, что обе стороны признают существование "нормы международного права, требующей исчерпания внутренних возможностей" 99/. Международный Суд в своем решении по Делу Interhandel (1959) категорически формулирует свою позицию, утверждая, что: "... правило, по которому внутренние возможности должны быть исчерпаны... является хорошо установившимся правилом обычного международного права" 100/. Международная арбитражная судебная практика четко следует этой линии. В своем решении относительно Британского имущества в Испанском Марокко, принятом в 1925 году, арбитр Макс Хюбер представляет требование об исчерпании внутренних возможностей как "признанный принцип международного права" 101/; в своем решении по Делу о мексиканских железных дорогах (1930) Комиссия по претензиям Великобритании-Мексика заявляет, что принцип, о котором идет речь, является "одним из признанных правил общего международного права" 102/; в своем решении по Делу Амбатьелос (1956) Арбитражная комиссия между Грецией и Великобританией говорит о требовании полного использования внутренних возможностей как о "установившемся правиле" 103/; и в своем решении по Договору о внешних долгах Германии (1958) суд, учрежденный Швейцарией и Федеративной Республикой Германии, утверждает: "несомненно, что правило исчерпания внутренних возможностей... является... общепризнанным правилом международного права" 104/. Таким образом, международная судебная

98/ C.P.J.I., série A/B, No 76, p. 18.

99/ Там же, série A/B, No 77, p. 79.

100/ C.I.J., Recueil 1959, p. 27.

101/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II, p. 73.

102/ Там же, vol. V, p. 122 [Перевод секретариата].

103/ Там же, vol. XII, p. 118 [Перевод секретариата].

104/ International Law Reports, 1958-I, vol. 25, p. 42 [Перевод секретариата].

практика единодушна в признании существования принципа исчерпания внутренних возможностей в общем международном праве, существования, независимого от частных положений договорных документов. В то же время является фактом, что все конкретные случаи, рассмотренные международными судами, когда суды указывали, что они признают этот принцип, являлись случаями нарушения или предполагаемого нарушения международных обязательств, касающихся обращения с иностранными лицами или их имуществом на территории данного государства.

8) В практике государств можно наблюдать также многочисленные и практически одинаковые позиции, которые признают общий характер принципа исчерпания внутренних возможностей. Это можно выявить при рассмотрении мнений, высказанных представителями правительств в связи с работой по кодификации в области ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности и собственности иностранцев. Это можно также констатировать, ссылаясь на позиции правительств, которые они занимали во время споров в связи с нарушением международного обязательства о предоставлении определенного режима гражданам другого государства. В ходе попыток кодификации 1930 года ни одно правительство не высказало каких-либо сомнений в отношении того факта, что норма, которую предстояло кодифицировать, являлась нормой, закрепленной в общем международном праве. Сфера применения данной нормы, с другой стороны, определялась заранее самими пределами предмета, которым занималась конференция по кодификации. Ответы правительств на запрос об информации Подготовительного комитета 105/, выступления делегаций в Третьем комитете Конференции и предложения, сделанные в ходе ее работы 106/, текст статьи 4, принятый в первом чтении по завершении этих прений 107/, - все это

105/ Пункт XII Запроса об информации, направленного правительствам Подготовительным комитетом, был сформулирован следующим образом: "Является ли возникновение ответственности государства по международному праву обусловленным исчерпанием заинтересованными сторонами средств защиты, которые им предоставляются внутренним правом государства, ответственность которого затрагивается?" (*Société des Nations, Bases de discussion ... (op.cit.), p. 136*). Pour les réponses des gouvernements, voir *ibid.*, p. 136 et suiv., et *Supplément au t. III C.75(a). et M.69 (a). 1929.V*), p. 4 et 23. Основа для дискуссии № 27, составленная Комитетом на основе этих ответов, воспроизводится ниже в пункте 18 комментария к настоящей статье.

106/ См. выступления в ходе прений, *Société des Nations, Actes de la Conférence sur la codification du droit international, Гаага, 13 марта-12 апреля 1930 года, том IV, Отчеты Третьего комитета (C. 351 (с). М. 145 (с). 1930.V)*, p. 63 et suiv., и предложения и поправки там же, p. 209 et suiv., 217, 220, 227 et suiv., 251.

107/ См. ниже пункт 19 комментария к настоящей статье.

было основано на убежденности существования принципа исчерпания внутренних возможностей в качестве нормы общего международного права. Рамки принципа, предусмотренные этим текстом 108/, а также ограничения, предложенные некоторыми представителями, строились на этом же убеждении.

9) Что касается позиций правительств в многочисленных случаях, когда в каком-либо конкретном споре возникал вопрос о неисчерпании внутренних возможностей, то наиболее интересным их аспектом является сходство мнений не только правительств-ответчиков, но и также правительств-истцов в отношении признания данного принципа в качестве общей нормы международного права. Неизбежные разногласия касались проблемы применимости в конкретных обстоятельствах данного дела. И во всяком случае никто не утверждал, что условие о предварительном исчерпании внутренних возможностей должно быть предусмотрено конкретным положением Конвенции, для того чтобы на него можно было ссылаться. Приведем лишь наиболее четкие утверждения в Постоянном международном суде или в Международном Суде и напомним, что в Деле об администрации принца фон Плесса польское правительство заявило, что оно видит в требовании об исчерпании внутренних возможностей "обще-признанный принцип международных отношений", и это не вызвало никаких возражений со стороны немецкого правительства 109/; что в Деле Losinger югославское правительство говорило также об "универсально признанной норме", и швейцарское правительство заявило о признании этой "нормы международного права" 110/; что в Деле о фосфатах в Марокко французское правительство утверждало, что оно ссылается на "признанную норму международного права" и итальянское правительство заявило, что оно не намерено "оспаривать существование этой нормы" 111/; что в Деле Panevezys-Saldutiskis правительство Литвы утверждало, не встретив возражений со стороны эстонского правительства, что "норма исчерпания внутренних возможностей прочно установлена в современном позитивном международном праве" 112/; что в Деле об англо-иранской нефтяной компании правительство Ирана говорило о "предварительном исчерпании внутренних возможностей" как об условии, которое следует соблюдать "в соответствии с общим международным правом" и английское правительство признало, что речь идет в данном случае "об общем условии" 113/; что в Деле Interhandel Соединенные Штаты ссылались на "сложившийся принцип международного права, требующий исчерпания внутренних возможностей" и правительство Швейцарии ответило, что оно не оспаривает подобное утверждение 114/; что в Деле об инциденте в

108/ Ограничения по применению принципа, предусмотренные в пункте 2 статьи 4, касались самоочевидных случаев, когда судебные власти окончательно отказались отправить правосудие или вынесли окончательные решения.

109/ C.P.J.I., série C, No 70, p. 134 et 182.

110/ Там же, серия C, № 78, p. 129 и 156.

111/ Там же, серия C, № 84, p. 209 и 440.

112/ Там же, серия C, № 86, p. 143.

113/ C.I.J., Mémoires plaideiries et documents Affaire de la Anglo-Iranian Oil Co., p. 291 et 155.

114/ Там же, Mémoires..., Affaire Interhandel, p. 315 et 402.

воздухе, имевшем место 27 июля 1955 года, болгарское правительство подчеркивало и это не было оспорено правительствами Соединенных Штатов и Израиля "бесспорный" характер "правила о предварительном исчерпании внутренних возможностей" II5/. В ряде других случаев можно наблюдать аналогичные позиции II6/.

IO) Позиции правительств-участников споров, представленных в другие международные органы, также являются убедительными. Из арбитражного решения по Делу о лесах Центральных Родоп следует, например, что "болгарское правительство основывалось на известном принципе международного права об исчерпании внутренних судебных возможностей" и что правительство Греции не оспаривало применение этого принципа в данном деле II7/. Имелся случай оспаривания существования этой нормы в общем международном праве: а именно, оспаривание, которое было сделано первоначально финским правительством в Деле о Финских судах, представленном в 1931 году Совету Лиги Наций. Однако английское правительство вновь подтвердило, что эта норма является, бесспорно, принципом международного права, и правительство Финляндии присоединилось к такой точке зрения, согласившись передать в арбитраж вопрос о том, были ли исчерпаны внутренние возможности в данном деле II8/.

II) В ряде других случаев правительства занимали весьма показательные позиции. Особенно интересной является позиция швейцарского правительства во время обсуждения в Федеральной Ассамблее в 1967 году вопроса об утверждении Конвенции 1965 года об урегулировании споров между государствами, касающихся капиталовложений. Комментируя статью 26 этой Конвенции, Федеральный совет сослался на исчерпание внутренних возможностей как на "общий принцип международного права" II9/. С другой стороны, практика некоторых правительств, и в частности правительств Соединенных Штатов Америки и Канады, считать себя неспособными поддержать требования своих граждан до исчерпания этими последними внутренних возможностей подтверждает их убежденность в существовании принципа в качестве принципа общего применения II0/.

II5/ Там же, Mémoires..., Дело об инциденте в воздухе 27 июля 1955 года, стр. 276 и 277, 326, 154 французского текста.

II6/ Лишь в одном случае правительство высказало некоторые сомнения в отношении существования принципа в качестве общей нормы: Бельгия в Деле Borchgrave (C.P.J.I), серия C, № 83, p. 65). Но бельгийское правительство заняло впоследствии положительную позицию в Деле об электрических компаниях в Софии и в Болгарии (ibid., série C, No 88, p. 37) и в Деле l'Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Co. Limited (C.I.J., Mémoires ..., affaire de la Barcelona Traction..., p. 215 et suiv.).

II7/ Организация Объединенных Наций, Recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1419.

II8/ Там же, p. 252.

II9/ См. послание Федерального совета от 15 декабря 1967 года в l'Annuaire suisse de droit international, 1968, vol. 25, p. 271.

II0/ См., для подтверждения практики Соединенных Штатов Америки Г-н Уайтмен Digest of International Law, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1967, vol. VIII, p. 769 et suiv., 906 et suiv.; et pour celle du Canada, Canadian Yearbook of International Law, 1968, p. 263 et suiv.

12) Характер принципа, который мы рассматриваем в качестве принципа общего международного права, признан также почти во всех научных трудах, в которых рассматривалась данная проблема. За редким исключением, почти все юристы-международники признают, что исчерпание внутренних возможностей предусмотрено общим международным правом 121/. Условие исчерпания внутренних возможностей было рассмотрено в качестве принципа, применяемого в соответствии с общим международным правом в Резолюции 1956 года Института международного права 122/. Именно в качестве такового принцип, излагающий это условие, был включен в проекты кодификации, посвященные международной ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности или

121/ С.Г. Тенекидес, который в своем исследовании, опубликованном в 1933 году ("L'épuisement des voies de recours comme condition préalable de l'instance internationale". Revue de droit international et de législation comparée, 1933, p. 514 et suivantes), высказал подобные сомнения и изменил впоследствии свое мнение ("Les jugements nationaux 'manifestement injustes' envisagés comme sources de la responsabilité internationale des Etats", Revue générale de droit international public, Paris, 1939, p. 376). Отрицание существования принципа исчерпания внутренних средств в общем международном праве мы видим в статье У. Фридмана, "Epuisement de voies de recours interne", Revue de droit international..., 1933, p. 318 et suivantes, но это исследование представляется сегодня уже устаревшим. Г.Х.У. Верзиль в своем докладе Институту международного права о "правилах исчерпания внутренних возможностей" (Annuaire de l'Institut de droit international, 1954, Vole, vol. 45-I, p. 5 et suivantes et notamment 22 et 23) допустил существование этого принципа в общем международном праве, но значительно ограничил сферу его действия. По его мнению, эта норма оправдана лишь в случае отсрочки правосудия в непосредственном смысле этого слова. В других случаях предоставленные государству возможности избежать международной ответственности, направив иностранца, права которого ущемлены, в свои внутренние суды, объясняется лишь "мотивами целесообразности". Совсем недавно молодым итальянским ученым-международником было опубликовано уже цитированное в пункте 8 исследование по изучаемому нами вопросу. Г. Строцци считает, что, за исключением некоторых случаев, принцип исчерпания внутренних возможностей имеет договорное происхождение. Высказав в отношении этого принципа весьма ограничительные мысли, он придает ему лишь ценность условия для предъявления иска в международный судебный орган. (Interessi statali et interessi privati nell'ordinamento internazionale; la funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni, Milan, Giuffrè, 1977).

122/ См. Annuaire de l'Institut de droit international, 1956, vol. 46, p. 358.

имуществу иностранцев и принятые под эгидой международных организаций I23/ или частными научными ассоциациями I24/. Этот же принцип был включен также в проекты, касающиеся международной ответственности государств за противоправные деяния в целом I25/.

I23/ Помимо статей 4 и 9, принятых в первом чтении в 1930 году Третьим комитетом Конференции по кодификации в Гааге (Annuaire..., 1969, vol. II, p. 226), см. статью I5 предварительного проекта, подготовленного в 1958 году г-ном Ф.В. Гарсия Амадором (ibid., 1958, vol. II, p. 75); статью I8 пересмотренного предварительного проекта, подготовленного в 1961 году г-ном Гарсия Амадором (ibid., 1961, vol. II, p. 50); пункт 3 резолюции, принятой в 1933 году на Седьмой международной межамериканской конференции (ibid., 1956, vol. II, p. 227); пункт 8 принципов, принятых в 1962 году Межамериканским правовым комитетом, ссылающийся на мнение латиноамериканских стран (ibid., 1969, vol. II, p. 159) и пункт 9 принципов, принятых этим же Комитетом, ссылающийся на мнение Соединенных Штатов Америки (ibid., 1969, vol. II, p. 161).

I24/ См. статью I2 резолюции, принятой в 1927 году Институтом международного права (ibid., 1956, vol. II, p. 229); статьи 6 и 7 проекта, подготовленного в 1929 году Гарвардским институтом права (ibid., 1956, vol. II, p. 229); статью I3 проекта, подготовленного в 1930 году Немецкой ассоциацией народного права (ibid., 1956, vol. II, p. 157); пункт 2 статьи 1 и статью I9 проекта, подготовленного в 1961 году Гарвардским институтом права (ibid., 1969, vol. II, p. 148 et 151) и пункты 206-210 "Документа", принятого в 1965 году Американским институтом права (ibid., 1971, vol. II, p. 208). См. также статьи 3 и 4 проекта о "дипломатической защите", подготовленного в 1925 году Американским институтом международного права (ibid., 1956, vol. II, p. 227).

I25/ Это относится к основам для дискуссий о международной ответственности государств, подготовленным в 1956 году Ф.В. Гарсия Амадором (см. основа № 5, пункт 2, ibid., 1956, vol. II, p. 220) и проект конвенции об ответственности государств за международно-противоправные деяния, который подготовил в 1932 году А.Рот (см. статью 9, ibid., 1969, vol. II, p. 158 et 159). Проект г-на Штраппа и проект Б. Грейффрата и П.А. Стейниджера, посвященные также международной ответственности государств в целом, упоминают это правило, но это несколько не означает, что их авторы исключают существование нормы общего международного права.

б) Соотношение исследуемого принципа с содержанием наличия нарушения международного обязательства об обращении с частными лицами

13) В том, что касается объяснения и обоснования принципа общего международного права, требующего исчерпания внутренних возможностей, не существует четко определенного мнения среди авторов трудов по международному праву. Авторы, которые занимались этим вопросом, зачастую под другим углом зрения рассматривали и описывали значение этого принципа, таким образом, появились различные точки зрения, в частности между теми, кто хотел видеть в этом принципе лишь "практическую" норму или норму чисто процедурного характера I26/, относящуюся к "осуществлению" международной ответственности, и теми, которые видели в основном предложении, что принцип излагает "основополагающую норму", касающуюся возникновения международной ответственности, не отрицая, тем не менее, процедурные аспекты, являющиеся логическим следствием этого главного предложения I27/. Не следует забывать о существовании третьей точки зрения, согласно которой норма касается происхождения международной ответственности в случаях, когда нарушение международного обязательства вызвано исключительно действием судебных органов, не выполнивших свою обязанность обеспечивать частным лицам

I26/ См. в особенности Ch. de Visscher, "Responsabilité internationale des Etats et protection diplomatique", Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, 1917, p.243 et suiv., et "Le déni de justice" en droit international", Recueil des cours... 1935-II, Paris, Sirey, 1936, t.52, p.421 et suiv.; C.P. Panayotakos, La règle de l'épuisement des voies de recours internes, en théorie et en pratique, Marseille, Imp. Moullot, 1952, p.29 et suiv., 113; H. Urbanek, "Das völkerrechtsverletzende nationale Urteil", Osterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Vienne, (1958-1959), vol. IX, fasc. 2, p.213 et suiv.; C.H.P. Law, The Local Remedies Rule in International Law, Genève-Paris, Droz, Minard, 1961, p. 32 et suiv., p.131 et suiv.; C.F. Amerasinghe, "The formal character of the rule of local remedies", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Stuttgart, 1965, vol. 25, fasc. 3, p.445 et suiv.; T.Hoesler, The Exhaustion of Local Remedies in the Case Law of International Courts and Tribunals, Leyde, Sijthoff, 1968, p. 92 et suiv., p. 131 et suiv.; J.Chapper, La règle de l'épuisement des voies de recours internes, Paris, Pedone, 1972, p. 9 et suiv.; et G. Strozzi, op cit., p.104.

I27/ Среди авторов, объясняющих принцип исчерпания внутренних возможностей исключительно в зависимости от возникновения международной ответственности, в частности E.M. Borchard, The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or the Law of International Claims, New York, Banks Law Publishing, 1928, p.817 et suiv.; "Theoretical aspects of the international responsibility of the State", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Berlin, 1929, vol. I, 1ère partie, p. 233 et suiv., 239 et suiv., et "La responsabilité des Etats à la Conférence de codification de La Haye", Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, 1931, p. 37 et suiv., 47 et suiv.; L.Strisower, Rapport sur "La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers", Annuaire de l'Institut de droit international, 1927, vol. 33-I, p. 492 et 498; R.Ago, "La regola del previo esaurimento ...", op. cit., p.181 et suiv. et plus spécialement 239 et suiv.; "Le délit international", op.cit., p.514 et suiv.; et Observations à l'exposé préliminaire de J.H.W. Verzijl, Annuaire de l'Institut de droit international,

(см. прод. сноски на след.стр.)

требуемую в международном плане судебную защиту от ущерба, понесенного в результате нарушения только внутреннего права. Напротив, тот же самый принцип в других случаях имел бы отношение лишь к процедуре осуществления международной ответственности I28/. Впрочем, говорить о доктринальных течениях довольно сложно, так как аргументы, высказываемые за или против определенного тезиса, настолько различны у различных авторов, что эти авторы зачастую приходят к аналогичным выводам практически противоположными путями. Именно этими спорами теоретического характера и объясняются не слишком убедительные результаты по изучаемому вопросу, к которым пришел Институт международного права в 1927, 1954 и 1956 годах I29/. Эти же споры находят свое отражение в проектах кодификации в области международной ответственности государств, разработанных юристами или научными организациями I30/.

I27/ (продолжение)

1954, vol. 45-I, p.34 et suiv.; G. Pau, "Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione". Istituto di scienze giuridiche, economiche e politiche dell'Università, Studi economico-giuridici, 1949-1950, Rome, Pinna, vol. XXXIII, p. 45 et suiv.; F. Durante, Ricorsi individuali a organi internazionali, Milan, Giuffrè, 1958, p. 137; B. Donner, "Kotázce nutnosti vycerpání vnitrostátních právních prostředků před diplomatickým zákrokem" [Относительно исчерпания внутренних возможностей перед дипломатическим демаршем], Studej mezinárodního práva, Prague, 1958, vol. IV, p.5 et suiv.; J.L. Simpson et H. Fox, International Arbitration Law and Practice, New York, Praeger, 1959, p.111 et 112; A.P. Sereni, op cit., p. 1534; G. Morelli, op.cit., p. 350; M. Giuliano, Diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1974, vol. I, n. 503; G. Gaja L'esaurimento dei ricorsi interni nel diritto internazionale, Milan, Giuffrè, 1967, p. 5 et suiv.; et H. Thierry, J. Combacau, E. Sur, C. Vallée, Droit international public, Paris, Montchrestien, 1975, p. 660 et suiv.

I28/ C.Eagleton, The Responsibility of States in International Law, New York, New York University Press, 1928, p.95 et suiv., et "Une théorie au sujet du commencement de la responsabilité internationale", Revue de droit international et de législation comparée, Bruxelles, 1930, serie III, vol. II, p. 643 et suiv.; C.Th.Eustathiades, La responsabilité internationale de l'Etat pour les actes des organes judiciaires et le problème du déni de justice en droit international, Paris, Pedone, 1936, p. 243 et suiv. 331 et suiv.; A.V.Freeman, International Responsibility of States for Denial of Justice, Londres, Longmans, Green, 1938, p. 407 et 408; J.E.S. Fawcett, "The exhaustion of local remedies: substance or procedure?", British Year Book of International Law, 1954, Londres, vol. XXXI, p. 452 et suiv.; et J.H.W.Verzijl, "La règle de l'épuisement des recours internes...", op. cit., , p. 23 et suiv., 30 et suiv., et "International Law ..., op.cit., p.635.

I29/ Annuaire de l'Institut de droit international, 1927, vol. 33-I, p.455 et suiv., et vol. 33-III, p. 81 et suiv.; 1954, vol. 45-I, p. 5 et suiv.; et 1956, vol. 46, p. 1 et suiv., 265 et suiv. ..

I30/ В проекте, разработанном в 1929 году Гарвардским институтом права, под влиянием г-на Борчарда, в статьях 6, 7 и 8 ясно говорится об исчерпании внутренних возможностей как об условии возникновения международной ответственности государства (Annuaire, 1956, vol. II, p.229). Можно также сказать, что статья 9 проекта, разработанного г-ном Г.О.Мердоком и одобренного в 1965 году Межамериканским юридическим комитетом, отражающим мнение Соединенных Штатов Америки

(см. прод. сноски на след. стр.).

14) Внимательный анализ показывает, что эти научные споры имеют скорее теоретический, чем практический интерес. Они, в сущности, скорее видимые, чем реальные. К тому же они объясняются иногда тем фактом, что вопрос рассматривался в узком смысле, или тем, что специфические рамки, в которых рассматривалась данная проблема, обусловили выводы, которые, возможно, не имели бы места, если бы анализ проводился в более широком плане. Никто не оспаривает того, что принцип, предусматривающий использование внутренних возможностей частными лицами, которые считают себя ущемленными мероприятиями или решениями, не соответствующими тому, что предоставляет им международное право, превращает в конечном итоге это использование в условие для того, чтобы "осуществление" международной ответственности могло иметь место. Причем безразлично, имеет ли это осуществление форму жалобы, представляемой дипломатическим путем, или выражается в ходатайстве перед судебной или арбитражной международной инстанцией. Следовательно, совершенно очевидно, что принцип имеет реальное влияние на возможность использования процедуры осуществления международной ответственности. Но эта констатация отнюдь не предполагает вывода о том, что сам по себе принцип не представляет из себя ничего другого, кроме "практической нормы" или "процедурной нормы", как некоторые считают, рискуя разойтись во мнениях по вопросу о том, должна ли эта "норма" касаться дипломатической защиты в целом или же только процедуры представления иска в Международном Суде. Прежде чем привести к очевидным последствиям в плане представления жалоб, принцип исчерпания внутренних возможностей необходимо действует в плане самого механизма выполнения международного обязательства и, следовательно, в плане определения наличия нарушения международного обязательства.

15) Следует напомнить, что факт установления нарушения государством международного обязательства, налагаемого договором и состоящего в определенном обращении с гражданами другого государства, а также посягательства на право этого другого государства на то, чтобы определенный режим был предоставлен его гражданину, равнозначен констатации того, что первое государство при наличии всех необходимых условий навлекло на себя международную ответственность по отношению к другому государству. Возникновение международной ответственности соответствует

130/ (продолжение)

(там же, 1969, vol. II, p.161). Напротив, другие проекты представляют исчерпание внутренних возможностей под углом зрения его воздействия на осуществление дипломатической защиты: резолюция Института международного права 1927 (статья 12) (там же, 1956, vol. II, p.229); проект Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, 1930 (статья 13) (там же, 1969, vol. II, p.157); проект, разработанный г-ном Ротом в 1932 году (статья 9) (там же, 1969, vol. II, p. 158 и 159); резолюция Института международного права 1956 года, специально посвященная норме исчерпания внутренних возможностей (там же, 1969, vol. II, p.146); рабочий проект, разработанный в 1958 году г-ном Ф.В. Гарсиа Амадором по просьбе Комиссии международного права (статья 15) и пересмотренный рабочий проект, который он составил в 1961 году (статья 18) (там же, соответственно 1958, vol. II, p.175; и 1961, vol. II, p.50); проект, подготовленный г-г. Соном и Бакстером для Гарвардского института права в 1961 г. (статья 1) (там же, 1969,

(см. прод. сноски на след. стр.)

в рассмотренном примере возникновению у государства, которому нанесен ущерб, нового права: права на возмещение ущерба, нанесенного праву, предоставляемому ему договором. Однако трудно предполагать, что это новое право, предоставляемое ущемленному в правах государству международным юридическим порядком, будет зависеть от результата действия, предпринятого частным лицом во внутреннем плане, действия, которое может привести к восстановлению права этого частного лица, но не к восстановлению права государства в международном плане, права, которому в этом плане был нанесен ущерб. Если до тех пор пока условие исчерпания внутренних возможностей не выполнено, ущемленное в правах государство не имеет возможности требовать исправления международно-противоправного деяния, которое было совершено ему в ущерб по отношению к личности или имуществу его гражданина, то это означает, что его новое право на возмещение ущерба, понесенного им, еще не возникло: это означает, что нарушение обязательства, налагаемого договором, пока не имело места или, по крайней мере, не проявилось окончательно. Следовательно, в этот момент международная ответственность, которая выражается в нашем конкретном случае в праве государства на возмещение понесенного убытка, еще не возникла. Другими словами, констатация того факта, что право государства требовать возмещения ущерба возникает лишь после окончательного отклонения демарша частных лиц приводит к выводу о том, что нарушение международного обязательства не реализуется в полной мере до исчерпания этих возможностей, т.е. до того, как негативные последствия нового поведения государства в отношении этого демарша не дополняют негативные последствия первоначального поведения государства в данном случае и не сделает таким образом окончательно недостижимым результат, требуемый международным обязательством.

16) Учитывая разногласия в теории, представляется очевидным, что для того, чтобы установить, как следует понимать, обосновывать и толковать точное значение как самого принципа "исчерпания внутренних возможностей", так и его последствий, которые из него вытекают, следует обращаться скорее к международной судебной практике и к практике государств. Учитывая предыдущее замечание, логично сделать вывод, что анализ этой практики и этой судебной практики показывает, в целом, что принцип, превращающий исчерпание внутренних возможностей в предварительное условие, проявляется в первую очередь в плане определения выполнения или нарушения международных обязательств, об обращении государства с частными лицами, и, следовательно, в плане возникновения международной ответственности раньше, чем его влияние проявится в плане осуществления этой ответственности.

17) Что касается позиции государств, то представляется уместным рассмотреть прежде всего общие мнения, которые были высказаны абстрактно, вне зависимости от конкретных споров, в которые были вовлечены

I30/ (продолжение)

vol. II, p. 147); разработанный в 1965 году Американским институтом права (пункт 206) (там же, 1971, vol. II, p. 208). В этом последнем проекте природа этого принципа не вытекает непосредственно из текста пункта, но она уточняется в комментарии (American Law Institute, Restatement of the Law, Second: Foreign Relations Law of the United States, St. Paul, American Law Institute, 1965, p. 612).

эти государства. Еще на Конференции по кодификации в Гааге в 1930 году был рассмотрен вопрос о том, является ли исчерпание внутренних возможностей условием *sine qua non* для того, чтобы при выполнении еще некоторых других условий возникала международная ответственность или же эта ответственность может подтверждаться дипломатическими или судебными процедурами. По этому поводу запрос об информации, адресованный правительствам Подготовительным комитетом Конференции, был сформулирован в неясных терминах I31/. Их выбор обуславливался, по-видимому, желанием не предрешать вопрос. Поэтому неудивительно, что ответы правительств не всегда были сформулированы таким образом, чтобы можно было сделать себе точный вывод о мнении каждого правительства по самому вопросу. Однако становится ясным, что Германия, Австрия, Бельгия, Болгария, Польша и Чехословакия I32/ считали, что международная ответственность возникает лишь после безрезультатного исчерпания внутренних возможностей. Великобритания, как кажется, выразила идею, согласно которой, напротив, лишь возможность подтвердить уже установленную ответственность обуславливается исчерпанием внутренних возможностей I33/.

I8) После изучения ответов Подготовительный комитет составил следующую основу для обсуждения: "Если иностранец имеет возможность обращаться в судебные органы государства (включая административные органы), это государство может требовать, чтобы вопрос об ответственности не рассматривался до тех пор, пока его суды не выскажут окончательного мнения ...". I34/. В свою очередь этот текст, по-видимому, был составлен для того, чтобы вызвать дискуссию, которая и имела место на самом деле. Во время обсуждения на Конференции I35/ часть делегатов высказали мнение, что исчерпание внутренних возможностей является условием возникновения ответственности: речь идет о Египте, Испании, Мексике, Колумбии, Румынии I36/. Другие, впрочем,

I31/ Для текста пункта I2 см. выше сноску I05.

I32/ Société des Nations, Bases de discussion ... (op. cit.), p. 136 et 139.

I33/ Там же, p. 137 французского текста. Норвегия (там же, p. 138) различала два случая: случай ущерба, причиненного иностранцу вследствие акта, совершенного в нарушение внутреннего закона, и случай ущерба, вызванного актом, противоречащим договору или другому бесспорному обязательству международного права. В первом случае норвежское правительство указывало, что международная ответственность не возникает до исчерпания внутренних средств защиты, в то время как во втором случае принцип, требующий этого исчерпания, не применяется.

I34/ Основа для обсуждения № 27, там же, p. 139.

I35/ Прения по этой основе дискуссий воспроизводятся в: Société des Nations, Actes de la Conférence... (op. cit.), p. 63 et suiv. 62 et suiv.

I36/ Там же, p. 64, 65, 72, 77, 78. Особенно интересным представляется высказывание по этому вопросу представителя Румынии, позиция которой отличалась ясностью и точностью используемых понятий и терминов: "Ответственность государства возникает в связи с невыполнением международного обязательства. Поэтому она обуславливается

(см. прод. сноски на след. стр.)

менее многочисленные делегаты, например, делегаты Италии и Германии I37/ высказали противоположные мнения, не заняв при этом четкие и аргументированные позиции. Делегаты Соединенных Штатов Америки и Норвегии высказали мнение о том, что исчерпание внутренних возможностей является иногда условием ответственности, а иногда — возможностью ее подтверждения I38/.

I9) После обсуждения делегации пришли к согласию о принятии формулировки, которая не занимает четкой позиции по вопросу о том, возникает ли международная ответственность до или после исчерпания внутренних возможностей. Текст, предложенный занимающейся этим вопросом Подкомиссией и принятый в первом чтении Третьим комитетом, был изложен в пункте 1 статьи 4, составленном следующим образом: "Международная ответственность государства может возникнуть в том, что касается возмещения ущерба, причиненного иностранцу, лишь после исчерпания всех внутренних возможностей, предоставленных внутренним правом лицу, права которого ущемлены" I39/. Принятая таким образом формулировка была

I36/ (продолжение)

несовершением этого нарушения и подчинена ему. Впрочем, до тех пор, пока орган государства может выполнить это обязательство, это несовершение не имеет места и, следовательно, условие возникновения этой ответственности, которое является доказательством этого невыполнения, не существует. Поэтому вполне уместно сказать, что сама ответственность возникает лишь тогда, когда становится ясным, что обязательство не исполнено, т.е. требование было не удовлетворено и международное обязательство не выполнено. Впрочем, до тех пор, пока имеется возможность осуществления внутренними средствами защиты, нельзя говорить о том, что международное обязательство не было исполнено". (Там же, р.77). Правительство Египта предложило даже поправку к тексту, соответствующую его мнению (там же, р.217). Правительство Мексики также внесло предложение о поправке (там же, р.228).

I37/ Там же, р. 75 и 79. Следует отметить, что в своем ответе на запрос об информации Германия высказалась в пользу предложения о том, что ответственность возникает лишь после исчерпания внутренних возможностей.

I38/ Там же, р. 73-74 и 76.

I39/ Там же, р. 237. Ряд делегаций примирились с таким решением, считая, что обсуждаемая проблема не имеет важных практических последствий. В этой связи см. выступление делегатов Греции (там же, р.66), Бельгии (р. 69), Великобритании (р. 70), Соединенных Штатов Америки (р. 73), Мексики (р. 72-73), Колумбии (р. 78), Германии (р. 80). Участники Конференции, по всей очевидности, не оценили все последствия, которые может иметь принятие той или иной точки зрения для таких вопросов, как определение момента совершения международно-противоправного деяния и предсказательность этого совершения. Практические последствия данного на эти вопросы ответа могут быть решающими в том, что касается таких важных вопросов, как вопрос о том, входит ли спор, вызванный данным деянием, в число споров, в отношении которых компетентен Международный Суд, и в какой момент следует учитывать причиненный ущерб в целях его возмещения.

нарочито двусмысленной и на деле сторонники каждой из концепций ссылались на нее в ходе прений в поддержку своей точки зрения. Работа по кодификации в 1930 году не дает возможности сделать нам четкие и окончательные выводы в отношении интересующих нас вопросов. Это не мешает, однако, отметить, что большинство правительственных представителей, которые имели возможность высказаться по этому вопросу, считали, что исчерпание внутренних возможностей в случае, когда это исчерпание предусмотрено, равнозначно выполнению условий для того, чтобы нарушение международного обязательства имело место, и, таким образом, могла возникнуть международная ответственность, а не только предоставление возможности прибегать к процедуре подтверждения уже существующей ответственности.

20) Что касается наиболее показательных позиций, которые занимали в других случаях государственные органы или международные судьи, в частности в том, что касается споров по конкретным случаям, то здесь необходимы предварительные замечания. Лишь утверждения, которые ясно отрицали воздействие принципа исчерпания внутренних возможностей на возникновение международной ответственности представляли веские доказательства в поддержку мнения, согласно которому этот принцип имеет исключительно "практический и процедурный" характер. Напротив, было бы излишне рассматривать в качестве подтверждения обоснованности этого мнения тот факт, что в различных случаях международные суды в своих решениях и правительства в своих заявлениях ссылались на исчерпание внутренних возможностей как на условие предоставления дипломатической защиты некоторым лицам или возможности изложить свои претензии в этой связи международному органу. Следует помнить о том, что цель, преследуемая государством, которое ссылается на неиспользование внутренних возможностей, чтобы отклонить претензии, которые предъявлены к нему в международном органе, прежде всего состоит в том, чтобы блокировать рассмотрение этой претензии по существу, выдвинув в противовес решение о ее неприемлемости. И со своей стороны, намерение государства-автора претензии, если оно оспаривает наличие этого неиспользования внутренних возможностей или его воздействия, в данном случае состоит в том, чтобы устранить предварительные препятствия, созданные на пути рассмотрения его жалобы по существу. Таким образом, оба государства вынуждены принять во внимание принцип исчерпания внутренних возможностей не с точки зрения его воздействия на возникновение ответственности, а с точки зрения его влияния на приемлемость иска.

Общепринятое отныне отличие процедуры предварительных исключений от процедуры рассмотрения дела по существу приводит к тому, что Международный Суд, призванный высказаться по этому вопросу в рамках первой процедуры, может рассматривать его лишь в этой же плоскости. Добавим также, что прения по этому вопросу обычно касаются толкования текста соглашения, устанавливающего юрисдикцию международного органа и ее пределы, и поэтому, если это соглашение упоминает принцип исчерпания внутренних возможностей в связи с определением условий, при выполнении которых жалоба может быть принята в данном органе, этот орган должен будет обязательно решить вопрос о том, были ли исчерпаны внутренние возможности с точки зрения существования условия приемлемости жалобы, а не с точки зрения существования условия международной ответственности государства-ответчика. Но вполне очевидно,

что любое утверждение о влиянии возможного неиспользования средств внутренней защиты на приемлемость международной претензии ни в коей мере не означает намерение отрицать влияние этого неиспользования на существенный вопрос о возникновении международной ответственности I40/.

21) Таким образом, в поддержку тезиса, который видит в исчерпании внутренних возможностей лишь условие осуществления дипломатической и судебной защиты, можно учитывать лишь позиции, высказанные именно в этом смысле. Впрочем, следует сказать, что подобные позиции являются в конце концов весьма редкими и, учитывая обстоятельства, при которых они встречаются, они являются менее убедительными, чем позиции, которые поддерживают противоположную концепцию. С другой стороны, можно найти ясные утверждения правительств или международных судей о том, что исчерпание внутренних возможностей является условием возникновения ответственности в тех случаях, когда конкретно вставал вопрос о возможном влиянии исчерпания внутренних возможностей на возникновение международной ответственности государства. Так, например, в решении, вынесенном 21 февраля 1930 года Комиссией по претензиям в составе Великобритании и Мексики, учрежденной Конвенцией от 19 ноября 1926 года по делу о железных дорогах Мексиканского Союза, мы видим заявление о том, что:

"... ответственность государства в международном праве может возникнуть, лишь если заинтересованные стороны использовали все средства защиты, которые им предоставляются национальными законами данного государства" I41/.

22) В связи с судебным процессом, возбужденным Германией в Постоянном международном суде по делу об администрации принца фон Плесса, правительство Польши сделало предварительное заявление, в котором, высказав возражения против акции немецкого правительства, которое, по сути дела, обратилось с жалобой "в Международный Суд, хотя лицо, о котором идет речь, располагало средствами защиты в национальных судах, в которых оно могло добиться удовлетворения своего иска", оно заявило: что:

"... до тех пор, пока правовые средства, предоставляемые внутренним законодательством лицам для защиты их интересов, не были использованы, речь не может идти о международной ответственности государства" I42/.

I40/ Впрочем известно, что во многих случаях условие предварительного исчерпания внутренних возможностей упоминается двузначно: непосредственно, как условие для определения международной ответственности, и косвенно — лишь как условие для законного предъявления международной претензии. Подобным образом, в частности, происходит каждый раз, когда международно-противоправное деяние, о котором заявляется в жалобе, является отказом в правосудии, совершенным по отношению к лицу, которому предварительно нанесли ущерб в нарушение внутреннего закона. Поэтому использование внутренних средств защиты является одновременно условием наличия отказа в правосудии и условием предъявления претензии, подчеркивающей международную ответственность, возникшую в связи с этим противоправным деянием. Вполне очевидно, что второй аспект предполагает первый, из которого он логически вытекает.

I41/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. V, n. 122
[перевод Секретариата].

I42/ C.P.J.I., série C, No. 70, n. 135.

Таким образом, правительство Польши занимало четкую позицию, согласно которой принцип, излагающий условие исчерпания внутренних возможностей, касается непосредственно существования международной ответственности, даже если это правительство подчеркивало одновременно последствия, которые вытекают из этого принципа и которые относятся к формальной возможности представления иска в международный судебный орган. Следует также отметить, что немецкое правительство подчеркнуло неприменимость принципа исчерпания внутренних возможностей в данном случае в связи с нарушением этого принципа, но не оспаривало определение принципа, данное правительством Польши.

23) Толкование арбитражного решения по Делу о финских судах менее показательно. Английское правительство в своем меморандуме Совету Лиги Наций сослалось на принцип исчерпания внутренних возможностей с намерением создать препятствия для представления финским правительством жалобы дипломатическим путем, которую оно ему направляло. Выше мы подчеркнули, что ссылка на принцип с этой целью ни в коей мере не означает исключения возможности сослаться на этот принцип в иных целях, и прежде всего для того, чтобы оспорить существование в конкретном случае нарушения международного обязательства и, следовательно, уже установленной международной ответственности государства-ответчика. Со своей стороны правительство Финляндии подвергло сомнению само существование принципа, которое Великобритания рассматривала как бесспорный. Обсуждение в Совете привело стороны к решению о направлении в арбитраж следующего конкретного вопроса: "были ли использованы финскими судовладельцами средства внутренней защиты, предоставленные им английским правом?".

24) Именно по этому вопросу высказался судья А. Багге, который прежде всего отметил, что финское правительство утверждало не о том, что нарушение международного права в данном случае выражалось в отказе английских судов предоставить средства защиты финским судовладельцам, а что оно выражалось "первоначальным нарушением международного права", заключающимся, по его мнению, в захвате и бесплатном использовании принадлежащих им судов. С учетом этого судья сосредоточил свое внимание на вопросе о том, какие фактические и правовые элементы должны быть представлены истцом во внутренние суды в подобном случае. Он отметил, что, если подчеркивается "первоначальное нарушение" международного права, то сам смысл существования принципа об исчерпании внутренних возможностей сводится к тому, чтобы привлечь суды государства до самой последней компетентной инстанции к рассмотрению и вынесению решения по всем вопросам права, которые государство-истец представляет в международный судебный орган в качестве подтверждения совершения нарушения. Это происходит в силу того, что в данном случае преследуется лишь одна цель — предоставить государству-ответчику возможность совершить правосудие своим обычным путем ("in their own, ordinary way"). Не вдаваясь в детали этого вопроса, мы отметим прежде всего, что принятие во внимание возможности применения принципа, требующего исчерпания внутренних средств, лишь в случаях, когда истец утверждает о "первоначальном нарушении" международного права, свидетельствует о том, что судья, по-видимому, был

склонен считать, что данный принцип не излагает условие возникновения ответственности I43/, а лишь условие использования процедуры подачи жалобы. Тем не менее сразу после этого судья заявил о том, что ему известен тот факт, что в научных трудах, на сессиях института международного права и особенно на Конференции по кодификации 1930 года выдвигался тезис, согласно которому:

"ответственность государств не может возникнуть до тех пор, пока частный иск не был отклонен в местных судах, независимо от того, что являлось основой для международного иска: отказ местных судов выполнить требование международного права или первоначальное нарушение международного права",

и, в конце концов, он сделал вывод о том, что:

"хотя это означает, что ответственность государства не возникает до тех пор, пока аргументы, на которых возбуждающее международную судебную процедуру правительство строит свои утверждения о первоначальном нарушении международного права, не были отклонены внутренними судами, это, по всей видимости, не приводит к различиям в плане того, какие фактические утверждения или правовые деяния следует рассматривать на основании правила об исчерпании внутренних возможностей I44/."

Судья Багге сохранял таким образом своего рода нейтралитет в отношении двух форм понимания требования об исчерпании внутренних возможностей, поскольку и одна и другая приводили к одному и тому же мнению по вопросу, который ему предстояло решить. Поэтому было бы неразумным видеть в этих размышлениях четкую и ясную позицию в пользу отказа от тезиса, который в случаях применения принципа исчерпания внутренних возможностей видит в этом исчерпании условие для возникновения международной ответственности.

25) Две противоположные точки зрения в отношении функции исчерпания внутренних возможностей были изложены в ходе процесса между Италией и Францией по Делу о фосфатах в Марокко. В своей жалобе от 30 марта 1932 года, направленной в постоянный Международный Суд, правительство Италии просило суд рассмотреть и подтвердить, что решение горнорудных

I43/ Выражение "первоначальное нарушение международного права", использованное судьей А.Багге, означало, по всей вероятности, "первоначальное нарушение международного права" в смысле нарушения этого права, совершенного в начале дела. Но выражение является довольно двусмысленным, поскольку оно может вполне переводиться как "начало, попытка, первый этап нарушения международного права"; в этих случаях оно выражает другую мысль.

I44/ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. III. p. 1502 /traduction du Secrétariat/.

служб от 8 января 1925 года I45/ и отказ в правосудии, который за этим последовал, были несовместимы с международным обязательством Франции уважать права итальянской компании Миньер и Фосфати I46/. Французское правительство согласилось с обязательной юрисдикцией суда в заявлении от 25 апреля 1931 года в отношении "всех споров, которые возникли после ратификации в отношении ситуаций и деяний, имеющих место после этой ратификации" I47/. Таким образом, вопрос заключался в том, можно ли было рассматривать международно-противоправное деяние, на которое ссылалось итальянское правительство, в качестве "деяния, совершенного после" указанной даты. Правительство Италии утверждало, что нарушение международного обязательства, начатое решением от 1925 года, стало законченным нарушением лишь после некоторых последующих действий в 1931 году, в частности после ноты министерства иностранных дел Франции посольству Италии от 28 января 1933 года и после письма, направленного в этот же день этим министерством заинтересованному итальянскому гражданину. В этой ноте и в этом письме итальянское правительство видело официальное толкование прав итальянских граждан, толкование, которое противоречило международным обязательствам Франции; оно видело в этом также подтверждение отказа в правосудии, которое уже имело место в отношении заинтересованных лиц вследствие отказа генерала-резидента Франции позволить этим лицам представить ему апелляцию на основании статьи 8 закона от 12 августа 1913 года. Новый отказ в правосудии выражался в окончательном отказе французского правительства представить в распоряжение истцов какое-либо исключительное административное или другое средство защиты, учитывая безрезультатность обычных средств защиты I48/. Основываясь на этих фактах, итальянское правительство со всей ясностью поддерживало тезис, согласно которому международно-противоправное деяние, совершение которого началось первым поведением государства, противоречащим результату, требуемому международным обязательством, становится законченным, когда лица, права которых ущемлены, безрезультатно прибегли к помощи всех существующих полезных и эффективных средств защиты. Именно с этого момента, по его мнению, возникала ответственность I49/.

I45/ Это решение отклонило просьбу итальянского гражданина г-на Тассара о признании того факта, что именно он обнаружил фосфатные залежи в Марокко.

I46/ C.P.J.I., série A/B, No 74, p. 15.

I47/ Ibid., p. 22.

I48/ Ibid., p. 27-28.

I49/ Особенно подробно этот тезис итальянского правительства излагался в устном заявлении от 11 мая 1938 года (там же, série C, No 85, p. I231 et I232). Он был вновь изложен в заявлении от 16 мая, ibid., p. I332, I333.

26) Французское правительство в ответ итальянскому правительству возразило, что если, как утверждало это последнее, решение от 1925 года горнодобывающих служб действительно подпадало под критику, — нарушение договоров, нарушение международного права в целом, — то это имело место именно тогда, когда Франция не выполнила свои международные обязательства, и именно в эту дату имело место международно-противоправное деяние. Поэтому, утверждало французское правительство, в данном случае "правило исчерпания внутренних возможностей является лишь процедурной нормой. Международная ответственность уже возникла, даже если она может использоваться дипломатическим путем или путем обращения к международному судье, или путем представления жалобы в Международный постоянный суд лишь после предварительного исчерпания внутренних возможностей" I50/.

27) В своем решении от 14 июня 1938 года Суд указал, что в действиях французского правительства, имевших место после решения 1925 года, он не видит никакого нового факта, который привел бы к спору, и что отказ французского правительства согласиться с просьбой о передаче спора чрезвычайным судьям не является международно-противоправным деянием, порождающим новый спор. После этого Суд добавлял:

"В отказе правосудия, о котором заявляет итальянское правительство, суд не может видеть элемент, являющийся причиной нынешнего спора. В своей жалобе итальянское правительство представило решение горнодобывающих служб в качестве международно-противоправного деяния, поскольку это решение руководствовалось желанием освободиться от иностранного присутствия, и поэтому оно является нарушением приобретенных прав, которые являются объектом защиты международных конвенций. Если бы это было так, то именно в этом решении следовало усматривать уже совершенное нарушение международного права, нарушение, которое само по себе немедленно вызывает международную ответственность... В подобном случае предполагаемый отказ в правосудии, вызванный либо бездействием судебного органа, либо отказом в средствах административной или чрезвычайной защиты, может лишь способствовать наличию противоправного деяния. Он не оказывает никакого влияния ни на его завершение, ни на вытекающую из этого ответственность" I51/.

28) По мнению Суда, решение, принятое в 1925 году горнодобывающими службами, решение, против которого не имеется никаких средств защиты судебного или другого характера I52/, являлось, в силу этого факта, уже совершенным и окончательным нарушением международного обязательства обеспечить итальянским гражданам равенство в сфере горнорудных

I50/ Французская точка зрения излагалась в устной защитной речи 5 мая 1938 года, там же, *série C*, No 85, p. 1048.

I51/ *Ibid.*, Серия A/B, № 74, p. 28.

I52/ Суд, по всей вероятности, считал, что фактическое средство защиты можно усмотреть лишь в "подаче обжалования" генералу-резиденту Франции в Марокко.

концессий. Таким образом, Суд не соглашался увидеть заключительную стадию международно-противоправного деяния, в котором итальянское правительство обвиняло Францию, в предполагаемом "отказе в правосудии", что выражалось нотой французского правительства от 28 января 1933 года, которая лишь подтверждала в дипломатическом плане отсутствие средств защиты против решения 1925 года. Суд также не соглашался усмотреть "внутренние возможности" в том смысле, как это понимается принципом, в направленной частными лицами французскому правительству просьбе открыть им исключительный судебный путь, не предусмотренный законом. И наконец, Суд отказывался допустить, что международно-противоправное деяние, которое, по мнению этого же правительства, впервые было совершено в 1925 году, было завершено лишь после ноты 1933 года. Однако, такая точка зрения которая привела к отклонению итальянской жалобы, ни в коей мере не отклоняет мнения, которое итальянское правительство высказывало в качестве общего принципа в связи с вопросом о влиянии внутренних возможностей, в случае если они существуют, на установление завершеного и окончательного характера нарушения международного обязательства и, следовательно, на возникновение международной ответственности.

29) После дела о фосфатах в Марокко ни Постоянный международный суд, ни далее Международный Суд не имели возможности высказаться по вопросу, которым мы занимаемся I53/. И напротив, в Европейской комиссии по правам человека представилось несколько случаев для того, чтобы высказаться по вопросу о принципе, требующем исчерпания внутренних возможностей. В судебной практике этой Комиссии иногда встречаются утверждения о необходимости предоставить государству "возможность устранить ущерб внутренними средствами в рамках своей собственной юридической системы" I54/. По всей очевидности, в вышеупомянутом случае Комиссия ссылается на ущерб, причиненный частному лицу, и вовсе не утверждает, что этот ущерб представляет для него сам по себе

I53/ Трудно увидеть какую-либо позицию по данному вопросу в решении от 21 марта 1959 года по делу Interhandel, где, подтвердив, что исчерпание внутренних возможностей предусмотрено "сложившейся нормой международного обычного права...", обычно наблюдаемой в случаях, когда государство защищает своего гражданина, права которого были ущемлены в другом государстве в нарушение международного права", Суд продолжал, заявив, что, прежде чем обратиться в международные судебные органы, в подобном случае считается необходимым, чтобы государство, где произошло нарушение прав, могло исправить это своими собственными средствами в рамках своего внутреннего правопорядка (C.I.J., Recueil 1959, p.27). Вполне очевидно, что, говоря о "нарушении", Суд предполагал сослаться на нарушение прав лица во внутреннем плане, а не на нарушение права государства, которое происходит в международном плане. Принцип, изложенный, впрочем, весьма суммарно Судом, вполне совместим с мыслью о том, что нарушение государством международного обязательства, оправдывающее составление жалобы против него в международный судебный орган, завершается лишь после отказа государства устранить в рамках своего внутреннего правопорядка последствия нарушения прав какого-либо лица, вызванные первоначальным поведением этого государства.

I54/ Жалоба 343/57, Annuaire de la Commission européenne des droits de l'homme, vol.II, p. 438. Фактически идентичные заявления встречаются в решениях, вынесенных в последующие годы.

завершенное нарушение международного обязательства. Поэтому подобные утверждения в ходят в число утверждений, которые мы рассмотрели выше в пункте I4 комментария к настоящей статье и которые, подчеркивая последствия возможного неиспользования внутренних возможностей для приемлемости международной жалобы, разумеется, не собираются отрицать этим влияние этого же неиспользования в первую очередь на возникновение международной ответственности. Впрочем, если бы было нужно доказать обоснованность этого замечания, то это доказательство было бы представлено самой Комиссией, которая в своем решении от 1960 года по жалобе 788 утверждала, что: "ответственность государства на основе Конвенции возникает в соответствии со статьей 26 лишь после того, как были исчерпаны все внутренние возможности" I55/. Хотя это было сделано в связи со случаем применения совершенно очевидного принципа I56/, утверждение Комиссии составлено в формулировках, ясно ссылающихся на любой случай применения Статьи 26 Конвенции, которая в свою очередь излагает требования исчерпания внутренних возможностей в более общих терминах. Нет сомнения, что упомянутое здесь решение имеет ценность общего толкования принципа, требующего исчерпания внутренних возможностей в качестве принципа, выражающего прежде всего условие возникновения международной ответственности государства.

30) Прежде чем делать вывод из анализа позиций официальных представителей государств, судов и других международных органов по рассматриваемому нами вопросу будет, возможно, полезным сообщить о точках зрения некоторых судей Международного Суда или суда, который ему предшествовал, изложенных в индивидуальных или особых мнениях. Эти мнения представляются тем более интересными, что в случаях, в которых они выражены, сам Суд не занял прямой и ясной позиции по нашему вопросу. Некоторые из этих мнений не отличаются в свою очередь большой ясностью I57/. Личное мнение судьи Танака по делу Barcelona Traction

I55/ Ibid., p. 304.

I56/ Речь шла о деле, где рассматривалось недобросовестное отправление правосудия, причем в отношении этого случая почти все были согласны, чтобы придать требованию об исчерпании внутренних возможностей ценность важного принципа.

I57/ См., например, особое мнение судьи Арманда Югона по делу Interhandel, где говорится:

"Цель правила об исчерпании внутренних возможностей состоит в том, чтобы позволить внутренним судам рассматривать на первой судебной стадии международную ответственность государства-ответчика, как она представлена в жалобе; естественно, что это рассмотрение должно осуществляться национальным судом" (C.I.J. Сборник, 1959, p. 88 и 89).

(второе рассмотрение) ясно подчеркивает мысль о том, что правило исчерпания внутренних средств принимает характер правила процедуры, поскольку оно излагает условия для того, чтобы государство смогло поддержать в Международном Суде претензию лица, которое оно намерено защищать. Но тот факт, что судья Танака упомянул также аспект процедурного правила, который изложенный принцип принимает в отношении осуществления дипломатической и судебной защиты, видимо, не указывает, что он намеревался исключить существование аспекта правила по существу, которое принцип принимает в отношении вопроса о возникновении международной ответственности I58/. Ясные точки зрения, согласно которым принцип исчерпания внутренних возможностей излагает условие возникновения международной ответственности государства, были высказаны тремя другими судьями, например, судьей Хадсоном в особом мнении по делу о железных дорогах Panevėsyg-Saldutiskis I59/, судьей Кордова в его личном мнении по делу Interhandel I60/ и судьей Морелли в его

I58/ Судья Танака заявил следующее:

"Нет сомнений, что правило о внутренних возможностях имеет характер процедурной нормы, в том смысле, что оно обязывает лицо, которое должно быть защищено своим правительством, исчерпать внутренние возможности, которыми оно располагает в рассматриваемом государстве, прежде чем его правительство поддержало его жалобу, направленную в международный суд" (Ibid., Recueil 1970, p.143).

I59/ Судья Хадсон писал:

"Это весьма важная норма международного права, требующая, чтобы средства внутренней защиты были исчерпаны и не привели к желаемому результату, прежде чем государство могло бы действовать в поддержку своего гражданина против другого государства. Это — не процедурная норма, не простое правило поведения, а часть позитивного права в области международной ответственности, т.е. ответственности государства по отношению к государству. Если частное лицо, которому был нанесен ущерб, получает в свое распоряжение должное средство защиты, если этому лицу следует лишь предпринять демарш, для того чтобы использовать это средство, нет никаких оснований для иска, которое может предъявить государство, гражданином которого является это лицо. Никакая международная ответственность не может возникнуть до тех пор, пока не исчерпаны все имеющиеся внутренние возможности" (C.P.J.I., Серия A/B, № 76, p. 47).

I60/ Судья Кордова высказался следующим образом:

"Право государства ... обеспечить защиту своего гражданина против предполагаемого акта иностранного правительства, который может вызвать причинение ущерба... юридически не действует, пока судебные органы этого последнего государства не решат окончательно вопрос об этом ущербном акте решением своих судебных органов. До тех пор, пока суды государства-ответчика не вынесут свое окончательное решение, государство не может нести международной ответственности на том основании, что ущерб еще не причинен. Этот принцип лежит в основе всех правовых систем, гражданского права и уголовного права, внутреннего права и международного права". (C.I.J.Сборник I959, p. 45, 46).

31) Проанализированные позиции представителей правительств и международных судей, рассмотренные в их совокупности, а также точное значение некоторых утверждений, представляют собой, как кажется, веский довод в поддержку тезиса о том, что принцип исчерпания внутренних возможностей является условием осуществления нарушения международных обязательств в отношении обращения с иностранными частными лицами. Несколько дополнительных замечаний позволят нам устранить некоторые возражения, которые, как казалось, можно вывести из той или иной предпосылки против установленных выводов. Так, например, упоминался тот факт, что если государство обращается с жалобой на нарушение другим государством международного обязательства, касающегося режима каких-либо лиц, то ущерб, возмещения которого оно требует, — это ущерб, причиненный первоначальным поведением государства, а не ущерб, который был причинен в результате того, что лицам, права которых были ущемлены, было отказано во внутренних средствах защиты. Подтверждающее это доказательство хотелось бы вывести из того факта, что международная ответственность возникает окончательно вследствие первоначального поведения государства и, таким образом, до исчерпания внутренних возможностей заинтересованными лицами. В этой связи следует напомнить, что в комментариях и других статьях доклада Комиссии неоднократно подчеркивалась опасность, связанная с элементом "ущерба" и критериями для определения его наличия и его размера в плане установления международно-противоправного деяния, его составных частей и его последствий 162/. Обязательство возместить ущерб, который создается для государства вследствие международно-противоправного деяния, касается возмещения в связи с невыполнением государством своих собственных обязательств по отношению к другому

161/ Судья Морелли дал глубокое определение принципа исчерпания внутренних возможностей следующим образом:

"Правило исчерпания внутренних возможностей как норма общего международного права является, по моему мнению, основной, а не процедурной нормой. Речь идет именно о дополнительной норме, поскольку другие нормы также имеют характер основных норм: т.е. норм, касающихся обращения с иностранцами. Вышеуказанные нормы предписывают государствам окончательно определенный результат в плане обращения с иностранными гражданами, оставляя при этом государству свободу в плане выбора средств для достижения этого результата. Поэтому, если орган государства, на которое возложено обязательство, совершает акт, противоречащий желаемому результату, наличие международно-противоправного деяния и международной ответственности государства не может быть установлено до тех пор, пока у иностранного гражданина имеется возможность добиться посредством средств внутреннего правопорядка осуществления результата, предполагаемого международной нормой" (Ibid. Сборник, 1964, р. 114).

162/ См. пункт 12 доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать пятой сессии (Ежегодник ..., 1973 год, том II, стр. 213, в которых говорится об условиях существования международно-противоправного деяния. См. также пункты 9 и 10 доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать седьмой сессии (Ежегодник ..., 1975 год,

государству. Возмещение, которое должно быть истребовано и получено государством, ущемленным в его праве на соблюдение международных обязательств, касающихся режима для частных лиц, — это один аспект. И совсем иной вопрос — это возмещение, которое кто-либо из лиц, права которых ущемлены поведением органов государств, действовавших против достижения результата, требуемого международным обязательством, может просить и получить от судебного органа этого государства. Эти два явления различны по своей основе и проявляются в различных планах. Даже если сумма компенсации, испрашиваемая государством в международном плане, материально совпадает с суммой компенсации, испрашиваемой каким-либо лицом во внутреннем плане, даже если первая сумма была оценена на основании второй, всегда остается различие в характере этих двух компенсаций.

32) Если отбросить в сторону эти соображения, то рассмотрение здесь возражения, по всей очевидности, не учитывают характер сложного деяния государства, которое приобретает нарушение международного обязательства в случае, когда требование исчерпания внутренних возможностей вступает в игру. Если лицо, права которого ущемлены поведением государства, несовместимым с результатом, требуемым международным обязательством, реагирует, используя и полностью исчерпав безуспешно средства внутренней защиты, предусмотренные внутренним правом, то нарушение международного обязательства не выражается лишь одним последним этапом процесса его совершения, так же как оно не выражается лишь одним первым этапом. Оно является результатом целого комплекса последовательных поведений государства, от первого, которое начинает это нарушение, и до последнего, которое его дополняет и делает окончательным. Поэтому ущерб, причиненный какому-либо лицу, и который впоследствии может служить критерием оценки для определения суммы компенсаций, которую может требовать государство, действующее в рамках дипломатической или судебной защиты, является ущербом, причиненным лицу, целым комплексом действий государства, совершенных в данном случае вопреки требуемому в международном плане результату. И даже в случае, когда в действительности основываются лишь на ущербе, причиненном первоначальным поведением, это будет так, поскольку последующие действия не дополнили этот ущерб, а не потому, что процесс совершения международно-противоправного деяния завершен на первом этапе. И напротив, даже если в качестве акта, представляющего собой нарушение международного обязательства и таким образом в качестве источника международной ответственности рассматривается лишь последний акт, ничто не говорит о том, что возмещение, которое государство может требовать за это нарушение, должно быть установлено на основе

162/ (продолжение)

том II, стр. 78 и 79 французского текста) в связи с ошибкой, что необходимо ссылаться на конкретно используемые критерии для определения в спорных случаях суммы возмещения, чтобы в связи с этим сделать вывод об установлении деяния, который должен быть приписан государству, в качестве источника ответственности.

ущерба, причиненного лицу этим последним актом. Критерии справедливости, которыми обычно руководствуются при определении суммы возмещения за международно-противоправное деяние, могут привести к тому, что основываться при этом для этой цели будут на ущербе, причиненном первым деянием. При этом не исключены случаи, когда имеются лишь последующие действия, противоречащие требованиям международного обязательства, как, например, случаи, когда международно-противоправное деяние, присваиваемое государству, является исключительно отказом в правосудии. В этом случае следует определить, насколько установление суммы возмещения за нарушение международного обязательства, независимо от определения "ущерба", и особенно экономического ущерба, непосредственно причиненного самим нарушением.

33) Другие возражения также не представляются нам обоснованными. Например, возражения о предполагаемом совпадении между моментом, когда нарушение международного обязательства совершается и когда, следовательно, возникает международная ответственность, и моментом, когда возникает спор между соответствующими государствами. Каковым бы ни было понятие "международного спора", из международной практики ясно следует, что юридические споры могут вполне возникнуть до совершения международно-противоправного деяния или же вовсе без совершения такового. Было бы чисто произвольно связывать вопрос о возникновении спора с вопросом существования уже конкретно установленной международной ответственности и, таким образом, из того факта, что спор возникает до исчерпания внутренних возможностей делать вывод о том, что это исчерпание не имеет ничего общего с возникновением ответственности. Также мы не можем считать ценным замечание о том, что тезис, который видит в исчерпании внутренних возможностей существенное условие для возникновения международной ответственности, был бы поставлен под сомнение тем фактом, что международные суды рассматривают обычно этот вопрос в той части процесса, которая касается предварительных исключений. Возможность представления в качестве предварительных исключений вопросов по существу не ставится под сомнение, тем более, что это мнение кажется на сегодняшний день господствующим в самом Международном Суде. Но даже для тех, кто выразил другое мнение, последствием этого является невозможность для сторон ссылаться, а для Суда принимать во внимание неисчерпание внутренних возможностей в качестве предварительного исключения и необходимость рассмотрения этого неисчерпания по существу.

34) Наконец, возражение, основанное на возможности принятия чисто "декларативного" решения еще до исчерпания внутренних возможностей I63/

I63/ Мнения авторов разошлись в отношении возможности декларативного заявления до исчерпания внутренних возможностей. В 1956 году в институте Международного права П. Гугенгейм и Х.У. Вержиль высказались в пользу такой возможности; Е. Гиро и Ш. де Виссер против. Большинство членов разделили мнение, высказанное в тексте. В пользу такого мнения можно также привести мнение Фосетта; против К.Х.Р. Ло; и с некоторыми колебаниями Ш.Ф. Амерасингхе. Однако все эти авторы высказываются за или против скорее на основе желательности или нежелательности последствий такого решения, чем на основе международной практики.

кажется, основывается на скорее теоретической, чем практической гипотезе, так как оно никогда не имело места. Впрочем, вполне возможно предположить чисто декларативное решение, направленное на установление еще до рассмотрения нарушения и вытекающей из него ответственности наличия международного обязательства государства, а также содержания и пределов этого обязательства, можно также предвидеть решение подобного характера, сделанное с целью признания того, что первоначальное поведение этого государства в отношении частного лица противоречит результату, предусмотренному данным обязательством.

35) Рассмотрение заявлений о предполагаемой несовместимости, которая существует между не менее предполагаемыми последствиями, которые никто не хочет вывести из некоторых предпосылок, и выводам, которые вытекают из самой логики принципов, а также из анализа позиций правительств и международных судей, отнюдь не побуждают к изменению сделанных таким образом выводов.

с) Сфера применения принципа

36) Как было отмечено выше, в пункте 7 комментария к настоящей статье, принцип исчерпания внутренних возможностей является принципом общего международного права, который утвердился в международном праве параллельно с образованием в этом же праве норм, относящихся к положению иностранных лиц. Далее возникает вопрос о том, не предусматривает ли само общее международное право, по крайней мере в настоящее время, исключение из применения принципа при определении выполнения или нарушения международных обязательств, касающихся обращения с физическими или юридическими иностранными лицами. С другой стороны, можно также задать вопрос, может ли условие исчерпания внутренних возможностей заинтересованными лицами применяться также для определения выполнения или нарушения международных обязательств, касающихся лиц, не относящихся к той категории, к которой обычно применяется данный принцип, и в частности к физическим и юридическим национальным лицам. Само собой разумеется, эти вопросы следует ставить лишь относительно общего международного права, поскольку государство всегда может воспользоваться возможностью ограничить или расширить сферу действия принципа путем заключения двусторонних или даже многосторонних конвенций.

37) Что касается первого аспекта, два различных случая ведут обычно к вопросу о том, рассматривается ли исчерпание внутренних возможностей заинтересованными лицами в качестве предварительного условия для того, чтобы государство смогло сделать вывод о завершенном нарушении другим государством международного обязательства, касающегося предоставления режима его гражданам и для того, чтобы это государство смогло впоследствии подтвердить возникшую таким образом международную ответственность этого другого государства. Первая гипотеза касается случаев, когда первоначальное поведение органов "территориального" государства создало ситуацию, которая не совместима с результатом, предусмотренным международным обязательством, и которая ущемляет права определенных лиц, являющихся гражданами конкретного иностранного государства. Факт, что в случае ситуации, созданной поведением государственного органа, которая ущемляет права лица в силу его принадлежности к государству, объекту конкретного дискриминационного намерения, государство, гражданином которого является это лицо, реагирует иногда, подтверждая ответственность территориального государства, не дожидаясь использования жертвой внутренних возможностей I64/. В этой связи можно

I64/ Г. Гаха (op. cit., p. 79) напоминает в качестве одного из последних примеров коммюнике министерства иностранных дел Франции от 31 июля 1964 года в связи с демонстрацией в Сайгоне против французских граждан (Revue générale de droit international public, 1964, p. 943) и Ноту правительства Нидерландов от 8 декабря 1959 года о дискриминационных мерах по национализации, принятых Индонезией (American Journal of International Law, 1960, p. 487 et suiv.).

подчеркнуть также фразу из ответа Дании на запрос об информации Подготовительного комитета Конференции 1930 года. Соглашаясь с тем, что возникновение ответственности государства "обусловлено" согласно международному праву исчерпанием заинтересованными лицами возможностей, которые им предоставляет внутреннее право государства, ответственность которого затрагивается, правительство Дании добавляло: "Однако следует предположить, что национальные власти не затягивают безмерно решение дела или не пренебрегают правом иностранца, поскольку он является иностранцем или выходцем из какого-либо конкретного иностранного государства" I65/. Но не следует трактовать это замечание подобным образом и приписывать ему намерение подтвердить существование в общем международном праве "исключения" из общего условия исчерпания внутренних возможностей. Эта фраза и позиция некоторых государств в данных случаях вполне вписываются в рамки обычного и разумного применения этого принципа. Другими словами, в некоторых конкретных случаях, где нарушение, вызванное действием или бездействием государственного органа, происходит в условиях общей враждебности в отношении выходцев из той или иной иностранной державы, государство, гражданами которого являются лица, права которых ущемлены, вмешивается в дело, не дожидаясь момента, когда эти лица используют внутренние возможности. Причиной этого является тот факт, что в данном конкретном случае государство, гражданами которого являются лица, права которых ущемлены, понимает, что ситуация, созданная для его граждан, не может быть изменена в плане внутреннего права. Оно убеждено в невозможности в данных обстоятельствах исправить путем эффективных внутренних возможностей ситуацию, созданную первоначальной позицией территориального государства I66/. По-видимому, нет никаких оснований для того, чтобы

I65/ Société des Nations, Bases de discussion... (op. cit.), p. 136. Докладчик Подкомиссии г-н Ш. де Виссер указал, что подтверждение этого принципа не затрагивает возможности государства претендовать до исчерпания внутренних средств на возмещение другого ущерба, который понесло государство вследствие ущерба, причиненного лицам в связи с их принадлежностью к какой-либо конкретной национальности.

I66/ В этих случаях самому государству-ответчику трудно оспаривать неэффективность внутренних возможностей. См., например, Г. Гаха (op. cit. p. 79), относительно возможности объяснить редкие случаи в практике иначе, чем признанием предполагаемого исключения.

предусматривать для этой конкретной гипотезы исключения из обычного применения принципа исчерпания внутренних возможностей, поскольку этот принцип ссылается, и мы сможем подчеркнуть это в дальнейшем, лишь на "эффективные" и действительно доступные средства защиты.

38) Вторая гипотеза касается случаев, в которых права иностранных граждан ущемлены за пределами территории государства или в ущерб лицам, не проживающим в территориальном государстве или не связанным с этим последним какой-либо добровольной связью. Действительно, при определении принципа исчерпания внутренних возможностей зачастую ссылаются на связанные с ущербом ситуации, имеющие место на территории государства в отношении иностранцев. Эти ситуации являются, разумеется, наиболее частыми, и именно это объясняет формулировку данных определений. Тем не менее можно задать вопрос, следует ли делать из этого вывод о том, что принцип исчерпания внутренних возможностей не применяется в случае ущерба, причиненного государством иностранным частным лицам, находящимся вне его территории. Ни в практике государств, ни в международной судебной практике нельзя найти никакой четкой позиции, касающейся применимости или неприменимости условия исчерпания внутренних возможностей, к таким случаям, когда ущерб был причинен иностранным частным лицам или их имуществу вне территории государства, например, в открытом море I67/. В правовой литературе некоторые авторы высказывались против применимости принципа исчерпания внутренних возможностей

I67/ В случаях захвата в открытом море судов и, в частности, частных рыболовных судов государство флага иногда требовало немедленного возвращения судна или компенсации. Именно это произошло в деле "I am Alone" между Канадой и Соединенными Штатами, решение по которому было принято в 1933 году Третейским судом (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1609 et suiv.). Но в других случаях государство флага не захотело вмешаться немедленно (см. случаи, которые упоминает К.Х.П. Ло, ор. cit. p. 103 и далее и Г. Гаха, ор. cit., p. 90 и далее). В отношении захвата судов практика, по-видимому, подкрепляет идею о применимости принципа, требующего исчерпания внутренних возможностей (см. П. Рейтер, ор. cit., p. 161 и далее и Г. Гаха ор. cit., p. 91, прим. I7). В случаях, когда самолеты были сбиты в открытом море, зачастую выдвигалось требование и было получено возмещение без предварительного исчерпания внутренних возможностей, но это происходило в рамках полюбовных решений. Кроме того, частный характер сбитых самолетов служил иногда поводом для проявления осторожности. В вопросах ущерба, причиненного иностранным частным лицам на территории другого государства, иногда имеются ссылки на случай Trail Smelter (Соединенные Штаты против Канады, решение Третейского суда, см. Организация Объединенных Наций, Recueil des sentences arbitrales, том III, стр. I907 и след.), в котором "дым" литейного завода вызывал ущерб на американской территории. Международное обязательство, о нарушении которого заявлялось, было иногда обязательством уважать территорию другого государства, а не обязательством предоставить режим иностранным частным лицам. Следует, наконец, напомнить, что во многих случаях неприменимость принципа исчерпания внутренних возможностей была вызвана лишь отсутствием в данном случае эффективных средств защиты для заинтересованных лиц.

в случае ущерба, причиненного органами государства иностранцам или их имуществу за пределами территории этого государства I68/. Проекты кодификации, сфера действия которых не была ограничена заранее международной ответственностью за ущерб, причиненный каким-либо государством на его территории иностранным частным лицам или их имуществу, не предусматривают исключение из сферы применения принципа, который мы рассматриваем, случаи ущерба, причиненного этим частным лицам за пределами территории государства, причинившего ущерб.

39) В случае ущерба, причиненного государством личности или имуществу иностранных частных лиц, единственным действенным критерием для решения вопроса о том, должен ли применяться принцип исчерпания внутренних возможностей, является критерий наличия или отсутствия эффективных возможностей в распоряжении этих частных лиц. Иногда бывает трудно, чтобы иностранцы, права которых ущемлены, располагали такими средствами в случае, если ущерб причинен их имуществу за пределами территории государства-автора мер, приведших к ущербу. В некоторых принятых в конкретных ситуациях решениях, которые, казалось бы, основывались на идее неприменимости принципа исчерпания внутренних возможностей в случае ущерба, причиненного вне территории государства, основным моментом, действительно, являлся более или менее эффективный характер, который имели в данном случае внутренние возможности или, в особенности, "доступность" или недоступность этих возможностей для заинтересованных лиц. Однако дело обстоит иначе в случае, когда внутренние возможности имеются и они находятся в распоряжении заинтересованных лиц. В подобной ситуации, очевидно, нет никаких принципиальных оснований для того, чтобы лишать государство возможности выполнить свои обязательства, приняв по просьбе данных заинтересованных лиц необходимые меры для устранения ситуации, созданной первым поведением его органов, лишь на том основании, что это первоначальное поведение было предпринято за пределами государственных границ. Даже отводя принципу исчерпания внутренних возможностей роль чисто "технической" нормы, можно задать законный вопрос, почему местонахождение имущества частных лиц в момент причинения ущерба должно оказывать решающее воздействие на решение вопроса о том, обязано ли государство этого частного лица ждать использования этим последним внутренних возможностей, прежде чем иметь основание для вмешательства с целью предоставления дипломатической защиты.

40) Комиссия долго рассматривала этот аспект, и некоторые из ее членов предложили включить в текст статьи 22 слова "в рамках его юрисдикции" после слов "международным обязательством о соответствующем обращении". Действительно, включение этих слов, не представляя собой очень строгого ограничения, могло бы иметь следствием

I68/ См., например, C. Parry, "Some considerations upon the protection of individuals in international law", Recueil des cours ... 1956-II, p. 688; T. Meron, "The incidence of the rule of exhaustion of local remedies", The British Year Book of International Law, 1959, vol. XXXV, p. 98; C.H.P. Law, op. cit., p. 104; C.F. Amerasinghe, State Responsibility for Injuries to Aliens, Oxford, Clarendon Press, 1967, p. 185 et suiv.

исключение применения этого принципа в случае, когда государство совершило бы действие, выходящее за рамки его территориальной или другой компетенции. Другие члены Комиссии тем не менее отметили крайне трудные проблемы толкования, которые могло бы вызвать принятие слова "юрисдикция". В этих условиях Комиссия предпочла отказаться, по крайней мере в настоящее время, от включения данного слова и предоставить практике государств решение, в соответствии с лучшими критериями, проблемы применения принципа исчерпания внутренних возможностей в случаях ущерба, причиненного государством иностранным лицам вне его территории или в аналогичных случаях.

41) Среди этих аналогичных случаев следует подчеркнуть случай ущерба, причиненного иностранным лицам, которые не проживают на территории государства, причинившего этот ущерб. Здесь также применение принципа исчерпания внутренних возможностей связано с территориальным элементом, который по существу не имеет прямой связи с концепцией данного принципа. Тезис, согласно которому данный принцип был бы неприменим в случае ущерба, причиненного иностранцам, не проживающим на территории государств, поддерживался на практике французским правительством в Деле о некоторых норвежских займах, с тем чтобы освободить французских граждан, имеющих норвежские документы, но проживающих во Франции, от использования внутренних средств, предусмотренных норвежским внутренним правопорядком I69/. Правительство Норвегии решительно оспаривало эту точку зрения и утверждало, что ограничительное толкование нормы французским правительством не имеет никакого прецедента в практике I70/. Суд не имел возможности высказаться по этому вопросу I71/. В других хорошо известных конкретных случаях требование исчерпания внутренних возможностей применялось в случае ущерба, причиненного иностранцам, не проживающим на территории данного государства. Например, в Деле о финских судах и в Деле Ambatielos, лица, права которых были ущемлены, не проживали на территории государства-автора предполагаемого ущерба. И однако правительство-истец, Финляндия в первом случае и Греция — во втором, не сослались ни одно, ни другое на это обстоятельство,

I69/ Действительно, в ответе французского правительства от 20 февраля 1957 года можно прочитать: "Хотя рассматриваемая нами норма иногда выражается словами "предварительное исчерпание внутренних возможностей", она также выражается, и даже более часто, словами "исчерпание местных возможностей", "local redress", и т.д., что указывает на особенность, которая затрагивает саму основу этой нормы, ее обоснование ... Единственное объяснение нормы заключается в требовании, чтобы иностранец, находящийся в споре с государством, под суверенитетом которого он живет, не мог вызвать передачи своего дела в международный орган, не исчерпав предварительно все местные средства урегулирования" (C.I.J., Mémoires ..., Affaire relative à certains emprunts, norvégiens, vol. I, p. 409).

I70/ Ibid., p. 452 et suiv.

I71/ В своем особом мнении судья Рид тем не менее отметил, что: "Франция не сослалась на убедительный прецедент в плане этого ограничения сферы применения нормы: большинство прецедентов, в действительности, подтверждают иное мнение" (ibid., Recueil 1957, p. 97).

для того чтобы подчеркнуть, исходя из этого, неприменимость принципа. С другой стороны, статья 4 проекта, принятого в первом чтении Третьим комитетом Гаагской конференции 1930 года, не проводит никакого различия между иностранцами, проживающими на территории государства, и иностранцами, не проживающими на его территории. То же можно сказать и о других проектах кодификации, принятых под эгидой международных организаций, а также о проектах частного происхождения. И наконец, большинство авторов отвергает идею проведения различия на указанной основе 172/. Следует отметить, что общая неприменимость принципа к иностранцам, не проживающим на данной территории, оставила бы за пределами сферы применения принципа целый ряд случаев национализации имущества иностранцев или ущерба, причиненного капиталовложениям иностранцев, лишь на том основании, что эти иностранцы не проживают в данной стране.

42) Мысль об исключении, которое освобождало бы от применения условия исчерпания внутренних возможностей лишь иностранцев, не связанных с государством, внутренние возможности которого должны быть использованы вследствие какой-либо добровольной связи, весьма близка по своему духу к идее исключения, касающегося случая иностранцев, не проживающих в государстве, но она является более ограничительной в своих положениях. Эта идея была выдвинута в Международном суде правительством Израиля в связи с ущербом, причиненным израильским гражданам болгарскими войсками противовоздушной обороны, которые сбили израильский гражданский самолет, проникший ошибочно в воздушное пространство Болгарии 173/. Болгарское правительство оспорило

172/ Исключение составляет Маммери (D.R. Mummery, "The content of the duty to exhaust local judicial remedies", American Journal of International Law, 1964, vol. 58 p. 390 et suiv.), который считает применимым принцип к случаю иностранцев, проживающих на территории государств, или к случаю иностранцев, не проживающих на территории, но располагающих имуществом на территории данного государства. О'Коннелл (O'Connell, International Law, 2ème édition, Londres, Stevens, vol. II, p. 930 et suiv.) считает, что принцип не применяется, если иностранец находится за пределами юрисдикции государства. Совершенно четко против всякой идеи ограничения подобного рода выступают Мак-Нер (A. McNair, International Law Opinions, Cambridge, University Press, 1956, vol. II, p. 219) и Гаха (G. Gaja, op cit., p. 87 et suiv.).

173/ В своем устном заявлении представитель израильского правительства сказал следующее:

"Имеется целый ряд важных ограничений в отношении применения этого правила. В моем случае... важно, чтобы до применения нормы существовала связь между лицами, которым нанесен ущерб, и государством, акции которого оспариваются. Я утверждаю, что все прецеденты показывают, что эта норма применяется лишь когда иностранец... создал добровольную, сознательную и преднамеренную связь между собой и иностранным государством, действия которого оспариваются. Прецеденты всегда относились к случаям, в которых связь подобного характера имела, например в силу проживания в этом государстве, торговой деятельности на его территории или

(см. прод. сноски на след. стр.)

существование этого ограничения I74/; а Соединенные Штаты Америки, граждане которых были также затронуты действием болгарских властей, подчеркнули неприменимость принципа в данном случае, не сославшись, однако, на исключение, выдвинутое израильским правительством I75/. Суд не имел возможности высказаться по этому вопросу; но идея введения этого исключения нашла впоследствии некоторых сторонников в правовой литературе I76/. Имея также в виду частные случаи ущерба, причиненного иностранцам, находящимся на территории какого-либо государства земным или воздушным транзитом или доставленным в эту территорию против их воли, некоторые члены Комиссии предложили, как отмечалось в пункте 40 комментария к настоящей статье, включить в текст статьи 22 ограничение, выраженное терминами "в рамках его юрисдикции". Но по указанным уже причинам, Комиссия в конечном итоге предпочла отказаться от этого включения и предоставить практике государств возможность принять решение в соответствии с гипотезами, выдвинутыми в настоящем пункте.

43) Как отмечалось выше в пункте 35 комментария к настоящей статье, следует также установить, происходит ли в современном международном праве расширение традиционной сферы, в которой установился рассматриваемый нами принцип. Следует задать вопрос, не следует ли сегодня применять и к другим областям условия, требующие, чтобы лица, заинтересованные в исполнении государством касающихся их международных обязательств, использовали и исчерпали имеющиеся внутренние возможности прежде, чем обвинять государство в нарушении одного из этих обязательств и таким образом делать вывод о существовании международной ответственности этого государства и о возможности ее подтверждения. Само собой разумеется, что речь не может идти о распространении применимости принципа на случай ущерба, который причинен лицам, действующим в стране в качестве органов государства их гражданства.

I73/ (продолжение) владения в нем собственностью... или в силу заключения контракта с правительством этого государства, как, например, в случае, затрагивающем иностранных держателей облигаций, и в других случаях". (C.I.J. Mémoires ..., Инцидент в воздухе, имевший место 27 июля 1955 года, р.531 и следующие).

I74/ Ibid., р.565.

I75/ Ibid., р.301, 326 и следующие.

I76/ В этом смысле высказывались Т.Мерон, op.cit., р.94 и следующие, Э.Хименес де Аречага, op.cit., р.583, Ж.Чаппез, op.cit., р.48 и следующие. К.Х.П. Ло, op.cit., р.104, связывает исключение со случаем отсутствия добровольного согласия иностранца с законом и с местной юрисдикцией. Против см. Гаха, op.cit., р.89.

Это уточнение необходимо, поскольку иногда утверждалось о том, что условие исчерпания внутренних возможностей, якобы не применимо к иностранцам, пользующимся в данной стране "особой международной защитой". Резолюция Института международного права от 1956 года предусматривала, например, что норма исчерпания внутренних возможностей не будет применима "в случае, когда наносящий ущерб акт затрагивает лицо, пользующееся особой международной защитой" I77/. Подобные выражения могут ввести в заблуждение, поскольку они могут пониматься как подразумевающие какое-либо исключение из обычного в противном случае применения принципа в силу того факта, что определенные иностранцы, включая дипломатических агентов, консульских агентов и глав государств, пользуются большей защитой на территории данной страны, чем иностранцы вообще. Однако в действительности так называемый принцип исчерпания внутренних возможностей утвердился в общем международном праве параллельно с образованием международных обязательств, предусматривающих режим, который должен предоставляться государством иностранным физическим или юридическим лицам. В отношении конкретного объекта этих обязательств и того факта, что частные лица рассматриваются как получатели преимуществ от своей деятельности, представляется нормальным, что эти же самые лица должны вводить в действие механизм, который поможет государству устранить, в случае необходимости, любые неизбежные отрицательные последствия первоначального поведения своих органов и таким образом все же добиться результата, достижение которого было поставлено под угрозу в результате этого первоначального поведения.

44) Другими словами, условие исчерпания внутренних возможностей имеет смысл лишь в том, что касается осуществления или нарушения обязательств, определяющих режим, который должен предоставляться "частным лицам". Иностранные главы государств, дипломатические агенты, консульские агенты и члены специальных миссий иностранного государства и т.д. не являются иностранными "частными лицами"; они являются государственными органами, самим иностранным государством. Поэтому их случаи выходят за пределы возможного применения принципа исчерпания внутренних возможностей I78/. Если они являются жертвами ущерба,

I77/ Annuaire de l'Institut de droit international, vol.46, 1956, p.358.

I78/ То же самое относится к другим органам государства, призванным осуществлять функции на территории другого государства, или к органам других субъектов международного права, помимо государств, таких как Святейший Престол или международные организации. В этой связи интересно отметить личное мнение, данное судьей Азеведо, в связи с заключением о Возмещении ущерба, понесенного на службе в Организации Объединенных Наций: "В случае должностных лиц или экспертов, назначенных непосредственно Организацией Объединенных Наций... организация... сможет выдвигать претензии, не будучи обязанной ссылаться на отказ в правосудии или устанавливать, что внутренние возможности были исчерпаны" (C.I.J., Recueil 1949, p.195).

который затрагивает их в их официальном качестве, речь не идет о том, чтобы требовать от них использования внутренних возможностей. Напротив, использование этих внутренних возможностей на исключается, по крайней мере, при некоторых условиях в конкретном случае, когда эти лица оспаривают противоречащее международному обязательству действие государства, которое затрагивает их в их частном качестве, как простых "частных лиц" I79/. По этому частному пункту Комиссия, тем не менее, постановила не включать в текст статьи 22 особые положения, и оставить принятие решения для практики международной жизни, где оно проявится более четко.

45) Распространение традиционной сферы применения принципа, требующего исчерпания местных возможностей, может произойти автоматически в результате растущего участия государственного капитала в частных компаниях. Полезно иметь в виду это соображение при определении масштаба конкретных ситуаций, в которых приходится иметь дело с местными возможностями. Тот факт, что требование о таком использовании было подтверждено в связи с международными обязательствами, регулирующими режим, который должен предоставляться данным государством иностранным частным лицам, не должен привести нас в этом контексте к тому, чтобы придавать словам "частное лицо" то же значение, что и век назад. Иностранная компания, финансируемая частично или даже, главным образом, государственным капиталом, обязана в соответствующих обстоятельствах прибегать к местным возможностям точно таким же образом, как и исключительно частная акционерная компания. И в самом деле, участие государственного капитала никогда не приводилось как основание для неприменимости принципа использования местных возможностей для любого юридического лица. Например, английское правительство никогда не предъявляло таких претензий в Деле об Англо-иранской нефтяной компании. В споре в связи с воздушным инцидентом 27 июля 1955 года Совет болгарского правительства в поддержку применимости этого принципа в данном деле заявил, что:

"... даже если будет доказано, что "Эл-Ал" - это компания..., в которой государство Израиль располагает основным пакетом акций, это ничего не меняет в данном деле" I80/.

I79/ Допустим, что иностранный дипломат имеет частную собственность в стране пребывания, например, земельную собственность, которая была приобретена с целью проживания после ухода в отставку или для получения личной прибыли. Предположим, что он является жертвой акта конфискации, совершенного местными властями, вопреки положениям договора, требующего уважения недвижимой собственности граждан его страны. Он, очевидно, должен будет использовать местные возможности прежде, чем сделать вывод о существовании международной ответственности данного государства и, соответственно, о возможности действовать. Причем в данном случае нельзя ссылаться на тот факт, что дипломатический агент пользуется полным освобождением от местной юрисдикции. Такое освобождение запрещает вызов дипломата в суд в качестве ответчика, но никоим образом не препятствует тому, чтобы он обращался в суд в качестве истца.

I80/ C.I.J., Mémoires..., Incident aérien du 27 juillet 1955, p.569.

В том что касается иностранных юридических лиц, главным образом, если не исключительно государственного характера, с этой точки зрения основным соображением должен быть не более или менее публичный характер, присущий юридическому лицу в юридическом порядке его страны, а тот факт, что его деятельность на территории иностранного государства осуществляется в тех же областях, в которых обычно осуществляется деятельность частных юридических лиц I81/.

46) Остается вопрос о возможном расширении сферы применения принципа исчерпания внутренних возможностей и его перехода из традиционной области режима, применяемого к "иностранным" частным лицам в область режима, который государство обязуется предоставлять "национальным" частным лицам. Эта проблема относительно нова, поскольку государства лишь недавно признали, причем пока лишь в ограниченной степени, что в этом вопросе международное право возлагает на них некоторые обязанности. Основные конвенции о защите прав человека определенно предусматривают условие предварительного исчерпания внутренних возможностей заинтересованными лицами I82/. Это и понятно, так как государства не склонны допускать чрезмерно частые вмешательства со стороны других государств там, где цель такого вмешательства - охрана граждан этих других государств, и, естественно, еще менее склонны допускать вмешательство такого рода с целью защиты их собственных граждан. Отнюдь не исключая существования международных обычных норм по этому вопросу и не исключая реальную возможность увеличения числа таких норм, приходится сделать вывод о том, что в настоящее время международные обязательства государства в отношении режима своих собственных граждан почти исключительно имеют договорный характер и что в договорах, вводящих их, требование исчерпания внутренних возможностей заинтересованными лицами излагается почти всегда ясно. В этой связи, не предпрешая ни в чем возможное будущее развитие общего международного права, Комиссия считает, что на современном этапе было бы преждевременным распространить условие, изложенное в статье 22 в качестве общего принципа, на определение нарушения международных обязательств, касающихся режима, предоставляемого национальным лицам.

I81/ Некоторые авторы склоняются, правда с некоторыми колебаниями, к мнению, что требование использования внутренних возможностей постепенно будет распространяться на случаи ущерба, нанесенного иностранным государственным образованием, включая государство, при условии, что в данных случаях они действовали или jure negotii, или gestionis. Для справки см. Г.Гаха, op.cit., p.83, примечание 6.

I82/ Это можно увидеть в Европейской конвенции о правах человека 1950 года (статья 26), в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года (пункт 3 статьи 11 и пункт 7а статьи 14), в Международном пакте о гражданских и политических правах 1967 года (пункт 1с статьи 41) и в Факультативном протоколе к нему (пункт 2b статьи 5).

а) Внутренние возможности должны быть открыты для частных лиц и должны быть эффективными

47) Само собой разумеется, что условие исчерпания внутренних возможностей заинтересованными частными лицами предполагает существование во внутреннем правовом порядке данного государства внутренних возможностей, "открытых" для заинтересованных частных лиц I83/. Если мера, первоначально принятая государственным органом, будь то законодательная, исполнительная, судебная или другая мера, не может быть исправлена, возможность использования других мер для исправления ситуации, создавшейся в результате этой меры, исключается I84/. В подобном случае нарушение государством его международного обязательства определено с самого начала, и ничто не может помешать осуществлению вытекающей из этого нарушения международной ответственности. Единственная оговорка, которая может быть сделана по этому поводу, относится к случаю, в котором отсутствие возможности, открытой для частного лица, вызвано его собственной небрежностью; например, если им просрочены сроки подачи жалобы I85/. Однако даже в подобном случае следует проверить, например, не являлись ли сроки подачи жалобы слишком короткими и, в частности, в том случае, когда ущемленный в правах иностранец не проживает на территории данного государства и таким образом физически не может действовать вовремя. Подобные ситуации могут быть фактически приравнены к случаям подлинного отсутствия возможности.

I83/ См. выше пункт 28 Комментария к статье 21 относительно случаев, когда государство в своей собственной системе внутреннего права сталкивается с непреодолимым препятствием на пути использования возможности выполнить свое обязательство, устранив постфактум новым поведением ситуацию, которая не совместима с результатом, требуемым в международном плане, и которая была создана его первоначальным поведением. В арбитражном решении по Делу Ambatielos Комиссия ясно отметила, что "неэффективность внутренних возможностей может ясно вытекать из самого внутреннего права. Так происходит, например, когда Апелляционный суд не компетентен пересматривать приговор, вынесенный судом первой инстанции относительно конкретных вопросов, и когда ввиду невозможности этого пересмотра нельзя добиться никакого исправления ситуации. В этом случае несомненно, что внутренние возможности неэффективны". Комиссия отметила также случаи, в которых внутренние возможности оказывались "явно ничтожными" (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XII, p. 119) [traduction du Secrétariat]

I84/ См. замечание, сделанное 28 мая 1973 года государственным секретарем Соединенных Штатов г-ном Фишем, согласно которому: "...истец в иностранном государстве не обязан исчерпать правовые средства, если таковых не имеется" (J.B. Moore, A Digest of International Law, Washington, U.S. Government Printing Office, 1906, vol. VI, p. 677). Анализ государственной практики международных судебных решений и мнений авторов по этому вопросу см. G.Gala, op. cit., p. 123 et suiv., note 29, et p. 85, note 9.

I85/ Этот аспект подробно рассматривался в связи с Делом о финских судах.

48) В принципе является общепризнанным, что простого наличия возможностей недостаточно для того, чтобы условие их использования заинтересованными лицами стало обязательным. Однако наблюдается меньшее единогласие относительно определения случаев, в которых разрешается не соблюдать это требование. Возможности значительно отличаются по форме в зависимости от правовой системы; поэтому международное право может только обеспечить предвидение некоторых руководящих принципов для принятия в каждом конкретном случае. В любом случае реальная причина для существования принципа исчерпания внутренних возможностей должна всегда приниматься во внимание: она позволяет государствам избегать нарушения международного обязательства путем устранения с помощью иного поведения, принятого по инициативе заинтересованных частных лиц, последствий первоначального поведения, противоречащего результату, требуемому обязательством. С точки зрения лица, которому принадлежит инициатива, представляется очевидным, что акция, которая должна быть принята, затрагивает все пути, которые обеспечивают реальную перспективу добиться результата, первоначально предусмотренного в международном обязательстве, и в случае необходимости аналогичного результата. Однако также представляется очевидным, что должны быть использованы только те пути, которые открывают такую возможность. Эта концепция излагается в краткой форме в общих выводах, требующих а) "эффективности" используемых возможностей и б) их эффективной доступности в конкретном случае I86/.

49) Из этого вытекает с позитивной точки зрения: а) что должны быть использованы все имеющиеся средства, позволяющие изменить ситуацию, в отношении которой подана жалоба, независимо от того, являются ли они судебными или административными, обычными или необычными, первой, второй или третьей инстанции; б) что все подходящие правовые основания должны быть представлены в целях обеспечения благоприятного решения. То же самое относится к процессуальным

I86/ Сюда, очевидно, включаются апелляции в высшие судебные органы (Кассационный суд, Верховный суд) наряду с такими особыми возможностями, как просьба о пересмотре, жалоба против судей и апелляция в Конституционный суд там, где такой существует и доступен для индивидов. Вопросом, вызывающим сомнение, является вопрос о так называемых "просьбах о помиловании", которые не основываются на точной юридической претензии. Об этом шла речь в Деле о фосфатах в Марокко. Само собой разумеется, что общее требование о том, чтобы должны были быть "эффективными", должно дополняться требованием, чтобы эти возможности были действительно доступными и годными для использования. Препятствие для использования внутренних возможностей может действительно обуславливаться объективной ситуацией (проживание ущемленного в правах частного лица вдали от территории данного государства; отсутствие добровольной связи с государством; и т.д.), делающей в действительности невозможным использование этим частным лицом вышеуказанных возможностей, а не недостатками, присущими существующей системе возможностей.

возможностями и другим официальным возможностям I87/. Иными словами, подаватель апелляции должен показать, что он хочет выиграть дело, а не просто подать апелляцию в целях выполнения требования формального исчерпания внутренних возможностей. Он должен доказать свое действительное намерение создать предпосылки для принятия мер государством на международном уровне. Следует подчеркнуть, что, если индивид добровольно не представляет в ходе внутреннего рассмотрения основной аргумент, который дает ему возможность выиграть дело, и если это добровольное упущение подтверждается позднее использованием этого довода на рассмотрении в международном суде, индивид может столкнуться с заключением судьи о том, что требование об исчерпании внутренних возможностей не было должным образом выполнено.

50) Из этого также следует с негативной точки зрения а) что возможности должны использоваться лишь в том случае, если они дают реальные, пусть даже неопределенные, перспективы на успех. Иными словами, лицо никоим образом не обязано терять свое время, оспаривая во внутреннем суде меру государства, которая де-факто является окончательной. От него нельзя требовать использования возможностей, которые будут лишь являться формальностью, например в ситуациях, в которых ясно с самого начала, что право, которое суд будет применять, приведет только к отклонению апелляции (случай апелляции против мер, принятых в соответствии с законом, который не может быть пересмотрен; случай судьи, который должен действовать в соответствии с предшествующим решением, отклоняющим аналогичную апелляцию, или в силу установленного комплекса негативного прецедентного права; в случае доказанной пристрастности судей и т.д.); б) что возможность должна использоваться лишь в том случае, если успех который она должна обеспечить, не является в свою очередь лишь формальным успехом, но может действительно выражаться или обеспечением результата, требуемого в соответствии с международным обязательством, или, если это невозможно, достижением заменного результата, который действительно является эквивалентным I88/.

I87/ Вопрос об использовании всех процессуальных средств обсуждался, в частности, в Деле Ambatielos (op. cit., p. 119 et 120). Арбитражная комиссия разделяла точку зрения правительства Великобритании, согласно которой истец должен использовать все процедурные возможности, предусмотренные местной системой, для вызова свидетелей, сбора документации и т.д. Комиссия тем не менее подчеркнула, что этот критерий не мог рассматриваться как применимый во всех случаях.

I88/ Если результат, требуемый международным обязательством, на деле является еще достижимым, то можно сказать, что соответствующие индивиды не могут быть принуждены добиваться эквивалентного результата, иными словами, репарации вместо восстановления подлинного результата. Этот вопрос обсуждался в Деле о фосфатах в Марокко, хотя суду не предлагалось высказываться по этому вопросу. Там, где требуемый с международной точки зрения результат становится де-факто недостижимым, является очевидным, что от соответствующего индивида нельзя потребовать использования возможностей, если они не обеспечивают ему по меньшей мере перспектив адекватной репарации. К числу возможных случаев по этому разделу относится разбирательство в отношении возможной компенсации, которое является необоснованно затянутым или необоснованно дорогостоящим. Эти аспекты были рассмотрены в Деле о финских судах и в Деле Ambatielos.

51) Использование вплоть до исчерпания имеющихся внутренних возможностей может оказаться полезным там, где оно практикуется, и, таким образом, привести к принятию предложенной возможности соответствующим индивидом. С другой стороны, оно может оказаться бесполезным и привести к отклонению этого средства. Если возможность принимается, последствия принятия заключаются в достижении результата, требуемого международным обязательством, или, в случае необходимости, достижения другого результата, экономически эквивалентного первому. Если возможность отклоняется, то нарушение обязательства, начатое поведением государства, против которого была подана жалоба, впоследствии дополняется этим отказом, после чего у государства возникает международная ответственность. Чисто внешнее принятие средства, которое, например, не ведет к результату, необходимому с международной точки зрения, в случае, где результат по-прежнему остается достижимым или ведет к достижению результата, не эквивалентного первому, по всей очевидности, будет равнозначно отклонению.

е) Выводы

52) Учитывая все предшествующие замечания, Комиссия считает, что принцип, определяющий условие исчерпания внутренних возможностей, является сложившимся принципом общего международного права, принципом, который находит свое место в главе проекта, посвященной анализу объективного элемента международно-противоправного деяния, а именно решению различных вопросов относительно определения нарушения международного обязательства. Разумеется, речь не идет о том, чтобы рассматривать в подобном контексте некоторые технические или процедурные аспекты, которые, естественно, имеет этот принцип, ни, тем более, отрицать путем формулирования основного условия, определяемого в первую очередь этим принципом, параллельное влияние самого принципа на международную дипломатическую или судебную процедуру, касающуюся "применения" международной ответственности, что будет рассматриваться в рамках третьей части проекта. С другой стороны, принятие во внимание принципа исчерпания внутренних возможностей в его различных аспектах не должно распространяться за рамки самого объекта рассматриваемого проекта статей, а именно кодификации общих норм, которые определяют международную ответственность государств за международно-противоправные деяния. Другими словами, необходимо любой ценой избегать по причинам, о которых Комиссия неоднократно напоминала, чтобы рассмотрение в проекте принципа исчерпания внутренних возможностей или его различных аспектов сводилось к рассмотрению содержания "первичных" норм международного права, таких как, например, нормы, касающиеся режима, применяемого к иностранцам, попытка определения которых была пагубной для предшествовавших усилий по кодификации в области международной ответственности.

53) Принять во внимание принцип исчерпания внутренних возможностей в этой части доклада необходимо, в частности, потому, что в широких рамках международных обязательств, которые требуют от государства не конкретно определенного поведения (статья 20), но достижения определенного результата (статья 21), следует различать особую категорию обязательств: обязательства, которые направлены конкретно на

достижение того, чтобы внутри государства физическим или юридическим иностранным лицам, а также их имуществу был предоставлен соответствующий режим. Ввиду этого факта дополнительное условие должно дополнять собой, как это уже отмечалось, другие условия, обычно требуемые для возможности определения выполнения или нарушения обязательства "результата". Это дополнительное условие существует в силу того, что международные обязательства, входящие в упомянутую особую категорию, имеют целью и объектом обеспечение государством на его территории определенного режима для частных лиц, для субъектов внутреннего права. Именно эти "частные лица" получают преимущества, предусмотренные этими международными обязательствами, и режим, который их защищает, должен иметь место во внутреннем правопорядке государства, внутри которого они действуют.

54) Нетрудно понять воздействие этих замечаний на все, что связано с выполнением этой особой категории международных обязательств и, следовательно, с их возможным нарушением. Как уже было сказано в начале этого комментария, сотрудничество заинтересованных частных лиц необходимо для того, чтобы они могли пользоваться предусмотренным для них в международном плане режимом: они должны сотрудничать прежде всего для того, чтобы требовать применения этого режима в их конкретном случае; затем для того чтобы добиться применения этого режима в случае исправления, если это необходимо, возможных негативных последствий первоначального поведения государства. Принцип, излагающий условие исчерпания внутренних возможностей, имеет целью определить то, что является главным, а именно, что речь не будет идти о нарушении или, по крайней мере, об окончательном нарушении международного обязательства рассматриваемой здесь категории до тех пор, пока частные лица, представляющие жалобу о том, что они были поставлены в положение, не совместимое с результатом, требуемым международным обязательством, не попытаются исправить это положение, используя средства внутреннего права государства, на которое было возложено обязательство, способное обеспечить достижение результата, требуемого в международном плане от этого государства. И наконец, именно с учетом принципа исчерпания внутренних возможностей станет возможным в рассмотренных здесь случаях сделать вывод о том, выполнило ли государство обязательство, которое было на него возложено, или напротив, оно нарушило это обязательство, окончательно не обеспечив достижение результата, требуемого данным обязательством в международном плане 189/. Само собой разумеется, что такое

189/ Например, если частное лицо, которое вначале представляло жалобу лишь в связи с нарушением в его отношении внутреннего закона, подает иск в суд первой инстанции и если этот иск отклонен в условиях, противоречащих требованиям международного права в области отправления правосудия в отношении иностранных лиц, такой факт еще не вызывает возникновения международной ответственности: международно-противоправное деяние, выражающееся термином "отказ в правосудии", налицо лишь в том случае, когда высшие судебные инстанции последовательно высказывались по делу и подтвердили решение суда первой инстанции. Это означает, что даже после того, как в конкретном случае поведение было принято вопреки тому, что требовалось международным обязательством, совершенное нарушение этого обязательства возникает лишь после использования и исчерпания заинтересованным частным лицом внутренних возможностей, имеющихся в его распоряжении против этого поведения.

утверждение является лишь одним случаем применения к рассматриваемым здесь международным обязательствам основополагающего принципа об определении нарушения обязательства "результата", изложенного в пункте 2 статьи 21 проекта.

55) Конечно, Комиссия признает, что существуют не только преимущества в том, что общее международное право требует от частных лиц, которым причинен ущерб действием или бездействием государственного органа, пытаться исправить ситуацию, причиняющую им ущерб, вызывая путем использования внутренних инстанций новое поведение, исправляющее первоначальное. Имеются не только преимущества в том, что значительная часть международных обязательств, касающихся предоставления режима частным лицам, позволяет в конечном счете государству поэтапно осуществлять требуемый от него результат. Тем более существуют не только преимущества в том, что эти обязательства предусматривают возможность не принимать во внимание в целях установления международной ответственности поведение, противоречащее требуемому в международном плане результату, если только результат был в конечном итоге обеспечен последующим поведением. Именно в результате всех неблагоприятных практических моментов это неизбежно ведет к тому, что различные конвенции явно исключают применение в некоторых областях принципа исчерпания внутренних возможностей. Для того, чтобы избежать отсрочек и задержек, которые этот принцип может вызвать, как для исправления ситуации, несовместимой с результатом, требуемым международным обязательством, так и для констатации окончательного нарушения этого обязательства, были рассмотрены и введены в действие системы замены. В качестве таковых можно считать соглашения о глобальной компенсации, касающиеся споров относительно национализации иностранного имущества, или включение в контракты между государствами и частными иностранными компаниями арбитражных оговорок, которые должны заменить представление иска во внутренние суды. Однако, по мнению Комиссии, это не доказывает, что государства в настоящий момент готовы пойти во имя дальнейшего развития международного права на отказ от принципа исчерпания внутренних возможностей или на значительное сокращение сферы его действия.

56) Страны-инвеститоры, конечно, все более отчетливо сознают последствия к которым приводят посягательства на интересы их граждан, действующих на иностранной территории, на интересы национального сообщества в целом. Они хотели бы в этой связи иметь свободу предъявлять по своему усмотрению международные рекламации независимо от того, исчерпали ли частные лица, которым был непосредственно нанесен ущерб, доступные внутренние возможности или проявили небрежность в этом вопросе. Сторонники идеи более непосредственной, быстрой и эффективной защиты прав человека видят, в свою очередь, в принципе исчерпания внутренних возможностей препятствие на пути к желаемой ими эволюции. Но в то же время требование об исчерпании внутренних возможностей частными лицами, непосредственно затронутых мерами органа государства, в котором они проживают или в котором

они действуют, всегда представляло собой средство защиты, на которое ссылались страны-получатели капиталовложений, от чрезмерного расширения обязательств, касающихся режима, предоставляемого физическим и юридическим иностранным лицам. В этом требовании вышеуказанные страны видят защиту против чрезмерной легкости, с которой обычно пытались переносить в план международных отношений споры, которые зачастую должны решаться только во внутреннем плане. Поэтому развивающиеся страны склонны скорее к усилению, нежели чем к ослаблению в общем международном праве принципа исчерпания внутренних возможностей. Добавим, что люди, наиболее внимательно относящиеся к проблемам нашей эпохи и к трудностям их решения, отдают себе отчет в том, что соблюдение этого основного условия, вполне очевидно, может быть лучшей гарантией осуществления дальнейшего значительного прогресса в принятии новых обязательств в области прав человека. В этих условиях Комиссия в целом считает, несмотря на оговорки, сделанные некоторыми ее членами по тому или другому аспекту форм применения данного принципа, его сферы или последствий, что было бы неосмотрительно затрагивать в настоящий момент общее значение принципа во имя дальнейшего развития международного права, что могло бы показаться другим как шаг назад в области гарантий суверенного равенства всех государств.

57) В этой связи следует напомнить, как это было отмечено в комментарии к статье 21 проекта, что существуют все-таки случаи, когда нарушение международного обязательства, касающегося режима, предоставляемого иностранным частным лицам, происходит так называемым "непосредственным" образом и когда речь не может идти об исчерпании внутренних возможностей заинтересованными частными лицами до тех пор, пока нарушение не может быть констатировано. Речь идет прежде всего о случаях, когда международное обязательство, касающееся предоставления режима иностранным частным лицам, является обязательством "поведения", а не "результата". Если, например, международное обязательство конкретно требует, чтобы государство приняло закон в области, затрагивающей условия пребывания некоторых иностранных лиц на его территории, простое непринятие этого закона представляет само по себе нарушение обязательства. Также, если обязательство, возложенное на государство договором, предусматривает принятие мер в пользу гражданина другого государства-участника договора со стороны пограничной полиции, само непринятие этой меры представляет собой окончательное нарушение обязательства, о котором идет речь. Поэтому редакция статьи ясно подчеркивает, что условие исчерпывания внутренних возможностей ставится только в отношении обязательств "результата".

58) С другой стороны, непосредственный характер нарушения может также иметь место в случае обязательства, требующего от государства лишь достижения определенного результата, если первоначальное поведение органа государства является таковым, что режим, который обязательство требует предоставить заинтересованному частному лицу, не может более быть обеспечен и что предоставление эквивалентного режима не может быть рассмотрено в данном случае. В подобной

ситуации, а также в других сходных ситуациях исчерпание внутренних возможностей, естественно, лишено смысла и не может быть требуемо. Именно по этой причине текст статьи подчеркивает необходимость, чтобы достижение требуемого обязательством результата или достижение эквивалентного результата, допускаемого данным обязательством, было осуществимо после создания вследствие поведения государства, ситуации, несовместимой с требуемым результатом.

59) Следует также уточнить, что условие исчерпания внутренних возможностей государства частным лицом, считающим себя ущемленным в правах, отнюдь не предполагает, что государство, гражданином которого является это частное лицо, не может предпринимать никаких дипломатических демаршей перед государством, причинившим предполагаемый ущерб, до того, как заинтересованное частное лицо не исчерпает внутренние возможности этого государства. Дипломатическая акция может быть предпринята, хотя и в порядке исключения, даже до исчерпания частными лицами внутренних возможностей, с тем чтобы, например, привлечь внимание данного государства к делу и попросту предупредить международно-противоправное деяние. Однако, с другой стороны, исключается, чтобы государство гражданства заинтересованного частного лица "приняло на свой счет" ущерб, нанесенный частному лицу до того, как оно обратилось в доступные внутренние инстанции и предъявило на этой основе международную рекламацию, как если бы было совершено международно-противоправное деяние, наносящее ему ущерб как субъекту международного права, до этого исчерпания. Все, что было сказано в отношении действия в дипломатическом плане, естественно, справедливо, если ничего этому не противодействует в плане применяемых конвенций, для судебной инстанции, которая вынесла бы чисто декларативное решение.

60) В том, что касается формулировки принципа в настоящей статье проекта, Комиссия считает, что будущая редакция должна ограничиться общим изложением исчерпания внутренних возможностей, как оно предусмотрено в общем международном праве, а также быть достаточно гибкой для того, чтобы применить его к различным конкретным ситуациям. С другой стороны, Комиссия считает, что все существенные моменты в общем изложении принципа должны ясно фигурировать в самом тексте статьи и, в частности, условие, выражаемое критериями "эффективности" и подлинной "доступности" возможностей, открытых для частных лиц.

61) Не считая целесообразным предусмотреть в тексте статьи 22 ограничения или исключения относительно более или менее частных или второстепенных случаев для того, чтобы избежать нанесения ущерба прочности данного принципа, а также не дать повод к возможному намерению уклониться от соблюдения международного обязательства, Комиссия должна тем не менее напомнить, что определенный ею принцип должен толковаться в свете общего критерия "доброй воли"; она должна также отметить, что она хотела бы знать позицию правительств в отношении ее решения не ограничивать ясно значение принципа случаями, касающимися поведения государства "в рамках его юрисдикции". - Это было сделано для того, чтобы выработать с полным знанием дела окончательную позицию по этому вопросу.

62) Что касается вопроса, поднятого в ходе прений по докладу о возможном применении принципа исчерпания внутренних возможностей, в особых случаях, когда "иностранным частным лицам" будет нанесен ущерб в то же время и теми же действиями, что и государству их гражданства, Комиссия отмечает, что в подобной ситуации соглашения или решения, касающиеся возмещения ущерба, нанесенного государству государством, виновным в нанесении этого ущерба, включают обычно вопрос о возмещении ущерба частным лицам. Если это происходит, то очевидно, что исчерпание частными лицами внутренних возможностей становится бессмысленным. Во всяком случае, вопрос, по-видимому, должен решаться скорее в рамках особых соглашений, чем путем применения специального положения, включенного в статью, имеющую общее значение.

63) Приняв редакцию статьи 22, предшествующей этому комментарию, Комиссия сочла полезным предусмотреть для целей настоящего комментария следующее определение выражения "внутренние возможности": "Выражение "внутренние возможности" означает возможности, которые открыты для физических или юридических частных лиц во внутреннем праве государства". Это определение следует учитывать для его возможного включения в начальную статью настоящего проекта статей, посвященную определениям.

ГЛАВА III

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ

А. Введение

1. Исторический обзор работы Комиссии

32. На своей девятнадцатой сессии в 1967 году Комиссия международного права приняла новые меры для рассмотрения вопроса о "Право-
преемстве государств и правительств" I90/, внесенного в список во-
просов, составленный Комиссией в 1949 году с целью кодификации I91/.
Комиссия постановила распределить вопрос между несколькими специаль-
ными докладчиками, разделив его в соответствии с тремя основными
разделами общего плана, изложенного в докладе, представленном в
1963 году Комиссии Подкомитетом по правопреемству государств и
правительств I92/. Эти три раздела были озаглавлены следующим
образом:

- а) правопреемство в отношении договоров;
- б) правопреемство в отношении прав и обязанностей, возника-
ющих из иных источников, помимо договоров; и
- с) правопреемство в отношении членства в международных ор-
ганизациях.

I90/ Подробный исторический обзор всего вопроса в целом
см. в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, двадцать третья
сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), стр. 23 и далее, пункты 29-42
(Ежегодник, 1968 год, том II, стр. 221 и далее, документ A/7209/Rev.1,
пункты 29-42) и там же двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10
(A/7610/Rev.1), стр. 20 и далее, пункты 20-34 (Ежегодник..., 1969 год,
том II, стр. 231 и далее, документ A/7610/Rev.1, пункты 20-34).
Все страницы указаны по французскому тексту.

I91/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая
сессия, Дополнение № 10 (A/925), стр. 3, пункт 16.

I92/ Там же, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509),
стр. 41, приложение II (Ежегодник ..., 1963 год, том II, стр. 271
французского текста, документ A/5509, приложение II).

33. В 1967 году Комиссия также назначила сэра Хэмфри Уолдока Специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве в отношении договоров, а г-на Мухамеда Беджауи — Специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров. Комиссия приняла решение временно отложить рассмотрение третьего раздела, а именно вопроса о правопреемстве в отношении членства в международных организациях I93/.

34. С 1968 по 1972 год сэр Хэмфри Уолдок представил на рассмотрение Комиссии пять докладов о правопреемстве государств в отношении договоров I94/. В 1972 году на своей двадцать четвертой сессии Комиссия приняла в свете этих докладов серию статей, состоящую из 31 предварительного проекта статей, по данному вопросу I95/, который в том же году был передан на рассмотрение правительств государств-членов для представления их замечаний в соответствии со статьями 16 и 21 Положения о Комиссии I96/. В 1974 году, с учетом полученных за это время замечаний правительств государств-членов, Комиссия приняла окончательную серию, состоящую из проектов 39 статей о "правопреемстве государств в отношении договоров" I97/. Генеральная Ассамблея в пункте 3 резолюции 3496 (XXX) от 15 декабря 1975 года постановила созвать конференцию полномочных представителей в 1977 году для рассмотрения этих проектов статей и "включения результатов своей деятельности в международную конвенцию и такие другие документы, которые могут представиться целесообразными". В соответствии с резолюцией 31/18 Генеральной Ассамблеи от 24 ноября 1976 года Конференция Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров была проведена в Вене 4 апреля-6 мая 1977 года. Конференция одобрила доклад I98/, рекомендующий Генеральной Ассамблее принять решение о созыве Конференции вновь в первой половине 1978 года, предпочтительно в апреле в Вене, на заключительную сессию, продолжительностью в 4 недели.

I93/ Там же, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1), р. 25 фр. текста, paras. 38-41 (Yearbook ..., 1967, vol.II, р. 406 фр. текста, document A/6709/Rev.1, paras.38-41).

I94/ Там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), pp. 3-4, paras. 17-21 (Yearbook ..., 1972, vol.II, стр.272 и 273, document A/8710/Rev.1, paras. 17-21).

I95/ Там же, стр. 10 фр. текста и далее, глава II, раздел C; (там же, стр. 279 и далее, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел C).

I96/ Там же, стр. 4 фр. текста, пункт 23 (там же, стр. 273, документ A/8710/Rev.1, пункт 23).

I97/ Там же, двадцать девятая сессия, Дополнение № 10 (A/9610/Rev.1), стр. 15 фр. текста и далее, глава II, раздел D (Ежегодник..., 1974 год, том II (часть первая), стр. 178 фр. текста и далее, документ A/9610/Rev.1, глава II, раздел D).

I98/ A/CONF.80/15, см. также документ A/32/141.

35. После назначения в качестве Специального докладчика г-н М.Беджауи представил Комиссии на ее двадцатой сессии в 1968 году первый доклад о правопреемстве государств в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров 199/. В этом докладе г-н Беджауи рассмотрел, в частности, вопрос о рамках порученной ему темы и, следовательно, о надлежащем заглавии для нее, а также различные аспекты возможной разбивки этого вопроса. После обсуждения данного доклада Комиссия в том же году приняла ряд решений, одно из которых касается рамок и заглавия данной темы, а другое — степени первоочередности, которую следует придать конкретному аспекту правопреемства государств.

36. Поддержав содержащееся в первом докладе г-на Беджауи рекомендации, Комиссия сочла, что критерием для проведения разграничений между вопросом, разработка которого была поручена г-ну Беджауи, и вопросом о правопреемстве в отношении договоров должен быть "объект правопреемства". В соответствии с предложением Специального докладчика Комиссия постановила изъять из названия порученной ему темы всякое упоминание об источниках, с тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности в отношении рамок, ограничивающих содержание данной темы. Соответственно, Комиссия изменила название темы, заменив первоначальную формулировку, а именно "Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров" на следующую: "Правопреемство в других областях, помимо договоров" 200/.

37. Это решение было закреплено в пункте 4b резолюции 2634 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 12 ноября 1970 года, в котором Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжать свою работу с целью "достижения прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров". Опускание Генеральной Ассамблеей в тексте этой рекомендации какой бы то ни было ссылки на "правопреемство правительств" является отражением решения, принятого Комиссией на своей двадцатой сессии о предоставлении первоочередности вопросу о правопреемстве государств и рассмотрении в настоящее время вопроса о правопреемстве правительств лишь постольку, "поскольку это необходимо для полноты исследования вопроса о правопреемстве государств" 201/.

199/ Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 96 фр. текста, документ A/CN.4/204.

200/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), стр. 27 фр. текста, пункт 46 (Ежегодник..., 1968 год, стр. 225 фр. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 46). См. также ниже пункты 52 и 53.

201/ Там же, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), стр. 39, пункт 57 (Ежегодник..., 1963 год, том II, стр. 234 фр. текста, документ A/5509, пункт 57).

38. Как указывалось выше 202/, в первом докладе г-на Беджауи давался обзор различных конкретных аспектов вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В докладе Комиссии о работе своей двадцатой сессии отмечается в этой связи, что в ходе прений:

"ряд членов Комиссии затронули некоторые конкретные аспекты рассматриваемой темы (государственная собственность, государственные долги, правовой режим государства-предшественника, территориальные проблемы, статус жителей, приобретенные права) и высказали в этой связи несколько замечаний предварительного характера".

В докладе далее говорится, что, учитывая обширность и сложность темы,

"члены Комиссии признали желательность предоставить приоритет немедленному изучению одного или двух конкретных ее аспектов, причем это отнюдь не должно означать, что не будут рассмотрены позднее все остальные, относящиеся к данной теме вопросы" 203/.

В докладе, кроме того, отмечается, что среди членов Комиссии преобладало мнение, что сначала следует рассмотреть экономические аспекты правопреемства. В нем говорится:

"Вначале было предложено в первую очередь рассмотреть проблемы государственной собственности и государственных долгов. Однако, поскольку этот аспект вопроса представлялся слишком ограниченным, было предложено объединить его с вопросом о природных ресурсах, чтобы охватить проблему правопреемства в отношении различных экономических ресурсов (интересов и прав), включая смежные вопросы концессионных прав и правительственных контрактов (приобретенных прав). Поэтому Комиссия решила назвать этот аспект рассматриваемой темы "правопреемство государств в экономической и финансовой областях" и поручила Специальному докладчику подготовить доклад по данному вопросу для следующей (двадцать первой) сессии Комиссии" 204/.

39. Второй доклад Специального докладчика 205/, представленный на двадцать первой сессии Комиссии в 1969 году, был озаглавлен "Приобретенные экономические и финансовые права и правопреемство государств". Как отмечается в докладе Комиссии о работе этой сессии,

202/ Пункт 35.

203/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), стр. 30-31 фр. текста, пункты 73 и 78. (Ежегодник..., 1968 год, том II, стр. 228-229 фр. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 73 и 78).

204/ Там же, стр. 31 фр. текста, пункт 79 (там же, стр. 229 фр. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 79).

205/ Ежегодник..., 1969 год, том II, стр. 73, документ A/CN.4/216/Rev.1.

в ходе обсуждения этого вопроса большинство членов считали, что вопрос о приобретенных правах является чрезвычайно спорным и что его преждевременное исследование может задержать работу по данной теме в целом. Они полагали, что "надлежит принять эмпирический метод кодификации правопреемства в экономических и финансовых вопросах, начав с исследования государственной собственности и государственных долгов" 206/. В докладе Комиссии отмечается, что Комиссия "просила Специального докладчика подготовить другой доклад, содержащий проект статей о правопреемстве государств в экономических и финансовых вопросах". Кроме того, в нем отмечается, что "Комиссия приняла во внимание намерения Специального докладчика посвятить свой следующий доклад государственной собственности и государственным долгам" 207/.

40. С 1970 по 1972 год на двадцать второй – двадцать четвертой сессиях Комиссии Специальный докладчик представил на рассмотрение Комиссии три доклада, а именно: в 1970 году – третий доклад 208/, в 1971 году – четвертый доклад 209/ и в 1972 году – свой пятый доклад 210/. Все эти доклады были посвящены правопреемству государств в отношении государственной собственности и содержали проекты статей по данному вопросу. Занятая решением других задач, Комиссия не смогла рассмотреть ни один из этих докладов ни на двадцать второй (1970 г.), ни на двадцать третьей (1971 г.), ни на двадцать четвертой (1972 г.) сессиях. Тем не менее, Комиссия включила резюме третьего и четвертого докладов в доклад о работе своей двадцать третьей сессии 211/ и краткий обзор пятого доклада – в доклад о работе своей двадцать четвертой сессии 212/.

206/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), стр. 26 и 27 фр. текста, пункт 61 (Ежегодник ..., 1969 год), том II, стр. 253 документ A/7610/Rev.1, пункт 61..

207/ Там же, пункт 62 (там же, стр. 253, пункт 62).

208/ Ежегодник..., 1970 год, том II, стр. 167, документ A/CN.4/226.

209/ Ежегодник..., 1971 год, том II (часть I), стр. 183, документ A/CN.4/247 и Add.1.

210/ Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 77, документ A/CN.4/259.

211/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), стр. 69 фр. текста и далее, пункты 77–98 (Ежегодник..., 1971 год, том II (часть I), стр. 410 и далее, документ A/8410/Rev.1, пункты 77–98).

212/ Там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), стр. 108 и 109 фр. текста, пункт 71 (Ежегодник..., 1972 год, том II, стр. 399, документ A/8710/Rev.1, пункт 71).

41. На своих двадцать пятой (1970 г.), двадцать шестой (1971 г.) и двадцать седьмой (1972 г.) сессиях Генеральной Ассамблеи в ходе рассмотрения Шестым комитетом докладов Комиссии международного права ряд представителей выразили пожелание, чтобы был достигнут прогресс в изучении вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров 213/. 12 ноября 1970 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 2634 (XXV), в пункте 4b которой она рекомендовала Комиссии продолжить

"свою работу по вопросу о правопреемстве государств с учетом мнений и соображений, нашедших отражение в резолюциях Генеральной Ассамблеи 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года, с целью ... достижения прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров".

3 декабря 1971 года в пункте 4a раздела I своей резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея вновь рекомендовала Комиссии "достичь прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров". Позднее, 28 ноября 1972 года в пункте 3c раздела I резолюции 2926 (XXVII) Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии "продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, с учетом мнений и соображений, нашедших отражение в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи".

42. В 1973 году на двадцать пятой сессии Комиссии Специальный докладчик представил шестой доклад 214/, посвященный, как и три предыдущих доклада, правопреемству государств в отношении публичной собственности. В шестом докладе были пересмотрены и дополнены проекты ранее представленных на рассмотрение статей с учетом, в частности, предварительного проекта по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией в 1972 году 215/. В докладе содержалась серия проектов статей, касающихся публичной собственности в целом. В этих статьях публичная собственность разделялась на три следующие категории: государственная собственность, собственность территориально-административных единиц, не являющаяся собственностью государства, и собственность публичных предприятий или организаций, и, наконец, собственность территории, затрагиваемой правопреемством государств.

213/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, приложения, пункт 84 повестки дня, документ A/8147, пункт 72; там же, двадцать шестая сессия; приложения, пункт 88 повестки дня, документ A/8537, пункт 135; там же, двадцать седьмая сессия, приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 194.

214/ Ежегодник ..., 1973 год, том II, стр. 3 и далее, документ A/CN.4/267.

215/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), стр. 10 фр. текста и далее, глава II, раздел C (Ежегодник ..., 1972 год, том II, стр. 279 и далее, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел C).

43. Шестой доклад Специального докладчика был рассмотрен Комиссией на своей двадцать пятой сессии в 1973 году. Принимая во внимание сложный характер темы, Комиссия после детального обсуждения и по предложению Специального докладчика, решила временно ограничить свое исследование только одной из трех категорий публичной собственности, рассматриваемой Специальным докладчиком, а именно государственной собственностью 216/. В этом же году Комиссия приняла в первом чтении восемь проектов статей, текст которых воспроизводится в разделе В, I настоящей главы 217/. Статьи I-3 представляют собой введение к проекту, относящееся ко всему комплексу вопросов о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Статьи 4-8 входят в часть I проекта, озаглавленную "Правопреемство в отношении государственной собственности". Эти статьи представляют собой первые тексты раздела I этой части, который озаглавлен "Общие положения".

44. Генеральная Ассамблея в пункте 3d своей резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года рекомендовала Комиссии "продолжить подготовку проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, с учетом мнений и предложений, упомянутых в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи".

45. В 1974 году на двадцать шестой сессии Комиссии Специальный докладчик представил седьмой доклад, посвященный исключительно вопросу правопреемства государств в отношении государственной собственности 218/. Доклад содержал двадцать два проекта статей с комментариями к ним, что являлось продолжением восьми проектов статей, принятых в 1973 году. Комиссия не имела возможности рассмотреть данный доклад на своей двадцать шестой сессии, поскольку во исполнение подпунктов а и б пункта 3 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи она посвятила большую часть сессии второму чтению проектов статей по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров и разработке первого проекта статей об ответственности государств 219/.

216/ Там же, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/9010/Rev.1), стр. 41 фр. текста, пункт 87 (Ежегодник ..., 1973 год, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 87).

217/ Текст статей I-8 и комментарии к ним, принятые Комиссией на своей двадцать пятой сессии см. в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/9010/Rev.1), стр. 42 фр. текста и далее, глава III, раздел В (Ежегодник ..., 1973 год, том II, стр. 230 и далее документ A/9010/Rev.1, глава III, раздел В).

218/ Ежегодник ..., 1974 год, том II (часть I), стр. 93 фр. текста, документ A/CN.4/282.

219/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 10 (A/9610/Rev.1), стр. 152 фр. текста, пункт 160 (Ежегодник ..., 1974 год, том II (часть I), стр. 316 фр. текста, документ A/9610/Rev.1, пункт 160).

46. В резолюции 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии "продолжить подготовку на первоочередной основе проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров" (раздел I, пункт 4b резолюции). Впоследствии Генеральная Ассамблея сделала такие же рекомендации в пункте 4e резолюции 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 года и в пункте 4с, i резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года.

47. На своей двадцать седьмой сессии в 1975 году Комиссия рассмотрела проекты статей 9-15 и X, Y и Z, содержащиеся в седьмом докладе Специального докладчика, и передала их в Редакционный комитет, за исключением статьи 10, в которой говорится о правах державы, предоставляющей концессию 220/, по которой Комиссия зарезервировала свою позицию. После того, как Комитет рассмотрел все переданные ему статьи (за исключением, по причине нехватки времени, статей 12-15), Комитет представил Комиссии тексты статей 9 и 11, а также на основе статей X, Y и Z тексты статьи X и подпункта e статьи 3. Комиссия приняла в первом чтении все тексты, представленные Комитетом, при условии внесения небольших изменений. Эти тексты воспроизводятся в разделе B.1 настоящей главы в форме, согласованной Комиссией 221/. Один из этих текстов, а именно текст подпункта e

220/ Проект статьи 10 гласит следующее:

"Статья 10

Права державы, предоставляющей концессию

1. По смыслу настоящей статьи термин "концессия" означает акт, посредством которого государство предоставляет на территории, входящей в сферу действий его национальной юрисдикции, частному предприятию или частному лицу, или другому государству право на управление общественной службой или на эксплуатацию каких-либо природных ресурсов.

2. Независимо от вида правопреемства государств государство-преемник заменяет государство-предшественника в отношении его прав собственности на всю публичную собственность, являющуюся предметом концессии на территории, затрагиваемой сменой суверенитета.

3. Существование договоров о передаче, регламентирующих судьбу концессии, не затрагивает исключительного права государства на публичную собственность и природные ресурсы на его территории".

221/ Тексты подпункта e статьи 3 и статей 9, 11 и X и комментарии к ним, принятые Комиссией на своей двадцать седьмой сессии, см. в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № 10 (A/10010/Rev.1), стр. 63 фр. текста и далее, глава III, раздел B (Ежегодник ..., 1975 год, том II, стр. 110 и далее, документ A/10010/Rev.1, глава III, раздел B).

статьи 3 входит во введение к проекту. Другие тексты, а именно тексты статей 9, 11 и X дополняют раздел I (Общие положения) части I (Правопреемство государств в отношении государственной собственности).

48. На двадцать восьмой сессии Комиссии в 1976 году Специальный докладчик представил восьмой доклад 222/, касающийся правопреемства государств в отношении государственной собственности и содержащий шесть дополнительных проектов статей (статьи I2-I7) с комментариями. Комиссия на этой сессии рассмотрела восьмой доклад и приняла в первом чтении текст для подпункта f статьи 3 и тексты статей I2-I6. Подпункт f статьи 3 (Употребление терминов) является частью введения к проекту, а статьи I2-I6 образуют раздел 2 (Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств) части I (Правопреемство государств в отношении государственной собственности) проекта. Текст этих статей воспроизводится ниже в разделе B.I настоящей главы 223/.

49. На настоящей сессии Специальный докладчик представил девятый доклад 224/, касающийся правопреемства государств в отношении государственных долгов и содержащий 20 проектов статей с комментариями, которые представлены следующим образом: раздел I озаглавлен "Общие положения" и состоит из статей O (Определение государственного долга), статьи R (Обязательства государства-преемника в отношении переходящих к нему государственных долгов), статьи S (Последствия трансферта долгов для третьего государства-кредитора), статьи T (Последствия для третьего государства-кредитора одностороннего заявления государства-преемника о принятии на себя долгов государства-предшественника), статьи U (Выражение согласия и последствия согласия третьего государства-кредитора), статьи C (Определение одиозных долгов) и статьи D (Непереходимость одиозных долгов). Раздел 2, озаглавленный "Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств", был разделен на три подраздела, соответственно озаглавленные "Трансферт части территории государства" (подраздел 1), "Новые независимые государства" (подраздел 2) и "Объединение государств" (подраздел 3). Подраздел 1 состоит из статей X (Определение общего долга государства), статьи Y (Освобождение государства-преемника от всякого участия в общем долге государства-предшественника), статьи Z (Участие государства-преемника в погашении части общего долга государства-предшественника) и статьи YZ (Условия участия государства-преемника в части общего долга государства-предшественника), сгруппированные под заголовком "1) Общий долг государства-предшественника";

222/ A/CN.4/292, будет напечатан в Ежегоднике, 1976 год, том II.

223/ Тексты подпункта f статьи 3 и статей I2-I6 и комментарии к ним, принятые Комиссией на своей двадцать восьмой сессии, см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № IO (A/31/IO), стр. 318 и далее, глава IV, раздел B (будет напечатан в Ежегоднике, 1976 год, том II).

224/ A/CN.4/301 и Add.1, будет напечатан в Ежегоднике...., 1977 год, том II.

статьи А (Определение специального государственного долга или локализованного государственного долга) и В (Принятие на себя государством-преемником специальных государственных долгов), сгруппированные под заголовком "2) Специальные долги государства-предшественника" и статей L (Определение местного долга), L¹ (вариант статьи L, озаглавленной "Определение местного долга, гарантированного государством") и статьи M (Трансферт государству-преемнику обязательства гарантии, представленной государством-предшественником в отношении местного долга, относящегося к переданной территории), сгруппированные под заголовком "3) Местные долги, гарантированные государством-предшественником". Подраздел 2, озаглавленный "Новые независимые государства", состоит из статьи F (Непереходимость долгов, согласованных управляющей державой от имени и в пользу зависимой территории), статьи G (Сохранение гарантии, представленной государством-предшественником в отношении займов, представленных зависимой территории) и статьи H (Учет самоопределения и финансовых возможностей нового независимого государства при правопреемстве в отношении государственных долгов). Наконец, подраздел 3, озаглавленный "Объединение государств", включает статью W (Судьба государственных долгов в случае объединения государств).

50. Комиссия на своих I4I6-I4I8-м, I420-I428-м и I443-I445-м заседаниях рассмотрела, за исключением статьи W, проекты статей, содержащиеся в девятом докладе Специального докладчика, а также проект статьи Z/B (Трансферт части территории государства) и новый проект статьи о новых независимых государствах, представленные Специальным докладчиком соответственно на I427-м и I443-м заседаниях, и передала Редакционному комитету эти два последние проекта статей, а также проекты статей O, R, S, T, U, C, D, F, G и H.

51. Редакционный комитет, рассмотрев переданные ему статьи, представил Комиссии тексты для новой статьи I7 и для статьи I8 (на основе статьи O), I9 (на основе статьи R), 20 (на основе статей S, T, U), 2I (на основе статьи Z/B) и 22 (на основе статей F, G и H и статьи, представленной Специальным докладчиком на I443-м заседании). Комиссия на своем I447-м заседании приняла в первом чтении тексты, представленные Редакционным комитетом для статей I7-I9, и вновь передала этому Комитету статью 20 для дальнейшего рассмотрения. На своих I449-м и I450-м заседаниях Комиссия приняла в первом чтении тексты статей 2I и 22 и пересмотренный текст статьи 20, представленный Редакционным комитетом. Статьи I7-20 представляют собой раздел I, озаглавленный: "Общие положения" части II и статьи 2I и 22 представляют собой положения раздела 2, озаглавленного "Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств".

2. Общие замечания по проекту статей

а) Форма проекта

52. Также как и при кодификации Комиссией норм, касающихся других вопросов, надлежащая форма кодификации норм о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, может быть определена лишь после завершения изучения этого вопроса. Комиссия в соответствии со своим Положением сделает рекомендации, которые она сочтет целесообразными. Не предопределяя своих рекомендаций, Комиссия приняла решение уже сейчас придать изучению данной темы форму проекта статей, считая, что этот метод является наиболее эффективным для выявления и развития норм международного права по данному вопросу. Проект статей разрабатывается в такой форме, которая позволит использовать его в качестве основы для заключения конвенции, если будет принято соответствующее решение.

б) Сфера применения настоящего проекта

53. Как отмечено выше 225/, выражение "другие области, помимо договоров", не употреблялось ни в одном из названий трех тем, на которые был разделен в 1967 году вопрос о правопреемстве государств, а именно: а) правопреемство в отношении договоров; б) правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров; в) правопреемство и членство в международных организациях. В 1968 году в докладе, представленном на рассмотрение двадцатой сессии Комиссии, г-н М. Беджауи, Специальный докладчик по второй теме, заметил, что если сравнить название этой темы (правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров) с названием первой темы (правопреемство в отношении договоров), то можно увидеть, что слово "договор" рассматривается в этих двух названиях с двух различных точек зрения. В первом случае договор является объектом правопреемства, а во втором — источником правопреемства. Специальный докладчик отмечал, что такое разделение вопроса страдает не только отсутствием единообразия, но и тем недостатком, что оно исключает из второй темы все области, являющиеся предметом договорных положений. Он указывал, что во многих случаях смена одного государства другим сопровождается заключением договора, регулирующего, среди прочего, некоторые аспекты правопреемства, которые, следовательно, оказываются исключенными из второй темы под тем названием, которое им было дано в 1967 году. Поскольку эти аспекты не относятся также и к первой теме, то, если бы это название было сохранено, Комиссия была бы вынуждена исключить из сферы своего исследования по вопросу о правопреемстве государств значительную часть этой темы 226/.

225/ См. выше пункты 32 и 36.

226/ Ежегодник... 1968 год, том II, стр. 99 фр. текста, документ А/СН.4/2С4, пункты 18-21.

54. В результате этого Специальный докладчик предложил принять в качестве критерия для выбора названия второй темы объект правопреемства и назвать ее "правопреемство в других областях, помимо договоров"227/. Это предложение было принято Комиссией, которая заявила в своем докладе о работе двадцатой сессии, что:

"Все члены Комиссии, принявшие участие в прениях, согласились с тем, что критерием для проведения разграничения между данной темой и темой правопреемства в отношении договоров, должен быть "объект правопреемства", т.е. содержание правопреемства, а не условие последнего. С тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности, было решено в соответствии с предложением Специального докладчика исключить из названия темы всякое упоминание об "источниках", поскольку любое такое упоминание может навести на мысль, что существует намерение разделить данный вопрос на несколько частей путем проведения различия между договорным правопреемством и недоговорным правопреемством 228/.

55. На своей двадцатой сессии в 1968 году Комиссия сочла, что по причине обширности и сложности темы надлежит начать с изучения одного или двух ее конкретных аспектов, и уделила первоочередное внимание экономическим и финансовым вопросам. В то же время Комиссия уточнила, что "это отнюдь не должно означать, что все остальные, относящиеся к данной теме вопросы, не будут рассмотрены на более позднем этапе" 229/. Соответственно на своей двадцать пятой сессии Комиссия выразила намерение, с учетом решений, которые она может принять впоследствии, включить в проект статей как можно больше "других областей, помимо договоров" 230/.

с) Структура проекта

56. На текущем этапе своей работы Комиссия разделила проект статей на введение и несколько частей. Введение будет включать положения, относящиеся ко всему проекту в целом, а каждая часть - положения, применимые исключительно к определенной категории вопросов. Кроме того, Комиссия решила в обстоятельствах, указанных выше 231/, посвятить часть I проекта правопреемству государств в отношении государственной собственности. Часть II посвящена правопреемству в отношении государственных долгов.

227/ Ссылку на включение Генеральной Ассамблеей в название темы слова "государств" после слова "правопреемство", см. выше пункт 37.

228/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), стр. 27 фр. текста, пункт 46 (Ежегодник... 1968 года, том II, стр. 225 фр. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 46).

229/ См. выше пункт 38.

230/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/9010/Rev.1), стр. 41 фр. текста, пункт 85 (Ежегодник... 1973 года, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 85).

231/ Пункты 42-43.

57. Как явствует из пунктов 43, 47, 48 и 51 выше, Комиссия к настоящему времени в ходе четырех сессий приняла 22 проекта статей, три из которых относятся к введению, 13 — к части I и 6 — к части II проекта. Части I и II подразделены на два раздела, соответственно озаглавленные "Общие положения" (раздел 1) и "Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств" (раздел 2). Раздел 1 части I состоит из 8 статей (статьи 4, 5, 6, 7, 8, 9 117 и X), а раздел 2 — из 5 статей (статьи 12-16). В части II четыре статьи (статьи 17-20) составляют раздел 1, в то время как статьи 21 и 22 входят в раздел 2. По мере возможности и учитывая соответствующие характеристики каждой категории конкретных вопросов, рассматриваемых в каждой части, статьи, составляющие разделы 1 и 2 части II, параллельны статьям соответствующих разделов части I. Таким образом, например, в разделе 1 обеих частей имеется статья, определяющая "Сферу применения статей настоящей части" (статьи 4 и 17); статьи 5 и 18 соответственно определяют термины "Государственной собственности" и "Государственного долга"; статья 6, озаглавленная "Права государства-преемника на переходящую ему государственную собственность", параллельна статье 19, озаглавленной "Обязательства государства-преемника в отношении переходящих к нему государственных долгов". Аналогичным образом в разделе 2 каждой части имеется статья, касающаяся "Трансферта части территории государства" (статьи 12 и 21), а также еще одна статья, касающаяся "Новых независимых государств" (статьи 13 и 22). В каждом своде двух параллельных статей текст был сформулирован таким образом, чтобы сохранить близкое соответствие между формулировками двух положений, насколько это позволял предмет каждой из статей.

58. После принятия на своей двадцать восьмой сессии статей 12-16 и при условии окончательного принятия на будущей сессии положений, конкретно касающихся вопроса об архивах 232/, Комиссия завершила исследование вопроса о правопреемстве государств в отношении государственной собственности в части I. При нормальном ходе работы после завершения этого исследования Комиссия могла бы рассмотреть правопреемство государств в отношении других категорий публичной собственности 233/. Однако, учитывая указания, сделанные Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 3315 (XXIX) 234/, Специальный докладчик непосредственно перешел в своем девятом докладе к исследованию правопреемства в отношении публичных долгов, ограничившись правопреемством в отношении одних только государственных долгов. По завершении исследования вопроса о правопреемстве государств в отношении государственных долгов в части II Комиссия видимо примет решение о порядке и очередности рассмотрения других проблем, касающихся публичной собственности и долгов, а также других вопросов, охватываемых данной темой, в частности вопроса о процедуре мирного урегулирования споров, возникающих в результате применения или толкования настоящего проекта статей.

232/ См. пункт 7 вводного комментария к разделу 2 части I проекта, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), стр. 340 фр. текста, глава IV, раздел B.2. (будет включено в Ежегодник... 1976 года, том II).

233/ См. выше пункты 42-43.

234/ См. выше пункт 46.

- а) Предварительный характер положений, принятых на двадцать пятой, двадцать седьмой, двадцать восьмой и двадцать девятой сессиях

59. В своем докладе о работе своей двадцать пятой сессии Комиссия указала, что для информации Генеральной Ассамблеи она сочла необходимым поместить в начале своего проекта статей положения общего характера, уточняющие, в частности, смысл выражений "правопреемство государств" и "государственная собственность". Комиссия отметила, что окончательное содержание положений такого рода в значительной мере будет зависеть от результатов дальнейшей работы Комиссии. Поэтому Комиссия постановила вновь вернуться к рассмотрению принятых на двадцать пятой сессии текстов статей в ходе первого чтения проекта, с тем чтобы внести, если понадобится, все необходимые изменения 235/. На своих двадцать седьмой и двадцать восьмой сессиях и вновь на текущей сессии Комиссия распространила это решение и на статьи, принятые в ходе этих трех сессий.

235/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/9010/Rev.1), стр. 41 фр. текста, пункт 91 (Ежегодник... 1973 года, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 91).

**В. Проект статей о правопреемстве государств
в других областях, помимо договоров**

60. Текст статей 1-9, 11, X и 12-22, принятых Комиссией на своих двадцать пятой, двадцать седьмой, двадцать восьмой и двадцать девятой сессиях, одновременно с текстом статей 17-22, а также комментариев к ним, принятых Комиссией на текущей сессии, воспроизводится ниже для информации Генеральной Ассамблеи.

**1. Текст всех проектов статей, принятых до
настоящего времени Комиссией**

ВВЕДЕНИЕ

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в других областях, помимо договоров.

Статья 2

**Случаи правопреемства государств,
подпадающие под настоящие статьи**

Настоящие статьи распространяются только на последствия правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом и, в частности, с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Статья 3

Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

а) "правопреемство государств" означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения применительно к какой-либо территории;

б) "государство-предшественник" означает государство, которое было сменено другим государством в случае правопреемства государств;

с) "государство-преемник" означает государство, которое заменило другое государство в случае правопреемства государств;

д) "момент правопреемства государств" означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении ответственности за международные отношения применительно к территории, затронутой правопреемством государств;

е) "третье государство" означает любое государство, которое не является ни государством-предшественником, ни государством-преемником;

ф) "новое независимое государство" означает государство-преемника, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отношения которой было ответственно государство-предшественник;

ЧАСТЬ I: ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Раздел 1. Общие положения

Статья 4

Сфера применения статей настоящей части

Статьи настоящей части применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственной собственности.

Статья 5

Государственная собственность

Для целей статей настоящей части государственная собственность означает имущество, права и интересы, которые на момент правопреемства государства принадлежали согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству.

Статья 6

Права государства-преемника на переходящую ему государственную собственность

Правопреемство государств влечет за собой прекращение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственную собственность, которая переходит к государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей.

Статья 7

Момент перехода государственной собственности

Если не договорено или не решено иначе, момент перехода государственной собственности является моментом правопреемства государств.

Статья 8

Переход государственной собственности без компенсации

Без ущерба для прав третьих, переход государственной собственности от государства-предшественника государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей происходит без компенсации, если не договорено или не решено иначе.

Статья 9

Общий принцип перехода государственной собственности

С соблюдением положений статей настоящей части и если не договорено или не решено иначе, государственная собственность, находящаяся в момент правопреемства государств на территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику.

/Статья 11

Переход государственных доходных титулов

С соблюдением положений статей настоящей части и если не договорено или не решено иначе, доходные титулы (*créances dues*) государства-предшественника, образовавшиеся из факта осуществления им своего суверенитета или в результате его деятельности на территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к государству-преемнику.

Статья X*

Отсутствие последствий правопреемства государств для собственности третьего государства

Правопреемство государств как таковое не затрагивает имущества, прав и интересов, которые в момент правопреемства государств находились на территории /государства-предшественника или/ на территории государства-преемника и которые в указанный момент принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника /или, в зависимости от случая, согласно внутреннему праву государства-преемника/ третьему государству.

Раздел 2. Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств

Статья I2

Трансферт части территории государства

1. Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственной собственности

* Обозначено временно.

государства-предшественника государству-преемнику регулируется соглашением между государством-предшественником и государством-преемником.

2. В случае отсутствия соглашения:

а) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику;

б) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику.

Статья 13

Новые независимые государства

Когда государство-преемник является новым независимым государством:

1. Если недвижимая и движимая собственность, принадлежащая независимому государству, которое существовало на территории до того, как она стала зависимой территорией, стала в период зависимости государственной собственностью управляющего государства, она переходит к новому независимому государству.

2. Недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику.

3. а) Движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику;

б) Движимая государственная собственность государства-предшественника, иная чем собственность, указанная в подпункте а, в образовании которой принимала участие зависимая территория, переходит к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу зависимой территории.

4. Когда новое независимое государство образовано из двух или нескольких зависимых территорий, переход государственной собственности государств-предшественников к новому независимому государству регулируется в соответствии с положением пунктов 1-3.

5. Когда зависимая территория становится частью территории государства, иного, нежели государство, которое осуществляло ответственность за ее международные отношения, переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику регулируется в соответствии с положениями пунктов 1-3.

6. Соглашения, заключенные между государством-предшественником и новым независимым государством для урегулирования правопреемства в отношении государственной собственности, иным образом, нежели в соответствии с предшествующими пунктами, не должны наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами.

Статья 14

Объединение государств

1. Когда два или несколько государств объединяются и образуют таким образом государство-преемник, государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику с соблюдением положений пункта 2.

2. Принадлежность государственной собственности государств-предшественников государству-преемнику или, в соответствующем случае, его составным частям регулируется внутренним правом государства-преемника.⁷

Статья 15

Отделение части или частей территории государства

1. Когда часть или части территории государства отделяется от него и образуют государство и если государство-предшественник и государство-преемник условились иначе:

а) недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится;

б) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходит к государству-преемнику;

с) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в подпункте б, переходит к государству-преемнику в справедливой доле.

2. Положения пункта 1 применяются, когда часть территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством.

3. Положения пунктов 1 и 2 не наносят ущерба какому-либо вопросу о справедливой компенсации, который может возникнуть в результате правопреемства государств.

Статья 16

Разделение государства

1. Когда государство-предшественник разделяется и перестает существовать, и части его территории образуют два или несколько государств и если соответствующие государства-преемники не условились иначе:

а) недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится;

б) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся за пределами его территории, переходит к одному из государств-преемников под условием справедливой компенсации других государств-преемников;

с) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территорий, затрагиваемых правопреемством государств, переходит к соответствующему государству-преемнику;

д) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в подпункте с, переходит к государствам-преемникам в справедливой доле.

2. Положения пункта 1 не наносят ущерба какому-либо вопросу о справедливой компенсации, который может возникнуть в результате правопреемства государств.

ЧАСТЬ II: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВ

Раздел 1. Общие положения

Статья 17

Сфера применения статей настоящей части

Статьи настоящей части применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственных долгов.

Статья 18

Государственный долг

Для целей статей настоящей части "государственный долг" означает любое международное финансовое обязательство государства, существующее в момент правопреемства государств.

Статья 19

Обязательства государства-преемника в отношении переходящих к нему государственных долгов

Правопреемство государств влечет за собой прекращение обязательств государства-предшественника и возникновение обязательств государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к государству-преемнику в соответствии с положениями статей настоящей части.

Статья 20

Последствия перехода государственных долгов для кредиторов

1. Правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов.

2. Соглашение между государством-предшественником и государством-преемником или, в зависимости от случая, между государствами-преемниками относительно перехода государственных долгов государства-предшественника не может приводиться государством-предшественником или государством-преемником, или, в зависимости от случая, государствами-преемниками против кредиторов - третьего государства или международной организации или против третьего государства, которое представляет кредитора, за исключением тех случаев, когда:

а) это соглашение было принято этим третьим государством-кредитором или этой международной организацией-кредитором, или

б) последствия этого соглашения находятся в соответствии с другими подлежащими применению правилами статей настоящей части.

Раздел 2. Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств

Статья 21

Трансферт части территории государства

1. Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между государством-предшественником и государством-преемником.

2. В случае отсутствия соглашения, государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле, учитывая, в частности, имущество, права и интересы, которые переходят к государству-преемнику и которые образовались в связи с указанным государственным долгом.

Статья 22

Новые независимые государства

Когда государство-преемник является новым независимым государством:

1. Никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если только соглашение между новым независимым государством и государством-предшественником не предусматривает иное с учетом взаимоотношения между государственным долгом государства-предшественника, возникшим в связи с его деятельностью на территории, затрагиваемой правопреемством государств, и имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству.

2. Положения соглашения, указанного в предыдущем пункте, не должны наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами, и осуществление этих положений не должно подрывать основы экономического благосостояния нового независимого государства.

2. Текст статей I7-22 с комментариями к ним, принятых
Комиссией на текущей сессии

ЧАСТЬ II: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВ

Раздел I. Общие положения

Статья I7

Сфера применения статей настоящей части

Статьи настоящей части применяются к последствиям право-
преемства государств в отношении государственных долгов.

Статья I8

Государственный долг

Для целей статей настоящей части "государственный долг"
означает любое международное финансовое обязательство госу-
дарства, существующее в момент правопреемства государств.

Комментарий

1) Как уже отмечалось 236/, Комиссия, в целях сохранения как мож-
но более тесной связи между положениями, касающимися правопреемства
в отношении государственных долгов в настоящей части, и положениями,
касающимися правопреемства в отношении государственной собственнос-
ти в части I, постановила включить в начале части II положение о
сфере применения статей, содержащихся в данной части. Поэтому
статья I7 предусматривает, что статьи настоящей части применяются
к последствиям правопреемства государств в отношении государственных
долгов. Она соответствует статье 4 237/ проекта и воспроизводит
ее формулировку с необходимой заменой слова "собственность" словом
"долги". С помощью этой статьи разъясняется, что часть II проекта
статей касается только одной категории публичных долгов, а именно
государственных долгов, как они определены в следующей статье и
разъясняются в последующих пунктах настоящего комментария.

236/ См. выше, пункт 57.

237/ См. выше, раздел B.I настоящей главы.

2) Статья 18, которая соответствует статье 5 в части I, содержит определение термина "государственный долг" для целей статей части II проекта. С тем чтобы установить точные границы этого определения, необходимо с самого начала выяснить, что такое "долг", какие правовые взаимоотношения он создает, между какими субъектами он создает такие взаимоотношения и в каких обстоятельствах такие взаимоотношения могут быть подвержены новации через вмешательство другого субъекта. Также необходимо указать, какое "государство" имеется в виду.

а) Понятие долга и создаваемые им отношения

3) Понятие долга — это понятие, давая определение которому авторы, как правило, избегают, поскольку они считают, что это определение является самоочевидным. Это, по-видимому, связано также с тем фактом, что понятие "долга" ставит перед нами задачу, имеющую "два решения", или две стороны, которую можно рассматривать либо с точки зрения того, кто является выгодоприобретателем по обязательству (здесь имеется в виду "доходный титул"), либо с точки зрения того, кто выполняет обязательство (в этом случае речь идет о "долге"). В этом последнем случае можно установить определяющий элемент, рассматривая долг как юридическое обязательство субъекта права, называемого должником, совершить или воздерживаться от совершения определенного действия, исполнить определенное обязательство в пользу определенного бенефициария, называемого "кредитором". Такое обязательственное отношение состоит, таким образом, из трех элементов: пассивного субъекта, а именно должника, активного субъекта, т.е. кредитора, и объекта правоотношения, которым является обязательство, которое должно быть исполнено.

4) Необходимо отметить среди прочего, что понятие долга относится к категории личных обязательств. Сфера действия обязательства ограничивается лишь отношениями между должником и кредитором. Таким образом, речь идет об "относительном" обязательстве в том смысле, что бенефициарий (кредитор) не может претендовать на действительность своего соответствующего права *erga omnes*. В частном праве должник отвечает по долгу лишь имуществом, имеющимся у него в момент, когда кредитор предпринимает меры к обеспечению исполнения обязательства.

5) Короче говоря, отношение между должником и кредитором является личным, по крайней мере в частном праве. Не вызывает никакого сомнения тот факт, что на отношения кредитора с должником влияют личные соображения, которые играют существенную роль как в образовании договорной связи, так и при исполнении обязательства. Между должником и кредитором существует "личное уравнение". "Фактор личности должника, — пишет один автор, — является существенно важным не только когда речь идет об обязательстве как правовой связи, но также когда его рассматривают как имеющее ценностное выражение: ценность долгового обязательства равна ценности должника" 238/. Исполнение долга зависит не только от платежеспособности должника, но также и от

238/ L. Mazeaud, Lecons de droit civil; 4th. ed. by Juglart, Paris, Montchrestien, 1969, vol.2, p.1093.

различных факторов, связанных с его добросовестностью. Из этого вытекает, что кредитор будет возражать против изменения личности своего должника. Различные национальные законодательства в принципе не признают цессии долга без согласия кредитора.

6) Один из вопросов, которые встают в связи с настоящим исследованием, — это вопрос о том, применяются ли вышеупомянутые соображения в международном праве. Более конкретно в области правопреемства государств основной вопрос заключается, в частности, в том, возможно ли, и если да, то при каких условиях, установление и аннулирование трехстороннего отношения между третьим государством-кредитором 239/, государством-предшественником-первым должником и государством-преемником, которое соглашается взять на себя исполнение долга.

b) Исключение долгов какого-либо другого государства, помимо государства-предшественника

7) Когда говорят о государственных долгах, следует уточнить, о каком государстве идет речь. В конечном счете это может затронуть только три государства: третье государство, государство-преемник и государство-предшественник, но в случае же правопреемства государств юридически "затрагиваются" долги лишь одного государства: государство-предшественник.

i) Исключение долгов третьих государств

8) Третье государство может иметь финансовые обязательства в отношении либо другого третьего государства, либо государства-преемника, либо государства-предшественника. В первом случае финансовое отношение, как, впрочем, и все любые другие отношения между двумя государствами, оба из которых при правопреемстве государств являются третьими государствами, вполне естественно, не могут ни в какой мере быть затронуты ни происшедшим территориальным изменением, ни его последствиями в плане правопреемства государств. То же самое можно сказать о финансовых отношениях, которые могли бы существовать между третьим государством и государством-преемником. Трудно представить, почему и как долги третьего государства по отношению к государству-преемнику (или государству, могущему стать государством-преемником) могли бы измениться в силу лишь одного факта правопреемства государств. Это последнее не изменяет международной правосубъективности государства-преемника в случае, если оно существовало в качестве государства до акта правопреемства. Тот факт, что правопреемство может привести к изменению территориального состава государства—

239/ Хотя в последующих пунктах комментария к настоящей статье исключительно для целей удобства ссылка будет делаться на "третье государство-кредитор", следует понимать, что соответствующие соображения применимы также к международным организациям или другим субъектам международного права, выступающим в качестве кредиторов.

преемника путем его расширения не влияет и не должен влиять на долги, согласованные в его отношении с третьим государством. Если же случайно государство-преемник не обладает международной правосубъектностью государства в момент, когда третье государство согласовало у него долг (например, в случае торгового долга, согласованного третьим государством в отношении территории, которая в потенциале может стать независимой или отделиться от территории какого-либо государства, с тем чтобы образовать другое государство), абсолютно ясно, что приобретение государственности не должно вынуждать государство-преемника отказываться от своих прав по отношению к третьему государству.

9) Что касается долгов третьего государства в отношении государства-предшественника, то речь идет о долговых требованиях со стороны государства-предшественника в отношении третьего государства. Эти долговые требования являются государственной собственностью и рассматриваются в рамках правопреемства государств в отношении государственной собственности. Поэтому они не охватываются настоящей частью.

ii) Исключение долгов государства-преемника

10) Государство-преемник может брать на себя финансовые обязательства либо перед третьим государством, либо перед государством-предшественником. Когда речь идет о долге государства-преемника в отношении третьего государства, то здесь не возникает никаких затруднений. В этом случае долг возникает в момент, когда происходит правопреемство государств, то есть именно в тот момент, когда государство-преемник приобретает статус преемника. Чтобы говорить о долге государства-преемника в отношении третьего государства, этот долг должен быть согласован им самим, и в этом случае он определенно никак не связан с правопреемством государством, которое имело место. Категория долгов государства-преемника в отношении третьего государства, которая должна быть исключена из настоящей части, — это именно такого рода долг, который в строгом юридическом смысле является долгом государства-преемника, действительно согласованного им самим у третьего государства, или возникающего совершенно независимо от явления правопреемства государств. В тех случаях, когда такого рода долг возникает после правопреемства государств, он *a fortiori* исключается из настоящей части. С другой стороны, любой долг в отношении которого государство-преемник может нести ответственность перед третьим государством в силу самого факта правопреемства государств, строго говоря, не будет долгом, согласованным непосредственно первым — у последнего, а, скорее, будет долгом, косвенно переданным государству-преемнику в результате правопреемства государств.

11) Долг государства-преемника в отношении государства-предшественника может иметь три возможных источника возникновения. Прежде всего он может быть совершенно посторонним для отношений между государством-предшественником и государством-преемником, созданных и регулируемых правопреемством государств, и в этом случае он со всей очевидностью должен оставаться за пределами проекта. В то же время долг может возникнуть в силу правопреемства государств, в результате

чего на государство-преемника может быть возложен долг государства-предшественника. В то же время с юридической точки зрения речь идет не о долге государства-преемника, а о долге государства-предшественника, переданного первому государству в силу правопреемства государств. Этот случай будет вновь затронут ниже в связи с вопросом о долге государства-предшественника 240/. В этом случае речь идет о долге, который возник у государства-предшественника до правопреемства государств, и цель правопреемства государств состоит именно в том, чтобы определить его судьбу. Но тогда мы уже не имеем дела со случаем *stricto sensu*, долга, возникшего ранее у государства-преемника в отношении государства-предшественника.

12) Долг, наконец, может представлять собой долг, возникший у государства-преемника в отношении государства-предшественника в силу правопреемства государств. Под этим понимается существование определенного пассива, который переходит на государство-преемника при расчетах в связи с правопреемством государств и в силу этого правопреемства. Можно, например, представить, что на государство-преемника в порядке компенсации за государство-предшественника возлагается возмещение определенных сумм, для того чтобы урегулировать финансовые отношения между двумя государствами. В этом случае речь уже не идет о долге, который возник ранее и в отношении которого объектом правопреемства государств является определение его окончательной судьбы. В данном случае впоследствии эта проблема решается путем правопреемства государств. Речь идет не о том, чтобы заявить, что этот долг не касается правопреемства государств, а о том, чтобы отметить, что он его уже более не касается.

iii) Долги государства-предшественника, исключительный предмет настоящего исследования

13) У государства-предшественника могут возникнуть долги либо по отношению к государству, могущему стать преемником, либо по отношению к третьему государству. И в том и в другом случае речь идет о долгах, касающихся непосредственно правопреемства государств, с тем отличием, что в случае долга государства-предшественника по отношению к государству-преемнику можно предвидеть лишь случай передачи долга, поскольку в ином случае факт решения о передаче долга государству-преемнику, являющемуся кредитором, означал бы аннулирование или погашение этого долга. Другими словами, передача долга означала бы непередачу ее, т.е. его погашение. В любом случае основная задача правопреемства государств в плане долга состоит в определении того, что станет с долгом государства-предшественника и только этого государства. Правопреемство государств происходит, по существу, вследствие территориального изменения, затрагивающего государство-предшественника и только его. Изменение территориального состава государства-предшественника порождает проблему тождества, преемственности, уменьшения или исчезновения государства-

240/ См. пункт 13 комментария к настоящей статье.

предшественника и таким образом вносит изменение в территориальный статус государства-должника. Вся проблема правопреемства государств в отношении долгов состоит в определении, предполагает ли это изменение возникновение последствий для согласованного с государством долга и, если предполагает, то какие.

с) Исключение долгов негосударственного органа

I4) Существует много видов долгов, характер которых важно уточнить, чтобы лучше уяснить понятие государственного долга. Рассмотрение различных категорий долгов поможет разъяснить это понятие.

В общем практика государств, судебная практика и юридическая литература отличают:

- i) государственные долги от долгов местных территориальных единиц;
- ii) общие долги от специальных и локализованных долгов;
- iii) долги государства от долгов публичных учреждений, публичных предприятий и других полугосударственных образований;
- iv) публичные долги от частных долгов;
- v) финансовые долги от административных долгов;
- vi) политические долги от коммерческих долгов;
- vii) внешний долг от внутреннего долга;
- viii) договорные долги от долгов, имеющих деликтное или квазиделиктное происхождение;
- ix) обеспеченные долги от необеспеченных;
- x) гарантированные долги от негарантированных;
- xi) государственные долги от других государственных долгов, известных под названием "одиозных" долгов, военных долгов или долгов порабощения и под более общим названием, долгов режима.

i) Государственные долги и долги местных территориальных единиц

I5) Следует указать на первое различие между государственными долгами и долгами местных территориальных образований. Эти последние согласуются не властями или службами, представляющими государство, а органом, имеющим публичный характер, но политический характер которого иной, чем у государства, и который занимает подчиненное по отношению к государству положение. Власть этого территориального образования распространяется на ограниченную территорию, в любом случае меньшую по охвату, чем территория государства. Речь может идти о федеральной единице, провинции, "земле", департаменте, области, графстве, районе, округе, участке, кантоне, городе или муниципалитете и т.д. Территориальное образование может располагать

определенной финансовой автономией, которая позволяет ей делать займы от своего собственного имени. Тем не менее, она остается подчиненной государству, не будучи частью суверенной структуры, которая признается как субъект международного публичного права. Именно поэтому определение "местной власти" обычно является вопросом внутреннего публичного права, а в международном праве ее определения не существует.

16) Тем не менее юристы-международники занимаются определением такого образования как "коммуна". Поводом для этого, в частности, послужила статья 56 Гаагской конвенции от 18 октября 1907 года, заменившей конвенцию 1899 года, в которой делается попытка создать в случае войны систему защиты публичной собственности, принадлежащей, в частности, коммунаам. Понятие "коммуны" в то время привлекало внимание ученых 241/. В любом случае местная территориальная единица является территориальным образованием публичного права, иным, чем государство. Долги, которые она может согласовать вследствие своей финансовой автономии, юридически не являются государственными долгами и не возлагают обязательств на государство именно вследствие этой финансовой автономии.

17) Вообще говоря, правопреемство государств не должно касаться долгов, имеющих "локальный" характер, поскольку ответственность за них как до, так и после правопреемства лежит на отделившейся территории. Так как ответственность за них никогда не лежала на государстве-предшественнике, она не может перейти к государству-преемнику. Территориально уменьшившееся государство не может передать государству, получившему территориальное приращение, ответственность, которая на нем не лежит и никогда не лежала. В данном случае вопрос о правопреемстве государств, другими словами о замене одного государства другим, беспредметен. К сожалению, наука недостаточно ясна в отношении этого вопроса. В правовой литературе существует почти единодушное мнение о норме, согласно которой "местные" долги должны переходить к государству-преемнику. Здесь имеется, если не ошибка по существу, то, по крайней мере, неточность формулировки. Если точно установлено, что речь идет о местных долгах, достаточно индивидуализированных, то имеются в виду долги, присущие самой отделившейся территории. Несомненно, что ответственность за них не будет лежать на государстве-предшественнике, территория которого уменьшилась, и рассматриваемые авторы с этой точки зрения имеют основания для своего мнения. Однако в отличие от того, что они утверждают, эти долги не переходят к государству-преемнику. Они были и остаются долгами, ответственность за которые лежит только

241/ См. Debbasch, *L'occupation militaria*, Bibliothèque de droit international, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, vol. XVI, pp. 29-30 и сноски 34 и 35.

на отделившейся территории. Однако, что в одном из преемства государств, а именно в случае новых независимых государств, долги самой территории или так называемые "местные" (по отношению к территории метрополии — колониальной державы) долги, воспринимаются государством-преемником, поскольку отделившаяся территория и государство-преемник составляют в этом случае единое целое.

18) Однако следует проводить строгое различие между "местными долгами", т.е. долгами, согласованными территориальной властью, подчиненной государству, за которые отчужденная территория несла ответственность до правопреемства государств и за которые только она одна будет нести ответственность после, и долгами за которые несет ответственность само государство и которые сделаны либо для общего благосостояния всей нации, либо исключительно в интересах отделившейся территории. В этом — существо теории правопреемства государств, и вопрос заключается в том, что происходит с этими двумя категориями долгов государства в случае правопреемства государств. Приведенное сравнение общих долгов и специальных или "локализованных" долгов позволит провести между ними более четкое различие.

11) Общие долги и специальные или локализованные долги

19) В прошлом проводилось различие между "общим долгом", рассматриваемым в качестве государственного долга, и региональными или локальными долгами, сделанными, как это отмечалось выше, подчиненным территориальным образованием, которое лишь одно имеет обязательства по этой последней категории долгов. В настоящее время можно предположить существование другого возможного случая, а именно долгов, называемых "специальными" или "относительными" и сделанных государством-предшественником исключительно для нужд данной территории. Поэтому следует установить четкое различие между локальным долгом (который не является государственным долгом) и локализованным долгом (который может быть государственным долгом). Критерии различия основываются на том факте, что именно само государство делает заем, предназначенный для конкретной территории. Международная практика в определенной степени признает, что по локальным долгам ответственность полностью несет отделившаяся территория, а государство-предшественник не несет за них никакой доли ответственности. Речь идет лишь о применении в чистом виде принципа "*res transit cum suo onere*".

20) Авторы различают несколько категорий "локальных" долгов, не всегда, однако, четко отличая их от "локализованных" долгов. Целесообразно дать более точный анализ. Локальный характер долга является понятием, которое иногда может казаться относительным. До того, как часть территории отделяется от государства, долги рассматриваются в качестве локальных, поскольку они различным образом связаны с этой частью территории. Однако может оказаться, что они одновременно имеют определенную связь с государством, территория которого уменьшилась. Необходимо выяснить, преобладает ли локальный характер долга над его связями с государством-предшественником. Это, по существу, является вопросом определения степени связи.

21) Можно предварительно предложить для проведения различия между локализованным государственным долгом и локальным долгом следующие критерии:

1. статус должника: местная территориальная единица или колония, или же от имени и на счет двух первых, центральное правительство;

2. наличие финансовой автономии отделившейся территории и степень этой автономии;

3. предназначение долга с точки зрения его использования на отделившейся части территории;

4. наличие конкретного обеспечения на этой части территории.

Хотя эти критерии определения не являются полностью и абсолютно надежными, каждый из них может быть элементом решения вопроса о том, следует ли рассматривать долг в качестве локального или государственного. Эти критерии показывают, в чем кроется причина колебаний доктрины. Не всегда просто установить реальность финансовой автономии территориального образования, не являющегося государством, а также степень его автономии по отношению к государству. Кроме того, даже когда обязательство государства не вызывает сомнений, другими словами, установлен государственный характер согласованного долга, не всегда можно точно установить назначение каждого конкретного займа в момент его заключения, место, где соответствующие расходы необходимо сделать, а также тот факт, насколько сделанные расходы действительно служили интересам отделившейся территории.

22) Критерий личности должника является еще менее определенным. Если местная территориальная единица сама сделала заем, существуют достаточно веские основания для предположения о том, что долг имеет локальный характер. Государство здесь не затрагивается. От того, что оно стало государством-предшественником, положение несколько не меняется. По той же причине это также не затрагивает государство-преемника. Правопреемство государств здесь беспредметно. Если долг согласуется центральным правительством, но явно для отделившегося местного образования, он юридически является государственным долгом. Его можно определить как "локализованный" государственный долг, поскольку государство предназначает полученные в результате займа средства для определенной части территории. Если он был согласован центральным правительством от имени колонии, положение теоретически должно быть, как правило, тем же.

23) Финансовая автономия отделившейся части территории является другим полезным критерием, хотя на практике может оказаться, что сделать абсолютно твердые выводы будет трудно. Долг нельзя рассматривать в качестве локального, если часть территории, которую он затрагивает, не обладает "некоторой" финансовой автономией. Однако означает ли это, что провинция или колония должна быть независимой в финансовом отношении? Или же достаточно, чтобы ее бюджет

был отделен от общего бюджета государства-предшественника? С другой стороны, достаточно ли, чтобы долг был индивидуализированным, другими словами, определялся тем фактом, что он включен в бюджет именно отделившейся территории? Как, например, рассматривать "суверенные расходы", произведенные за счет займа, включенные властью центрального правительства в бюджет колонии и направленные на поселение жителей метрополии или же на подавление движения за независимость 242? Включение долга в местный бюджет территории, возможное благодаря ее финансовой автономии, является недостаточным для того, чтобы скрыть характер государственных долгов, согласованных для покрытия этих расходов.

24) Третий критерий, а именно предназначение и фактическое использование сделанного долга, сам по себе он не может дать ключ для проведения различия между локальными долгами (негосударственными) и "локализованными" долгами (государственными). Центральное правительство, действуя от своего имени, точно так же, как это всегда делает провинция, может предназначить сделанный им долг для местного использования. Это будет государственный долг, предназначенный для конкретной территории. Критерий предназначения должен сочетаться с другими, для того чтобы можно было определить, имеет ли долг государственный характер или нет. Другими словами, понятие "локального" долга, как и понятие "локализованного" долга, содержит презумпцию фактического использования займа на соответствующей территории. Эта презумпция может быть более или менее категоричной. Поэтому необходимо определить степень связи, исходя из которой можно говорить о презумпции использования долга на соответствующей территории. Для локальных долгов, сделанных подчиненным территориальным образованием, презумпция, вполне естественно, будет очень категоричной: коммуна или город делают заем, как правило, для себя, а не для передачи полученных средств другому городу. Что касается долгов для конкретной местности, сделанных центральным правительством с намерением специально использовать его на какой-то части территории, презумпция, совершенно очевидно, будет менее верной.

25) Для того чтобы еще более углубить анализ, с этой третьей точки зрения можно предусмотреть три последовательных этапа для локализованного государственного долга. Прежде всего необходимо, чтобы государство выделило соответствующие средства на нужды данной территории (принцип выделения или предназначения). Затем необходимо, чтобы государство фактически использовало полученные в результате этого долга средства на соответствующей территории (критерий фактического использования). Наконец, важно, чтобы расходы делались для блага и достижения реальной пользы для рассматриваемой территории (критерий интереса или выгоды территории). Именно такой

242/ Здесь возникает проблема "одиозных" долгов, долгов режима, военных долгов и долгов порабощения; см. ниже пункты (42) и далее комментарий к настоящей статье.

ценой можно было бы избежать злоупотреблений центрального правительства и на справедливой и удовлетворительной основе решить такие проблемы, как, например, проблемы долгов режима, долгов порабощения и т.д.

26) Дополнительным элементом оценки может служить наличие обеспечения или гарантий, связанных с долгом. Это последний критерий. Долг может быть обеспечен, в частности, недвижимым имуществом или же фискальными ресурсами, причем как первые, так и вторые могут находиться либо на всей территории государства-предшественника, либо лишь на его отделившейся части, что может дать дополнительные данные о том, имеет ли долг государственный характер или нет. Однако пользоваться с этой целью данным критерием необходимо с осторожностью, поскольку центральное правительство — также как и правительство провинции — может предоставить обеспечение такого характера для своих соответствующих долгов.

27) Когда удастся определить с достаточной уверенностью государственный характер долга, останется определить конечную судьбу долга, что и является предметом исследования правопреемства государства. В действительности нельзя считать твердо установленным, что государство-преемник должно нести по нему ответственность при любых условиях. Таким образом, в том, что касается государственного долга, обеспеченного имуществом, принадлежащим отделившейся территории, вовсе не является твердо установленным, что заем был сделан в пользу рассматриваемой территории. Государство-предшественник, возможно, не обладало другим имуществом, способным выполнять роль обеспечения: было бы поэтому несправедливым переложить бремя такого долга на государство-преемник лишь в силу того факта, что территория, которая к нему была присоединена, имела несчастье быть единственной частью, способной предоставить обеспечение. В любом случае здесь имеется государственный долг (а не локальный долг), который лежит на государстве-предшественнике. Что касается долгов, обеспечиваемых местными фискальными ресурсами, то презумпция становится более вероятной. При подобном обеспечении, которое возможно в любой части территории государства-предшественника (во всяком случае когда речь не идет о конкретных доходах), связь с отделившейся частью территории приобретает особый характер. Однако здесь как и в случае долгов, обеспечиваемых недвижимым имуществом, может иметь место как государственный долг, так и локальный долг, поскольку как государство, так и провинция могут обеспечивать свои соответствующие долги местными фискальными ресурсами.

28) В докладе Ассоциации международного права публичные долги подразделяются на три категории 243/:

243/ The International Law Association; "Report of the fifty-fourth Conference", the Hague, 1970, Statement No 11.

1. "национальный долг" ("национальный долг, т.е. долг, показанный в общих доходных счетах центрального правительства и не связанный с какой-либо конкретной территорией или какими-либо активами");
2. "локальный долг" ("локальные долги, т.е. долги, сделанные либо центральным правительством для использования на конкретной территории, либо самими конкретными территориями");
3. "локализованный долг" ("локализованные долги, т.е. долги, сделанные центральным правительством или конкретными местными правительствами в связи с расходами на конкретные проекты в конкретных территориях").

29) Обобщая вышесказанное, можно указать, что локальный долг — это долг: i) который согласован территориальной единицей, занимающий подчиненное по отношению к государству положение, ii) в целях использования этой единицей на своей территории, iii) пользующейся определенной финансовой автономией, iv) благодаря которой долг можно идентифицировать. Кроме того, "локализованный долг" — это государственный долг, который используется государством специально на заранее определенной части территории. Именно потому, что, как правило, государственные долги не являются "локализованными", их квалифицируют в качестве таковых, если оказывается, что они на самом деле являются таковыми. Такая забота в отношении локальных долгов является излишней, поскольку все они являются "локализованными", другими словами, помещаются и используются на данной территории. Если взять на себя труд охарактеризовать "локализованный" долг, то речь будет идти о государственном долге, "помещенном" на географически ограниченной территории. Короче говоря, если все локальные долги по самому своему определению являются локализованными, то государственные долги, как правило, таковыми не являются, а если же они и являются таковыми, то об этом необходимо заявить определенно для общего сведения.

iii) Государственные долги и долги публичных предприятий

30) Настоящая часть ограничивается изучением государственных долгов, исключая долги, которые могут быть сделаны предприятиями или учреждениями, имеющими публичный характер. В правовых системах некоторых государств часто бывает трудно провести различие между государством и его публичными предприятиями. Если это удастся, то еще труднее не считать государственными долги, сделанные публичным предприятием, в котором само государство имеет финансовое участие. Прежде всего возникает проблема определения публичного предприятия или учреждения 244/. Это образования, отличные от государства и обладающие

244/ Одно или другое из этих выражений будет употребляться, несмотря на то, что их правовой режим может отличаться в некоторых внутригосударственных правовых системах. Во французском и немецком административном праве различают "l'établissement public" или

(см. прод. сноски на след. стр.)

собственной правосудебностью и, как правило, определенной финансово-автономией, подчиняющиеся правовому режиму публичного права, занимающиеся экономической деятельностью или же обеспечивающие деятельность публичных служб и имеющие публичный характер или же являющиеся общественно полезными. Специальный докладчик по вопросу об ответственности государств определил их как "общественные учреждения и другие общественные институты, которые обладают правосубъективностью и автономией в управлении и администрации и обязанность которых состоит в том, чтобы обеспечивать данный вид обслуживания или выполнять определенные функции" 245/. При рассмотрении "Дела, касающегося некоторых займов Норвегии" Международным судом представитель французского правительства заявил, что "во внутреннем праве ... создание общественного учреждения отвечает потребности в децентрализации: может оказаться необходимым предоставить определенную степень независимости некоторым учреждениям или органам либо по мотивам бюджетного характера, либо в силу цели, которую они преследуют, например цели, состоящей в оказании помощи, или культурной цели. Эта независимость осуществляется путем предоставления во внутреннем праве юридической правосубъектности" 246/.

244/ (продолжение)

"öffentliche Anstalt" от "l'entreprise publique" или "öffentliche Unternehmung". Англосаксонское право различает, как представляется, с трудом "public corporation", "enterprise", "undertaking" и "public undertaking" "public utility undertaking" (предприятие публичного пользования). Испанцы знают "Institutos publicos", латиноамериканцы "entrepresas", португальцы "estabelecimentos publicos" и "fiscalias" итальянцы "enti pubblici", "imprese pubbliche", "aziende autonome" и т.д. См. W. Friedmann "The Public Corporation. A Comparative Symposium", University of Toronto School of Law, Comparative Law Series, Vol. 1. См. также шестой доклад Специального докладчика A/CN.4/267, Ежегодник, 1973 год, том II, стр. 66-70 и 72-73. Международная судебная практика дала определение публичных учреждений, в частности: i) In an arbitral award by F.V.N. Beichmann (Case of German reparations in accordance with article 260 of the Treaty of Versailles, arbitral award by F.V.N. Beichmann, publication of the Reparation Commission, annex 2145a, Paris, 1924, and United Nations, Reports of Arbitral Awards, vol. 1, pp. 453, et seq.); ii) In a Decision of the United Nations Tribunal in Libya ("Case of the institutions, companies and associations mentioned in article 5 of the agreement concluded on 28 June 1951 between the United Kingdom and Italian Governments concerning the disposal of certain Italian property in Libya", decision of 27 June 1955, United Nations, Reports of Arbitral Awards, vol. XII, pp. 390 et seq.); and iii) In a decision of the Permanent Court of International Justice in a case relating to a Hungarian public university establishment (The Peter Pazmany University v. the State of Czechoslovakia, judgement of 15 December 1933, appeal from a judgement of the Hungaro-Czechoslovak Mixed Arbitral Tribunal, P.C.I.J., series A/B, No. 61, pp. 208-262.

245/ Ежегодник ... 1971 года, том II, часть первая, document A/CN.4/246 and Add.1 to 3, стр. 302, п. 163.

246/ I.C.J., Pleadings, Case of Certain Norwegian Loans, public hearing of 15 May 1957, vol. II, p. 72.

31) В своем проекте статей ответственности государств Комиссия международного права урегулировала вопрос о том, может ли с точки зрения международной ответственности государств долг публичного учреждения рассматриваться в качестве государственного долга. Однако в плане правопреемства государств ответ, совершенно очевидно, не может не быть отрицательным. Категория долгов публичных учреждений будет, таким образом, исключена из сферы нашего исследования, точно так же, как и долги подчиненных территориальных образований, несмотря на публичный характер как тех, так и других. Этот публичный характер недостаточен для установления государственного характера долга, как это будет теперь показано при рассмотрении другой классификации долгов.

iv) Публичные долги и частные долги

32) Предшествующие пункты комментария к настоящим статьям показывают, что публичный характер долга является совершенно необходимым, но ни в коей мере не достаточным для определения государственного долга. Публичным долгом называют обязательство, взятое на себя "публичной" властью в отличие от частной организации или частного лица. Однако то, что долг называют "публичным", не позволяет более полным образом установить "публичный" характер власти, которая его сделала и которая может быть как государством, так и территориальным образованием, занимающим подчиненное по отношению к нему положение, равно как и публичным учреждением или образованием, отличным от государства. Понятие публичного долга (которое противопоставляют понятию частного долга) не помогает установлению того, является ли долг государственным. Это понятие является слишком широким и охватывает не только государственные долги, изучением которых следует здесь ограничиться, но также долги других публичных образований как территориального, так и иного характера.

v) Финансовые долги и административные долги

33) Финансовые долги связаны с понятием кредита. Напротив, административные долги автоматически вытекают из деятельности публичных служб, и при этом речь не идет о финансировании или инвестициях. В докладе Ассоциации международного права 247/ приводится несколько примеров, таких как: определенные расходы существовавших ранее служб государства; долговые требования, вытекающие из решений публичных властей; долговые требования в отношении государственных публичных учреждений или компаний, принадлежащих государству; премии на строительство, выдаваемые государством; жалование и вознаграждение служащих 248/. В то время как финансовые долги могут

247/ International Law Association, Report of the Fifty-fourth Conference, op. cit., pp. 118 and 121.

248/ See United Nations, Materials on Succession of States ST/LEG/SER.B/14, pp. 114-115; Poldermans v. State of the Netherlands, Hof (Court of Appeal) The Hague, judgement of 8 December 1955.

быть публичными или частными, административные долги могут быть только публичными. Однако тот факт, что одни могут, а вторые должны иметь публичный характер, сам по себе недостаточен для того чтобы определить как государственные долги. В настоящей части рассматриваются лишь государственные долги, независимо от того, являются ли они финансовыми или административными.

vi) Политические долги и коммерческие долги

34) Если коммерческие долги могут быть как государственными долгами, так и долгами местных территориальных единиц или публичных учреждений, и в равной степени частными долгами, то политические долги, с другой стороны, всегда являются государственными долгами. По мнению одного автора, под политическими долгами следует понимать "такие долги, в отношении которых государство было объявлено или признало себя должником по отношению к другому государству в результате политических событий. Наиболее частым случаем является случай долга, возлагаемого на побежденное государство мирным договором (репарации, контрибуции и т.д.). Точно также военный заем, сделанный одним государством другому, приводит к возникновению политического долга" 249/. Этот же автор добавляет, что "политический долг — это долг, который не существует иначе как между правительствами, в международных отношениях. Кредитором является государство; дебитором является государство. Его происхождение имеет мало значения, будь то заем или контрибуция" 250/. В отношении политических долгов, которые создают между кредитором и должником межгосударственные отношения, тот же автор отличает их от коммерческих долгов, под которыми "следует понимать такие долги, которые возникают в результате займа, который государство берет у частных лиц — банкиров или индивидов" 251/.

35) Ассоциация международного права 252/ различает долги по их форме, цели и статусу кредитора: "Займы могут предоставляться: а) кредиторами, являющимися частными лицами, путем индивидуальных контрактов с правительством; б) частными инвеститорами, которые покупают облигации внутреннего займа, т.е. облигации, которые первоначально не предназначаются для покупки иностранными инвеститорами ...; с) частными инвеститорами, которые покупают облигации международного займа, а именно облигации, выпущенные в связи с займами, свободно обращающимися на международном заемном рынке с целью привлечения средств из зарубежных стран; д) иностранными

249/ G. Jèze, "Les défaillances d'Etat", Recueil des cours ..., 1935, III, vol. 53, p. 383.

250/ Там же, op. cit., p. 383-384.

251/ Там же, op. cit., p. 383.

252/ The International Law Association: "Report of the Fifty-fourth Conference", op. cit., Statement No. 3, p. 106.

правительствами для общих целей в форме конкретного договора займа; е) иностранными правительствами для определенных целей в форме конкретного договора займа; f) международными организациями".

vii) Внешний и внутренний долг

36) Различие между внешним долгом и внутренним долгом в настоящее время применяется исключительно для государственного долга, хотя можно представить возможность его применения для других публичных долгов или даже для частных долгов. Если данное различие будет применяться в рамках этого исследования, очевидно, что при этом будет подразумеваться только государственный долг. Внутренний долг является долгом, при котором кредиторы подчиняются правовому режиму государства-должника 253/, в то время как внешний долг охватывает все долги, согласованные государством в других государствах или же у других иностранных юридических или физических лиц.

viii) Долги деликтного и квазиделиктного происхождения

37) Долг, имеющий деликтный характер, возникший вследствие противоправных действий, совершенных государством-предшественником, ставит особые проблемы правопреемства. Решение этих проблем регулируется прежде всего принципами международной ответственности государств 254/.

ix) Обеспеченные долги и необеспеченные долги

38) Исходя из того, что все долги, каковы бы они ни были - частные, публичные или государственные - могут иметь какое-то обеспечение или гарантию или не иметь их, настоящий доклад будет посвящен исключительно государственным долгам. Понятие обеспеченного долга имеет, таким образом, первостепенное значение. Здесь следует различать два случая. Во-первых, могут быть долги государства, обеспеченные определенными фискальными ресурсами: например, решено или условлено, что поступления от определенных налогов будут выделены в качестве обеспечения уплаты государственного долга. Во-вторых, возможен случай, когда государственные долги имеют специальное обеспечение в виде конкретного имущества: возможен случай, когда государство, сделавшее заем, соглашается установить ипотеку на ту или иную зависимую территорию и владение.

253/ См. D. Bardonnet: "La succession d'Etats à Madagascar", Paris, 1970, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 271 et 276.

254/ См. там же, op. cit., p. 305. Он отсылает к (page 270) Кейту, The theory of state succession, p. 58 и след. в том, что касается правопреемства государств в области долгов деликтного и квазиделиктного происхождения. См. так же Le rapport de l'Association de droit international, op. cit., 1970, p.122, appendix C, debts of the Belgian Congo, Cour d'appel de Bruxelles, Bonguet et Hock c. Belgique, arrêt du 4 décembre 1963.

х) Гарантированные долги и негарантированные долги

39) Результатом обязательства государства может быть не только заем, сделанный им самим, но также гарантия, предоставляемая этим государством для долга какого-либо другого должника, причем этот последний может быть как государством, так и подчиненным территориальным образованием, публичным учреждением или частным лицом. Часто отмечается, что Всемирный банк требует для предоставления займов зависимым территориям гарантий от управляющей державы. В момент получения независимости за уплату долга юридически ответственны два государства ^{255/}. Однако когда речь идет о займе, который предоставляет МБРР, становится ясным, что правопреемство государств не изменяет положение, существовавшее ранее. Зависимая территория, которая получила независимость, остается главным должником, а бывшая управляющая держава — гарантом. Единственная разница, не имеющая реального значения для судьбы долга, заключается в том, что зависимая территория изменила правовой статус и стала государством.

xi) Государственные долги и долги режима

40) Различие, которое необходимо проводить в данном контексте, не только разграничивает два вспомогательных понятия, но и противопоставляет также целый ряд терминов на различных уровнях. Существует тенденция из стремления к чистоте исследования различать государственные долги и "долги режима", поскольку их названия указывают на то, что речь идет о долгах, сделанных политическим режимом или правительством, имеющим определенную политическую форму. Здесь не возникает вопрос о том, было ли заменено рассматриваемое правительство на той же территории другим правительством с иной политической ориентацией, так как в этом случае имела бы место простая смена правительств, при которой "долги режима" могут быть денонсированы. Наоборот, здесь идет речь о правопреемстве государств, другими словами, вопрос заключается в том, переходят ли "долги режима" государства-предшественника к государству-преемнику. Для целей настоящего исследования долги режима следует рассматривать как "государственные долги". Международное право не знает правительств или каких-либо других органов государства, но знает лишь государства как таковые. Точно так же, как международно-противоправные деяния, совершенные правительством, влекут за собой ответственность государств, "долги режима", другими словами, долги, сделанные правительством, являются "государственными долгами".

^{255/} G.Demaume: "Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing", 1967, New York, Oceana, 1967, p. 321, Karl Zemanek: "State Succession after Decolonization", Recueil des cours ..., 1965, III, tome 116, p. 259-260.

4I) По мнению одного автора, под долгами режима следует понимать "долги, сделанные расчлененным государством для достижения определенной временной по своему характеру политической цели, что включает в мирное время долги порабощения, специально сделанные с целью колонизации или поглощения определенной территории, и в период военного конфликта - военные долги" 256/. Применение более общей теории "одиозных" долгов будет рассматриваться в следующих пунктах комментария к настоящим статьям.

256/ C. Rousseau: "Droit international public", tome 3, Paris, Sirey, vol. III, 1977, p. 458.

а) Вопрос об "одиозных долгах"

42) В своем девятом докладе Специальный докладчик включил главу, озаглавленную "Непереходимость "одиозных долгов". В этой главе в первую очередь рассматривается вопрос определения "одиозных долгов". Специальный докладчик, среди прочего, напоминает о работах юристов, в которых упоминаются "военные долги" или "долги порабощения" 257/, а также о работах, в которых упоминаются "долги режима" 258/. Для определения "одиозных долгов" он предложил статью С, которая гласит:

"Статья С: Определение "одиозных долгов"

Для целей настоящих статей под одиозными долгами понимаются:

а) все долги, сделанные государством-предшественником для осуществления целей, противоречащих основным интересам государства-преемника или передаваемой территории;

б) все долги, сделанные государством-предшественником с целью и с намерением, не соответствующими международному праву, и в частности принципам международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций".

43) Во-вторых, в этой главе рассматривается определение судьбы "одиозных долгов". Специальный докладчик рассмотрел практику государств относительно "военных долгов", включая ряд случаев неперехода таких долгов к государству-преемнику 259/, а также случаи

257/ См. например, A.S. de Bustamantey Sirven, Droit international public (transl. by P. Goulé), Paris, Sirey, 1936, vol. III, pp. 293-294 and P. Fauchille, Traité de droit international public, Paris, Rousseau, 1922, vol. 1 (part one), p. 352.

258/ См. например, G. Jèze, Cours de science des finances et de législation financière française, 6-th ed., Paris, Giard, 1922, vol. 1 (part one), pp. 302-305, 327.

259/ В докладе среди прочего упоминаются нижеследующие примеры: статья 24 Тильзитского договора от 9 июля 1807 года между Францией и Пруссией (см. E. Feilchenfeld, Public Debts and State Succession, New York, Macmillan, 1931, p. 91); аннексия в 1900 году Соединенным Королевством Трансвааля ("Южно-Африканская Республика") ("South African Republic", pp. 380-396; cf. J. de Louter, Le droit international public positif Oxford, University Press, 1920, vol. I, p. 229); и Минные договоры, заключенные после

(см. прод.сноски на след. стр.)

их перехода 260/. Он также приводит случаи государственной практики, касающиеся перехода или неперехода к государству-преемнику "кабальных долгов" 261/. Докладчик предложил нижеследующую статью D, касающуюся непереходимости "одиозных долгов":

"Статья D. Непереходимость одиозных долгов"

/За исключением случая объединения государств/, одиозные долги, согласованные государством-предшественником, не могут передаваться государству-преемнику".

44) Как уже отмечалось выше 262/, Комиссия, обсудив статьи C и D, передала эти две статьи Редакционному комитету для рассмотрения

259/ (продолжение)

конца первой и второй мировых войн, в частности статьи 254 Версальского договора (*British and Foreign State Papers*, vol. CXII, pp. 124-125), статья 203 Сен-Жерменского договора (*ibid.*, pp. 405-407); статья 141 Договора в Нейи-сюр-Сен (*ibid.*, p. 821), статья 186 Трианонского договора (*ibid.*, vol. CXIII, pp. 556-568) и статья 50 Договора, подписанного в Лозанне (*G.F. de Martens, ed., op. cit., Third series, vol. XIII, p. 356*); и приложения XIV и XV Договора о мире с Италией (*United Nations, Treaty Series, vol. 49, pp. 209, 225*).

260/ Например, Договор между Швецией и Пруссией 1720 года (see E. Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 75, foot-note 6); объединение Италии (*ibid.*, p. 269); и взятие на непродолжительное время Чехословакией некоторых долгов Австро-Венгрии (see D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I, pp. 420-421).

261/ Специальный докладчик сослался на Договор между Испанией и Боливией 1847 года (см. ниже пункт 11 комментария к статье 22); вопрос об испанских долгах в отношении Кубы в рамках Парижского договора между Испанией и Соединенными Штатами Америки 1898 года (see E. Feilchenfeld, *op. cit.*, pp. 337-342, cf. Ch. Rousseau, vol. III, p. 459), статью 255 Версальского договора и "Ответ союзников и присоединившихся держав" относительно колонизации Польши Германией (*British and Foreign State Papers*, vol. CXII, pp. 125, 290); вопрос о нидерландских долгах в отношении Индонезии в рамках Конференции за круглым столом 1949 года и последующий отказ Индонезии в 1956 году (см. пункты 16-19 комментария к статье 22 ниже); и вопрос о французских долгах в Алжире (см. пункт 36 комментария к статье 22 ниже).

262/ См. выше пункт 51.

с учетом результатов обсуждения. Комиссия, следуя рекомендации Редакционного комитета, признала важность проблем, возникших в связи с вопросом об "одиозных долгах", однако она пришла к мнению о том, что сначала необходимо изучить каждый отдельный тип правопреемства государств, поскольку вполне вероятно, что нормы, которые должны быть выработаны для каждого типа, решат проблемы, возникающие в связи с этим вопросом, и могут устранить необходимость выработки общих положений по данному вопросу. Было достигнуто общее мнение о том, что в настоящее время несвоевременно и нецелесообразно разрабатывать для включения в раздел общих положений статей, касающихся "одиозных долгов". Позднее, после того как будут сформулированы проекты статей по каждому типу правопреемства в настоящей части, Комиссия, возможно, вернется к рассмотрению этого вопроса.

е) Определение государственного долга

45) Учитывая приведенные выше соображения, Комиссия приняла текст статьи I8, в которой содержится определение государственного долга, для целей статей, содержащихся в Части II проекта. Упоминание в тексте статей "статей настоящей части" соответствуют использованию во всем проекте, и в частности в формулировке, соответствующего положения Части I, а именно статьи 5. Подобным образом, в этой статье определено упомянуть "момент правопреемства государств" термин, определенный в статье 3 "Употребление терминов" и являющийся необходимым отправным пунктом для целей определения фактора времени, связанного с переходом государственного долга. Текст статьи ссылается на "финансовые обязательства ..., относимые на счет государства", с тем чтобы уточнить, что указанный долг касается денежного аспекта и является обязательством, которое в правовом порядке может быть отнесено на счет государства-предшественника. Комиссия заключила слово "международное" в квадратные скобки с тем, чтобы обратить внимание правительств на различия во мнениях членов Комиссии о сфере применения этого положения в отношении кредиторов. Члены Комиссии согласились в том, что определение имеет в виду финансовые обязательства одного государства в отношении другого государства, международной организации или другого субъекта международного права, однако не распространяется на такие обязательства в том случае, если кредитор является частным лицом государства-предшественника, являющегося должником, независимо от того, является ли оно юридическим или физическим лицом.

46) В этой связи было высказано мнение о том, что, если слово "международное" будет исключено из текста, выражение "финансовое обязательство" может быть истолковано как охватывающее любое такое обязательство, взятое в отношении юридического или физического лица, включая, в частности, лица, которые являются гражданами государства-предшественника. Для того чтобы распространить действие проекта

статей на такую категорию обязательств, будет необходимо предпринимать грубое вмешательство во внутренние дела государств. Международное право занимается только международными отношениями и соответственно слово "международное" должно быть оставлено в тексте. Квадратные скобки, в которые включено слово "международное", поставлены для того, чтобы разъяснить, что финансовое обязательство должно возникнуть на международном уровне. Позиции иностранных частных кредиторов в соответствии с этой точкой зрения должным образом гарантируются положениями пункта 1 статьи 20.

47 С другой стороны, многие члены Комиссии не приветствовали включения слова "международное", поскольку, по их мнению, международное право, включая и международное право правопреемства, как прежде, так и в настоящее время рассматривает как интересы иностранцев, так и интересы государств. Вопросы о вмешательстве во внутренние дела государства не возникают. Было указано, что использование слова "международное" в тексте будет противоречить практике государств, которая охватывает тысячи случаев правопреемства государств в отношении долгов, не являющихся долгами в международном или межгосударственном плане, а являющихся государственными долгами, кредиторами которых являлись иностранные частные лица или корпорации. Значительная часть кредитов, предоставляемых в настоящее время государствам, поступает из иностранных частных источников. Кроме того, включение такого слова приведет к ограничению источников кредитов, открытых для государств и международных организаций, что в свою очередь нанесет ущерб интересам международного сообщества в целом и в частности интересам развивающихся стран, которые испытывают потребности во внешнем финансировании для своих программ развития и чей более открытый доступ к рынкам частного капитала являлся предметом обсуждения на переговорах "Север-Юг" по экономическим вопросам.

Статья 19

Обязательства государства-преемника в отношении переходящих к нему государственных долгов

Правопреемство государств влечет за собой прекращение обязательств государства-предшественника и возникновение обязательств государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к государству-преемнику в соответствии с положениями статей настоящей части.

Комментарий

1) В Статье 6 263/ части I (Правопреемство государств в отношении государственной собственности) настоящего проекта статей излагается норма, подтверждающая двойственные юридические последствия правопреемства государств для соответствующих прав государства-предшественника и государства-преемника в отношении государственной собственности, переходящей от первого ко второму, приводящие к прекращению прав государства-предшественника в отношении указанной собственности и одновременному возникновению прав государства-преемника в отношении этой собственности. В статье 19 содержится параллельная норма относительно обязательств государства-предшественника и государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к Государству-преемнику в соответствии с положением статей, содержащихся в части II.

2) Следует подчеркнуть, что эта норма применяется только к государственным долгам, которые действительно переходят к государству-преемнику "в соответствии с положениями статей настоящей сессии". Особо важным из этих положений является статья 20, дополняющая статью 19 и гарантирующая права кредиторов.

Статья 20

Последствия перехода государственных долгов для кредиторов

1. Правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов.

2. Соглашение между государством-предшественником и государством-преемником или, в зависимости от случая, между государствами-преемниками относительно перехода государственных долгов государства-предшественника, не может приводиться государством-предшественником или государством-преемником, или, в зависимости от случая, государствами-преемниками против кредиторов — третьего государства или международной организации /или против третьего государства, которое представляет кредитора/, за исключением тех случаев, когда:

263/ См. раздел В.1 настоящей главы выше.

а) это соглашение было принято этим третьим государством-кредитором или этой международной организацией-кредитором, или

б) последствия этого соглашения находятся в соответствии с другими подлежащими применению правилами статей настоящей части.

Комментарий

1) В части I (Правопреемство государств в отношении государственной собственности) настоящего Проекта статей Комиссия приняла норму, т.е. норму статьи X 264/ для защиты собственности третьего государства от любых "нарушений", которые могут стать результатом территориальных изменений в ходе правопреемства государств. Если давать узкое толкование приведенной статьи X, то можно утверждать, что она касается только недвижимой собственности — земельных владений и зданий, консульств и возможных банковских вкладов (которые косвенно подразумеваются в пункте 3 комментария к статье X 265/), чье местонахождение на территории государства-преемника (или государства-предшественника) может быть определено в соответствии со статьей X. Однако выражение "имущество, права и интересы" третьего государства не имеет ограничительного смысла, который позволил бы исключить из него долговые требования третьего государства, являющиеся в сущности нематериальной собственностью, место нахождения которой иногда трудно установить. Таким образом, если считать, что статья X касается также долговых требований третьего государства, то это будет означать, что долги государства-предшественника, которые соответствуют этим долговым требованиям третьего государства никоим образом не должны затрагиваться правопреемством государств. Иными словами, было бы абсолютно бесполезно изучать общую проблему правопреемства государств в отношении долгов, поскольку долги государства-предшественника (которые суть не что иное как долговые требования третьего государства) должны оставаться в состоянии строгого статус-кво, которое не может быть изменено правопреемством государств.

2) В действительности же статья X означает, что долговые требования третьего государства не должны исчезать или затрагиваться в результате территориального изменения. До правопреемства государств государство-должник и государство-кредитор были связаны совершенно определенными правоотношениями должника и кредитора. Поэтому возникает необходимость установить, имеет ли в таком случае правопреемство государств своей целью не только создание и установление между государством-предшественником — должником и государством-преемником

264/ Временное наименование. См. выше раздел В.1 настоящей главы.

265/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № IO (A/10010/Rev.1), Глава III, В.2 (Ежегодник ... 1975 год, том II, стр.122 французского текста, документ A/10010/Rev.1, Глава III, В.2).

такое правоотношение, которое позволило бы первому перенести на второго часть или всю совокупность своих долговых обязательств по отношению к третьему государству-кредитору, и создание и установление новых правоотношений "государство-преемник третье государство", которые заменили бы отношения "государство-предшественник - третье государство" в такой пропорции, на которую указывает отношение "государство-предшественник - государство-преемник" в том, что касается этого долгового обязательства. В ответ можно указать, что правопреемство государств в отношении государственных долгов может создать между государством-предшественником и государством-преемником отношения, которые будут связывать первое в отношении третьего государства, но это правопреемство не может само по себе создать непосредственные правоотношения между третьим государством-кредитором и государством-преемником, которые приводили бы к "принятию на себя" государством-преемником долга своего предшественника. С этой точки зрения проблема правопреемства государств в отношении долгов в большей степени похожа на проблему правопреемства государств в отношении договора, чем проблему правопреемства в отношении собственности.

3) Если рассматривать только вопрос о переходе обязательств, а не о переходе прав, то несомненно есть основание для того, чтобы утверждать, что "правопреемство государств" в строгом смысле этого слова имеет место только по причине территориальных изменений; некоторые международные обязательства государства-предшественника в отношении третьих сторон переходят к государству-преемнику только в силу нормы международного права, предусматривающей такой переход, причем это происходит независимо от любого проявления воли со стороны государства-предшественника или со стороны государства-преемника. Однако как таковое последствие правопреемства государств должно на этом ограничиться. Что касается упомянутого выше обязательства, то между государством-предшественником и государством-преемником возникает новое правоотношение. Однако существование этого правоотношения не может ни автоматически прекратить прежнее правоотношение "государство-предшественник - третье государство" за исключением случая полного исчезновения государства-предшественника, ни заменить его в том, что касается упомянутого обязательства новым правоотношением "государство-преемник - третье государство".

4) Делая вывод о переходе долга к государству-преемнику (в условиях, которые правопреемство государств имеет целью определить), невозможно утверждать, что оно должно автоматически создавать последствия для третьего государства-кредитора, помимо тех нормальных последствий, которые оно будет иметь в отношении государства-предшественника. Как и в случае правопреемства государств в отношении договоров в области правопреемства, в отношении государственных долгов и принимается в расчет личное отношение. Правоотношения, которые существуют между кредитором - третьим государством и государством-предшественником, не могут подвергаться новации дважды в тройственных отношениях, которые ведут к установлению непосредственных отношений между государством-преемником и третьим государством.

5) Эта проблема существует не только в теории, и ее последствия серьезны. Прежде всего, если государство-преемник должно принять на себя часть долговых обязательств государства-предшественника, на практике это часто сводится к тому, что оно уплачивает свою долю государству-предшественнику, на котором будет лежать обязательство полностью выплатить долг третьему государству-кредитору. Таким образом, государство-предшественник сохраняет за собой свой статус должника и полностью отвечает по старому долговому обязательству. Проблема задолженности чаще всего решается именно таким образом, хотя бы по практическим соображениям, поскольку долговое обязательство государства-предшественника приводило к выпуску облигаций этим государством. Для того чтобы государство-преемник могло производить прямые платежи в погашение этих облигаций, оно должно снабдить их припиской: до тех пор, пока эта операция, которая представляет собой новацию правоотношения, не произведена, государство-предшественник остается должником по отношению к кредиторам на всю сумму своего долга. Это относится не только к случаям, когда речь идет об отделении незначительной части территории и когда государство-предшественник обязано продолжать выплаты в погашение всей прежней задолженности. Более того, если государство-преемник не делает платежей, государство-предшественник остается должником третьего государства-кредитора на всю сумму долга до тех пор, пока путем прямой новации не будет специально установлена прямая связь между государством-преемником и третьим государством.

6) Эта позиция была поддержана одним из авторов, который писал:

"В случаях неполной аннексии, в случае, когда расчленение государства является частичным, не может быть никакого сомнения в том, что: после аннексии, как и до нее, держатели облигаций имеют дело только с одним кредитором, которым является государство, выпустившее заем. Распределение долга между государством-преемником и расчлененным государством автоматически не влечет за собой в качестве прямого следствия превращение государства-преемника в непосредственного должника по отношению к держателям облигаций, выпущенных расчлененным государством. На юридическом языке это значит, что принадлежащее кредиторам право на иск остается таким же, как и до расчленения; затрагивается только вопрос о вкладе государства-преемника и расчлененного государства: это вопрос межгосударственных правоотношений 266/".

Далее автор добавляет:

"Аннексия или расчленение автоматически не влекут за собой новацию путем замены должника.

266/ См. G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux. La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire", Revue de science et de législation financières, 19th year, 1921, p. 67, где цитируются также А. де Лапрадель и Н. Политис: Recueil des arbitrages internationaux, 1905, vol. 1, p. 287.

В отношении всех затрагиваемых интересов на практике желательно, чтобы непосредственным должником кредиторов был действительный и главный должник. Этот вопрос следовало бы решать при заключении договоров об отделении, аннексии и расчленении. Впрочем, обычно так и делается.

...

В случае частичного расчленения и если часть долга, принятая на себя аннексирующим государством, незначительна, главным и действительным должником является расчлененное государство. Поэтому лучше не затрагивать вопроса о долговых требованиях и обязательствах и оставить расчлененное государство в качестве единственного должника по отношению к держателям облигаций. Аннексирующее государство вносит свою часть платежа в погашение долга расчлененному государству, а это государство само обеспечивает погашение долга (вместе с процентами), как оно делало бы это до расчленения.

Аннексирующее государство выплачивает свою часть долга либо в форме периодических платежей ... , либо в форме разового платежа 267/".

267/ Там же, стр.68-69. Однако А. Сак, который, занимая противоположную позицию, сформулировал следующие правила:

"Никакая часть территории, обремененной долгами, не должна принимать на себя или выплачивать большую часть долгов, чем та, которая на нее ложится. Если правительство одной из территорий отказывается принять на себя и фактически не выплачивает часть прежнего долга, который на него ложится, это отнюдь не значит, что другие отделившиеся территории и преемники или государство, потерявшее часть своей территории, обязаны уплатить часть долга, возложенную на эту территорию.

Это правило не вызывает никаких сомнений, когда речь идет об отделившихся государствах и суверенных и независимых государствах-преемниках; от них нельзя требовать солидарной гарантии уплаты частей долга, лежащих на каждой из этих территорий и на прежнем государстве, от которого эти территории отделились (если оно еще существует), или принятия на себя части долга, которую одна из этих территорий отказывается принять на себя.

Однако здесь возникает следующий вопрос: если от государства отделилась только одна часть территории и оно продолжает существовать, то освобождается ли оно также от долгового обязательства?

(см.прод. сноски на след.стр.)

7) Для удобства рассуждения сошлемся на случай государственного долга, возникшего в силу соглашения между двумя государствами. В этом случае третье государство-кредитор и государство-предшественник — должник определяют свои отношения в заключаемом ими договоре. Судьба такого договора, а следовательно и созданного им долга, может быть решена путем заключения между государством-предшественником и государством-преемником "соглашения о передаче долгового обязательства". Однако третье государство-кредитор может предпочитать оставаться связанным с государством-предшественником; даже, если последнее лишилось части своей территории, если оно считает его более платежеспособным, чем государство-преемник. Третьему государству, в силу того, что оно является кредитором, принадлежит право, которым государство-предшественник и государство-преемник не могут по своему усмотрению распорядиться в соглашении между собой. Общие нормы международного права, касающиеся договоров и третьих государств, а именно статьи 34-36 Венской конвенции о праве международных договоров, разумеется, применимы в этом случае. Конечно, надо признать, что заключаемое между государством-предшественником и государством-преемником соглашение о "передаче" государственного долга, в принципе, имеет своей целью не причинять вред интересам третьего государства-кредитора, а скорее подтвердить действительность долгового обязательства перед ним.

267/ (продолжение)

...

Тезис, согласно которому прежнее государство, лишившееся части своей территории, остается главным должником по отношению к кредиторам и в качестве такового имеет право предъявить регрессное требование к отделившимся государствам и преемникам, исходит из ошибочной концепции, согласно которой принцип преемства долговых обязательств основывается на отношениях между государствами ...

Таким образом, в принципе прежнее государство, лишившееся части своей территории, имеет право считать себя ответственным только за часть прежнего долга, возложенную на него пропорционально его потенциальному вкладу.

...

Кредиторы не имеют права регресса (или права на иск) ни против прежнего государства, лишившегося части своей территории, в том что касается частей прежнего долга, возложенных на ... преемников, ни против одного из ... преемников, в том что касается частей прежнего долга, возлагаемых на другого ... преемника или прежнее государство, лишившегося части своей территории.

...

Государства-должники имеют право распределить бывший когда-то общий долг между всеми территориями, несущими долговое обязательство. Это право принадлежит им независимо от согласия кредиторов. Поэтому они обязаны уплачивать только ту часть старого долга, которая ложится на каждое из них" ("La succession aux dettes publiques d'Etat", Recueil 1928-III, vol. 23, pp. 303-304, 306 and 320.)

8) Но, как отметила Комиссия международного права по поводу соглашений о передаче, в том, что касается правопреемства государств в отношении договоров:

"язык соглашений о передаче обычно не позволяет интерпретировать эти соглашения, как средство установления обязательств или прав третьих государств. В соответствии с содержащимися в них положениями, они касаются лишь передачи договорных обязательств и прав государства-предшественника государству-преемнику 268/".

Комиссия добавляла:

"Таким образом, соглашение о передаче следует рассматривать в соответствии с очевидным намерением его участников в качестве акта, посредством которого государство-предшественник передает государству-преемнику свои права и обязательства по договорам, применявшимся ранее к данной территории * . Однако весьма сомнительно, что подобная намеренная передача сама по себе меняет правовое положение любого заинтересованного государства. Венская конвенция не содержит каких-либо положений в отношении передачи договорных прав 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 представляется ясным, что решение одного из участников договора передать свои обязательства или права по договору не может связывать никакого 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 документом, который в качестве договора может связывать только государство-предшественник и государство-преемник и прямые юридические последствия которого распространяются обязательно только на эти государства 269/".

* (Ежегодник ... 1974 год, том II (Первая часть), стр.189 фр. текста, документ A/9610/Rev.1, глава II, раздел D, статья 8, пункт 5 комментария.)

268/ Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии, 1974 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты двадцать девятая сессия, Дополнение № 10 (A/9610/Rev.1), стр.30, глава II, раздел D, статья 8, пункт 5 комментария.

269/ Там же, пункт 6 комментария (там же, стр.184 фр. текста, пункт 6 комментария).

...

"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 270/".

9) Аналогичная ситуация существует для третьего государства-кредитора в отношении одностороннего заявления государства-преемника о том, что она берет на себя доли государства-предшественника, но согласия последнего влечет за собой *ipso facto* одностороннее заявление государства-преемника в связи с территориальным изменением о принятии им на себя всех или части долгов государства-предшественника новацию в договорно-правовых отношениях, существовавших ранее между третьим государством-кредитором и государством-предшественником — должником. Такое заявление государства-преемника, бесспорно, отвечает интересам государства-предшественника, и было бы удивительным и странным, если бы у него имелись на этот счет какие-либо возражения, поскольку такое заявление практически снимает с него часть его бремени задолженности. Оно также отвечает интересам, по крайней мере в принципе третьего государства-кредитора, которое могло опасаться, что выплата предоставленного им займа (или части его) может быть поставлена под вопрос в силу территориального изменения. Между тем третье государство-кредитор может из политических или материальных соображений отказаться от замены или суброгации должника. К тому же, как известно, в большинстве национальных правовых систем передача долгов практически невозможна. Государство-кредитор обладает субъективным правом, в котором присутствует значительная часть *intuitus personae*. Кроме того, оно может иметь вескую причину не согласиться на передачу долгов, если, например, оно считает, что, делая свое одностороннее заявление, государство-преемник приняло на себя слишком большую или слишком малую часть долга государства-предшественника и что фактически это заявление может повредить его интересам либо по причине ненадежной платежеспособности одного из двух государств, — предшественника или преемника, — либо по причине характера отношений, которые третье государство поддерживает с каждым из них, либо по какой-нибудь совсем иной причине. Иными словами, третье государство не может считать себя автоматически связанным односторонним заявлением государства-преемника именно потому, что это может привести к возражениям государства-предшественника относительно суммы долга, которую государство-преемник решило принять на себя в одностороннем порядке.

270/ Там же, пункт II комментария. (там же, стр. 26 §р. текста, пункт II комментария).

10) Принимая во внимание вышеизложенные соображения, касающиеся третьего государства-кредитора, которые также действительны и для случаев, в которых кредиторы не являются государствами, Комиссия приняла статью 20 о последствиях перехода государственных долгов для кредиторов. В пункте 1 статьи 20 излагается основной принцип, согласно которому правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов. В соответствии с этим пунктом, правительство государств, которое может обеспечить возможность того, чтобы долг государства-предшественника был распределен между этим государством и государством-преемником или был взят полностью одним из них, само по себе не может привести к созданию обязательств для "кредитора". Более того, правопреемство государств само по себе не ведет к установлению в интересах кредитора факта существования долгового требования, равного сумме государственного долга, который переходит к государству-преемнику; иными словами "кредитор" не располагает лишь в силу правопреемства государств правом подачи иска или правом возбуждения судебного процесса против государства, унаследовавшего долг. Слово "кредитор" охватывает таких держателей долговых требований, к которым применяются статьи настоящей части, и его следует толковать как означающее "третьих" кредиторов, что исключает государства-правопреемники или, в случае необходимости, физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государства-предшественника или государства-преемника. Хотя на практике пункт 1 относится в основном "к правам" кредиторов, была также сделана ссылка на "обязательства", с тем чтобы не оставлять в норме какого-либо пробела и чтобы ее нельзя было истолковать как означающую, что правопреемство, как таковое, может затронуть этот аспект отношений между кредитором и должником, касающихся обязательств кредиторов, являющихся результатом государственного долга.

11) В пункте 2 предусматривается случай, в котором или государство-предшественник и государство-преемник или, в некоторых случаях, сами государства-преемники заключают соглашения специально в отношении перехода государственных долгов. Очевидно, что такое соглашение само по себе не оказывает воздействия на права кредиторов. Оно будет оказывать такое воздействие лишь, если кредитор каким-либо образом высказывает свое согласие в отношении соглашения о переходе долгов от государства-предшественника к государству-преемнику. Иными словами, правопреемство государств само по себе не освобождает автоматически государство-предшественника от государственного долга (или от его части), взятых на себя государством-преемником или государствами-преемниками, до тех пор, пока кредитор не даст на это определенного и молчаливого согласия. Именно это и предусмотрено в подпункте а. Бывают случаи, когда кредиторы видят более солидные гарантии соглашений между государством-предшественником и государством-преемником или между государствами-преемниками относительно перехода государственных долгов в силу, например, большей платежеспособности государства-преемника или государств-преемников, чем государства-предшественника. Поэтому наличие предусмотренной в подпункте а возможности принимать это соглашение отвечает интересам кредиторов. Кроме того, в

соответствии с подпунктом b такое соглашение может оказывать юридическое воздействие; если последствия этого соглашения находятся в соответствии с другими подлежащими применению правилами статей настоящей части, т.е. с иными подлежащими применению правилами настоящей части, нежели правило, согласно которому связанные с правопреемством вопросы решаются по соглашению между государством-предшественником и государством-преемником. Необходимо подчеркнуть, что подпункт b рассматривает только последствия соглашения, а не само соглашение, чье воздействие регулируется общими нормами международного права относительно договоров и третьих государств, т.е. статьями 34 и 36 Венской конвенции о праве международных договоров.

I2) Поскольку норма, содержащаяся в статье 20, касается последствий перехода государственных долгов для кредиторов, пункт 2 был сформулирован таким образом, чтобы предотвратить возможность ссылки на указанное соглашение против кредиторов до тех пор, пока не будет выполнено то или иное условие, изложенное в подпунктах a и b. Хотя вводное предложение пункта 2 имеет в виду кредиторов — "третьего государства или международной организации" и не упоминает других субъектов международного права, Комиссия не имела намерения исключать этих последних; норма применяется также и к этим субъектам, и ссылка на них не была сделана лишь для того, чтобы не перегружать чрезмерно текст. Слова, заключенные в квадратные скобки, были оставлены для того, чтобы показать, что в Комиссии имеются различия во мнениях о сфере применения второй части проекта, что указывается в комментарии к статьям I7-I8 27I/.

27I/ См. пункты 46 и 47 комментария к статьям I7 и I8.

Раздел 2. Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств

Комментарий

В части I (Правопреемство в отношении государственной собственности) настоящего проекта статей Комиссия решила выработать положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств, следуя общим категориям правопреемства, которые были приняты в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров, но внеся некоторые изменения в эти категории, с тем чтобы учесть особенности и требования, свойственные вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Поэтому Комиссия приняла классификацию, состоящую из нижеследующих пяти типов правопреемства: а) трансферт части территории государства; б) новые независимые государства; с) объединение государств; d) отделение части или частей территории государства; и е) разъединение государства ^{272/}. Наряду с этим в настоящей части Комиссия попыталась по мере необходимости следовать типологии правопреемства государств, принятой в части I. Таким образом название раздела 2 и содержащихся в нем проектов статей соответствует названию раздела 2 части I и названию содержащихся в этом разделе проектов статей.

Статья 2I

Трансферт части территории государства

1. Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между государством-предшественником и государством-преемником.

2. В случае отсутствия соглашения, государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле, учитывая, в частности, имущество, права и интересы, которые переходят к государству-преемнику и которые образовались им в связи с указанным государственным долгом.

Комментарий

1) Тип правопреемства государств, который рассматривается в статье 2I, соответствует типу, рассматриваемому в статье I2 части I. Однако здесь в государственной практике и правовой литературе имеются расхождения относительно того, какой правовой принцип следует применять к переходу (или непереходу) государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику в отношении типа

^{272/} См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № IO (A/31/IO), стр. 324-326 (будет напечатано в Ежегоднике ..., 1976 год, том II).

правопреемства, предусмотренного в статье 21. В нижеследующих пунктах в качестве примеров приводятся теоретические концепции, примеры государственной практики и решения судебных органов, касающиеся судьбы общего долга государства, а также локализованных государственных долгов.

2) Один из авторов, касаясь разногласий теоретических концепций в отношении общего публичного долга, согласованного для общих потребностей расчлененного государства, излагает ситуацию следующим образом:

"... Какое решение должно быть принято в отношении общего публичного долга государства, лишенного части территории? По этому вопросу в доктрине существуют многочисленные разногласия. Имеются разные системы. 1) Отделение с согласия государства части его территории не влечет за собой какие-либо последствия в отношении его публичного долга: ответственность за уплату этого долга полностью как и прежде лежит на этом государстве. Действительно, государство, лишенное части территории, продолжает существовать и сохранять свою индивидуальность; вследствие этого оно должно и далее нести долговые обязательства по отношению к своим кредиторам. С другой стороны, аннексирующее государство, имеющее отношение к данному конкретному случаю, не должно отвечать за личные обязательства, согласованные их автором. 2) Публичный долг расчлененного государства должен быть распределен между этим государством и самой аннексированной территорией: аннексирующее государство не должно отвечать по этому долгу. 3) Аннексирующее государство должно взять на себя обязательство по погашению части публичного долга расчлененного государства. В пользу этого решения, которому чаще всего следуют в теории, выдвигается два довода, Государственный долг был сделан в интересах всей территории государства; часть отделенной в настоящее время территории пользовалась им наряду с остальной территорией; таким образом, справедливо, если она будет продолжать нести определенную часть долгового бремени; однако ввиду того, что блага, производимые уступленной территорией, поступают именно аннексирующему государству, справедливо, чтобы оно взяло на себя обязательство по выплате долгов этой территории. Государство, которое использует все свои ресурсы для выплаты долга, должно быть освобождено от соответствующей части этого долга в случае, если с потерей части территории оно теряет часть своих ресурсов" 273/.

3) Доводы в пользу перехода части общего долга могут быть подразделены на четыре группы. Во-первых, сюда относится теория патримониального государства или территории, полностью заложенной в качестве обеспечения за долги. Один из авторов, выступая в поддержку перехода части общего долга государства-предшественника к государству-преемнику, пропорциональной вкладу передаваемой территории, выдвигал следующие доводы:

273/ Paul Fauchille: *op.cit.*, p. 351.

"Какими бы ни были окончательные территориальные изменения государства, государственные долги должны и далее обеспечиваться всем государственным достоянием территории, несущей долговое бремя 274/. Юридическая основа государственного кредита состоит именно в том, что государственные долги относятся ко всей территории государства-должника ... В этом отношении принцип "неделимости" 275/, провозглашенный во французских конституциях Великой революции, является весьма поучительным; он также был провозглашен в целом ряде других конституций ... Акты правительства и их последствия, а также другие события, могут неблагоприятно сказаться на финансах и платежеспособности государства-должника. Все это риск для кредиторов, которые не могут и не должны ограничивать осуществление правительством ... своих прав свободно распоряжаться (своим) имуществом и государственными финансами ... Однако кредиторы располагают юридической гарантией в силу того, что их кредиты ложатся бременем на территорию государства-должника ... Долг, относящийся к территории государства, налагает обязательство на любое правительство, будь то старое или новое, которое осуществляет юрисдикцию над этой территорией. В случае территориальных изменений этого государства долг налагает обязательства на все правительства всех частей этой территории ... Обоснованность подобного принципа очевидна: принимая актив, невозможно отказаться от пассива: *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere* ... Таким образом, в том, что касается долгов государства, пассив представлен государственным достоянием в пределах территории, несущей долговое бремя" 276/.

4) В предшествующем пункте переплетаются два аргумента. Первый по своему принципу является спорным. Поскольку все части территории государства "гарантируют" тем или иным образом образованный долг, отделенная часть территории продолжает исполнять эту функцию, даже если она передается под другой суверенитет; в результате чего на государство-преемника налагается обязательство по уплате соответствующей части общего долга государства-предшественника. Ценность этого аргумента аналогична ценности теорий патримониального государства. Однако этот аргумент к тому же в значительной степени перекрывается другим аргументом, в котором делается ссылка на благо, которое могла получить переданная территория от произведенного займа или на оправдание принятия ответственности за пассив в связи с получением актива. Этот аргумент может в полной степени относиться к "локальным" или "локализованным" долгам, где предусматривается учет благ, полученных переданной территорией от этих долгов, или сопоставление актива с пассивом. Он неприемлем в том

274/ Согласно контексту, автор имел в виду единство территории государства-предшественника до ее расчленения.

275/ Автор подразумевает здесь неделимость Республики и ее территории.

276/ A. Sack, *op.cit.*, p. 274-277.

случае, когда, как это имеет место в данном случае, речь идет об общем долге государства, сделанном в целях удовлетворения общих потребностей государства, которые могут служить обоснованием того, что переданная территория не получала благ от этого общего долга или не получала от него столько же благ, сколько другие территории.

5) Второй довод относится к теории выгоды, получаемой переданной территорией от произведенного займа. Один из авторов, например, писал:

"Государство, в пользу которого осуществляется аннексия, должно взять на себя обязательство по погашению части государственного долга уступающего государства, которая приходится на аннексированную территорию. Является справедливым то, чтобы государство, присоединившее территорию, взяло на себя уплату части долгов, которые тем или иным образом, прямо или косвенно, приносили выгоду территории, которая была присоединена к нему" 277/.

Со своей стороны, другой автор утверждал, что

"государство, образующее долг, будь то с помощью займа или другим образом, делает это для общего блага государства: от этого получают выгоду все части территории" 278/.

Подобным образом один автор писал, что

"эти долги были сделаны в общих интересах и способствовали осуществлению улучшений, от которых аннексированные территории получали выгоды в прошлом и, по-видимому, будут еще получать выгоды в будущем ... Поэтому компенсация государству части долга, относящегося к утерянной территории, является справедливой" 279/.

6) Эта теория на практике заводит в тупик. Ибо в действительности, поскольку речь идет об общем долге государства, образованном для удовлетворения общих потребностей всей территории, без указания направления и точного предварительного определения района на данной территории, утверждение о том, что этот заем принес выгоду переданной территории, может повлечь за собой неточность и неуверенность. Она не дает автоматического и убедительного обоснования принятия государством-преемником обязательств по погашению справедливой и легко исчисляемой части общего долга государства-предшественника. В действительности эта теория распространяет принцип

277/ Н. Bonfils: Manuel de droit international public, 5th éd., Paris, 1908, p. 117.

278/ N. Politis: Les emprunts d'Etat en droit international, Paris, 1908, p. 111.

279/ R. Selosse: Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement, Paris, 1880, p. 168.

Высказывания этих и других авторов, см. подробно изложенные А. Саком, *op. cit.*, p. 295 и далее.

правопреемства на локальные долги, которые не являются государственными долгами, и поэтому не входят в рамки настоящего проекта, и на локализованные долги государства, которые будут рассмотрены ниже 280/. Кроме того, оно может оказаться несправедливым в некоторых случаях передачи территории, а это подорвало бы саму основу этого принципа, а именно справедливость и законность.

7) Третий довод предназначен для разъяснения, почему часть общего долга подлежит передаче, но фактически он разъясняет, каким образом эта операция должна осуществляться. Существуют также теории, которые возлагают на государство-преемника обязательство по уплате части общего долга государства-предшественника, ссылаясь, в частности, на "долевой вклад" переданной территории. Эти позиции в корне противоречат теории выгоды, при сопоставлении с которой они теряют свое значение. "Долевой вклад" переданной территории, определяемый, например, из расчета фискальных ресурсов и экономического потенциала, обеспечиваемых ранее этой территорией государству-предшественнику, является критерием, подрывающим теорию выгоды, полученной переданной территорией в результате займа. Территория, которая уже располагает богатствами в силу природных условий и которая переходит к другому государству, возможно, и не получила большой выгоды от займа, а напротив, вносила значительный вклад в виде налоговых поступлений в уплату общего долга государства в рамках прежней национальной солидарности. Если после присоединения этой территории к другому государству от государства-преемника требуется принять на себя обязательства по погашению соответствующей части национального государственного долга государства-предшественника, рассчитанной на основе финансовых средств, которые государство-предшественник направляло в эту территорию, то выдвижение в качестве этого довода теории прибыли будет недостаточным. Критерий финансовой мощи территории не учитывает того, в какой степени эта территория смогла получить выгоду от займа.

8) Четвертый довод основывается на соображениях законности и справедливости в отношении государства-предшественника, и о гарантии для кредиторов. Высказывалось мнение о том, что передача территории, особенно если эта территория является богатой, приводит к потере ресурсов для государства, лишившегося этой территории. Государство-предшественник, как впрочем и кредиторы, рассчитывало на эти ресурсы. Поэтому принятие на себя в конечном итоге государством-преемником обязательства по погашению части общего долга государства-предшественника является вполне правомерным и справедливым. Однако никто не знает, каким образом должна быть рассчитана эта часть: некоторые авторы используют принцип " долевого вклада", что соответствует их предпосылкам (ссылающимся на ресурсы, предоставляемые территорией), в то время как другие делают основной упор на выгоду, которую получила территория в результате займа. Таким образом, у всех ученых можно встретить одни и те же, неизменно запутанные и нагроможденные, соображения, переплетающиеся между собой. Довод

280/ См. ниже пункты 22 и далее комментарии к настоящей статье.

законности и справедливости представляется особенно неожиданным в работах авторов XIX-го или начала XX-го века, которые жили в эпоху аннексий провинций, осуществляемых путем захватов или войн. Поэтому уместно спросить, как аннексирующее государство, которое не останавливалось ни перед захватом части территории своего противника, ни даже перед применением насилия с целью вынудить его заплатить репарацию или контрибуцию в связи с войной, могло каким-то образом воспринимать понятие законности и справедливости, принимая на себя обязательство по погашению части общего долга государства, лишившегося части своей территории. В этом теоретическом построении имеется некоторая нереальность.

9) В поддержку отрицания всякой правовой основы для перехода общего государственного долга от государства-предшественника к государству-преемнику в случае трансферта части территории были выдвинуты два аргумента. Первый аргумент основывается на суверенном характере государства. Суверенитет, осуществляемый государством-преемником на присоединенной территории, не является суверенитетом, переданным государством-предшественником. Государство-преемник осуществляет на ней свой собственный суверенитет. Правопреемство государств предполагает не передачу суверенитета, а замену одного суверенитета другим. Другими словами, государство-преемник, к которому отошла часть территории, осуществляет на ней свои собственные суверенные права, а не вступает во владение правами государства-предшественника, вследствие чего он не берет на себя обязательства и часть долгов.

10) Второй аргумент основывается на характере долга государства. Говоря о национальном публичном долге, т.е. об общем государственном долге, авторы, отрицающие правомерность передачи части этого долга государству-предшественнику, считают, что в этом случае речь идет о личном долге государства, которое сделало его. Таким образом, по их мнению, в случае территориальных изменений этот личный долг продолжает оставаться на ответственности государства, лишившегося части своей территории, до тех пор, пока оно сохраняет свое политическое лицо, несмотря на потерю части территории. Так, например, один из авторов писал:

"... Расчлененное или аннексированное государство образовало долг в личном порядке (здесь речь идет лишь о национальных, а не локальных долгах ...). Оно взяло на себя торжественное обязательство выплатить его, несмотря ни на что. Несомненно, оно рассчитывало на налоги, поступающие со всей своей территории. Отчленение территории в случае частичной аннексии приводит к уменьшению ресурсов, с помощью которых оно предполагало выплатить свой дол. Однако юридически изменения объема ресурсов не могут влиять на обязательства государства-должника" 28I/.

28I/ Г.Жез: "L'emprunt dans les rapports internationaux, op.cit., p.65. Это тем не менее не помешало тому же автору написать в той же статье следующее:

(см. прод. сноски на след. стр.)

И в примечании он добавил также, что:

"Большинство английских и американских авторов придают в случае частичной аннексии абсолютное значение этому принципу и даже заявляют, что аннексирующее государство не несет никаких юридических обязательств по уплате любой части долга расчлененного государства" 282/.

Например, один из таких авторов писал, что:

281/ (продолжение)

"Аннексирующее государство не сделало само лично долга аннексированного или расчлененного государства. Логично и справедливо, что в силу самого факта аннексии оно в крайнем случае будет нести обязательство лишь в отношении *propter rem* по причине аннексии. Что в действительности представляет собой обязательство *propter rem*? Это бремя, которое соответствует долевному вкладу жителей аннексируемой территории" (там же, стр. 62 французского текста). Гастон Жез выступает таким образом за то, чтобы государство-преемник вносило свой вклад в уплату общего долга государства-предшественника. Однако на стр. 70 (французского текста) можно прочесть следующее: "Настоящие и будущие налогоплательщики каждой части территории расчлененного государства должны и далее нести все налоговое бремя независимо от происходящих политических событий, даже если аннексирующее государство отказывается принять на себя обязательство по уплате части этого долга ... Территориальное изменение не может повлечь за собой ликвидацию юридического обязательства, взятого в нормальных условиях на себя компетентными государственными властями. Налогоплательщики расчлененного государства, несмотря на уменьшение размеров территории и объема ресурсов, продолжают соблюдать первоначальные обязательства". Наконец, профессора Жеза следует отнести к авторам, высказывающимся за обусловленную передачу части национального государственного долга государства-предшественника. Действительно, он делает следующий вывод: "Резюмируя вышесказанное, в принципе 1) аннексирующее государство должно взять на себя обязательство по погашению части долга аннексированного государства; 2) эта часть должна быть рассчитана на основе долевого вклада аннексированной территории; 3) в исключительных случаях, если будет недвусмысленно и достоверно доказано, что в настоящее время и в ближайшем будущем ресурсы аннексируемой территории не могут обеспечить погашение соответствующим образом подсчитанной и переданной под ответственность аннексирующего государства части долга, то это последнее государство может отложить погашение долга или уменьшить размер этой части долга в качестве исключительно необходимой меры для надлежащего улучшения финансового положения (там же, стр. 72 французского текста).

282/ Там же, стр. 65 французского текста, примечание 2.

"Общий долг государства является личным обязательством ... Новое государство не имеет никакого отношения к правам, которые были взяты на себя государством в качестве личных прав и обязанностей. Прежнее государство продолжает существовать" 283/.

11) Практика государств по вопросу перехода общих государственных долгов при передаче части территории государства-предшественника также весьма разнообразна. Можно привести несколько случаев, в которых государство-преемник принимает на себя такие долги.

12) В соответствии со статьей 1 Франко-сардинской конвенции от 13 августа 1869 года, Франция, которая получила Ниццу и Савой, принадлежавших Сардинскому Королевству, взяла на себя обязательство по погашению небольшой части долга Сардинии. В 1866 году Италия обязалась уплатить часть папского долга, соразмерно численности населения государств церкви (Романь, Ле Марш, Омбрия и Беневент), которые были аннексированы Итальянским Королевством в 1860 году. В 1881 году Греция, которая присоединила к своей территории Тессалию, бывшую часть Османской империи, взяла на себя обязательство по погашению государственного долга Османской империи, соразмерно долевого вкладу населения аннексированной провинции (статья 10 договора от 24 мая 1881 года).

13) В результате многочисленных территориальных изменений, происшедших в Европе после окончания первой мировой войны, с большой остротой встала проблема правопреемства государств в отношении государственных долгов, которую попытались разрешить Версальский, Сен-Жерменский и Трианонский договоры. В этих договорах, писал один из авторов, "роль играли соображения политического и экономического порядка ...". Он добавлял:

"Союзные державы, которые практически самостоятельно составляли эти мирные договоры, не имели намерений полностью ликвидировать экономическую структуру побежденных стран и сделать их совершенно неплатежеспособными. Этим объясняется тот факт, что побежденные государства не были оставлены на произвол в том, что касается их долгов, которые они не смогли бы погасить без помощи государств-победителей. Однако в расчет принимались и другие обстоятельства, а именно необходимость обеспечения привилегированного режима объединенным кредиторам, а также трудности, связанные с регулярным погашением долгов в силу тяжелого бремени репараций ... Наконец следует отметить, что различие традиционных теорий об обязательном или необязательном характере передачи государственных долгов вызвало целый ряд разногласий среди заинтересованных государств и способствовало возникновению коренных противоречий между внутренней судебной практикой расчлененных и аннексирующих государств" 284/.

283/ W.E. Hall: International Law, 7-е издание, стр. 93-95 английского текста.

284/ Ch. Rousseau: *op.cit.*, p. 442.

Впоследствии в статье 254 Версальского договора от 28 июня 1919 года был утвержден общий принцип правопреемства в отношении государственных долгов Германии. Согласно этому положению державы, к которым были присоединены части территории Германии, должны были взять на себя обязательство по уплате определенной части долга Германской империи (а также части германского государства, которому принадлежала отделенная территория) по состоянию на 1 августа 1914 года 285/. Однако статья 255 Договора предусматривала ряд исключений из этого принципа. Так, например, учитывая отказ Германии в прошлом взять на себя обязательство по уплате части общегосударственного долга Франции, после аннексии Эльзас-Лотарингии в 1871 году, союзные державы по требованию Франции постановили освободить Францию в связи с возвращением Эльзас-Лотарингии от всякого участия в погашении государственных долгов Германии.

285/ На этом основании исключалась выплата военных долгов. Статья 254 Версальского договора гласит следующее:

"Державы, которым уступлены германские территории, должны будут с соблюдением постановлений статьи 255 принять на себя обязательства по выплате:

1) Части долга Германской империи, каким он был на 1 августа 1914 года ...;

2) и части долга по состоянию на 1 августа 1914 года Германского государства, которому принадлежала уступленная территория ...".

14) Один из авторов 286/ приводит случай участия государства-преемника в погашении части общего долга своего предшественника. Однако речь здесь идет о случае, выходящем за рамки современного международного права, поскольку переход части территории был осуществлен силой. Действительно, германский рейх в соответствии с договором от 4 октября 1941 года, заключенным между ним и Чехословакией, взял на себя обязательство выплатить 10 миллиардов чехословацких крон в качестве погашения части общего долга Чехословакии (а также части локализованного долга в отношении отторгнутых земель – Богемии-Моравии и Силезии). Часть из этих 10 миллиардов предназначалась для погашения консолидированного внутреннего государственного долга, краткосрочного государственного долга, неконсолидированного государственного долга, а также долгов правительственных касс, таких как центральная касса социального страхования, энергетическая касса, касса водных ресурсов, пенсионная касса и т.д. (также всех долгов бывших чехословацких вооруженных сил по состоянию на 15 марта 1939 года, которые являются государственными долгами и которые цитируемый автор ошибочно включил в число долгов территорий, захваченных рейхом) 287/.

15) И напротив, часто случается, что государство-преемник освобождается совсем от выплат по общему долгу государства-предшественника. Так в документе "Предварительные переговоры о мире между Австрией, Пруссией и Данией", подписанном 1 мая 1864 года в Вене, содержится статья 3, в которой предусматривается, что: "Ответственность за долги, имеющие специальное назначение – будь то королевства Дании (или графства Шлезвиг, Гольштейн и Лауэнбург), – будет и далее лежать на каждой из этих стран" 288/.

16) В эпоху, когда в мире имелись случаи аннексии путем захвата, Россия отказалась от какого-либо правопреемства в отношении части турецкого государственного долга захваченных ею территорий, входивших ранее в состав Османской империи. Её полномочные представители в сущности проводили различие между передачей части территории на основе соглашения, безвозмездного дара или обмена (что в конечном итоге могло бы являться основанием для принятия обязательства по погашению части общего долга) и передачей территории, осуществленной в результате допускаемого в ту эпоху захвата, который никоим образом не снимал обязательства с государства-предшественника

286/ I. Paenson, Les conséquences économiques et financières de la succession des Etats, Paris, Domat-Montchrestien, 1964, pp. 112-113.

287/ Автор ссылается на противоправную аннексию и считает, кроме того, что случай с Чехословакией подпадает под гипотезу "отделения части территории", хотя он является более сложным, ибо расчленение государства сопровождалось не только присоединением территории к Венгрии и рейху, но и созданием государств – так называемого "протектората Богемии-Моравии" и Словакии.

288/ G.F. de Martens, ed., op. cit., vol. XVII, pp. 470 et seq.

в целях облегчения своего долгового бремени. Далее, на заседании Берлинского конгресса 10 июля 1878 года полномочный представитель Турции Каратеодори Паша предложил следующую резолюцию: "Россия примет на себя обязательство по уплате части публичного долга Оттоманской империи в отношении территорий в Азии, которые были присоединены к территории России". "Граф Шувалов, — говорится в отчете об этом заседании, — ответил, что, насколько ему известно, существует общепринятое положение о том, что распределение долгов имеет место лишь в отношении тех территорий, которые отделяются от страны, с которой они составляли единое целое, на основании соглашения, безвозмездного дара или обмена; это не предусмотрено в случае захвата. Его Превосходительство добавляет, что Россия является страной-завоевательницей в Европе и в Азии. Ей нечего платить за эти территории, и она не имеет никакого отношения к долгу Турции. Князь Горчаков заявляет, что он самым категоричным образом выступает против требования Каратеодори Паши и не может скрыть своего удивления по этому поводу. Принимая во внимание отказ полномочных представителей России, председателю не остается ничего, как признать невозможность дальнейшего рассмотрения предложения Оттоманской империи 289/".

17) Во Франкфуртском договоре от 10 мая 1871 года, заключенном между Францией и Пруссией, в соответствии с которым Эльзас и Лотарингия переходили к Германии, сознательно не затрагивался вопрос о принятии на себя государством-преемником обязательства по уплате части общего долга Франции. Принц фон Бисмарк, который к тому же возложил на Францию после ее поражения под Седаном обязанность уплаты военной контрибуции в размере 5 млрд. франков, категорически отказался принять на себя соответствующую часть национального государственного долга Франции с учетом значения территорий, отделенных от Франции 290/. Уступка в 1871 году в пользу Германии Эльзас-Лотарингии, свободной от обязательств по погашению соответствующей части государственного долга Франции, вызвала, как известно 291/, аналогичную ситуацию, создавшуюся позднее в результате возвращения Франции этих же провинций, которые в соответствии со статьями 55 и 255 Версальского договора от 28 июня 1919 года были также объявлены свободными от государственных долгов.

289/ Protocole n° 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, in A.T.H. de Clercq, Recueil des Traités de la France, Paris, 1864-1872, vol. XII, p. 300. Именно такой политики придерживались и другие европейские державы в случае захвата.

290/ Тот факт, что принц фон Бисмарк распорядился уменьшить сумму военной контрибуции, которая ранее составляла 6 млрд., не должен создавать иллюзий и не следует рассматривать как принятие на себя Германией части общего долга Франции. Такая мнимая уступка принца фон Бисмарка использовалась позднее г-ном д'Арнимом 26 апреля 1871 года на Брюссельской конференции с целью освобождения Германии от всякого участия в погашении общего публичного долга Франции.

291/ См. выше пункт 13 комментария к настоящей статье.

18) Когда на основании Анконского договора от 20 октября 1883 года Чили аннексировало у Перу провинцию Тарапака, она отказалась принять на себя ответственность за погашение даже малейшей части национального государственного долга Перу. Однако ввиду того, что между этими двумя странами возникли споры в отношении соблюдения этого Анконского договора, в другом договоре, заключенном между ними 3 июня 1929 года в Лиме, был подтвержден факт освобождения Чили от погашения любой части общего долга Перу 292/.

19) В 1905 году в связи с аннексией центральной части острова Сахалин Япония не приняла на себя никакого обязательства по погашению части государственного долга России.

20) После второй мировой войны эта тенденция в практике государств, равно как и решения, вынесенные по окончании первой мировой войны, были отвергнуты. Вопреки договорам 1919 года, в договорах, заключенных после 1945 года, государства-преемники освобождаются в целом от всякой ответственности за погашение части национального государственного долга государства-преемника. Так, в соответствии с мирным договором, заключенным с Италией 10 февраля 1947 года, государство-преемник освобождалось от правопреемства в отношении всех долгов государства-предшественника, в частности по вопросу о Триесте 293/, за исключением исков предъявителей документов по этим долгам, составленным на уступленной территории.

292/ Однако запасы удобрений "гуано" (удобрения из птичьего помета, особенно способствующие плодородию), расположенные в провинции, перешедшей к Чили, по-видимому, послужили гарантией государственного долга Перу по отношению к таким иностранным государствам, как Франция, Италия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты. Посольку государству-преемнику предъявлялись требования по обеспечению гарантий и принятию на себя обязательства по погашению части общего долга Перу, определяемого на основе этого богатства, расположенного в пределах переданной территории, франко-чилийский арбитражный суд пришел к выводу об отсутствии какого-либо залога, гарантии или обеспечения в пользу государств-кредиторов, на основании того, что их права вытекают из частных договоров, заключенных между Перу и некоторыми гражданами государств-кредиторов (арбитражное решение, вынесенное в Рапперсвилле 5 июля 1901 года). См.: Feichenfeld, op.cit., p. 321-329 et D.P. O'Connell, The Law of State Succession, Cambridge, University Press, 1956, p.167-170. Как бы то ни было, Лимский договор от 3 июня 1929 года, о котором говорится выше, подтвердил освобождение Чили как государства-преемника от всех долговых обязательств.

293/ Мирный договор с Италией от 10 февраля 1947 года, приложение X, пункт 5.

21) Что касается судебной практики, то наиболее часто упоминается арбитражный приговор, вынесенный Э.Борелем 18 апреля 1925 года по делу о распределении публичного долга Оттоманской империи. Хотя в данном случае речь шла не о передаче части территории от одного государства к другому, а о другом виде правопреемства государств, ввиду того, что вопрос касался распределения части публичного долга Оттоманской империи между государствами и территориями, отделившимися от Оттоманской империи (отделение нескольких частей территории государства с последующим образованием новых государств или без него), упоминание здесь этого случая представляет интерес в силу общего характера выражений, используемых в этих целях арбитром из Женевы. Он считал, что юридического обязательства по передаче части общего долга государства-предшественника не существует, если оно не предусмотрено в договорном положении. "По мнению арбитра", — указал он в постановлении, — "несмотря на уже существующие прецеденты, нельзя утверждать, что уступка территории на законном основании обуславливается выплатой соответствующей части государственного долга государства, к которому она ранее принадлежала"^{294/}. В этом же решении судья еще более определенно заявил:

"Нельзя считать признанным в международном позитивном праве принцип, в соответствии с которым государство, приобретающее часть территории другого государства, должно одновременно взять на себя обязательство по уплате соответствующей части публичного долга этого государства. Подобное обязательство может вытекать лишь из договора, в силу которого соответствующее государство берет на себя это обязательство, причем существует лишь в таких условиях и рамках, которые определяются в этом договоре"^{295/}.

22) До сих пор рассмотрение концентрировалось на общих государственных долгах государства-предшественника. Какова же ситуация локализованных государственных долгов, т.е. государственных долгов, согласованных центральным правительством от имени всего государства, но имеющих своей целью конкретно удовлетворить определенные потребности какого-либо района, то есть средства от этого займа были использованы на проекте в переданной территории? В первую очередь следует указать, что локализованные государственные долги часто рассматриваются отдельно от общих государственных долгов, в результате чего определение таких долгов может оказаться трудным на практике. Как было заявлено,

^{294/} Арбитражное решение, вынесенное 18 апреля 1925 года по вопросу о распределении публичного долга Оттоманской империи, Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol.1; p.573.

^{295/} Там же, стр.571 фр. текста.

"обычно нельзя точно определить: а) предназначение каждого конкретного займа в момент его заключения; б) характер его фактического использования; с) место, в котором должны быть произведены соответствующие расходы (...); д) служат ли те или иные расходы фактически интересам территории, о которой идет речь" 296/ .

23) В соответствии с наиболее широко распространенной и вероятно легче всего принимаемой среди авторов теорией специальный государственный долг, принесший выгоды исключительно уступаемой территории, должен возлагаться на передаваемую территорию, в интересах которой он был согласован. Он должен переходить вместе с передаваемой территорией "в силу своего рода права следования" (*droit de suite*)" 297/ . Впрочем, нельзя провести достаточно четкое различие между государственными долгами, сделанными для удовлетворения конкретного интереса части территории, и собственно локальными долгами, которые не были созданы государством. Однако когда утверждают, что эти долги следуют судьбе территории якобы в силу права следования и что они остаются за передаваемой территорией, то предполагается, что до передачи территории обязательства по ним уже лежали на этой территории, чего нельзя сказать о локализованных государственных долгах, обязательства по которым в принципе погашаются из бюджета центрального правительства государства.

24) И тем не менее представляется, что в целом авторы посвященных этому вопросу работ единодушны в том, чтобы возложить на государство-преемника специальный долг государства-предшественника, индивидуализированный и идентифицированный, в силу реализации в передаваемой территории. Речь, естественно, идет о передаче долга государству-преемнику, а не передаваемой территории, которая никогда непосредственно не принимала на себя этого долга в существовавшем ранее правопорядке и вынуждать которую принять его в условиях нового правопорядка нет никаких причин. К тому же можно утверждать, что если прежде обязательство по этому долгу лежало бы на передаваемой территории, то нельзя было бы определенно говорить о государственном долге, специально согласованном центральным правительством в интересах данной территории или для удовлетворения ее потребностей. В таком случае был бы скорее локальный долг, согласованный и принятый на себя самой этой административно-территориальной единицей. А это уже совершенно иной случай, который не затрагивает вопроса о государственном долге и таким образом не входит в сферу действия настоящего проекта статей.

25) Практика государств свидетельствует, что в общем передача локализованных государственных долгов государству-преемнику почти всегда принималась. Так в 1735 году император Карл VI взял займы

296/ A.Sack, *op. cit.*, p.292.

297/ F.Despagnets, *Cours de droit international public*, 3rd ed., Paris, Librairie Larose et Tenin, 1905, p. 109.

у лондонских финансистов и купцов 1 млн. эку, обеспечив этот заем доходами герцогства Силезия. Когда в 1740 году он умер, король Пруссии Фридрих II получил это герцогство от Марии Терезии по Бреславльскому и Берлинскому договорам. По второму договору от 28 июля 1742 года Фридрих II обязался принять на себя этот долг монарха (сейчас мы сказали бы государственный долг), который лежал на этой провинции в силу оговоренного ранее обеспечения.

26) Две статьи (статьи IV и X), фигурировавшие в мирном договоре между императором Австрии и Францией, подписанном 17 октября 1797 года в Кампоформии, были определенно посвящены регулированию проблемы государственных долгов, созданных в интересах бельгийских провинций или обеспеченных за их счет, в момент, когда Австрия уступила эти территории Франции:

Статья IV: "Все долги, обеспеченные до войны за счет земель стран, поименованных в предыдущих статьях и в договорах, при создании которых будут соблюдены соответствующие формальности, переходят на Французскую республику".

Статья X: "Страны, уступаемые, приобретаемые или обмениваемые по настоящему договору, переходят к тем, на ком останутся долги, обеспеченные за счет их земель" 298/.

В этих двух статьях, так же как и в аналогичных статьях, содержащихся в других договорах, говорится без дополнительных уточнений о "долгах, обеспеченных за счет земель" провинции. Такое обеспечение может быть установлено либо центральными властями для государственных долгов, либо властями провинций для локальных долгов. Однако, судя по контексту, можно предположить, что речь все-таки идет о государственных долгах, поскольку в ходе споров определенно выяснилось, что эти провинции не давали своего согласия на создание этих долгов. Франция на этом основании фактически отказалась принять на себя государственный долг, именуемый "австро-бельгийским", создание которого относилось ко временам австрийского господства 299/.

27) Вследствие этого Франция, Германия и Австрия включили в Люневильский договор от 9 февраля 1801 года статью VIII, гласившую:

"Предусматривается, так же как это было установлено статьями IV и X Кампоформийского договора, во всех странах, уступленных, приобретенных или обмененных по настоящему договору, что на тех, к кому эти страны перейдут, переходят и долги, обеспеченные за счет земель указанных стран: однако, принимая во внимание трудности, которые возникли в этом отношении в связи с толкованием указанных статей Кампоформийского договора, определенно предусматривается, что Французская республика принимает на себя только долги, создавшиеся в результате займов, на

298/ См.: A.J.Y. De Clercq, *op.cit.*, vol.I, p. 337; G.F. de Martens, *ed Recueil de traités*, vol. VII, (Göttingen, 1891), pp. 210 and 212.

299/ См.: A. Sack, *op.cit.*, pp. 268-269.

которые, безусловно, согласились государства уступаемых стран, или расходов, произведенных для эффективного управления указанными странами" 300/. (Термин "государства" означает здесь не государственное образование, а местные органы.)

28) Мирным договором от 9 июля 1807 года, заключенным в Тильзите между Францией и Пруссией, обязательства по долгам прежнего монарха, созданным в интересах уступаемых территорий или в них, возлагались на государство-преемника. В статье 24 указанного соглашения предусматривалось следующее:

"Всевозможные обязанности, долги и обязательства, которые король Пруссии мог иметь, принять и сделать ... в качестве обладателя стран, территорий, угодий, имущества и доходов, которые Его Величество уступает или от которых отказывается по настоящему договору, переходят на новых обладателей ..." 301/.

29) Статьей 9 договора от 26 декабря 1805 года, заключенного между Австрией и Францией, предусматривалось, что Его Величество император Германии и Австрии:

"Освобождается от всех обязательств по отношению к любым каким бы то ни было долгам, которые правящий дом Австрии мог взять на себя в силу владения и обеспечить за счет земель стран, от которых он отказывается по настоящему договору" 302/.

Точно так же в статье 8 договора от 11 ноября 1807 года, заключенного между Францией и Голландией, говорится, что:

"Всевозможные обязанности, долги и обязательства, которые король Голландии мог иметь, принять и сделать в качестве обладателя уступаемых городов и территорий, переходят на Францию ...".

То же в точности воспроизводится в статье 14 договора от 28 апреля 1811 года, заключенного между Вестфалией и Пруссией 303/.

30) Статья 8 Люневильского договора от 9 февраля 1801 года послужила моделью для статьи 5 Парижского договора, заключенного между Францией и Вюртембергом:

300/ A.J.H. de Clercq, op.cit., vol. II, p. 221, G.F. de Martens, ed., Recueil de traités, vol. III (Göttingen, 1835), p. 666; Descamps and Renault, Recueil international des traités, vol. I, 1801-1825, p. 184.

301/ Ibid., p. 153.

302/ A.J.H. de Clercq, op.cit., vol. II, p. 229, and G.F. de Martens, ed., Recueil de traités, vol. VIII, p. 720.

303/ G.F. De Martens, ed., Nouveau Recueil de traités, vol. I, p. 367.

"Статья VIII Люневильского договора, касающаяся долгов, обеспеченных за счет земель стран на левом берегу Рейна, будет служить основой и правилом для тех долгов, обязательства по которым были приняты владениями и странами, перечисленными в предусматривающей уступку статье II настоящего договора" 304/.

Договор от 14 ноября 1802 года, заключенный между Батавской республикой и Пруссией, также содержит статью (статья 4), аналогичную вышеприведенной 305/. Точно так же в статье II договора от 22 сентября 1815 года, заключенного между королем Пруссии и Великим герцогом Саксен-веймар-эйзенахским, предусматривалось, что "Его Королевское Высочество принимает долги..., специально обеспеченные за счет уступаемых районов" 306/.

31) В статье IV договора, заключенного между Данией и Пруссией 4 июня 1815 года, предусматривалось, что:

"Его Величество король Дании обязуется взять на себя обязательства, которые были приняты Его Величеством королем Пруссии в отношении герцогства Лауэнбургского в силу статей I^o, V и IX договора, заключенного 29 мая 1815 года между Пруссией и Его Величеством королем Британии, королем Ганновера..." 307/.

Франко-австрийским договором от 20 ноября 1815 года, 26 статей которого были целиком посвящены урегулированию проблем долгов, переносили на государство-преемника долги, внесенные "в книгу публичных долгов Франции" (государственных долгов), однако лишь те из них, которые были "специально обеспечены при их создании за счет стран, уступленных Франции, или предназначались для целей их внутреннего управления" (статья VI) 308/.

304/ A.J.N. de Clercq, op.cit., vol. I, p. 582, and G.F. de Martens, ed., Recueil de traités, Vol. VII.

305/ G.F. de Martens, ed., Recueil de traités, vol. VII, p. 427.

306/ G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil de traités, vol. III, p. 330.

307/ Ibid., vol. II, p. 349.

308/ Descamps and Renault, op.cit., pp. 551-532. См. также: статью 5 договора от 14 октября 1809 года между Францией и Австрией, касающуюся долгов, обеспеченных за счет территорий, уступленных Австрией Франции (Верхняя Австрия, Карниоль, Каринтия, Истрия). (De Clercq, tome II, p. 293 et de Martens, Nouveau Recueil de traités, tome I, p. 213); статью 7 договора от 3 июня 1814 года между Австрией и Баварией (De Martens, Nouveau Recueil de traités, tome II, p. 21); статью IX договора от 18 мая 1815 года между Пруссией и Саксонией (Descamps and Renault: "Recueil international de traités du XIXe siècle", tome I, p. 402); статью XIX договора об уступке территории от 16 марта 1816 года, по которому Королевство Сардиния уступало Швейцарии в Савойе некоторые территории, включенные в женеvский кантон (Descamps et Renault: "Recueil international de traités du XIXe siècle", tome I, 1801-1825, p. 555).

32) В качестве примера можно также привести – хотя здесь имела место насильственная и противоправная аннексия территории – принятие на себя германским рейхом по соглашению от 4 октября 1941 года обязательств по долгам, сделанным Чехословакией с целью покупки частной железной дороги в землях, отторгнутых от нее рейхом 309/. Видимо, такого рода долги согласуются правительствами, но направляются на субсидирование местных потребностей.

33) После второй мировой войны Франция, которая добилась возвращения ей Италией городов Танда и Ла-Брига, согласилась принять на себя часть обязательств по долгам Италии лишь на четырех условиях: i) что полученные по этому долгу средства использовались для субсидирования публичных работ или гражданских административных служб в переданных территориях; ii) что средства по этому долгу были предоставлены до вступления в войну и что они не предназначались для военных целей; iii) что переданные территории воспользовались этими средствами и iv) что держатели ценных бумаг по этому долгу проживают в переданных территориях.

34) Правопреемство в отношении специальных государственных долгов, направленных на удовлетворение потребностей определенной территории, будет тем более обеспечено, если речь идет о долгах, по которым предусматриваются различные конкретные гарантии. Государство-предшественник может обеспечить свой специальный долг за счет ресурсов, получаемых в виде налогов из территории, которая будет у него отторгнута, или же за счет оговоренного залога имущества, находящегося в такой территории, лесов, шахт, железных дорог и т.д. В этих двух случаях обычно признается правопреемство в отношении таких долгов.

35) Однако в редких случаях в передаче локализованных долгов было отказано. Одним из таких примеров – это статья 255 Версальского договора от 28 июня 1919 года, которая предусматривала ряд исключений из общего принципа, заложенного в статье 254, касающейся правопреемства в отношении государственных долгов государства-предшественника 310/. Так, например, в случае всех уступленных территорий (кроме Эльзас-Лотарингии) долг Империи или германских государств, соответствующий расходам, произведенным Империей или германскими государствами в связи с "имуществом и собственностью", принадлежащими им и находящимися в уступленных территориях, не были приняты на себя государствами-преемниками. Очевидно, определяющими в этом случае были соображения политического характера.

36) Из вышеприведенных замечаний можно сделать вывод, что, хотя, как представляется, имеется довольно сложившаяся практика, требующая от государства-преемника принять на себя локализованный государственный долг, такой консенсус нельзя найти в отношении общих государственных долгов. Хотя отказ государства-преемника взять на

309/ I. Paenson, op. cit., p. 113.

310/ См. выше, пункт I3 комментария к настоящей статье.

себя часть общего долга государства-предшественника, как представляется, преобладает в трудах по данному вопросу и в судебной и государственной практике, определенную роль в этом сыграли политические соображения или соображения практического характера. В то же время эти соображения особенно отчетливо проявлялись в случаях, когда государство-преемник в конце концов принимало на себя обязательство в отношении части общего долга государства-предшественника, как это имело место в мирных договорах, положивших конец первой мировой войне. Во всяком случае, следует также признать и тот факт, что огромное число имеющихся договорных прецедентов представляет в большинстве своем договоры о прекращении состояния войны; и можно со всей уверенностью предположить, что это далеко не тот случай, когда государства свободно выражают свое согласие или склонны идти на жертвы во имя законности, справедливости или даже права, если таковое существует.

37) Как бы то ни было, отказ государства-преемника взять на себя уплату части национального государственного долга государства-предшественника является, по-видимому, логичным для него, как это отмечает один из авторов, хотя он признает, что в этом случае "государство, делающее уступку, находится в трудном положении, ибо оно отдает часть своей собственности без уменьшения своего долгового бремени, в то время как государство, приобретающее территорию, обогащается или увеличивается без соответствующего увеличения своих расходов"^{311/}. Чтобы избежать такого положения, предпринимаются безуспешные попытки выявить существование неопровержимой нормы международного права. В таких обстоятельствах Комиссия предлагает, в отсутствие согласия между заинтересованными сторонами, применять концепцию равенства в качестве ключа для решения вопросов, касающихся перехода государственных долгов. Эта концепция была принята Комиссией в части I проекта и поэтому не требует здесь подробного комментария ^{312/}.

38) Норма, воплощенная в статье 21, имеет определенную параллель с нормами статьи 12, касающейся перехода государственной собственности. Пункт 1 таким образом предусматривает и соответственно пытается поощрять урегулирование путем соглашения между государством-предшественником и государством-преемником. Хотя он гласит: "Переход ... регулируется...", этот пункт не следует толковать как предполагающий, что переход осуществляется всегда именно таким образом. Пункт 2 предусматривает ситуацию, в которой не может быть достигнуто никакое соглашение. В нем указывается, что "справедливая доля" государственного долга государства-предшественника переходит государству-преемнику. С тем чтобы определить, что составляет "справедливую долю", во внимание должны быть приняты все соответствующие факторы в каждом конкретном случае. Такие факторы должны среди прочего включать "имущество, права и интересы", которые переходят к государству-преемнику в связи с соответствующим государственным долгом.

^{311/} L. Cavaré, Le droit international public positif, 3rd. ed., Paris, Pedone, 1967, vol. I, p. 380.

^{312/} См. вступительный комментарий Комиссии к разделу 2, части I проекта. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10, (A/31/10) стр. 332-334 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 год, том II).

39) Статья 21 составлена таким образом, чтобы охватить все виды государственных долгов, будь то общие или локализованные. Из пункта 2 ясно, что локализованные государственные долги переходят к государству-преемнику, поскольку "имущество, права и интересы", полученные от локализованных государственных долгов, по определению переходят к государству преемнику.

Статья 22

Новые независимые государства

Когда государство-преемник является новым независимым государством:

1. Никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если только соглашение между новым независимым государством и государством-предшественником не предусматривает иное с учетом взаимоотношения между государственным долгом государства-предшественника, возникшим в связи с его деятельностью на территории, затрагиваемой правопреемством государств и имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству.

2. Положения соглашения, указанного в предыдущем пункте, не должны наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами, и осуществление этих положений не должно подрывать основы экономического благосостояния нового независимого государства.

Комментарий

1) Статья 22 касается правопреемства в отношении государственных долгов, когда государство-преемник является новым независимым государством. Как отмечалось 313/, на своей двадцать восьмой сессии Комиссия включила в часть I проекта параллельную статью, а именно статью I3 314/, касающуюся правопреемства в отношении государственной собственности в случае, когда государство-преемник является новым независимым государством.

2) Комиссия международного права неоднократно подтверждала необходимость и практическую целесообразность предусмотреть случай "новых независимых государств" как отдельный вид правопреемства государства. Она поступила таким образом в своем проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров 315/ и вновь в настоящей серии проекта статей в связи с правопреемством в отношении государственной собственности 316/. Некоторые утверждают, что деколонизация завершена и относится практически к истории международных отношений и что поэтому нет необходимости включать "новые независимые государства" в типологию правопреемства государств.

313/ См. пункт 57 выше.

314/ См. выше раздел B.1 настоящей главы.

315/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 10 (A/9610/Rev.1), стр. 9, 11-12, пункты 45, 57-60 (Ежегодник ... 1974 г., том II (часть I), стр. 178-180, документ A/9610/Rev.1, пункты 45, 57-60).

316/ Там же, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), глава IV.B.2, пункт 3 комментария к статье I3 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 г., том II).

В действительности же, деколонизация еще не завершена полностью. В мире еще имеются зависимые территории, хотя площадь некоторых из них весьма незначительна. Деколонизация еще далека от завершения, с другой точки зрения. Если под деколонизацией иметь в виду окончание политических отношений господства, то в таком случае деколонизация продвинулась далеко вперед. Однако экономические отношения, которые весьма важны, освобождались от последствий колониальной эпохи гораздо медленнее, чем политические отношения. Политическая независимость не является подлинной независимостью, и фактически новые независимые государства еще остаются в состоянии зависимости в течение длительного времени, поскольку их экономика зависит от бывшей метрополии, к которой она долго остается крепко привязанной, даже если учесть тот факт, что экономика почти всех стран взаимозависима. Таким образом, нельзя отрицать полезность, которую проект статей о правопреемстве в отношении долгов мог бы иметь не только для еще зависимых территорий, но также для стран, которые недавно получили политическую независимость, или даже для тех стран, которые получили независимость гораздо раньше. Действительно, проблема долгов, связанная с выплатами по задолженности, постепенным погашением основной суммы долга, выплатой процентов, что растягивается на многие годы и даже десятилетия, является самым типичным аспектом вопроса правопреемства, который существует крайне долго после достижения политической независимости. Поэтому последствия проблем правопреемства государств в отношении долгов ощущаются в течение многих десятилетий и несомненно существуют более длительное время, чем в случае правопреемства в отношении договоров или государственной собственности, для которых Комиссия международного права, тем не менее, выделила главу, посвященную деколонизации. Известные юристы продолжают заниматься правопреемством государств в случае новых независимых государств. Последние исследования, в частности исследование Ассоциации международного права 317/, свидетельствуют о необходимости вновь провести отдельное рассмотрение проблемы деколонизации.

3) Прежде чем рассматривать практику государств и мнения юристов в отношении судьбы государственных долгов в процессе деколонизации, с исторической точки зрения будет интересным показать, в какой степени колониальные державы в случаях колонизации, происходивших в прошлом веке и в начале этого века, брали на себя долги колонизованных территорий. Государственная практика представляется в данном отношении весьма противоречивой. В случае аннексии Таити в 1880 году (в соответствии с внутренним правом), Гавай в 1898 году (в соответствии с внутренним правом) и Кореи в 1910 году (в соответствии с договором) государства, которые аннексировали эти территории, взяли на себя полностью или частично долги соответствующей территории 318/. В своем особом мнении о совместной резолюции Конгресса Соединенных Штатов, предусматривающей аннексию Гавай, Генеральный прокурор Соединенных Штатов заявил, что "общая доктрина международного права, основывающаяся на очевидных принципах

317/ International Law Association, Report of the Fifty-fourth Conference, op.cit., p. 102.

318/ E. Feilchenfeld, op.cit., pp. 369, 377 and 378, respectively.

справедливости, предусматривает, что в случае аннексии государства или уступки территории приходящий на смену суверенитет берет на себя долги и обязательства поглощенного государства или территории — он берет бремя наряду с выгодами"319/. В случае аннексии островов Фиджи в 1874 году представляется, что Соединенное Королевство после аннексии добровольно согласилось выплатить некоторые долги, согласованные территорией до аннексии, в качестве благородного жеста 320/. Государство-метрополия не признало за собой правовое обязательство погашать соответствующие долги. Аналогичная позиция была занята при аннексии Бирмы Соединенным Королевством в 1886 году 321/.

4) В других случаях колониальные державы отказывались принимать на себя долги соответствующей территории. В 1895 году в договоре, в соответствии с которым был создан французский протекторат в Мадагаскаре, в статье 6 говорилось, что "Правительство Французской республики не берет на себя никакой ответственности в отношении обязательств долгов и концессий, согласованных правительством Ее Величества королевы Мадагаскара до подписания настоящего договора" 322/. Сразу же после подписания договора французский министр иностранных дел заявил в палате депутатов, что в отношении долгов, согласованных за границей правительством Мадагаскара, правительство Франции "не берет их на себя без гарантий, строго следуя нормам международного права, регулирующим случаи, в которых суверенитет над территорией переходит к другому государству в результате военных действий" 323/. Согласно одному из авторов это заявление хотя и признавало существование норм международного права, регулирующих судьбу долгов государства, которое потеряло свой суверенитет, в то же время ясно указывало, что, по мнению французского правительства, нет нормы международного права, которая требовала бы от аннексирующего государства предоставления гарантии или принятия на себя долгов аннексируемого государства 324/. Закон об аннексии 1896 года, в соответствии с которым Мадагаскар провозглашался французской колонией, обходил молчанием вопрос о правопреемстве в отношении мадагасийских долгов. Некоторые колониальные державы также отказались признавать долги колониальных территорий на том основании, что в прошлом независимые государства сохраняли за собой определенную правоспособность. Именно такое положение наблюдалось в случае протекторатов, созданных в конце XIX столетия в Тунисе, Алжире, Тонкине и в Камбодже 325/. В качестве примера можно также

319/ D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op. cit., p. 377.

320/ E. Feilchenfeld, op. cit., p. 292.

321/ Ibid., p. 379. Представляется, что правительство Великобритании не рассматривало Верхнюю Бирму как "цивилизованную страну" и что поэтому могли применяться нормы, более благоприятные для правительства-преемника, чем при присоединении "цивилизованного" государства. D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op. cit., vol. I, pp. 358-360.

322/ E. Feilchenfeld, op. cit., p. 372, сноска 20.

323/ Ibid., p. 373, сноска 22.

324/ Ibid., p. 373.

325/ Ibid., pp. 369-371.

упомануть аннексию Бельгией Конго 326/. В статье 3 Договора об уступке от 1907 года предусматривалось правопреемство Бельгии в отношении всего пассива и всех финансовых обязательств "независимого государства" Конго, которые излагаются в приложении С. Однако в статье 1 Колониальной хартии 1908 года констатируется, что Бельгийское Конго полностью отличается от государства-метрополии, имеет отдельные законы, активы и пассивы, и, соответственно, погашение долга Конго полностью остается за колонией, если только иное не будет предусмотрено в законе.

а) Ранний период деколонизации

5) В случае предоставления независимости тринадцати британским колониям в Северной Америке государство-преемник, Соединенные Штаты Америки, не приняло никаких долгов правительства Великобритании. В Парижском договоре 1783 года, в соответствии с которым Великобритания признала независимость этих колоний и в конституционных документах Соединенных Штатов Америки (статьи Конфедерации 1776 года и 1777 года и Конституции 1787 года), не упоминалось о какой-либо выплате долгов, согласованных бывшим государством-метрополией 327/. Этот прецедент приводился в ходе мирных переговоров между Испанией и Соединенными Штатами Америки в 1898 году, последовавших за испано-американской войной. Испанская делегация утверждала, что согласно некоторым авторам ставшие независимыми американские колонии выплатили Англии сумму 15 млн. фунтов стерлингов в качестве погашения колониальных долгов. Однако делегация Америки решительно отвергла это утверждение, заметив, что предварительный (1782 год) и окончательный (1783 год) договоры о мире между Соединенными Штатами и Великобританией не содержат каких-либо положений, упомянутых выше 328/.

6) Аналогичным образом была решена судьба государственных долгов государства-предшественника в Южной Америке после освобождения Бразилии от Португалии в 1820-х годах. В ходе переговоров в Лондоне в 1822 году правительство Португалии заявило, что часть ее национального долга должна быть взята на себя новым государством. В послании 2 августа 1824 года бразильские полномочные представители изложили своему правительству то, каким образом они выступили против этого намерения, которое они считали противоречащим прецедентам, имеющимся в истории дипломатии. В послании говорится следующее: "Ни Голландия, ни даже сама Португалия, отделившись от испанского королевства, ничего не выплатили мадридскому двору за признание своей независимости; недавно Соединенные Штаты также не выплатили никакого денежного возмещения Великобритании за аналогичное признание" 329/. Договор между Бразилией и Португалией от

326/ Ibid., pp. 375-376.

327/ Ibid., pp. 53-54.

328/ Ibid., p. 54, сноска 95.

329/ Послание от 2 августа 1824 года in Archivo diplomático da independência, vol. II, p. 95, H. Accioly, in Traité de droit international public, (transl. by P. Goulé), Paris, Sirey, 1940, vol. I, pp. 198-199. Представляет-ся, что речь, таким образом, шла не столько о взятии на себя Бразилией части государственного долга португальского государства, сколько о "компенсации" за "признание независимости".

29 августа 1825 года, который явился результатом переговоров, не содержал в себе каких-либо ссылок на переход части португальских государственных долгов к Бразилии. Однако, поскольку между двумя государствами существовали взаимные претензии, отдельный документ, дополнительная Конвенция от того же числа, предусматривала выплату Бразилией 2 млн. фунтов стерлингов в рамках "комплексной сделки" для урегулирования этих взаимных претензий.

7) Что касается независимости испанских колоний в Америке 330/, в статье 7 Договора о мире и дружбе, подписанного в Мадриде 28 декабря 1836 года между Испанией и новым независимым государством — Мексикой, говорится следующее: "Ввиду того, что Мексиканская Республика Законом от 28 июня 1824 года своего Генерального конгресса добровольно и непосредственно признала собственным и национальным любой долг, заключенный от имени ее казначейства испанским правительством метрополии и ее властями, с момента, когда они стали управлять мексиканской нацией, являющейся в настоящее время независимой, и до момента, когда они полностью прекратили управлять ею в 1821 году, его католическое величество ... и Мексиканская Республика взаимно отказываются от любых требований или претензий, которые могли бы возникнуть по изложенным вопросам, и заявляют о том, что обе высокие договаривающиеся стороны с настоящего момента и навсегда свободны и избавлены от любого обязательства в этом отношении" 331/. Таким образом, совершенно ясно, что в своей односторонней декларации независимая Мексика взяла на себя только те долги испанского государства, которые были заключены от имени Мексики и для ее блага и уже были отнесены на счет мексиканской казны.

8) В статье 5 Договора о мире, дружбе и признании, подписанного в Мадриде 16 февраля 1840 года между Испанией и Эквадором, предусматривалось, что "Республика Эквадор ... добровольно и непосредственно признает любой долг, сделанный от имени его казначейства либо в соответствии с прямыми указаниями испанского правительства, либо его органами, учрежденными на территории* Эквадора, при условии, что эти долги были включены в счета казначейства бывшего королевства и президентства Кито или если любым другим законным и справедливым образом установлено, что они были сделаны для указанной территории испанским правительством и его властями в то время, когда они управляли Республикой Эквадор, являющейся в настоящее время независимой, до тех пор, пока они не прекратили это управление в 1822 году ..." 332/.

330/ См. J.B. Moore, *op. cit.*, vol. I, pp. 342-343. См. также E. Feilchenfeld, *op. cit.*, pp. 251-257, and G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux...", *op. cit.*, p. 76. Случай Кубы рассматривается ниже в пункте I2 комментария к настоящей статье.

331/ *British and Foreign State Papers*, vol. XXIV, p. 864.

332/ *Ibid.*, vol. XXIX, p. 1315.

9) Положение, более или менее аналогичное положениям в договорах, упомянутых выше, можно обнаружить в статье 5 Договора от 30 марта 1845 года, заключенного между Испанией и Венесуэлой, в котором эта последняя страна признала "в качестве национального долга сумму задолженности казначейства испанского правительства, которая зарегистрирована на счетах бывшего Генерального капитанства Венесуэлы или которая установлена иным законным и справедливым образом" 333/. Аналогичную формулировку можно обнаружить в ряде договоров, заключенных между Испанией и ее бывшими колониями 334/.

10) Случаи деколонизации бывших испанских зависимых территорий Америки, по-видимому, представляют собой отход от имевших место ранее прецедентов, установленных Соединенными Штатами Америки и Бразилией. Однако можно отметить, что отход был ограниченным и касался не правопреемства в отношении национального долга государства-предшественника, а двух типов долгов, которые были согласованы последним от имени зависимой территории или которые были согласованы органом колонии. Как отмечалось 335/, долги этой последней категории рассматривались как долги, присущие самой этой территории, и исключались из сферы действия проекта статей, поскольку их нельзя рассматривать как государственные долги государства-предшественника, и они не входят в рамки определения, данного для этих долгов. Несмотря на тот факт, что заморские владения рассматривались колониальным правом той эпохи в качестве территориального продолжения метрополии, с которой они образовывали единую территорию, авторам того времени не приходила мысль о том, что эти владения должны взять на себя часть государственного национального долга метрополии 336/. По мнению одного автора, это было естественное решение, поскольку "кредиторы метрополии никогда не могли разумно рассчитывать в плане платежей на ресурсы этой автономной в финансовом отношении территории" 337/. В данном случае речь шла не об участии бывших испанских и американских колоний в национальном долге территории испанской метрополии, а принятии этими колониями государственных долгов, предположительно испанских, согласованных страной-метрополией от имени и для блага заморских

333/ Ibid., vol. XXXV, p. 301.

334/ Например, статья 4 договора между Испанией и Аргентиной от 9 июля 1859 года (ibid., vol. L, p. 1160); статья 11 договора между Испанией и Уругваем от 4 октября 1841 года (ibid., vol. XXX, p. 136); статья 5 договора между Испанией и Коста-Рикой от 10 мая 1850 года (ibid., vol. XXXIX, p. 1331); статья 5 договора между Испанией и Никарагуа от 25 июля 1850 года (ibid., p. 1340); статья 4 договора между Испанией и Гватемалой от 19 мая 1863 года (ibid., vol. LIX, p. 1200); и статья 4 договора между Испанией и Сальвадором от 24 июня 1865 года (ibid., vol. LVIII, p. 1250).

335/ См. выше пункты 15 и далее комментария к статьям 17 и 18.

336/ Случаи беспощадной колониальной эксплуатации, в которых государство-метрополия во времена старых колониальных империй могло покрывать часть своего национального долга путем захвата всех ресурсов и сырья своих колоний, были игнорированы в данном случае как архаичные или редкие. См. сноску 384 ниже.

337/ G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux", op. cit., p. 74.

владений 338/. Следует также отметить, что в некоторых договорах налицо стремление обеспечить "комплексную сделку", позволяющую урегулировать взаимные претензии, а не обеспечить реальное распределение долгов, согласованных государством-предшественником от имени колоний. Наконец, следует отметить, что в большинстве случаев, касающихся Испании и ее бывших колоний, долги принимались государствами-преемниками в соответствии с внутренним законодательством еще до заключения договоров с Испанией, которые часто лишь учитывали положения этих внутренних законов. Ни в одном из договоров не говорится о нормах или принципах международного права, регулирующих правопреемство в отношении государственных долгов. Многие договорные положения действительно указывают на то, что в данном случае речь шла о "добровольном и спонтанном" решении нового независимого государства.

11) Однако следует упомянуть один из латиноамериканских случаев, который отличается от общей практики деколонизации в этом регионе, приведенной в предшествующем пункте. Данный случай касается независимости Боливии. Договор о признании, мире и дружбе, подписанный между Испанией и Боливией 21 июля 1847 года, предусматривает в статье 5, что "Республика Боливия ... уже непосредственно признала законом от 11 ноября 1844 года долг, сделанный ее казначейством в соответствии с прямыми указаниями испанского правительства* или в соответствии с указаниями властей, учрежденных им на территории Верхнего Перу, являющейся в настоящее время Республикой Боливия ... /Она признает/ в качестве консолидированного долга Республики, являющегося, по возможности, преимущественным, все долговые требования независимо от их категории по причине пенсий, окладов, авансов кредиторов, вынужденных займов, депозитов, контрактов и любых других долгов, возникших либо в ходе войны, либо до войны*, лежащих на казначействе при условии, что они основывались на прямых указаниях испанского правительства или его властей, учрежденных в провинциях, которые в настоящее время составляют Республику Боливию ..." 339/.

12. Американскому прецеденту 1783 года и португальско-бразильскому прецеденту 1825 года следовал Парижский мирный договор 1898 года, заключенный в конце войны между Соединенными Штатами и Испанией. Перенос Испании своих государственных долгов на бюджет Кубы

338/ Однако абсолютно ясно, что добившиеся независимости южноамериканские республики не пытались проверить, было ли надлежащим образом оправданным включение метрополией долга в пассив их соответствующего казначейства. Включение этого долга в счета казначейства колонии усилиями метрополии осуществлялось на основе презумпции, что долг был заключен для и от имени колонии. Такая посылка категорически отвергалась в последующих случаях правопреемства, см. ниже пункт 12 комментария к настоящей статье.

339/ British and Foreign State Papers, vol. LIX, p.422.

был оспорен. Презумпция, согласно которой включение долга в счета кубинского казначейства означало, что речь шла о долге, заключенном от имени или на благо острова, была успешно отвергнута американскими полномочными представителями. Парижский договор от 10 декабря 1898 года освобождал Испанию только от фактических долгов Кубы, т.е. долгов, согласованных после 24 февраля 1895 года, и от закладных долгов муниципалитета Гаваны. Но он не предусматривал правопреемства в отношении любой части испанского государственного долга, которую Испания перенесла на Кубу 340/.

340/ E. Feilchenfeld, op. cit., pp. 351-385; J.B. Moore, op. cit., vol.I, pp. 329-343; and G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux", op. cit., p. 84.

б) Деколонизация после второй мировой войны

13) После изучения случаев деколонизации, имевших место после второй мировой войны, можно сделать вывод о том, что практика новых независимых государств не отличается единообразием. В ней в равной степени можно обнаружить прецеденты, подтверждающие правопреемство в отношении государственных долгов, и прецеденты, свидетельствующие о противном, а также случаи отказа от долгов после их принятия. Комиссия не намерена перегружать свой доклад путем включения полного списка всех случаев деколонизации после второй мировой войны. Поэтому упоминаемые ниже случаи не имеют своей целью дать полную картину практики в этой области; они приводятся лишь в качестве примеров.

14) Независимость была предоставлена Филиппинам в соответствии с законом о независимости Филиппин (известным также под названием "Закон Тидинго-Макдуфи", принятым конгрессом Соединенных Штатов 24 марта 1934 года) 341/. В соответствии с этим Законом проводилось различие между обязательствами, взятыми на себя Филиппинами с разрешения конгресса Соединенных Штатов Америки до 1934 года, и другими публичными долгами. Закон предусматривал, что Соединенные Штаты Америки не несут никакой ответственности за долги, согласованные правительством этого архипелага, после 1934 года. Таким образом можно было сделать вывод о том, что Соединенные Штаты Америки намеревались сохранить за собой утвержденные конгрессом долги, согласованные до 1934 года 342/. Что касается этих долгов, то в соответствии с Законом от 7 августа 1939 года поступления от налогообложения Филиппинского экспорта были переведены в казначейство Соединенных Штатов Америки для создания специального фонда амортизации долгов, согласованных Филиппинами с разрешения Соединенных Штатов до 1934 года. В соответствии с законами 1934 и 1939 годов было предусмотрено, что архипелаг не может отказаться от займов, уполномоченных государством-предшественником, и что если на дату независимости специального фонда окажется недостаточно для погашения утвержденных долгов, Филиппины выплатят недостающую сумму. В соответствии с первой Конституцией (статья 17) и Договором от 4 июля 1946 года с Соединенными Штатами Филиппины взяли на себя все долги и обязательства островов.

15) Случай независимости Индии и Пакистана является еще одним примером, в котором государство-преемник взяло на себя долги государства-предшественника. Было бы более правильно говорить о государствах-преемниках, поскольку в данном случае правопреемство осуществлялось в два этапа в результате раздела Пакистана, который выступал в роли правопреемника, к Индии, которая в свою очередь выступала в роли правопреемника по отношению к Соединенному Королевству. В связи с этим указывалось, что "между двумя доминионами

341/ Cm. D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op.cit. vol. I. p.433; G. Fischer, Un cas de décolonisation: Les Etats-Unis et les Philippines, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, p.264; and M. Whiteman, op. cit., vol. II, pp. 211-213, 854.

342/ G. Fischer, op.cit., p.264.

не производилось прямого перераспределения долгов. Все финансовые обязательства центрального правительства Британской Индии, включая займы и гарантии, оставались на Индии... В то время, как Индия оставалась единственным должником центрального долга, доля Пакистана в этом долге, пропорциональная полученным активам, стала долгом Пакистана в отношении Индии 343/. Представляется, что при этом не проводилось большого различия в отношении разных категорий долгов. Комитет экспертов, созданный для подготовки рекомендаций по вопросу о распределении активов и пассивов, провел только одно различие. Речь идет о публичном долге, включающем долгосрочные займы, бонны казначейства, специальные займы, которым противопоставляется неконсолидированный долг, состоящий из вкладов в сберегательные кассы и банковских вкладов. Эти различные обязательства были возложены на Индию, причем ничто не указывало, идет ли речь о долгах, относящихся к зависимой территории, которые в любом случае возлагаются на нее, или о долгах государства-предшественника, которые таким образом были переданы государству-преемнику. Проблема, которая главным образом привлекла внимание Комитета экспертов, заключалась, по-видимому, в определении методов разделения общего долга между Индией и Пакистаном. Соглашение от 1 декабря 1947 года между двумя государствами сделало из этого практические выводы и определило соответствующие вклады. Однако это распределение так и не было осуществлено, поскольку оба государства не соглашались с определенными суммами. Однако проблемы, касающиеся раздела государств будут рассмотрены более подробно в рамках типологии правопреемства.

16) Проблемы, возникшие в связи с правопреемством Индонезии в отношении Королевства Нидерландов, были урегулированы в том, что касается долгов, главным образом в двух документах: Соглашения Конференции "Круглого стола" в Гааге от 2 ноября 1949 года 344/ и индонезийский декрет от 15 февраля 1956, в котором содержался отказ от долга, поскольку накануне 13 февраля 1956 года 345/ Индонезия денонсировала соглашения 1949 года. В финансово-экономическом соглашении (которое является только одним из соглашений Конференции) указываются долги, которые Индонезия согласилась взять на себя 346/. В статье 25 проводится различие между четырьмя сериями долгов: i) серия шести консолидированных займов:

343/ D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op.cit. vol. I, p.404.

344/ United Nations, Treaty Series, vol. 69, p.3. See also D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op.cit., vol.I. pp. 437-438; and I. Paenson, op.cit., pp. 77-78.

345/ Ch. Rousseau, op.cit., vol. III, pp. 451-452.

346/ Financial and Economic Agreement, sect. D, articles 25-27, United Nations, Treaty Series, vol. 69, pp. 252-258.

- ii) долги третьим странам; iii) долги Королевству Нидерландов;
- iv) внутренние долги Индонезии.

I7) Две последние категории долгов в данном исследовании не следует принимать во внимание. Долги Индонезии Королевству Нидерландов в действительности являются долговыми требованиями государства-предшественника и, таким образом, не входят в рамки настоящего доклада. Внутренние долги Индонезии на время получения суверенитета также исключаются в соответствии с определением этого проекта. Однако следует отметить, что эта категория не была четко определена. Государство-предшественник позднее толковало это положение как включающее долги, которые государство-преемник определяло как "военные долги" или "одозные долги". Представляется, что этот фактор стал одной из причин аннулирования соглашений и отказа от долга в 1956 году 347/.

I8) Двумя другими категориями долгов, наследуемыми новым независимым государством являются:

а) консолидированные долги правительства Ост-Индии 348/ и причитающаяся ему часть консолидированного национального долга Нидерландов, либо серия займов, сделанных до второй мировой войны;

б) некоторые конкретные долги третьим государствам 349/.

I9) Во время переговоров "за круглым столом" в Гааге в 1949 году Индонезия выдвинула вопрос, касающийся степени автономии, которой обладали ее органы, в отношении органов страны-метрополии в то время, когда были согласованы займы. Полномочные представители Индонезии затронули также, в частности, проблемы предназначения использования и полезности этих займов для территории. Так же как и в других случаях представляется, что результаты переговоров в Гааге должны рассматриваться в целом в контексте общего соглашения. Переговоры привели к созданию "Нидерландско-Индонезийского союза", который был распущен в 1954 году. Позднее в 1956 году Индонезия отказалась от всех колониальных долгов.

347/ La Libre Belgique of 12 August 1956: "L'Indonésie répudie sa dette les Pays-Bas", quoted in Documentation Française, Problèmes économiques, No. 452, of 28 August 1956, pp. 17-18.

348/ Утверждалось, что эти долги были согласованы зависимой территорией от своего собственного имени и на свой счет (Ch. Rousseau, op.cit., vol.III, p.451; D.P. O'Connell, State Luccession in Municipal Law and International Law, op.cit. vol.I, p.437).

Однако представляется, что займы были согласованы в соответствии с законодательством Нидерландов и таким образом можно утверждать, что эти долги были согласованы государством-метрополией на счет зависимой территории.

349/ Сюда относятся долги, согласованные в соответствии с Планом Маршала, а также в отношении Соединенных Штатов Америки в 1947 году, Канады в 1945 и Австралии в 1949 году.

20) Что касается независимости Ливии, то Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций решила проблему правопреемства государств, включая правопреемство в отношении долгов, в своей резолюции 338 (V) от 15 декабря 1950 года, касающейся экономических и финансовых положений, связанных с Ливией. Статья 4 постановляла, что "Ливия освобождается от уплаты какой бы то ни было доли итальянского государственного долга".

21) Гвинея стала независимой в 1958 году в результате того, что большинство избирателей в ходе конституционного референдума 28 сентября того же года проголосовали против создания пятой республики, а также французского сообщества. Один из авторов писал "Редко в истории международных отношений правопреемство государств осуществлялось так совершенно открыто" 350/. Проведение в Гвинее денежной реформы повлекло за собой выход этой страны из зоны франка. Положение усугублялось еще тем, что долгое время эти страны не поддерживали дипломатических отношений. Эти факторы мешали быстрому урегулированию проблем правопреемства государств, возникших около двадцати лет тому назад. Тем не менее, представляется, что после восстановления дипломатических отношений между этими двумя странами в 1975 году наблюдается тенденция к урегулированию этих проблем. Однако, очевидно, что проблема долгов вряд ли приобретет в отношениях между этими двумя государствами какое-то особенное значение. Она, видимо, сведется, главным образом к вопросам, связанным с пенсиями гражданским служащим и военным.

22) Что касается других новых независимых государств, которые в прошлом были французскими зависимыми территориями в Африке, то здесь можно отметить случай Мадагаскара 351/. Мадагаскар, так же как все бывшие заморские территории Франции, обладал правоспособностью, подразумевающей определенную финансовую автономию. Таким образом, этот остров мог согласовывать займы, что он и сделал в отношении пяти публичных займов в 1897, 1900, 1905, 1931 и 1942 годах. В принципе, решение относительно займа принималось на Мадагаскаре генерал-губернатором. Он запрашивал мнение различных административных органов и экономических финансовых делегаций. Если бы процедура на этом заканчивалась, и подписку на заем можно было бы фактически проводить среди населения страны, то налицо был бы долг, согласованный в рамках финансовой автономии зависимой территории. Тогда следовало бы квалифицировать такой заем как "собственный долг территории", и его нельзя было бы отнести к государству-предшественнику; в силу этого его не следовало бы

350/ Г. Тихиер цитирует Конидека в "La succession à la régie des chemins de fer de l'AOF", Annuaire française de droit international, 1965, p. 921.

351/ D. Bardonnnet, op.cit.

рассматривать в настоящем докладе 352/. Однако управляющая держава должна была принять дополнительное решение. Процесс принятия решения, начатый в Мадагаскаре, завершался лишь в рамках законов и положений центрального правительства управляющей державы. Одобрение могло быть представлено либо в декрете, принятом в государственном совете, либо в законе. Фактически все займы Мадагаскара были санкционированы метрополией в законодательном порядке 353/. Такое санкционирование представляло собой существенное условие займа, условие *sine qua non*, без соблюдения которого выпуск займа был бы невозможен. Полномочия по принятию обязательств в этой области в действительности принадлежали только управляющей державе и в силу этого она брала на себя обязательство, по существу аналогичное гарантиям, которые требуются МБРР и которые имеют целью придать государству-предшественнику "качество основного должника", а не просто поручителя 354/.

23) Эти долги были приняты на себя Малагасийской Республикой, которая, как представляется, не оспаривала их в то время. Поэтому участникам переговоров о заключении Франко-малагасийского соглашения о сотрудничестве в валютной, экономической и финансовой областях от 27 июня 1960 года не нужно было предусматривать положения, специально регулирующие такое правопреемство. Однако позднее, после смены режима, правительство Мадагаскара 25 января 1973 года аннулировало соглашение 1960 года 355/.

24) Бывшее Бельгийское Конго получило независимость 30 июня 1960 года в соответствии со статьей 259 Закона Бельгии от 19 мая 1960 года. Вскоре после этого разразилась гражданская война и дипломатические отношения между этими двумя государствами были прерваны, начиная с 1960 по 1962 год. Решение этих проблем было достигнуто лишь пять лет спустя в рамках двух соглашений от 6 февраля 1965 года. Первое соглашение касалось "Урегулирования вопросов, относящихся к публичному долгу и ценным бумагам колонии

352/ По различным причинам первый мальгашский заем 1897 года следует опустить. Он был согласован на срок 60 лет, и его погашение было закончено в 1957 году до времени получения независимости. Как бы мы не охарактеризовали этот долг — исключительный долг территории или долг, который возлагается на метрополию — в любом случае этот заем, видимо, не имеет отношения к правопреемству государств. Его выпуск остается исключительным вопросом колониальной эпохи. И наоборот, другие займы имеют отношение к вопросу о правопреемстве государств в силу того, что их финансовые последствия ощущались в процессе деколонизации.

353/ Смотри закон от 5 апреля 1897 года; закон от 14 апреля 1900 года; закон от 19 марта 1905 года; закон от 22 февраля 1931 года; закон от 16 апреля 1942. Другие подробности смотри в таблице мадагаскарских публичных займов в D. Bardonnet, *op.cit.*, p.650.

354/ См. ниже пункты 53-56 комментария к настоящей статье.

355/ См. Ch. Rousseau, *op.cit.*, vol. III, p. 454.

Бельгийского Конго" 356/. Вторым соглашением определялся статус "Бельгийско-конголезского фонда амортизации и управления" 357/.

25) Классификация долгов была дана в статье 2 Соглашения об урегулировании вопросов, относящихся к публичному долгу и ценным бумагам колонии Бельгийского Конго, в которой различались три категории долгов: 1) "долг, выражающийся в конголезских франках, а также долг, выражающийся в валюте, оставшийся на 30 июня 1960 года за публичными учреждениями Конго..."; 2) "долг, выражающийся в валюте и гарантированный Бельгией..."; 3) "долг, выражающийся в валюте и не гарантированный Бельгией, исключая ценные бумаги по этому долгу, держателями которых являются публичные учреждения Конго...". В этой классификации, таким образом, приводится различие между внутренним долгом и внешним долгом.

26) Мы не будем задерживать внимание на внутреннем долге, но не потому, что это внутренний долг, а потому, что его держателями являются публичные учреждения Конго 358/, или, как уточняет один из авторов, "долг относится к этим учреждениям на три четверти" 359/. Следовательно, этот долг совпадает с долгами местных государственных органов и, таким образом, его не следует относить к государственным долгам государства-предшественника.

27) Внешний долг подразделялся на гарантированный и негарантированный. Гарантированный внешний долг охватывал две категории долгов, которые излагаются в таблице 3, прилагаемой к Договору 360/. Первая категория включает в себя конголезский долг, в отношении которого Бельгия выступала только лишь в качестве гаранта. Эти долги выражаются в валюте (доллары США, швейцарские франки и другая валюта). К этой категории можно также отнести соглашения о ссудах, заключенные между Бельгийским Конго и МБРР, упоминаемые в статье 4 Бельгийско-конголезского соглашения. Естественно, гарантия и ответственность Бельгии могла, в том, что касается ссуд МБРР, распространяться лишь на "выплаты, осуществленные Бельгийским Конго до 30 июня 1969 года", т.е. до получения независимости. При предоставлении своей гарантии Бельгия, как представляется,

356/ United Nations, Treaty Series, vol. 540, pp. 228 et seq.

357/ Ibid., pp. 276 et seq.

358/ Перечень этих учреждений и фондов содержится в приложении к первому Соглашению от 6 февраля 1965 года. См. United Nations, Treaty Series, vol. 540, p. 253.

359/ C. Lejeune, "Le contentieux financier belgo-congolois", Revue belge de droit international, 1969, vol. 2, p. 546.

360/ См. United Nations, Treaty Series, vol. 540, p. 255.

намеревалась действовать "как основной должник, а не как просто гарант". В соответствии с этими же положениями соглашений с МБРР характер государственного долга государства-предшественника проявляется еще более ясно в случае второй категории долгов, гарантированных Бельгией.

28) Вторая категория внешних долгов составляет то, что называется "уступленным долгом"; к ней относятся "займы, подписку на которые проводила Бельгия, но поступления от которых были уступлены Бельгийскому Конго" 361/. Качество государственного долга государства-предшественника проявляется в этом случае особенно определенно. Бельгия была не просто гарантом; обязательство лежало непосредственно на ней, и именно она являлась должником.

29) Эти две категории долгов, гарантированных или уступленных, должны были быть возложены на Бельгию. Именно это предусматривалось в статье 4 Соглашения об урегулировании вопросов, относящихся к публичным долгам, в которой говорилось следующее:

"1. Бельгия принимает на себя во всех отношениях исключительную ответственность по публичным долгам, перечисленным в списке № 3, который прилагается к настоящему Соглашению и который является его составной частью .

В предшествующих пунктах анализируется содержание списка 3.7

2. Что касается соглашений о ссудах, заключенных между Бельгийским Конго и Международным банком реконструкции и развития, то под частью публичного долга, о которой идет речь в разделе 1 настоящей статьи, понимаются лишь выплаты, произведенные Бельгийским Конго во исполнение этих соглашений до 30 июня 1960 года" 362/.

30) Внешний долг, не гарантированный Бельгией, который был выражен в иностранной валюте, в случае "займа Диллона", выпущенном в Соединенных Штатах Америки, и в бельгийской валюте в случае других займов, принадлежали, как пишет один из авторов, лицам, которых называли "держателями колониальной ренты"; из них 95 процентов были бельгийцами 363/. Представляется, что речь здесь идет о "колониальных долгах", которые выходят за рамки настоящего исследования. Однако, как утверждает один автор, они могут относиться к настоящему исследованию ввиду того, что финансовая автономия Бельгийского Конго была чисто формальной по своему характеру и что управление колонией было полностью в руках бельгийских властей 364/. Однако ни Бельгия, ни Конго не признавали за собой этого долга; этим двум государствам удалось избежать связанных с данным вопросом трудностей путем создания специального

361/ Ibid. p. 257.

362/ Ibid., p. 231.

363/ C. Lejeune, op.cit., p. 546.

364/ Ch. Rousseau, op.cit., vol. III, p. 453.

международного учреждения, на которое был возложен указанный долг. Это следует из статей 5-7 Соглашения об урегулировании долга, которыми предусматривалось создание фонда 365/.

31) Создание фонда со статусом "учреждения международного публичного права" и совместное его финансирование, подразумевали два аспекта:

а) Ни одно из этих двух государств не собиралось, в силу этого, признавать себя должником. Именно это ясно указано в статье 14 Соглашения: "Урегулирование публичного долга Бельгийского Конго, предусматриваемое вышеприведенными положениями, является решением, при котором каждая из Высоких договаривающихся сторон резервирует свою правовую позицию в том, что касается признания публичного долга Бельгийского Конго".

б) Эти два государства, тем не менее, считали, что данный вопрос урегулирован окончательно. Именно это указано в статье 18 того же Соглашения: "Поскольку вышеприведенные положения направлены на окончательное урегулирование изложенных в них проблем, Высокие договаривающиеся стороны не будут в будущем проводить какого-либо обсуждения и отказываются от возбуждения каких-либо дел или подачи исков, как-то связанных с вопросом о публичном долге или ценных бумагах Бельгийского Конго. Они освобождают друг друга полностью и окончательно от всякой ответственности за любые акты управления или акты, совершенные одной или другой из них в том, что касается публичного долга и ценных бумаг Бельгийского Конго до даты вступления в силу настоящего Соглашения".

32) В случае независимости Алжира в 1962 г. статья 18 "Декларации о принципах экономического и финансового сотрудничества", содержащаяся в Эвианских соглашениях от 19 марта 1962 года, предусматривала правопреемство алжирского государства в отношении прав и обязательств Франции в Алжире. Однако в этой Декларации о принципах, как и в других декларациях, содержащихся в Эвианских соглашениях, не говорилось определенно о публичных долгах, и тем более, о различных категориях таких долгов, и поэтому ученые сочли, что соглашения умалчивали этот вопрос 366/.

365/ См. пункт 1 статьи 5 Соглашения: "Бельгия и Конго создают совместно по настоящему Соглашению учреждение международного публичного права, именуемое "Бельгийско-конголезский фонд амортизации и управления" далее именуемый как "фонд". Статус фонда определяется специальным Соглашением...", а финансирование фонда осуществляется путем ежегодных вкладов этими двумя государствами в бельгийских франках, причем 2/5 общей суммы представляла Бельгия и 3/5 - Конго. (Статья II этого же Соглашения).

366/ См. Ch. Rousseau, op.cit., p. 454, and D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op.cit., vol.1, pp. 444-446.

33) Переговоры по вопросу о публичных долгах проходили между этими двумя странами с 1963 года до конца 1966 года. Они привели к заключению различных соглашений, среди которых наиболее важным является Соглашение от 23 декабря 1966 года, в котором окончательно регулировались спорные финансовые вопросы между этими двумя странами за счет выплаты Алжиром Франции заранее определенной суммы 400 млн. франков (40 млрд. старых франков). Алжир, по-видимому, не осуществил правопреемства в отношении "государственных долгов государства-предшественника", производя такую выплату, ибо в противном случае ему следовало бы выплатить эту сумму не государству-предшественнику, которое по определению являлся должником, а третьим сторонам, первоначально осуществившим кредитование внутренней деятельности Франции в Алжире. Речь здесь шла скорее о "различных" долгах, возникших в результате перехода под контроль нового независимого государства всех публичных служб и принятых им на себя в качестве компенсации за такой переход или взятых в качестве выкупа за определенные виды имущества. Сюда также относятся долги ex post facto, соответствующие тому, что государство-преемник должно выплатить государству-предшественнику для окончательного урегулирования вопроса о правопреемстве государств. В данном случае Алжир не взял на себя государственные долги Франции (в отношении третьих государств), связанные с деятельностью Франции в Алжире.

34) В ходе переговоров Алжир указывал, что он согласится на правопреемство в отношении "обязательств" Франции только в том случае, если Франция взамен примет на себя обязательства в отношении независимого Алжира. Фактически, согласно "Декларации о принципах экономического и финансового сотрудничества", содержащейся в Эвианских соглашениях, "содействие Франции экономическому и социальному развитию Алжира, а также "создание возможности" сбыта (во Франции) излишков продукции Алжира" (вина) должно было стать эквивалентом обязательств, принятых на себя Алжиром в силу статьи 18 вышеуказанной Декларации. Такое "договорное" принятие обязательств Алжиром и Францией могло, по мнению алжирских участников переговоров, рассматриваться действительным только при соблюдении двух условий: 1) если соответствующие обязательства сбалансированы и 2) если наследуемое финансовое положение страны является прочным.

35) Алжир отказался также принять на себя долги по займам, выпущенным Францией с целью строительства экономических объектов в Алжире в период войны за независимость. Алжирская сторона подчеркнула, что это строительство было осуществлено в определенных политических и военных условиях в целях увеличения числа французов, проживающих в стране и усиления французского присутствия вообще, и что оно проводилось в рамках глобальных мер экономической стратегии Франции, так что капиталовложения, осуществленные Францией в Алжире, носили вспомогательный характер. Алжирская сторона напоминала также о крупном изъятии капиталовложений, имевшем место в течение нескольких месяцев, предшествовавших независимости и сопровождавшимся отъездом французского населения из страны. Алжир не мог оплачивать капиталовложения, поскольку помимо прекращения поступления доходов от этих капиталовложений имело место массовое изъятие самих капиталовложений.

36) Участники переговоров с алжирской стороны заявили, что значительная часть экономической программы в Алжире фактически привела к возникновению долгов у Алжира, в то время как он был еще зависимой территорией. Они утверждали, что в течение семи с половиной лет войны управляющая держава по политическим причинам весьма щедро представляла гарантии Алжиру в отношении слишком большого числа займов, в результате чего было затруднено управление казной Алжира. И наконец, алжирская сторона отказалась взять на себя некоторые "одиозные долги" или "военные долги", которые Франция отнесла на счет Алжира.

37) Этот краткий обзор, в ходе которого можно было бы установить, что оспаривалась даже сама квалификация долгов ("государственные долги Франции" или "долги собственно зависимой территории"), дает лишь частичное представление о сложности спора по финансовым вопросам между Алжиром и Францией, который был урегулирован участниками переговоров во второй половине 1966 года 367/.

38) Что касается независимости английских зависимых территорий, то представляется, что займы английских колоний были согласованы колониальными властями и относились только к колониальным поступлениям 368/. Представляется, что общая практика свидетельствует о том, что после получения независимости бывшие английские колонии брали на себя четыре категории займов: займы, согласованные в рамках колониальных законов о резервах; займы из Международного банка реконструкции и развития; займы для развития колоний; и все другие займы, согласованные в Лондоне и на местных биржах 369/. Поэтому представляется, что такие долги рассматривались как долги, присущие зависимой территории, и поэтому они выходят за рамки проекта статей, если учитывать, что государственные долги определены как долги государства-предшественника.

367/ Один из авторов заявил, что Соглашение 1966 года представляет собой "компромисс". Ch. Rousseau, op.cit., vol. III, p.454.

368/ D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, op.cit., vol. I, p.423.

369/ Ibid., p.424.

с) Финансовое положение новых независимых государств

39) Нельзя осуществлять кодификацию или прогрессивное развитие международного права без учета политических и экономических условий, существующих в настоящее время в мире. Необходимо, чтобы нормы, которые Комиссия международного права должна предложить международному сообществу, соответствовали его интересам и потребностям. Именно поэтому нельзя разрабатывать нормативную систему, регулирующую проблему государственных долгов, лежащих на новых независимых государствах без более или менее подробного ознакомления с предложением, в котором оказались ряд новых независимых государств.

40) Статистических данных, к сожалению, недостаточно для того, чтобы с точностью определить, в какой степени большая задолженность указанных государств, объясняется, с одной стороны, фактом получения ими независимости и принятия на себя определенных долгов в рамках правопреемства государств, а с другой — займами, которые они должны были делать в качестве суверенных государств, с тем чтобы попытаться покончить со своей отсталостью 370/. К тому же довольно трудно провести разбивку соответствующих статистических элементов, охватывающих в совокупности указанные развивающиеся страны, чтобы определить и показать специфическое положение государств, получивших независимость после второй мировой войны. В приводимых ниже данных показан внешний долг развивающихся стран, включая страны Латинской Америки, т.е. страны, давно освободившиеся от колониальной зависимости. Преследуемая здесь цель состоит не в том, чтобы дать точное цифровое выражение финансового бремени, создавшегося в результате принятия на себя государствами, недавно получившими независимость, долгов государств-предшественников, а в том, чтобы показать драматическое положение в связи с общей задолженностью, характерное для большинства развивающихся стран. Такое положение и такая ситуация придают особую и специфическую остроту вопросу о правопреемстве государств применительно к этим новым независимым государствам, что обычно не характерно для других видов правопреемства.

370/ В опубликованных или доступных статистических данных международных экономических или финансовых организаций не приводятся конкретных цифр, на основании которых можно было бы провести различие между долгами, сделанными до получения независимости, и долгами, созданными уже независимыми государствами. ОЭСР опубликовала несколько исследований и ряд таблиц, в которых проводится различие между долгами по странам-заемщикам, по виду кредиторов и по виду долга, однако в них не указывается, идет ли речь о "колониальных" долгах. См. ОЭСР: *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*. Paris, 1974.

41) Все более обременительная задолженность этих стран превратилась в явление структурного порядка, глубокие проявления которого имели место еще задолго до нынешнего международного экономического кризиса. По оценке комиссии Лестера Пирсона в 1977 году только средства, выделяемые на погашение долга (т.е. ежегодные выплаты в счет основной суммы и ежегодная уплата процента), будут превышать валовую сумму новых займов на 20 процентов в Африке и на 30 процентов в Латинской Америке. Уже в 1960 году внешний публичный долг развивающихся стран достиг суммы, эквивалентной нескольким миллиардам долларов. В течение десятилетия 60-х годов общая задолженность 80 развивающихся стран, выделенных Конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития, ежегодно возрастала на 14 процентов, так что внешний публичный долг этих 80 стран составлял к концу 1969 года 59 млрд.долл.США 371/. На эту же дату общая сумма средств, расходуемых этими странами только на погашение публичного долга и на репатриацию прибылей, оценивалась в 11 млрд.долл.США 372/. Начиная с этого времени, только расходы на погашение публичного долга некоторых развивающихся стран составляли более 20 процентов от их общих поступлений от экспорта. По данным Всемирного банка в отношении 86 развивающихся стран, сумма непогашенного внешнего публичного долга этих стран на 31 декабря 1973 года составляла около 119 млрд.долл. США 373/, т.е. почти в два раза превышала сумму долга, определенную Конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития в 1969 году в отношении 80 стран. Только расходы на погашение публичного долга, исключая все другие финансовые выплаты, возросли в это время до 11 млрд.долл.США 374/.

42) Такое значительное увеличение внешнего долга привело к тому, что на некоторые страны легло невыносимое бремя. Так, платежи в погашение внешнего публичного долга составляли для Замбии 28 процентов от стоимости ее экспорта в 1973 году против 2,4 процента в 1967 году; для Перу - 32,5 процента против 3 процентов; для Уругвая - 30,1 процента против 17 процентов; и для Египта - 34,6 процента

371/ ЮНКТАД: Problèmes de la dette des pays en voie de développement, документ TD/118/Supp.6/Rev.1, пункт 12.

372/ ЮНКТАД: "The outflow of financial resources from developing countries", document TD/118/Supp. 5, пункт 4.

373/ IBRD, Annual Report 1975, p.81.

374/ Там же, таблица приложения I. См. также ОЭСР: Coopération pour le développement. Доклад г-на Мориса Дж. Уильямса председателя Комитета помощи в целях развития ноябрь 1976 года, стр. 46 и далее 274 и далее французского текста.

против 19,5 процента, соответственно. Столкнувшись с такими же трудностями, Индия в 1971 году добилась пересмотра условий выплаты своего долга, в 1972 году ее примеру последовали Чили и Пакистан, а в 1973 году пересматривались условия выплаты долга тех же Индии и Пакистана. Однако другие развивающиеся страны находятся в столь же угрожающем положении: "На протяжении последних лет все большее число развивающихся стран оказалось в кризисном положении в связи с задолженностью, для преодоления которого нужны были операции по уменьшению бремени их долгов. Из этих стран Аргентина, Бангладеш, Бразилия, Гана, Индия, Индонезия, Пакистан, Перу, Турция и Чили поднимали, и в ряде случаев неоднократно, вопрос о пересмотре условий выплаты многосторонних долгов. Кроме того, были пересмотрены условия выплаты двусторонних долгов для более чем десяти стран. Вызванные задолженностью кризисы привели к экономическим потрясениям в развивающихся странах и осложнили отношения между странами-кредиторами и странами-заемщиками. Поэтому странам, предоставляющим ресурсы, и странам, пользующимся ими, следует обеспечить такую международную передачу ресурсов, которая позволила бы развивающимся странам избежать трудностей, вызванных их задолженностью" 375/.

43) Наблюдавшийся с 1973 года значительный рост инфляции в промышленно развитых странах вызвал серьезные последствия для развивающихся стран, объем импорта которых в развитые страны во многом зависит от состояния их экономики, и в силу этого привел к увеличению их внешнего долга. Если в период 1962-1972 годов среднегодовые темпы роста инфляции в промышленно развитых странах составляли 4 процента, то в 1973 году инфляция подскочила до 7,1 процента, в 1974 году - до 11,9 процента, а в 1975 году - до 10,5 процента 376/. В некоторых странах, таких как Япония, Великобритания, рост инфляции составил соответственно 20,8 процента в 1974 году и 20 процентов в 1975 году. Вследствие такого положения цены на промышленные товары, экспортируемые развитыми странами, выросли беспрецедентно что привело к дальнейшему ухудшению условий торговли в ущерб развивающимся странам.

44) В силу этого дефицит по текущим операциям этих стран, не являющихся экспортерами нефти, увеличился с 9,1 млрд.долл.США в 1973 году до 27,5 млрд.долл.США в 1974 году и до 35 млрд.долл.США в 1976 году 377/. Такой дефицит повлек значительное увеличение размеров внешнего долга развивающихся стран и выплат в погашение этого долга в 1974 и 1975 годах. Судя по предварительным имеющимся данным, можно предположить, что внешний публичный долг этих стран вырос по меньшей мере на 1/3 в период между 1973 годом по конец 1975 года,

375/ ОЭСР: Les problèmes d'endettement des pays en développement, Paris, 1974, p.3.

376/ МВФ: World economic outlook - General survey, décembre 1975, tableau 1, page 3.

377/ МВФ: World economic outlook - Development and prospects in the non-oil primary producing countries, tableau 1, page 4.

в результате чего на 31 декабря 1975 года, если, конечно, такие данные верны, сумма этого долга значительно превышала 150 млрд.долл.США, если расчет его производить в отношении 86 стран, которые были выделены Всемирным банком и в число которых входят страны-экспортеры нефти, имеющие значительный дефицит, такие как Алжир и Индонезия.

45) Такое предположение видимо, подтверждается и результатами, полученными в ходе недавно проведенного исследования Международного валютного фонда 378/, в котором указывается, что общая сумма гарантированного публичного долга выросла приблизительно с 62 млрд.долл.США в 1973 году до 95,6 млрд.долл.США (Оценочные данные) в 1975 году, что означает увеличение этой суммы на одну треть 379/.

46) С другой стороны, одновременно с ростом задолженности развивающихся стран государственные ассигнования на цели развития сократились в этот период в относительном исчислении: объем таких отчислений сократился с 0,33 процента от валового национального продукта в 1970-1972 годах до 0,29 процента, в то время как в соответствии с Международной стратегией развития предусматривается, что такие ассигнования должны составлять не менее одного процента.

47) В дополнение к этой тенденции и параллельно с ней наблюдался значительный отток ресурсов в виде репатриации прибылей, полученных вкладчиками капитала развитых стран в развивающихся странах. Согласно данным о платежном балансе 73 развивающихся стран отток финансовых средств в качестве таких прибылей увеличился с 6 млрд.долл.США в 1970 году до 12 млрд.долл.США в 1973 году, так что за наблюдавшимся абсолютным увеличением объема передачи ресурсов развивающимся странам в действительности скрывается рост их задолженности. По некоторым оценкам, в 1977 году на погашение долга этими странами в общей сложности будут выделяться средства, составляющие 29 процентов их экспортных доходов, в то время как в 1965 году эти средства составляли около 9 процентов поступлений от экспорта.

48) Обеспеченность в связи с проблемами задолженности высказывалась на многих международных совещаниях, о чем свидетельствуют примеры, приведенные в этом и в двух последующих пунктах. Решения, приемлимые как для развивающихся стран, так и для промышленно развитых стран-кредиторов для исправления этого весьма серьезного положения, отыскать весьма трудно. Страны-должники указали, что по их мнению, их задолженность такова, что, если ее не пересмотреть, она может

378/ Данные, полученные в ходе исследования, отличаются от данных МБРР в силу того, что они определялись в отношении различного числа стран, с учетом различных элементов, с применением различных методов расчета.

379/ МВФ: World Economic Outlook - Developments and Prospects in the Non-Oil Primary Producing Countries, table 8.

свести на нет все усилия по развитию 380/.

49) Проблема ликвидации задолженности бывших колоний была поднята некоторыми новыми независимыми государствами 381/. Генеральная

380/ На четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран в 1973 году эта проблема была изложена следующим образом:

"Неблагоприятные последствия для настоящего и будущего развития развивающихся стран, являющиеся результатом бремени внешних долгов по кредитам, полученным на тяжелых условиях, должны быть нейтрализованы путем соответствующих международных мер ...

Должны быть приняты соответствующие меры для устранения тяжелого бремени, связанного с погашением внешнего долга, включая метод пересмотра сроков платежей". (Четвертая Конференция глав государств и правительств неприсоединившихся стран, Алжир, сентябрь 1973 года, Программа действий в целях экономического сотрудничества, глава III, пункты 6 и 7.)

381/ Выступая на шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в качестве Председателя четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, глава Государства Алжир заявил: "В этой связи было бы весьма желательно рассмотреть проблему нынешних долгов развивающихся стран, аннулирования этих долгов в целом ряде случаев, а в других случаях их пересмотр с целью облегчения условий в том, что касается сроков выплаты, отсрочки и величины процентов". (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестая специальная сессия, пленарное заседание, 2208-е заседание, пункт 136.) На второй сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, проходившей в Нью-Дели, г-н Л. Нэгр, министр финансов Мали, на 58-м пленарном заседании заявил, что многие из развивающихся стран на законном основании могли бы оспорить юридическую действительность долгов, сделанных от имени иностранных государств. Он сказал, что, не касаясь вопроса о юридической стороне дела и создании правопорядка, развивающиеся страны просто требуют от развитых стран-кредиторов продемонстрировать несколько больший дух беспристрастия, если уж не справедливости. Развивающиеся страны, — сказал он, — предлагают в качестве испытания их доброй воли в данном вопросе, чтобы кредиторы просто провозгласили аннулирование всех долгов, сделанных в колониальный период для удовлетворения интересов, которые по существу не соответствовали интересам развивающихся стран, и погашение которых было несправедливо возложено на эти страны. См. Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, вторая сессия, Нью-Дели, том I, доклад и приложения, стр. 152 французского текста. В ходе официального визита во франкоговорящие страны президент Французской Республики г-н Жорж Помпиду принял решение аннулировать долг четырнадцати африканских стран на сумму приблизительно в I млрд. франков. Этот жест не касался долгов, изучаемых в настоящем проекте, который не изучает долговые требования государства-предшественника (которые являются собственностью этого государства). См. Journal officiel de la République française lois et décrets, 20 July 1974, p. 7577.

Ассамблея в своей резолюции 3202 (S-VI) от 1 мая 1974 года приняла "Программу действий по установлению нового международного экономического порядка", которая в разделе II.2 предусматривает, что все усилия должны быть направлены, среди прочего, на следующее:

"f) принятие соответствующих срочных мер, включая международные действия, для смягчения неблагоприятных последствий для текущего и будущего развития развивающихся стран, возникающих как следствие бремени внешней задолженности в результате тяжелых договорных условий;

g) пересмотр задолженности по каждому конкретному случаю с целью заключения соглашения об аннулировании долгов, моратории, пересмотре сроков погашения или субсидировании процентов".

50) В резолюции A/31/158, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 декабря 1976 года относительно "проблем задолженности развивающихся стран", содержатся следующие положения:

"Генеральная Ассамблея,

...

будучи убеждена в том, что положение, с которым сталкиваются развивающиеся страны, может быть облегчено путем принятия решительных и срочных мер помощи в отношении ... государственной задолженности ...,

признавая, что в настоящих условиях имеется достаточно общих элементов в трудностях, с которыми различные развивающиеся страны сталкиваются при погашении задолженности и которые оправдывают принятие общих мер в отношении существующей задолженности,

признавая особенно тяжелое положение и бремя задолженности наиболее серьезно пострадавших, наименее развитых, не имеющих выхода к морю и островных развивающихся стран,

1. считает, что для установления нового международного экономического порядка необходимо дать новое направление процедуре реорганизации выплаты долгов развитым странам, отказавшись от прошлой практики, основанной преимущественно на коммерческих принципах, в интересах целей развития;

2. подтверждает настоятельную необходимость достижения общего и эффективного решения проблем задолженности развивающихся стран;

3. считает, что будущие переговоры по проблемам задолженности должны рассматриваться в рамках согласованных на международном уровне целей развития, национальных целей развития и

международного финансового сотрудничества и что реорганизация процедуры погашения задолженности заинтересованных развивающихся стран должна осуществляться в соответствии с задачами, методами и при участии учреждений, которые возникли с этой целью;

4. подчеркивает, что все эти меры должны быть рассмотрены и осуществлены без ущерба для кредитоспособности какой-либо развивающейся страны;

5. настоятельно призывает Международную конференцию по экономическому сотрудничеству как можно скорее достичь соглашения по вопросу о немедленном и общем смягчении проблемы задолженности в отношении государственных долгов развивающихся стран, в особенности наиболее серьезно пострадавших и наименее развитых из развивающихся стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся островных стран, а также по вопросу реорганизации всей системы переговоров по пересмотру проблем задолженности, чтобы она обеспечивала достижение целей развития, а не коммерческих целей [382/];

...".

382/ Международная конференция по экономическому сотрудничеству (иногда упоминаемая как "Конференция Север-Юг") не достигла окончательного соглашения о сокращении или перераспределении долгов.

а) Норма, отраженная в статье 22

51) На данном этапе может быть полезным напомнить масштаб части II проекта статей и объект применения положений статьи 18, определяющей понятие "государственный долг". Как было отмечено выше 383/, долги, присущие территории, затрагиваемой правопреемством государств, и согласованные одной из ее территориальных властей, исключаются в данном проекте из масштаба понятия "государственный долг", поскольку они не могут должным образом рассматриваться как долги государства-предшественника. Принимая такой подход в рамках деколонизации, Комиссия международного права осознает, что не все проблемы, касающиеся правопреемства в отношении долгов, разрешаются для новых независимых государств настоящей статьей. По сути дела, основная часть пассивов, затрагиваемых правопреемством в случае деколонизации, может не состоять из государственных долгов государства-предшественника. Это могут быть "присущие зависимой территории" долги, согласованные в рамках весьма формальной финансовой автономии колониальными органами, и эти долги могут составлять значительный объем пассивов. Известно, что часто возникают споры относительно реального характера долгов такого рода, которые иногда рассматривались новым независимым государством как "государственные долги" государства-предшественника, ответственность за которые по-прежнему должно нести это последнее. Поэтому категория долгов, непосредственно охватываемых статьей 22, включает долги, согласованные правительством управляющей власти от имени и на счет зависимой территории. Это по сути дела государственные долги государства-предшественника, решение судьбы которых при возникновении нового независимого государства является объектом данной статьи.

52) Также исключаются определенные долги, которые берет на себя государство-преемник в рамках соглашения или договоренности о предоставлении независимости бывшей зависимой территории. Они включают "различные долги", возникающие в результате перехода к новому независимому государству, например, всех государственных служб. Речь идет не о долгах государства-предшественника на момент правопреемства государств, а скорее о том, что государство-преемник уплачивает при окончательном урегулировании правопреемства государств. И в самом деле, такие долги, так сказать, представляют собой "долговые требования" государства-предшественника по отношению к государству-преемнику при урегулировании спора, возникающего в случае правопреемства государств 384/. Наконец, Комиссия, как

383/ См. выше пункты (15 и далее) комментария к статьям 17 и 18.

384/ Еще одна категория долгов, которую следует исключить, — это категория "национальных" долгов государства-предшественника. Такие долги согласовываются государством-предшественником на свой собственный счет и для использования в метрополии, но часть бремени по погашению была возложена на ее различные зависимые территории. Эта категория касается архаичной практики некоторых государств во времена колониальных империй несколько столетий назад, которая более не встречается в современном мире. Она также касается определенных

(См. прод. сноски на след. стр.)

разъясняется выше 385/, Комиссия отложила на некоторое время вопрос о составлении общих положений, касающихся вопроса "одиозных долгов".

53) Далее, в отношении сферы применения настоящей статьи государственная практика в связи с возникновением новых независимых государств показала существование другой категории долгов - долгов, согласованных зависимой территорией, но с гарантией управляющей державы. Этот случай характерен для большинства займов, согласованных между зависимыми территориями и Международным банком реконструкции и развития 386/. Последний требовал особо твердой гарантии

384/ (продолжение)

редких случаев, когда управляющая власть перед лицом национальной или международной угрозы (такой, как первая или вторая мировые войны) делала займы для поддержки своих военных усилий и привлекала свои зависимые территории к таким усилиям, предложив им участвовать в погашении этих займов. (Разумеется, это не касается военных усилий, направленных против самой зависимой территории.) Поскольку эта категория долгов исключительно редка, было принято решение не рассматривать ее в настоящем исследовании.

385/ См. пункты (42-44) комментария к статьям 17 и 18.

386/ В связи с этим можно привести несколько примеров: "Contrat de garantie (Rhodésie du Nord, projet de chemins de fer en Rhodésie) entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Signé a Washington, le 11 mars 1953". Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 172, p. 115; "Contrat de garantie (projet relatif aux chemins de fer rhodésiens) entre la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la colonie de la Rhodésie du Sud et le territoire de la Rhodésie du Nord. Signé à Washington, le 2 octobre 1954." Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 201, p. 179, "Contrat de garantie (projet relatif aux chemins de fer de Rhodésie) entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Signé à New York, le 16 juin 1958." Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 309, p. 35; "Contrat de garantie (projet relatif au peuplement et à la mise en valeur de terres au Kenya) entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Signé à Washington, le 29 novembre 1961." Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 426, p. 49; "Contrat de garantie (Rhodésie du Sud - projet relatif à l'énergie électrique) entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Banque pour la reconstruction et le développement. Signé à Washington, le 27 février 1952." Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 159, p. 181; "Contrat de garantie (projet de Kariba) entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Signé à Washington, le 21 juin 1956." Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 285, p. 317; И Т.Д. ...

от управляющей державы. В большинстве, если не во всех, гарантийных соглашениях, заключенных между Международным банком реконструкции и развития и управляющей державой какой-либо зависимой территории имеются две важные статьи: статья II и III которые гласят:

"Статья II

Пункт 2.01. Без ограничений и оговорок для любого другого обязательства, взятого им в настоящем договоре, гарант обязуется настоящим гарантировать без всяких условий в качестве главного дебитора, а не только в порядке поручительства* точную и своевременную выплату основной суммы займа и процентов, а также других связанных с ним платежей...

Пункт 2.02. Как только будут иметься разумные основания считать, что заемщик не будет располагать достаточными средствами для выполнения или обеспечения выполнения проекта в соответствии с договором о займе, гарант в консультации с Банком и заемщиком примет необходимые меры для оказания помощи заемщику в получении необходимых дополнительных средств.

Статья III

Пункт 3.01. Между гарантом и банком существует договоренность, что за исключением иного положения настоящего договора, гарант не согласится в пользу любого внешнего долга на преференциальное право или приоритет по отношению к займу..."

* Подчеркнуто Комиссией.

54) В случае гарантированного долга гарантия, предоставляемая таким образом управляющей державой, порождает с юридической точки зрения специфическое обязательство, лежащее на ответственности последней, и соответствующее ему субъективное право кредитора. И если бы правопреемство государств приводило к простой ликвидации гарантии и, таким образом, к освобождению государства-предшественника от одного из своих обязательств, то это влекло бы за собой совсем неоправданное аннулирование права кредитора. Поэтому проблема состоит не в том, чтобы проследить за судьбой долга зависимой территории, который, по-видимому, обычно воспринимается новым независимым государством, а в том, чтобы узнать, что произошло с основой этого долга, существующей в виде гарантии, данной управляющей державой. Иначе говоря, речь идет не о правопреемстве в отношении собственно долга зависимой территории, а о правопреемстве в отношении обязательства государства-предшественника, сопровождающего долг данной территории.

55) Практика Всемирного банка в этом отношении представляется совершенно ясной. МБРР обращается прежде всего к новому независимому государству, так как он считает, что контракты о займах, подписанные зависимой территорией, не затрагиваются правопреемством государств до тех пор, пока можно идентифицировать должника. Для целей этих контрактов Всемирный банк, по-видимому, считает, что

правопреемство государств не изменило личности образования, которое существовало до независимости. Однако МБРР считает — и государство-предшественник, которое гарантировало заем, никоим образом не отрицает этого, — что контракт о гарантии по-прежнему имеет юридические последствия после объявления независимости территории и таким образом МБРР в любой момент может предъявить требование государству-предшественнику, если государство-преемник не выполняет свое обязательство. Практика Всемирного банка показывает, что государство-предшественник может освободиться от своего обязательства по гарантии в качестве основного должника только в том случае, если в этом отношении между МБРР, государством-преемником и государством-предшественником, или между первыми двумя, будет заключен новый контракт, чтобы освободить государство-предшественника от всякой ответственности и обязательств, которые оно несло в силу ранее предоставленной им гарантии.

56) Учитывая эти соображения, Комиссия считает достаточным отметить, что правопреемство государств как таковое не затрагивает гарантий, данных государством-предшественником в отношении долга, взятого на себя одной из его прежних зависимых территорий.

57) В поисках общего решения вопроса о судьбе государственных долгов государства-предшественника при возникновении нового независимого государства некоторые авторы подчеркивали критерий полезности или фактической выгоды, которые заем дает бывшей зависимой территории 387/. Хотя при первом приближении такой критерий может представляться полезным, ясно, что введение такого критерия в качестве основной нормы, регулирующей данный вопрос, будет исключительно

387/ A.S. de Bustamante y Sirven, *op. cit.*, vol. III, pp. 296-297. Видимо полезно отметить здесь случай, который по сути дела не касается деколонизации, случай передачи бывших германских колоний управляющим державам в соответствии с мандатной системой, созданной Лигой Наций. Согласно пункту 1 статьи 257 Версальского договора ни бывшая колониальная территория, ни держава-мандатарий "не будут нести обязательство об оплате какой-либо части долга Германской империи или государств". Эти положения проекта договора в ходе переговоров вызвали возражения германской делегации, которая требовала возмещения понесенных расходов. В своем ответе державы-соперницы и ассоциированные державы привели ряд оснований в поддержку такого положения, включая следующее: бюджет германских колоний часто имел дефицит, и они не могли брать на себя часть германского долга; местные жители не получали никаких преимуществ от капиталовложений Германии; и расходы Германии в целом имели военный и непроемительный характер и делались исключительно в интересах страны-метрополии. См. E. Feilchenfeld, *op. cit.*, pp. 441-443, 548-566 and "Reply of the Allied and Associated Powers", *British and Foreign State Papers*, vol. CXII, pp. 271-273, 290.

трудно осуществить на практике. В ходе коллоквиума, организованного ЮНИТАР в Аккре в 1971 году, этот вопрос был поставлен следующим образом: для того чтобы оправдать передачу долгов государству, ставшему независимым, "было выдвинуто мнение о том, ... что поскольку в большинстве случаев государство-метрополия заключало для колонии особые фискальные договоренности, то можно было бы определить характер и размер соответствующих долгов. Один оратор подчеркнул, что не всякий долг по займу, заключенному от имени какой-либо колонии, непременно используется с целью извлечения выгод для нее. Для него возможным определяющим фактором являлся характер фактического использования займа - с выгодой или без выгоды для данной территории. Эта точка зрения показалась приемлемой в целом для многих участников, однако были выражены некоторые сомнения в отношении того, каким образом на практике может применяться теория полезности: кто должен определять размер той части долга, которая действительно была использована с целью извлечения выгоды для колонии, и каким образом это можно сделать?" 388/.

58) В случае займов, предоставляемых управляющей державе для развития зависимой территории (критерий предназначения и использования), колониальный контекст, в котором может происходить развитие территории в результате этих займов, не следует упускать из виду. Нет никакой уверенности, что данные капиталовложения не принесут выгоды главным образом иностранному колониальному населению или экономике управляющей державы-метрополии 389/. Даже если государство-преемник сохраняет некоторые "следы" капиталовложений в форме, например, инфраструктуры объектов общественных работ, такая инфраструктура может быть устаревшей или непригодной для использования в условиях деколонизации при новой ориентации экономики или при новых планируемых первоочередных задачах, решение о которых принято новым независимым государством.

59) Другой фактор, который необходимо принять во внимание при составлении общей нормы, касающейся объекта данной статьи, - это платежеспособность нового независимого государства в отношении возлагаемых на него долгов государства-предшественника. Этот фактор возник в государственной практике в связи с другими случаями, помимо случаев новых независимых государств. Постоянный арбитражный

388/ "Доклад Регионального коллоквиума Организации Объединенных Наций по международному праву для Африки", состоявшегося в Аккре, Гана, с 14 по 28 января 1971 года и организованного Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) по приглашению правительства Ганы, стр. 9 фр. текста.

389/ Можно упомянуть о разделе 2 статьи 255 Версальского договора, которая предусматривает, что "В случае Польши часть долга, происхождение которой Комиссия по репарациям отнесет к мерам, принятым германским и прусским правительствами для германской колонизации Польши, будет исключена из распределения, которое должно быть сделано во исполнение статьи 254". British Foreign and State Papers, vol. CXII, p. 125.

суд в деле о возмещении долгов России 390/ в 1912 году признал, что "исключение форсмажорных обстоятельств в любом случае противоречит как международному публичному праву, так и частному праву: международное право должно приспособливаться к политической необходимости" 391/. Мирные договоры, заключенные после окончания первой мировой войны, по-видимому свидетельствуют о том, что при распределении долгов государства-предшественника между различными государствами-преемниками в некоторых случаях учитывались финансовые возможности этих последних государств в плане будущей платежеспособности (или способности делать взносы) 392/. Один из авторов приводит пример государственной практики в 1932 г., когда государство-кредитор (Соединенные Штаты) в ноте государству-должнику (Соединенному Королевству) заявило, что принцип платежеспособности не требует, чтобы иностранный должник осуществлял выплату до полного предела своей настоящей или будущей платежеспособности, поскольку никакое репрессивное урегулирование, задерживающее восстановление экономики и прогресс иностранного должника не соответствует, разумеется, и интересам кредитора 393/.

60) Будучи применены в отношении правопреемства долгов в случае новых независимых государств, эти соображения о финансовых возможностях должника весьма важны для поисков основной нормы, регулирующей такое правопреемство. Комиссии известно, что в случае "банкротства государств" речь идет о долгах, уже признанных должником и принятых им на свою ответственность, в то время как в том случае, которого касается данная статья, долг еще не "отнесен" к государству-преемнику, и вся проблема состоит в том, чтобы установить, должно ли новое независимое государство нести юридическую ответственность по этому долгу, прежде чем станет известно, способно ли оно на это в финансовом отношении. Тем не менее, оба эти вопроса должны рассматриваться во взаимной связи для вынесения конкретных и справедливых решений в отношении ситуаций, в которых "профилактика является лучшим средством, чем лечение". Возникает вопрос, для чего возводить в норму положение о передаваемости некоторых долгов новому независимому государству, если заранее известно, что его экономические и финансовые трудности делают невозможным выплату им этих долгов 394/. Чтобы учесть в проекте

390/ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XI, p. 421.

391/ Там же, стр. 443.

392/ См. Ch. Rousseau, op.cit., vol. III, pp. 442-447, 464-466 and E. Feilchenfeld, op.cit., pp. 458-461, 852-856.

393/ G. Jèze, "les défaillances d'Etats", op.cit., p. 392.

394/ "Восстановление своей экономики рядом новых государств вызвало вопросы сохранения финансовых и экономических соглашений, заключенных прежней колониальной державой или их территориальными администрациями". International Law Association, Report of the Fifty-fourth Conference, op.cit., p. 102.

статьи "финансовые возможности" государства, необходимо использовать достаточно пространную формулировку, что может открыть дорогу злоупотреблениям. С другой стороны, игнорирование разумных пределов, за которыми выполнение обязательств по долгам может оказаться пагубным для должника и безрезультатным для самого кредитора, не представляется ни возможным, ни реалистичным.

61) Приведенные выше общие соображения, относительно платежеспособности, должны рассматриваться в связи с событиями, происходящими в современных международных отношениях в плане принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над своим богатством и природными ресурсами, который составляет основополагающий элемент права народов на самоопределение. Этот принцип весьма четко подтверждался не только в резолюциях Генеральной Ассамблеи 395/, но также в договорах, принятых в рамках Организации Объединенных Наций. Пункт 2 статьи 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

"2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования" 396/.

62) Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций совсем недавно подтвердила и развила этот принцип. В резолюции 3201 (S-VI) от 1 мая 1974 года, озаглавленной "Декларация об установлении нового международного экономического порядка", Генеральная Ассамблея провозгласила, что этот порядок должен основываться на полном уважении различных принципов, включая следующее:

"e) полный неотъемлемый суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами и всей экономической деятельностью...

f) все государства, территории и народы, находящиеся под иностранной оккупацией, иностранным и колониальным господством или под гнетом апартеида, имеют право на возмещение и полную компенсацию за эксплуатацию и истощение и за ущерб, причиненный природным и всем другим ресурсам этих государств, территорий и народов".

395/ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 626 (VII) от 21 декабря 1952 года, 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 года, 2158 (XXI) от 25 ноября 1966 года, 2386 (XXIII) от 19 ноября 1968 года, 2692 (XXV) от 11 декабря 1970 года. См. также резолюции Экономического и Социального совета 1737 (LIV) от 4 мая 1973 года и 1956 (LIX) от 25 июля 1975 года.

396/ Приложение к резолюции 2200 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

В резолюции 3202 (S-VI), принятой в этот же день, озаглавленной "Программа действий по установлению нового международного экономического порядка", Генеральная Ассамблея заявила, что "необходимо приложить все усилия, с тем чтобы: а) воспрепятствовать попыткам помешать свободному и эффективному осуществлению прав каждого государства на полный и постоянный суверенитет над своими природными ресурсами". Хартия экономических прав и обязанностей государств, принятая Генеральной Ассамблеей в виде резолюции 3281 (XXIX) от 12 декабря 1974 года, в пункте 1 статьи 2 предусматривает, что "Каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью. Пункт 1 статьи 16 этой Хартии гласит:

"Право и обязанность всех государств, индивидуально и коллективно, ликвидировать в качестве необходимого условия для развития колониализм, неоколониализм и вытекающие отсюда экономические и социальные последствия. Государства, которые проводят такую политику принуждения, несут экономическую ответственность перед странами, территориями и народами за возмещение и полную компенсацию использования и сокращения природных и всех других ресурсов этих стран, территорий и народов, а также причиненного этим ресурсам ущерба. Обязанность всех государств — расширять оказание им помощи".

63) Принцип постоянного суверенитета каждого народа над своими богатствами и природными ресурсами, как он следует из практики Организации Объединенных Наций, имеет существенное значение в контексте финансовых возможностей новых независимых государств наследовать государственные долги государства-предшественника, которые могут быть связаны с такими ресурсами (они, например, могут быть определены в качестве обеспечения долга). Таким образом, традиционный вопрос "платежеспособности" должен рассматриваться в современных рамках с учетом фактического финансового положения новых независимых государств (см. пункты 39-50 выше), а также последствий первоочередного права на самоопределение народов и принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над своими богатствами и природными ресурсами.

64) Пытаясь составить основную норму, применимую к правопреемству новых независимых государств в отношении государственных долгов государства-предшественника, Комиссия руководствовалась статьей 55 Устава Организации Объединенных Наций:

"С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:

а) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;

б) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования...".

Стабильность и упорядоченность в отношениях между государствами, которые необходимы для установления между ними мирных и дружеских отношений, не могут быть отделены от принципов равноправия и самоопределения народов, а также от всеобщих усилий современного международного сообщества по созданию условий экономического и социального прогресса и обеспечению решений международных экономических проблем. Государственная практика и труды юристов не дают ясных и последовательных ответов на вопросы судьбы государственных долгов бывших держав-метрополий. Таким образом, Комиссии известно, что составление норм, регулирующих существо данного вопроса, неизбежно подразумевает проведение прогрессивного развития права. Государственная практика демонстрирует сталкивающиеся принципы, решения, основанные на компромиссах в отсутствие явного признания какого-либо принципа и серьезные расхождения во мнениях, которые по-прежнему дают о себе знать через много лет после попытки урегулирования при правопреемстве государств. Тем не менее, справедливо, что во многих случаях государственные долги государства-предшественника метрополии не были переданы новому независимому государству. Комиссия не может не признать определенные реальности современной международной жизни, в частности, тяжелое долговое бремя, отражающееся на финансовом положении многих новых независимых государств. Она также не может при составлении правовых норм, регулирующих правопреемство в отношении государственных долгов в контексте деколонизации, игнорировать правовые последствия основополагающего права народов на самоопределение и принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над своими богатствами и природными ресурсами. Комиссия рассматривала возможность составления основной нормы, предусматривающей переход таких долгов, если зависимая территория фактически получила от них преимущества. Но, как указывается выше (см. пункты 57 и 58 выше), такой критерий, взятый в отдельности, очевидно, трудно применять на практике, и он не обеспечивает стабильного и дружеского разрешения возникающих проблем. Не следует забывать, что рассматриваемый вопрос — правопреемство нового независимого государства в отношении государственных долгов держав-метрополий — существует полностью в контексте деколонизации, где привносятся особые и уникальные соображения, не присутствующие в других видах правопреемства государств. Последнее соображение также предполагает необходимость избегать таких общих выражений, как "справедливая доля", которое оказалось уместным в других видах правопреемства, но которое может вызвать серьезные вопросы толкования и возможность злоупотреблений в контексте деколонизации.

65) Комиссия, в свете всех вышеприведенных соображений, постановила принять в качестве основной нормы — норму о непереходимости государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику. Эта норма содержится в первой части пункта 1 статьи 22, которая гласит: "Никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству...".

Предусмотрев таким образом основную норму о непереходимости, Комиссия, однако, не желает исключать важную возможность соглашения о правопреемстве в отношении государственных долгов, которое действительно и свободно было заключено между государством-предшественником и государством-преемником. Комиссия полностью осознает, что новые независимые государства часто нуждаются в капиталовложениях и что ей не следует формулировать нормы, которые могут не способствовать тому, чтобы государства или международные финансовые организации предоставляли им необходимую помощь. Поэтому вторая часть пункта 1 статьи 22 имеет своей целью следовать духу других положений проекта, которые поощряют регулирование государством-предшественником и государством-преемником вопроса о переходе государственных долгов путем соглашения между ними. Разумеется, необходимо подчеркнуть, что такие соглашения должны действительно заключаться в соответствии со свободным волеизъявлением обеих сторон. С тем чтобы заострить внимание на этом соображении, вторая часть пункта 1 была составлена таким образом, чтобы изложить необходимые условия, на которых должно заключаться такое соглашение. Таким образом, во-первых, долг государства-предшественника должен быть "связан с его деятельностью на территории, затрагиваемой правопреемством государств". Эта формулировка в целом следует формулировке о других, уже принятых статей о правопреемстве в отношении государственной собственности (см., в частности, статью 11, а также статьи 12, 13, 15 и 16). Ее цель, очевидно, заключается в том, чтобы исключить долги государства-предшественника, не имеющие абсолютно никакого отношения к деятельности державы-метрополии в соответствующей зависимой территории. Во-вторых, этот долг государства-предшественника, связанный с деятельностью в соответствующей территории, должен быть связан "с имуществом, правами и интересами, которые переходят к государству-преемнику". Если государство-преемник наследует определенные имущества, права и интересы государства-предшественника, как это предусмотрено в статье 13, то совершенно естественно, что соглашение о правопреемстве в отношении государственных долгов должно учитывать соответствующие обязательства, которые могут сопровождать такое имущество, права и интересы. Таким образом, в этом отношении, статьи 13 и 22 тесно связаны между собой. В то время как использование критерия "фактических преимуществ" в целом избегается, можно обнаружить, что здесь были с пользой отражены некоторые элементы этого критерия. Переход долгов может быть урегулирован путем соглашения, с учетом перехода преимуществ (имущество, права и интересы), с которым связаны эти долги. Данный пункт в целом гласит: "Никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если только соглашение между новым независимым государством и государством-предшественником не предусматривает иное с учетом взаимоотношения между государственным долгом государства-предшественника, возникшим в связи с его деятельностью на территории, затрагиваемой правительством государств, и имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству".

66) Хотя стороны соглашения, предусмотренного в пункте 1, могут свободно согласовать положения, подлежащие включению в это соглашение, Комиссия сочла необходимым предусмотреть гарантийную оговорку для обеспечения того, чтобы такие положения не игнорировали финансовые возможности нового независимого государства в плане наследования долгов государства-предшественника, а также не нарушали принцип постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами 397/. Такая оговорка, которая включена в пункт 2, особенно необходима в случаях соглашения, упомянутого в пункте 1, т.е. соглашения, заключаемого между бывшей державой-метрополией и одной из ее бывших зависимых территорий. В пункте 2 вновь подчеркивается, что соглашение должно быть заключено двумя сторонами на основе равноправия. Таким образом, соглашения, которые имеют своей целью создать "особые" или "привилегированные" связи между государством-предшественником и государством-преемником (часто именуемые "соглашения о передаче"), и которые, по сути дела, навязывают новому независимому государству условия, пагубные для его экономики, не могут рассматриваться как вид соглашений, предусмотренных в пункте 1. В статье предполагается, и пункт 2 имеет своей целью подкрепить это предположение, что переговоры о заключении этих соглашений должны проводиться при полном уважении принципов политического самоопределения и экономической независимости. Отсюда — ясная ссылка на принцип неотъемлемого суверенитета каждого народа над своими естественными богатствами и ресурсами и на основы экономического благосостояния 398/ нового независимого государства. Комиссия уже имела возможность выразить свою позицию по этим вопросам, когда на своей двадцать восьмой сессии она приняла статью 13 о правопреемстве нового независимого государства в отношении государственной собственности государства-предшественника 399/. Также можно отметить, что в данном пункте речь идет не о самом соглашении, а скорее о его положениях и их применении, поскольку вопрос о действительности самого соглашения не является предметом рассматриваемого в настоящее время вопроса. Таким образом, пункт 2 гласит: "Положения соглашения, указанного в предыдущем пункте, не должны наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами, и осуществление этих положений не должно подрывать основы экономического благосостояния нового независимого государства". В том, что касается английского текста, можно отметить, что было найдено уместным использовать слово "should", с тем чтобы указать, что хотя свобода сторон участвовать в переговорах не затрагивается, существуют определенные существенные руководящие принципы. Некоторые члены Комиссии поставили также под вопрос необходимость и уместность включения в этот текст слова "основы".

397/ См. выше пункты 39-50 и 59-63 комментария к настоящей статье.

398/ В этом отношении следует обратить внимание на тот факт, что слово "disequilibria" содержится в статье 60 Договора, учреждающего Сообщество угля и стали (United Nations, Treaty Series, vol. 261, p. 191), и в пункте g статьи 3 Договора о учреждении Европейского экономического сообщества (ibid., vol. 298, p. 16).

399/ См. выше раздел В.1 настоящей главы и пункты 27-33 комментария к статье 13 в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), глава IV, стр. 353-366 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976, том II).

67) Комиссия также хотела бы напомнить определенные решения в отношении других, уже принятых статей проекта, которые оказывают влияние на статью 22. Определение "нового независимого государства" было принято на двадцать восьмой сессии Комиссии в пункте f статьи 3 400/. Так же как и статья 13, эта статья относится к случаям, в которых новое независимое государство образуется из двух или нескольких зависимых территорий. Аналогичным образом, данная статья применяется к случаям, когда зависимая территория становится частью территории иного государства, чем государство, которое несло ответственность за ее международные отношения. Как разъясняется в докладе о работе ее двадцать восьмой сессии 401/, Комиссия сочла более уместным рассматривать этот последний случай правопреемства в контексте случая новых независимых государств, в отличие от проекта статей 1974 года о правопреемстве государств в отношении договоров, который включил этот случай в "правопреемство в отношении части территории" в контексте простой передачи территории. Соединение или объединение бывшей зависимой территории с независимым государством (иным, чем бывшая держава-метрополия) представляет собой одну из форм осуществления права народов на самоопределение, и поэтому по логике, должно быть включено в статью 22, касающуюся новых независимых государств. Наконец, необходимо вспомнить, что в статье 13, касающейся правопреемства в отношении государственной собственности, нет ясного упоминания о судьбе собственности, приобретенной зависимой территорией от своего собственного имени и в осуществление своего собственного права до момента правопреемства государств. Аналогичным образом, Комиссия не сочла необходимым рассматривать очевидные случаи долгов государства-предшественника в отношении зависимой территории, которые по-прежнему подлежат возврату новому независимому государству после правопреемства государств.

68) Некоторые члены Комиссии не смогли поддержать текст статьи 22 и выразили оговорки и сомнения, а один из членов высказал также оговорки и к некоторым пунктам комментария 402/. Один из членов

400/ См. выше, Раздел В.1 настоящей главы.

401/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (А/31/10), Глава IV, пункт 5 вступительного комментария к разделу 2 части I проекта и пункты 4 и 26 комментария к статье 13 (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976, том II).

402/ Один из членов Комиссии возразил против включения пунктов 39-50 настоящего комментария, в частности, на том основании, что они, по его мнению, содержат экономические выводы и анализы, которые не входят в сферу компетенции Комиссии, а также, что эти выводы и анализы в некоторых отношениях являются спорными. Этот член Комиссии считал также важным отметить в связи с пунктом 62 комментария, что ряд государств не согласился с цитируемыми положениями Хартии экономических прав и обязанностей государств и Декларации об установлении нового международного экономического порядка.

предложил альтернативный текст (A/CN.4/L.257) 403/, который в определенной степени был поддержан рядом членов. Было выражено мнение, что предпочтительнее в порядке принципиального вопроса допустить возможность того, чтобы долг государства-предшественника мог перейти к государству-преемнику каким-либо иным образом, нежели по соглашению между этими двумя государствами, даже если в практике государств обычно такой переход осуществляется через соглашения. Такой иной, чем по соглашению, переход по-прежнему будет весьма ограничен главным образом в том порядке, какой изложен в пункте 1 принятого текста, касающегося условий заключения соглашения, и на самом деле, будет стимулировать заключение соглашения между государством-предшественником и государством-преемником. Относительно вопроса о неотъемлемом суверенитете над природными ресурсами было выражено предпочтение использовать терминологию Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, и Международного пакта о гражданских и политических правах. Также было выражено мнение, что текст статьи 22 в принятой формулировке может оказывать сдерживающее воздействие на государства, предоставляющие займы остающимся колониальным территориям. Согласно другому мнению в статье 22 следовало бы изложить ряд правовых норм: основной принцип непреходимости государственных долгов государства-предшественника к новому независимому государству и исключение из этого принципа, основанное на равноправии, пусть даже ограниченное. Положения настоящего пункта 2, таким образом, предусматривают процедуру, которая должна применяться в случае затруднений, то есть по соглашению. Согласно такой точке зрения, основные недостатки статьи заключаются в том, что она не позволяет ни малейшего исключения из основной нормы и что она смешивает принципиальные вопросы с вопросами, касающимися урегулирования споров, отводя последним основное место.

403/ Данный текст гласит:

"Статья 22

Новые независимые государства

1. Никакой долг, согласованный государством-предшественником от имени или в пользу территории, которая стала новым независимым государством, не воспринимается новым независимым государством, если этот долг не относится к собственности, правам и интересам, по отношению к которым новое независимое государство является бенефициаром, и если переходный долг не соответствует выгодам, которые новое независимое государство получило или получает от рассматриваемых собственности, прав и интересов.
2. Любое соглашение, заключенное между предшественником и новым независимым государством об осуществлении принципов, содержащихся в предыдущем пункте, соответствующим образом учитывает постоянный суверенитет нового независимого государства над его природными богатствами и ресурсами в соответствии с международным правом".

69) И наконец один из членов Комиссии предложил (A/CN.4/L.254) упростить норму, закрепленную в статье 22, просто изложив принцип непереходимости любого государственного долга к новому независимому государству, если только оба государства не договариваются об ином 404/.

404/ Этот текст гласит:

"Статья 22

Новые независимые государства

Никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если только соглашение между новым независимым государством и государством-предшественником не предусматривает иное".

ГЛАВА IV

ВОПРОС О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ НЕСКОЛЬКИМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

А. Введение

61. В докладе Комиссии о работе ее двадцать шестой сессии 405/ речь идет о тех обстоятельствах, которые побудили ее предпринять изучение договоров, участником которых является международная организация, и о тех методах, которые она решила применять. Комиссия продолжала работу в этой области на основе ряда резолюций Генеральной Ассамблеи, из числа которых резолюция от 14 декабря 1974 года (пункт 4 раздела I резолюции 3315 (XXIX)), и резолюция от 15 декабря 1975 года (пункт 4, подпункт d резолюции 3495 (XXX)) рекомендовали "продолжить подготовку проекта статей о договорах, заключенных между государствами и международными организациями или между международными организациями". Исходя из этого, Генеральная Ассамблея в пункте 4, подпункт c (ii) своей резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года рекомендует:

"с) продолжить подготовку на первоочередной основе проекта статей о...

i) договорах, заключенных между государствами и международными организациями или между международными организациями;".

62. На своей двадцать шестой сессии 406/ и своей двадцать седьмой сессии 407/ Комиссия приняла положения, которые соответствовали в значительной степени статьям I-I8 Венской конвенции о праве международных договоров 408/. На этой же сессии Комиссия бегло рассмотрела

405/ Ежегодник... 1974, том II (первая часть), стр. 302 фр. текста и след. док. A/9610/Rev.1, глава IV.

406/ Там же, стр. 305 фр. текста и след. док. A/9610/Rev.1, глава IV, раздел B.

407/ Ежегодник... 1975, том II, стр. 181 фр. текста и след. док. A/10010/Rev.1, глава V.

408/ Текст конвенции см. Официальные документы конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, документы конференции (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № F.70.V.5), стр. 309 фр. текста. Далее конвенция будет называться "Венская конвенция".

статьи с I9 по 23, представленные Специальным докладчиком в ее четвертом докладе (A/CN.4/285) 409/ и вновь направила их в Редакционный комитет, не имея времени на повторное их рассмотрение. На основе мнений, высказанных в Комиссии, Специальный докладчик представил в 1976 году пятый доклад (A/CN.4/290), посвященный статьям с I9 по 23, которые явились таким образом объектом новых предложений; но на своей двадцать восьмой сессии за неимением времени Комиссия отказалась от дальнейшего изучения вопроса о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями 410/.

63. В ходе настоящей сессии Комиссия рассмотрела на своих I429-I442-м заседаниях проекты статей с I9 по 38, представленные Специальным докладчиком в его четвертом, пятом и шестом (A/CN.4/298) докладах и направила все эти тексты в Редакционный комитет. На своих I448-м, I451-м, I458-м и I459-м заседаниях Комиссия приняла в первом чтении по докладу Комитета тексты статьи 2, подпункт j пункта I и статей I9, I9 бис, I9 тер, 20, 20 бис, 21, 22, 23, 23 бис, 24, 24 бис, 25, 25 бис, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 и 34.

64. Для информации Генеральной Ассамблеи далее воспроизведен текст всех статей проекта о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, принятых к настоящему времени; за этим текстом следует текст статей с I9 по 34, принятых Комиссией в ходе ее двадцать девятой сессии с комментариями по каждой статье 411/.

65. Статьи, рассмотренные Комиссией в ходе настоящей сессии, касались оговорок, вступления в силу и временного применения, соблюдения, применения и толкования договоров, а также договоров третьих государств и третьих международных организаций. Проблемы, представленные таким образом Комиссии международного права, существенно отличались друг от друга в различных статьях как в том, что касается их природы, так и том, что касается их сложности. Следуя своей практике, выработанной с самого начала, Комиссия старалась следовать, по мере возможности, положениям Венской конвенции, но на этом пути ей встретились как редакционные проблемы, так и проблемы по существу. В том, что касается чисто редакционных вопросов, то некоторые статьи Венской конвенции были воспроизведены без изменений, как например, статьи 26, 28, 31, 32 и 33; другие подверглись лишь незначительной доработке; и наконец, третьи, как например, статья 30, потребовали значительных усилий, с тем чтобы сохранить ясность Венской конвенции. Однако, как и должно было быть, именно фундаментальные проблемы привлекли внимание Комиссии.

409/ Ежегодник... 1975, том II, стр. 27 фр. текста.

410/ Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать восьмой сессии, документ A/31/10, глава VI A, стр. 429 фр. текста.

411/ См. ниже раздел B. Подраздел I включает текст всех положений, принятых к настоящему времени Комиссией. Подраздел 2 включает текст положений, принятых на двадцать девятой сессии с соответствующими комментариями. Комментарии к статьям, принятым на двадцать шестой сессии, см. выше сноску 405/; комментарии к статьям, принятым на двадцать седьмой сессии, см. выше сноску 407/.

66. Сущность этих фундаментальных проблем, которую нетрудно определить, была изложена Комиссией в ее докладе о работе двадцать седьмой сессии 412/; она заключается в противоречии, которое может возникнуть между консенсусом на основе равноправия договаривающихся сторон и различиями, которые существуют между государствами и международными организациями. Имея зачастую целью выработать дополнительные правила, дающие решение в случае отсутствия согласия между сторонами, проект статей, так же как и сама Венская конвенция, должен выработать общие правила для ситуаций, значительно отличающихся от ситуаций, которые интересуют исключительно государства. На деле международные организации отличаются не только от государств, но и разнятся между собой. Юридическое лицо каждой организации, ее функции, полномочия и ее структура различны; это особенно относится к ее компетенции в области заключения договоров; правило, излагаемое в статье 6, напоминая об этом важном факторе, проводит четкую границу, разделяющую международные организации и государства. С другой стороны, хотя число и разнообразие международных соглашений, участниками которых являются одна или несколько международных организаций, продолжает расти, международная практика остается по некоторым основным вопросам таким, как участие международных организаций в открытых многосторонних договорах, весьма ограниченной 413/ или даже по некоторым вопросам таким, как оговорки, сформулированные какой-либо организацией, несуществующей.

412/ Ежегодник... 1975, том II, док. A/10010/Rev.1, глава V, пункт 123 и след. стр. 181 фр. текста.

413/ Практика Организации Объединенных Наций признает в общих чертах существование "групп" или "группировок государств", которые в региональном масштабе могут в ряде случаев выступать как государства. Так, в определении агрессии (в резолюции 3314 (XXIX) в пояснительном примечании к статье I говорится: "...термин "государство"... в включает там, где это уместно, понятие "группы государств". И подобным же образом статья 12 пункт 2 Хартии экономических прав и обязанностей государств (резолюция 3281 (XXIX) гласит: "В отношении группировок, которым соответствующие государства передали или могут передавать определенную компетенцию по вопросам, входящим в сферу действия настоящей Хартии, ее положения должны также применяться к этим группировкам в отношении подобных вопросов в соответствии с обязанностями этих государств в качестве членов подобных группировок". Также можно было бы упомянуть в более конкретном плане статью 3 Соглашения о создании Международного фонда сельскохозяйственного развития (International Legal Materials, 1976, стр. 924), которая гласит: "в) членство может быть предоставлено также любой группировке государств, члены которой наделяют ее полномочиями в областях, входящих в компетенцию фонда и которая способна выполнять все обязательства члена фонда". Фактически, как будет показано ниже, практика постепенного открытия международных конвенций для международных организаций касается главным образом некоторых экономических соглашений, в частности, в области сырья.

67. Это не означает, по крайней мере, по мнению подавляющего большинства членов Комиссии, что следует систематически занимать негативную позицию по вопросу о статусе международных организаций в отношении права договоров или игнорировать их проблемы. Комиссия, напротив, старалась найти сбалансированную позицию, лишив международные организации некоторых льгот, которые Венская конвенция предоставляет государствам и уточнив для организаций некоторые правила, свобода толкования которых была предоставлена исключительно государствам; но, с другой стороны, она сохранила выгодные для международных организаций общие правила консенсуса в тех случаях, когда это было уместным и соответствовало определенным тенденциям современного мира.

68. Именно вопрос об оговорках со статьями I9, I9-бис, I9-тер, 20, 21, 22, 23 привлек основное внимание Комиссии 4I4/. Система, учрежденная Венской конвенцией, и которая, как кажется, соответствует требованиям современного международного общества, может быть квалифицирована как либеральная, поскольку основополагающим ее принципом является принцип свободы оговорок, при этом каждое государство свободно в определенных пределах формулировать оговорки, а другие государства свободны принимать их или делать против них возражения. Перед Комиссией встал вопрос о том, должна ли она в интересах международных организаций предоставить им право пользоваться этой же свободой со всеми вытекающими последствиями, в том что касается принятия и возражений, или же подчинить оговорки, высказанные международными организациями, более строгому правилу, согласно которому для международных организаций допускались бы лишь оговорки, которые ясно разрешаются данным договором. Такой режим, который может рассматриваться как приглашение, адресованное договаривающимся организациям и государствам, определить в каждом отдельном случае режим оговорок, является жестким, поскольку опыт показывает, что вопрос об оговорках часто является щекотливым вопросом, который договаривающиеся стороны предпочитают обходить молчанием; в этом случае общее правило признает лишь оговорки, разрешенные особыми положениями каждого договора, и ведет, фактически, к запрещению оговорок.

69. В своем четвертом докладе 4I5/ Специальный докладчик занял весьма либеральную позицию, распространив на международные организации правила, действительные для государств; свобода формулировать оговорки ограничивалась, помимо специальных положений договора, лишь общим правилом (статья I9, пункт с Венской конвенции), согласно которому оговорка должна быть совместима с объектом и целями договора. Но прения в Комиссии ясно показали, что в очень многих договорах, в которых участвует одна или несколько международных организаций, оговорка, высказываемая международной организацией, противоречит или может противоречить объекту и цели договора; так происходит, в частности, в силу того, что функции, выполняемые международной организацией, в большинстве случаев обуславливают отличие позиций организации от позиции государств.

4I4/ Комиссия не приняла, сделанное одним из ее членов, предложение о пересмотре вопроса о полномочиях (статья 7), с тем чтобы потребовать специальных полномочий, определенно позволяющих делать оговорки в тех случаях, когда для международных организаций речь идет о формулировании оговорок в момент подписания.

4I5/ Ежегодник... 1975, том II, стр. 38 фр. текста.

Если дело обстоит таким образом, не следует ограничиваться для международных организаций лишь оговорками, допускаемыми каждым договором, что, по мнению подавляющего большинства членов Комиссии, излишне жестко 4I6/, но следует установить более гибкий режим, допускающий по условиям Венской конвенции свободу оговорок, когда таковая возможна, и позволяющий лишь оговорки, допускаемые каждым договором в тех случаях, когда это кажется более осторожным.

70. Именно такое решение приняла в конце концов Комиссия, изменив предложения, сделанные в этом плане Специальным докладчиком в его четвертом докладе 4I7/. Комиссия сочла необходимым, чтобы либеральный режим, установленный Венской конвенцией, был сохранен в проекте статей в том, что касается оговорок, сформулированных государствами в общем плане, и в том, что касается оговорок, сформулированных международными организациями только в двух случаях: в договорах между несколькими международными организациями и в случае, когда участие международной организации в договоре между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами не является существенным для объекта и целей договора (пункт 3 статьи I9-бис). В первом случае, когда договор объединит в качестве договаривающихся сторон лишь международные организации, принято считать, что правила консенсуса могут быть распространены на их взаимные отношения. Во втором случае, когда участие организации не является существенным ни для объекта, ни для целей договора, организация может перестать быть договаривающейся стороной, причем договор не становится в этой связи недействительным: нет причин в данном случае препятствовать международной организации сократить свои обязательства путем высказывания оговорки. В действительности, в этом втором случае имеется в виду гипотеза многостороннего договора, относительно открытого для государств и допускающего на правах, аналогичных правам государств, присоединение некоторых международных организаций.

71. Позиция Комиссии по вопросу о формулировании оговорок влечет за собой некоторую доработку положений Венской конвенции относительно принятия оговорок и возражений против них 4I8/. Речь шла не только о редакционных проблемах, но и о нескольких проблемах по существу.

4I6/ Это решение лежит в основе проекта статей, представленного г-ном Н.Ушаковым, см. ниже, сноска 435/.

4I7/ Ежегодник... I975, том II, стр. 39 фр. текста и след.

4I8/ Беглое чтение положений Венской конвенции позволяет констатировать, что оговорки, определенно допускаемые договором, не требуют какого-либо последующего принятия; договор не предусматривает такого принятия (пункт I статьи 20). Иногда из этого делается вывод, что в этом случае невозможно высказывать возражение против оговорок, поскольку возражения, по-видимому, могут рассматриваться наравне с принятием. Но этот вывод несколько поспешен. Когда одно государство формулирует оговорку, которая, по его мнению, допускается договором, оно может столкнуться с позицией другого договаривающегося государства, которое считает, что оговорка в том виде, в котором она была сформулирована, не может быть допущена договором; аналогичная ситуация может возникнуть по поводу неразрешенной оговорки. Если речь не идет о "возражении" как таковом, то эта "оппозиция" может привести к тем же последствиям, что и "возражение". См. ниже комментарий к статье I9-тер.

72. Учитывая достаточно ограничительную позицию, занятую Комиссией в том, что касается возможности для организации формулировать оговорки, можно задаться вопросом, следует ли распространить позицию, занятую в отношении организаций, на государства; в договорах, где международная организация может формулировать лишь допускаемые оговорки, договаривающиеся государства также могли бы высказывать лишь допускаемые оговорки. Специальный докладчик в своем пятом докладе (пункт 1 статьи I9 бис) высказался в пользу такого решения 4I9/. Но после некоторого размышления представляется более соответствующим духу Венской конвенции сохранить в принципе свободу за государствами, которая во многих случаях может не существовать, поскольку ее осуществление будет противоречить объекту и целям договора (пункт 1с статьи I9 бис).

73. С другой стороны, можно задаться вопросом, следует ли также сохранять либеральный режим возражений, установленный Венской конвенцией. Согласно Конвенции, любая оговорка, высказанная договаривающимся государством, может вызывать возражения со стороны другого договаривающегося государства. Сохранение правил Венской конвенции, выгодных государствам, в тех случаях, когда речь идет о возражении против оговорки, сформулированной государством или организацией, не может быть поставлено под сомнение. Но из этого не вытекает, что это справедливо и в отношении возражений, сделанных международными организациями. В договоре между несколькими международными организациями свобода делать возражения может идти наравне со свободой формулировать оговорки. Но в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами оказалось трудным безоговорочно признать за организациями право делать возражения. Комиссия таким образом различала два случая. Если участие организации не является существенным для объекта и целей договора, то она пользуется правом делать возражения, так же как и правом формулировать оговорку. В других случаях она не имеет права делать возражения против оговорки, если только такая возможность ей определенно не предоставлена или не является необходимым следствием задач, возложенных договором на эту организацию. Таким образом в этом последнем случае принималось во внимание различие между государством и организацией. Организация без определенного разрешения имеет возможность делать возражение только, если договор предоставляет ей такую возможность и если только эта возможность является необходимым следствием задач, которые возложены на нее договором. Таким образом признается тот факт, что функции организации могут предоставить ей возможности, которые статус договаривающейся стороны ей не предоставляет. Специальная новая, по сравнению с Венской конвенцией, статья I9-тер объединила положения, касающиеся высказывания возражений.

74. Другие правила Венской конвенции, касающиеся юридических последствий оговорок и возражений против оговорок, снятия оговорок и возражений против оговорок и процедуры, связанной с оговорками, подверглись лишь редакционным изменениям.

75. Статьи Венской конвенции, касающиеся вступления в силу временного применения, соблюдения, применения и толкования договоров, были использованы применительно к договорам, которые являются объектом настоящего проекта статей, не вызвав при этом проблем по существу. Исключением явилась лишь статья 27. И напротив, вопрос о третьих государствах и третьих организациях явился одним из наиболее сложных вопросов, и Комиссия после первого рассмотрения всех статей, касающихся этого вопроса, смогла в отведенное время принять лишь первую и наиболее простую из всех статью.

В. Проект статей о договорах между государствами и
международными организациями или между
международными организациями

76. Текст статей 1-4, 6 420/-I9, I9-бис, I9-тер, 20, 20-бис, 2I-23, 23-бис, 24, 24-бис, 25, 25-бис и 26-34, принятых Комиссией на своей двадцать шестой и двадцать седьмой сессиях и на текущей сессии, а также текст статей I9, I9-бис, I9-тер, 20, 20-бис, 2I-23, 23-бис, 24, 24-бис, 25, 25-бис, 26-34 и подпункта j пункта 1 статьи 2 и комментарии к ним, принятые Комиссией на текущей сессии, воспроизводятся ниже для сведения Генеральной Ассамблеи.

1. Текст всех статей проекта, принятых до настоящего
времени Комиссией

ЧАСТЬ I

ВВЕДЕНИЕ

Статья I

Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются:

- а) к договорам между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, и
- б) к договорам между международными организациями.

Статья 2

Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

- а) "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
 - 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;
- б) "ратификация" означает имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора;

420/ Проект не содержит соответствующие положения статьи 5 Венской конвенции.

б-бис) "акт официального подтверждения" означает международный акт, который соответствует акту ратификации государством и посредством которого международная организация выражает в международном плане свое согласие на обязательность для нее договора;

б-тер) "принятие", "утверждение" и "присоединение" означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство или международная организация выражают в международном плане свое согласие на обязательность для них договора;

с) "полномочия" означают документ, который исходит от компетентного органа государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях ведения переговоров, принятия текста договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или в целях установления его аутентичности, выражения согласия этого государства на обязательность для него такого договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к такому договору;

с-бис) "специальные полномочия" означают документ, который исходит от компетентного органа международной организации и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять эту организацию в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, для уведомления о согласии этой организации на обязательность для нее договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к договору;

д) "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 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;

е) "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;

ф) "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;

g) "участник" означает государство или международную организацию, которое (которая) согласилось (согласилась) на обязательность для него (нее) договора и для которого (которой) договор находится в силе;

...

i) "международная организация" означает межправительственную организацию.

j) "правила организации" означает, в частности, учредительные акты организации и соответствующие решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

2. Положения пункта I, касающиеся употребления терминов в настоящих статьях, не затрагивают употреблений этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства или в рамках правил любой международной организации.

Статья 3

Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей

Тот факт, что настоящие статьи не применяются

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 договорам, 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 международным соглашениям не в письменной форме, заключенным между одним или несколькими государствами и одной или несколькими 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;

с) применения настоящих статей к отношениям государств и международных организаций или международных организаций между собой, когда эти отношения регулируются международными соглашениями, участниками которых также являются другие образования.

Статья 4

Настоящие статьи не имеют обратной силы

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 в силу международного права, независимо от настоящих статей, последние применяются только к договорам такого рода после вступления в силу настоящих статей в отношении этих государств и этих международных организаций.

ЧАСТЬ II

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ

Раздел 1. Заключение договоров

Статья 6

Правоспособность международных организаций заключать договоры

Правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется соответствующими правилами каждой организации.

Статья 7

Полномочия и специальные полномочия

1. Лицо считается представляющим государство либо в целях принятия текста договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или установления его аутентичности, либо в целях выражения согласия государства на обязательность для него договора, если:

а) оно предъявит соответствующие полномочия; или

б) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее государство для этих целей без предъявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими свое государство:

а) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел – в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями;

б) главы делегаций государств на международной конференции – в целях принятия текста договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями;

с) главы делегаций государств в органе международной организации – в целях принятия текста договора между одним или несколькими государствами и этой организацией;

д) главы постоянных представительств при международной организации – в целях принятия текста договора между одним или несколькими государствами и этой организацией;

е) главы постоянных представительств при международной организации – в целях подписания или подписания *ad referendum* договора между одним или несколькими государствами и этой организацией, если из практики или из иных обстоятельств явствует, что главы постоянных представительств рассматриваются как представляющие свои государства для этих целей без предъявления полномочий.

3. Лицо считается представляющим международную организацию в целях принятия текста договора или установления его аутентичности, если:

а) оно предъявит соответствующие специальные полномочия; или

б) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее эту организацию для этих целей без предъявления специальных полномочий.

4. Лицо считается представляющим международную организацию в целях уведомления о согласии этой организации на обязательность для нее договора, если:

а) оно предъявит соответствующие специальные полномочия; или

б) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее эту организацию для этой цели без предъявления специальных полномочий.

Статья 8

Последующее подтверждение акта, совершенного без уполномочия

Акт, относящийся к заключению договора, совершенный лицом, которое не может на основании статьи 7 считаться уполномоченным представлять государство или международную организацию с этой целью, не имеет юридического значения, если он впоследствии не подтвержден данным государством или данной организацией.

Статья 9

Принятие текста

1. Текст договора принимается по согласию всех участвующих в его составлении, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 2.

2. Текст договора между государствами и одной или несколькими международными организациями принимается на международной конференции, в которой участвуют одна или несколько международных организаций, путем голосования за него двух третей участников, присутствующих и участвующих в голосовании, если тем же большинством участники не решили применить иное правило.

Статья 10

Установление аутентичности текста

1. Текст договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями становится аутентичным и окончательным:

а) в результате применения такой процедуры, какая может быть предусмотрена в этом тексте или согласована между государствами и международными организациями, участвующими в его составлении; или

б) при отсутствии такой процедуры — путем подписания, *ad referendum* или парафирования представителями этих государств и этих международных организаций текста такого договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

2. Текст договора между международными организациями становится аутентичным и окончательным:

а) в результате применения такой процедуры, какая может быть предусмотрена в этом тексте или согласована между международными организациями, участвующими в переговорах о его заключении; или

б) при отсутствии такой процедуры - путем подписания, подписания *ad referendum* или парафирования представителями этих международных организаций текста такого договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

Статья 11

Способы выражения согласия на обязательность договора

1. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями может быть выражено подписанием такого договора, обменом документами, образующими этот договор, ратификацией такого договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, актом официального подтверждения, принятием договора, его утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились.

Статья 12

Подписание как способ установления согласия на обязательность договора

1. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается путем подписания такого договора представителем этого государства, если:

а) договор предусматривает, что подписание имеет такую силу;

б) участники переговоров договорились о том, что подписание должно иметь такую силу; или

в) намерение государства придать подписанию такую силу вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора устанавливается путем подписания договора представителем этой организации, если:

а) договор предусматривает, что подписание имеет такую силу; или

б) намерение этой организации придать подписанию такую силу вытекает из специальных полномочий ее представителя или было установлено во время переговоров.

3. Для целей пунктов 1 и 2;

а) парафирование текста означает подписание договора в том случае, если установлено, что участники переговоров так условились;

б) подписание *ad referendum* представителем государства или международной организации, если оно подтверждено этим государством или этой организацией, означает окончательное подписание договора.

Статья I3

Обмен документами, образующими договор, как способ установления согласия на обязательность договора

1. Согласие государств или международных организаций на обязательность для них договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, состоящего из документов, которыми они обмениваются, устанавливается посредством этого обмена, если:

а) эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или

б) эти государства и эти организации договорились о том, что обмен документами должен иметь такую силу.

2. Согласие международных организаций на обязательность для них договора между международными организациями, состоящего из документов, которыми они обмениваются, устанавливается посредством этого обмена, если:

а) эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или

б) эти организации договорились о том, что обмен документами должен иметь такую силу.

Статья I4

Ратификация, акт официального подтверждения, принятие или утверждение как способы установления согласия на обязательность договора

1. Согласие государств на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается ратификацией, если:

а) такой договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией;

б) участники переговоров договорились о необходимости ратификации;

с) представитель этого государства подписал такой договор под условием ратификации; или

д) намерение этого государства подписать такой договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора устанавливается актом официального подтверждения, если:

а) договор предусматривает, что такое согласие выражается актом официального подтверждения;

б) участники переговоров договорились о необходимости акта официального подтверждения;

с) представитель этой организации подписал договор под условием акта официального подтверждения; или

д) намерение этой организации подписать договор под условием акта официального подтверждения вытекает из специальных полномочий ее представителя или было выражено во время переговоров.

3. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, а также согласие международной организации на обязательность для нее договора устанавливаются принятием или утверждением на условиях, подобных тем, которые применяются к ратификации или к акту официального подтверждения.

Статья 15

Присоединение как способ установления согласия на обязательность договора

1. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается присоединением, если:

а) такой договор предусматривает, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения;

б) участники переговоров договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения; или

с) все участники впоследствии договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством путем присоединения.

2. Согласие организации на обязательность для нее договора устанавливается присоединением, если:

а) договор предусматривает, что такое согласие может быть выражено этой организацией путем присоединения;

б) участники переговоров договорились, что такое согласие может быть дано этой организацией путем присоединения; или

с) все участники впоследствии договорились, что такое согласие может быть дано этой организацией путем присоединения.

Статья 16

Обмен ратификационными грамотами и документами об официальном подтверждении, принятии, утверждении или присоединении, депонирование таких грамот и документов или уведомление о них

1. Если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты, документы об официальном подтверждении, принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства или международной организации на обязательность для него (нее) договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями с момента:

а) обмена ими между договаривающимися государствами и международными организациями;

б) депонирования у депозитария; или

с) уведомления о них договаривающихся государств и международных организаций или депозитария, если так условились.

2. Если договором не предусмотрено иное, документы об официальном подтверждении, принятии, утверждении или присоединении означают согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями с момента:

а) обмена ими между договаривающимися международными организациями;

б) депонирования у депозитария, или

с) уведомления о них договаривающихся международных организаций или депозитария, если так условились.

Статья 17

Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

1. Без ущерба для статей [19-23] согласие государства или международной организации на обязательность для него (нее) части договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями имеет силу лишь в том случае, если это допускается таким договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства или международные организации.

2. Без ущерба для статей [19-23] согласие международной организации на обязательность для нее части договора между международными организациями имеет силу лишь в том случае, если это допускается таким договором или если с этим согласны другие договаривающиеся международные организации.

3. Согласие государства или международной организации на обязательность для него (нее) договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, который допускает выбор между различными положениями, имеет силу лишь в том случае, если ясно указано, к какому из этих положений согласие относится.

4. Согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями, который допускает выбор между различными положениями, имеет силу лишь в том случае, если ясно указано, к какому из этих положений согласие относится.

Статья 18

Обязанность не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу

1. Государство или международная организация обязано (обязана) воздерживаться от действий, которые лишили бы договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями его объекта и цели, если:

а) это государство или эта организация подписало (подписала) такой договор или обменялось (обменялась) документами, образующими такой договор, под условием ратификации, акта официального подтверждения, принятия или утверждения до тех пор, пока это государство или эта организация не выразило (выразила) ясно своего намерения не стать участником этого договора; или

б) это государство или эта организация выразило (выразила) свое согласие на обязательность для них такого договора до вступления этого договора в силу и при условии, что такое вступление в силу не будет чрезмерно задерживаться.

2. Международная организация обязана воздерживаться от действий, которые лишили бы договор между международными организациями его объекта и цели, если:

а) она подписала такой договор или обменялась документами, образующими такой договор, под условием акта официального подтверждения, принятия или утверждения до тех пор, пока она не выразит ясно своего намерения не стать участником этого договора; или

б) она выразила свое согласие на обязательность для нее такого договора до вступления договора в силу и при условии, что такое вступление в силу не будет чрезмерно задерживаться.

Раздел 2. Оговорки

Статья I9

Формулирование оговорок в случае договоров между несколькими международными организациями

Международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

- а) данная оговорка запрещается договором;
- б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или
- с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов а и б, - оговорка не совместима с объектом и целями договора.

Статья I9-бис

Формулирование оговорок государствами и международными организациями в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами

1. Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

- а) данная оговорка запрещается договором;
- б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или
- с) в случаях, как не подпадающих под действие пунктов а и б, - оговорка не совместима с объектом и целями договора.

2. Когда участие международной организации является существенным для объекта и целей договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, то указанная международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии и утверждении такого договора или присоединении к нему, формулировать оговорку, если эта оговорка определено допускается договором или если иным образом достигнута договоренность, что эта оговорка допускается.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущего пункта, международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии, утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

а) данная оговорка запрещается договором;

б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов а и б, - оговорка не совместима с объектом и целями договора.

Статья 19-тер

Возражения против оговорок

1. В случае договора между несколькими международными организациями, международная организация может сделать возражение против оговорки.

2. Государство может сделать возражение против оговорки, подпадающей под действие пунктов 1 и 3 статьи 19-бис.

3. В случае договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, международная организация может сделать возражение против оговорки какого-либо государства или другой организации:

а) если возможность делать возражения ей определено предоставлена договором или является необходимым следствием задач, возложенных на эту организацию договором; или

б) если участие этой организации в договоре не является существенным для объекта и целей договора.

Статья 20

Принятие оговорок в случае договоров между несколькими международными организациями

1. Оговорка, которая определено допускается договором между несколькими международными организациями, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися организациями, если только договор не предусматривает такого принятия.

2. Если из объекта и целей договора между несколькими международными организациями явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка требует принятия ее всеми участниками.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор между несколькими международными организациями не предусматривает иное:

а) принятие оговорки другой договаривающейся организацией делает организацию, сформулировавшую оговорку, участником этого договора по отношению к этой другой организации, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для этих организаций;

б) возражение другой договаривающейся организации против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между организацией, возразившей против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку, если возразившая против оговорки организация определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие международной организации на обязательность для нее договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одна из других договаривающихся организаций примет эту оговорку.

4. Для целей пунктов 2 и 3 и если договор между несколькими международными организациями не предусматривает иное, оговорка считается принятой международной организацией, если она не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как она была уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда она выразила свое согласие на обязательность для нее договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Статья 20-бис

Принятие оговорок в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами

1. Оговорка, которая определенно допускается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями, или между международными организациями и одним или несколькими государствами, или допускается каким-либо иным образом, не требует, если только это не предусматривается договором, какого-либо последующего принятия договаривающимся государством или государствами или договаривающейся организацией или организациями.

2. Если из объекта и целей договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка, сформулированная государством или международной организацией, требует принятия ее всеми участниками.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами не предусматривает иное:

а) принятие оговорки договаривающимся государством или договаривающейся организацией делает государство или организацию, сформулировавшего/сформулировавшую оговорку участником договора по отношению к государству или организации, принявшему/принявшей оговорку, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для указанных государства и организации или для указанных двух государств и для двух указанных организаций;

б) возражение договаривающегося государства или договаривающейся организации против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку,

между государством, возражающим против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку,

между организацией, возражающей против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, или

между организацией, возражающей против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку,

если только возражающее против оговорки государство или возражающая против оговорки организация определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие государства или организации на обязательность для него/нее договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере один из других договаривающихся государств или организаций, примет эту оговорку.

4. Поскольку это касается пунктов 2 и 3 и если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой договаривающимся - государством или организацией - если он не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесечного периода после того, как он был уведомлен о такой оговорке, или до той даты, когда он выразил свое согласие на обязательность для него договора в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Статья 21

Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 19-тер, 20 и 23 в случае договоров между несколькими международными организациями или в соответствии со статьями 19-бис, 19-тер, 20-бис и 23-бис в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами:

а) изменяет для сделавшего оговорку участника в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится эта оговорка в пределах сферы действия оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшими оговорку участником.

2. Оговорка не изменяет положений договора для других участников договора в их отношениях между собой.

3. Если возражающий против оговорки участник не возражал против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку участником, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя участниками в пределах сферы действия такой оговорки.

Статья 22

Снятие оговорок и возражений против оговорок

1. Если договор между несколькими международными организациями, между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время, и для ее снятия не требуется согласия государства или международной организации, принявшего/принявшей оговорку.

2. Если договор, указанный в пункте 1, не предусматривает иное, то возражение против оговорки может быть снято в любое время.

3. Если иное не предусматривается договором между несколькими международными организациями или не было иным образом обусловлено:

а) снятие оговорки вступает в силу в отношении другой договаривающейся организации только после получения этой организацией уведомления об этом снятии;

б) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения международной организацией, сформулировавшей оговорку, уведомления об этом снятии.

4. Если иное не предусматривается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, или не было иным образом обусловлено:

а) снятие оговорки вступает в силу в отношении договаривающегося государства или договаривающейся организации только после получения этим государством или этой организацией уведомления об этом снятии;

б) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством или международной организацией, сформулировавшей оговорку, уведомления об этом снятии.

Статья 23

Процедура, касающаяся оговорок, в договорах между несколькими международными организациями

1. В случае договора между несколькими международными организациями, оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся организаций и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

2. Если оговорка сделана при подписании договора между несколькими международными организациями, подлежащего официальному подтверждению, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшей оговорку организацией при выражении ею своего согласия на обязательность для нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражение против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Статья 23-бис

Процедура, касающаяся оговорок, в договорах между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами

1. В случае договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора.
2. Если оговорка сделана государством при подписании указанного в пункте 1 договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению или если оговорка сделана международной организацией при подписании указанного в пункте 1 договора, подлежащего официальному подтверждению, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим/сделавшей оговорку государством или международной организацией при выражении им/ее своего согласия на обязательность для него/нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.
3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.
4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Раздел 3. Вступление в силу договоров и их временное применение

Статья 24

Вступление в силу договоров между международными организациями

1. Договор между международными организациями вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах международными организациями.
2. При отсутствии такого положения или договоренности договор между международными организациями вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах организаций на обязательность для них договора.

3. Если согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этой организации в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора между международными организациями, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия международных организаций на обязательность для них договора, порядок или дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария и прочие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Статья 24-бис

Вступление в силу договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями

1. Договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государством или государствами и международной организацией или международными организациями.

2. При отсутствии такого положения или договоренности договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств и международных организаций на обязательность для них договора.

3. Если согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается в какую-либо дату после вступления этого договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства или для этой организации в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия государства или государств и международной организации или международных организаций на обязательность для них договора, порядок или дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария, а также другие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Статья 25

Временное применение договоров между международными организациями

1. Договор или часть договора между международными организациями применяются временно до вступления договора в силу, если:

а) это предусмотрено самим договором; или

б) участвовавшие в переговорах международные организации договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах международные организации не договорились об ином, временное применение договора или части договора между международными организациями в отношении международной организации прекращается, если эта организация уведомит другие международные организации, между которыми временно применялся договор, о своем намерении не стать участником договора.

Статья 25-бис

Временное применение договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями

1. Договор или часть договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями применяется временно до вступления договора в силу, если:

а) это предусмотрено самим договором; или

б) участвовавшие в переговорах государство или государства и международная организация или международные организации договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государство или государства, международная организация или международные организации не договорились об ином:

а) временное применение этого договора или части этого договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, международную организацию или международные организации, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора;

б) временное применение этого договора или части этого договора в отношении международной организации прекращается, если эта организация уведомляет другие международные организации, государство или государства, между которыми временно применяется этот договор, о своем намерении не стать участником договора.

ЧАСТЬ III

СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ

Раздел I. Соблюдение договоров

Статья 26

Pacta sunt servanda

Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Статья 27

Внутреннее право государства и правила международной организации и соблюдение договоров

1. Государство-участник договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им этого договора.

2. Международная организация-участница договора не может ссылаться на правила данной организации в качестве оправдания для невыполнения этого договора, если только исполнение указанного договора в соответствии с намерением сторон не подчинено осуществлению функций и полномочий данной организации.

3. Предыдущие пункты действуют без ущерба для статьи 46

Раздел 2. Применение договоров

Статья 28

Договоры не имеют обратной силы

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты.

Статья 29

Территориальная сфера действия договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями обязателен для каждого государства-участника в отношении всей его территории.

Статья 30

Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу

1. Права и обязанности государств и международных организаций-участников последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, определяются в соответствии с ниже-следующими пунктами.

2. Если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора.

3. Если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего не прекращено /или не приостановлено в соответствии со статьей 597, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора.

4. Если не все участники предыдущего договора являются участниками последующего договора:

а) в отношениях между двумя государствами, между двумя международными организациями или между государством и международной организацией, участниками обоих договоров, применяется то же правило, что и в пункте 3;

б) в отношениях между государством-участником обоих договоров и государством-участником только одного из договоров, в отношениях между государством-участником обоих договоров и международной организацией-участницей только одного из договоров, в отношениях между международной организацией-участницей обоих договоров и международной организацией-участницей только одного из договоров, а также в отношениях между международной организацией-участницей обоих договоров и государством-участником только одного из договоров, договор, который связывает обоих соответствующих участников, регулирует их взаимные права и обязанности.

5. Пункт 4 применяется без ущерба для статьи 41 для любого вопроса о прекращении или приостановлении действия договора в соответствии со статьей 60, или для любого вопроса об ответственности государства или международной организации, которая может возникнуть в результате заключения или применения договора, положения которого несовместимы с обязательствами указанного государства или указанной международной организации в отношении какого-либо государства или какой-либо международной организации, не являющегося/не являющейся участником данного договора, по иному договору.

6. Предыдущие пункты применяются без ущерба для статьи 103 Устава Организации Объединенных Наций.

Раздел 3. Толкование договоров

Статья 31.

Общее правило толкования

1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения:

а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются:

а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение.

Статья 32

Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31:

- а) оставляет значение двусмысленным или неясным; или
- б) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными.

Статья 33

Толкование договоров, аутентичность текста которых была установлена на двух или нескольких языках

1. Если аутентичность текста договора была установлена на двух или нескольких языках, его текст на каждом языке имеет одинаковую силу, если договором не предусматривается или участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст.

2. Вариант договора на языке, ином, чем те, на которых была установлена аутентичность текста, считается аутентичным только в том случае, если это предусмотрено договором или если об этом условились участники договора.

3. Предполагается, что термины договора имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте.

4. За исключением того случая, когда в соответствии с пунктом 1 преимущественную силу имеет какой-либо один определенный текст, если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений, которое не устраняется применением статей 31 и 32, принимается то значение, которое, с учетом объекта и целей договора, лучше всего согласовывает эти тексты.

Раздел 4. Договоры и третьи государства или третьи международные организации

Статья 34

Общее правило, касающееся третьих государств или третьих международных организаций

1. Договор между международными организациями не создает обязательств или прав для третьего государства или третьей организации без согласия этого государства или этой организации.

2. Договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не создает обязательств или прав для третьего государства или для третьей организации без согласия этого государства или этой организации.

2. Текст статей 19, 19 бис, 19 тер, 20, 20 бис, 21-23, 23 бис, 24, 24 бис, 25, 25 бис и 26-34, а также подпункт j пункта 1 статьи 2 и комментарии к ним, принятые Комиссией на текущей сессии.

ЧАСТЬ II

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ

. . .

Раздел 2. Оговорки

Статья 19

Формулирование оговорок в случае договоров между несколькими международными организациями 421/

Международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

- а) данная оговорка запрещается договором;
- б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или
- с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов a и b оговорка не совместима с объектом и целями договора.

Комментарий

1) В проекте статей в целом излагаются различные правила формулирования оговорок международными организациями в зависимости от того, относятся ли они к договорам между международными организациями, к договорам между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами; первый случай является предметом проекта статьи 19, а второй - проекта статьи 19 бис.

421/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 19.

Формулирование оговорок

Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

- а) данная оговорка запрещается договором;
- б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

2) Вариант решения, принятый в статье I9, является простым, поскольку оно переносит в договоры между несколькими международными организациями вариант решения, принятый в Венской конвенции в отношении договоров между государствами. Это распространение норм Венской конвенции полностью оправдано в данном случае, поскольку, несмотря на свои различия международные организации ставятся на равную основу в предусматриваемом договорном механизме. Необходимо только отметить, что на деле многие договоры, заключенные между международными организациями, будут подпадать под запрещение, содержащееся в пункте с, возможно, более часто, чем в случае государств. Действительно, некоторое число договоров, заключенных между международными организациями, включают в себя обязательства, которые по своему предмету и цели представляют собой сбалансированное целое, которое может быть нарушено оговоркой. С другой стороны, отмечалось, что внутренняя процедура, которая дает возможность организации брать на себя на законном основании и окончательно обязательства, обычно подразумевает вмешательство органа, состоящего из представителей государств-членов этой организации, и именно на этом основании возможность для международной организации формулировать оговорки даже на стадии официального подтверждения обеспечивает для государств-членов этой организации существенные гарантии в отношении обязательств, которые были подписаны в спешном порядке.

3) Это замечание имеет настолько большое значение, что по утверждениям некоторых членов Комиссии система оговорок, создаваемая в соответствии со статьей I9, должна быть распространена на случай договоров между двумя международными организациями. В данном случае возникает вопрос о том, может ли механизм оговорок функционировать в целом в случае двусторонних договоров. Хотя текст Венской конвенции официально не исключает такой возможности 422/, комментарии Комиссии за 1966 год не оставляют никаких сомнений; Комиссия рассматривала оговорки к двусторонним договорам как выходящие за пределы технического механизма оговорок и ведущие к внесению предложения о возобновлении переговоров 423/. Комиссия не изъявила желания начать прения по этому вопросу,

421/ (продолжение)

с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов a и b - оговорка несовместима с объектом и целями договора".

422/ Официальные документы Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, (вторая сессия). Предварительные краткие отчеты о пленарных заседаниях и о заседаниях Комиссии полного состава (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером: F.70.V.6), р. 30. 10-е пленарное заседание, состоявшееся 29 апреля 1969 года, пункт 23. Председатель Редакционного комитета заявил, что исключение ссылки на многосторонние договоры в проекте статей Комиссии об оговорках не наносит ущерба вопросу об оговорках в отношении двусторонних договоров.

423/ Ежегодник... 1966 г., т. II, стр. 221 франц. текста. Венская конференция исключила ссылку на многосторонние договоры из раздела проекта статей Комиссии, озаглавленного "Оговорки к многосторонним договорам".

хотя большинство ее членов считали, что режим оговорок нельзя распространить на двусторонние договоры без нарушения понятия "оговорки". Однако, если тексты проектов статей I9 и I9-бис рассматривать в целом, то на деле они все же ссылаются на многосторонние договоры 424/.

4) Комиссия также обсудила вопрос о практических последствиях этой статьи. Исходя из замечания о том, что механизм оговорок, разработанный Венской конвенцией, в основном относится к открытым многосторонним договорам, члены Комиссии выразили сомнение относительно вероятности реализации возможности формулирования оговорок, предусматриваемых в статье I9. В ответ на это было сказано, что в положениях Венской конвенции о формулировании оговорок не упоминается общий многосторонний характер договоров. Более того, поскольку международные организации состоят из групп государств, которые иногда являются весьма большими, то невозможно измерить "общий" характер договора между международными организациями в соответствии с теми же стандартами, которые применяются к договорам между государствами. Очень легко представить договор между тремя или четырьмя международными организациями, открытый для некоторых других международных организаций. Например, три международные организации могут заключить между собой соглашение с целью стандартизации своих изданий или унификации определенных положений правил о персонале, поскольку их штаб-квартиры находятся в одном и том же городе; или несколько международных банков, имеющих статус международных организаций, могут заключить соглашения об обмене определенной информацией или о проведении одинаковой политики в отношении некоторых аспектов своей деятельности; или, например, международные организации, которые, по меньшей мере частично занимаются научно-исследовательской деятельностью, могут заключить соглашение об обмене информацией, с тем чтобы избежать дублирование в своих программах, т.е. для обобщения определенных результатов ("информационный банк"). Поскольку в настоящее время для международных организаций открыты большие возможности в области экономики, финансирования, технической помощи, технологии и научных исследований, такие соглашения неизбежно являются желательными и совершенно возможными. Они могут быть открыты для других организаций, и возможность для других организаций присоединиться к таким соглашениям с некоторыми оговорками, которые не противоречат

424/ Это относится, несомненно, к вариантам перевода статьи 19 био на всех языках. Французский вариант перевода статьи I9, которая имеет в виду договоры между "несколькими организациями", охватывает как договоры между двумя организациями, так и договоры между несколькими организациями; однако английский вариант, в котором имеются в виду договоры "между несколькими организациями", ссылается только на договоры между более чем двумя организациями.

объекту и целям договора, будут представлять собой первый шаг в направлении рационализации и перегруппировки усилий, которые, как часто можно наблюдать, являются весьма разобщенными 425/.

5) Поэтому статья 19 не представляется ни необычной, ни излишней для подавляющего большинства членов Комиссии. Однако представляется, что эти соображения не относятся в полной мере к одному из членов Комиссии, который заявил, что в отношении этих категорий договоров разрешаются только оговорки, четко предусмотренные договором 426/.

425/ Ссылки на тексты, опубликованные под эгидой ЮНКТАД в документе, озаглавленном "Coopération et intégration économique entre pays en développement" (TD/B/609/Add.1 (Vol. I, II, III, IV, V, 24 Août 1976), свидетельствуют о том, что весьма большое число упоминаемых международных экономических организаций обладают "международной правосубъектностью" и им иногда ясно разрешено или даже предложено вступать в соглашения с другими международными организациями для целей сотрудничества или для оперативных целей. См., например: для Межамериканского банка развития (op. cit., vol. I. p. 16), статья 2, раздел 2, "Acuerdos de colaboración sobre asistencia técnica" для латиноамериканской экономической системы (loc. cit. п. 33 и след.), статьи 2, 15, пункты 15, 31, 8 для Сообщества стран Карибского региона (loc. cit. п. 155), пункты 1 и 3 статьи 20 и для связанного с этим сообществом Общего рынка стран Карибского региона (loc. cit. п. 194), статьи 63 и 70 для Банка развития стран Карибского региона п. 212) пункты 2 и 27e) статьи 2 и пункт 2 статьи 48; для Африканского банка развития (op. cit. vol. III, p. 26) статья 30; для Экономического сообщества Западной Африки (op. cit., vol. III, p. 115) статья 2; для Исламского банка развития (op. cit., vol. V) пункт 2 (v) статьи 29; для Арабского банка экономического развития в Африке (op. cit., vol. V, p. 54) статьи 3 и 53; для Азиатского банка развития (op. cit., vol. V) статья 2 (v).

426/ Пункт 1 статьи 19, предложенный этим членом Комиссии, гласит: "Международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, если данная оговорка определенно допускается этим договором или если иным образом достигнута договоренность, что данная оговорка допускается".

Статья 19 бис

Формулирование оговорок государствами и международными организациями в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами 427/

1. Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

а) данная оговорка запрещается договором;

б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

с) в случаях, как не подпадающих под действие пунктов а и б, оговорка не совместима с объектом и целями договора.

2. Когда участие международной организации является существенным для объекта и целей договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, то указанная международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии и утверждении такого договора или присоединении к нему формулировать оговорку, если эта оговорка определенно допускается договором или если иным образом достигнута договоренность, что эта оговорка допускается.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущего пункта, международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии, утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

427/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 19.

Формулирование оговорок

Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

1) Следует сделать предварительное замечание относительно терминологии. Вместо определения этой категории договоров выражением "договоры между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, которое обычно используется в настоящем проекте статей, в статьях, касающихся оговорок, Комиссия использовала более сложное выражение "договоры между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами". Это объясняется тем, что последнее выражение является особенно оптимальным в случае оговорок; оно подчеркивает необходимость рассмотрения, по меньшей мере, одного государства или одной организации, противостоящих группе партнеров, состоящей, по меньшей мере, из двух международных организаций или двух государств. И только в таких условиях действуют во всем многообразии механизмы, которые в настоящей и в последующих статьях будут представлять собой правовую систему оговорок 428/.

427/ (продолжение)

- а) данная оговорка запрещается договором;
- б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или
- с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов а и б оговорка не совместима с объектом и целями

428/ Однако эта терминология объясняется только стремлением обеспечить точность при выработке формулировки. Она не охватывает в проекте статей Комиссии две подкатегории, на которые распространяются различные режимы. Этот вариант решения, который был предложен одним из членов Комиссии, см. ниже сноска 435, имеет несколько недостатков, по меньшей мере, по мнению большинства членов Комиссии. Во-первых, две эти подкатегории совпадают, когда участниками договора является одинаковое число государств и международных организаций. Во-вторых, более общее и более глубокое возражение заключается в том, что соответствующее число международных организаций и государств-участников договоров не дает никакого достаточно надежного указания на его реальный характер или на соответствующие позиции сторон в механизме договора или то, что может быть названо структурой, лежащей в основе договора. Находятся ли все различные стороны в аналогичной ситуации или они разделяются на несколько групп? Находится ли одна из них в особой ситуации? Венская конвенция не рассматривает такие проблемы; ее статьи только косвенно касаются их в связи с оговорками, что объясняется значением, которое придается таким понятиям, как объект и цель договора, или понятию так называемых интегральных договоров. Однако в случае договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями использование количественной оценки государств и международных организаций, которым позволено стать участниками договора, по-видимому, не может привести к практическим выводам относительно оговорок. Например, почему различные нормы, основывающиеся на соответственном числе государств и международных организаций, являющихся участниками договора, должны

(см. прод. сноски на след. стр.)

2) Чисто описательный характер позиции, занятой Комиссией в определении договоров, регулируемых статьей I9-бис, подразумевает, что в отношении режима оговорок Комиссия рассмотрела только случаи договоров, участниками которых являются, по меньшей мере, три стороны. Однако, как уже разъяснялось в связи со статьей I9 выше, Комиссия не намеревается занимать позицию в отношении вопроса об оговорках к двустороннему договору, то есть в том, что касается статьи I9-бис к договору между государством и организацией. Этот случай требует специального изучения, которое Комиссия не считает необходимым осуществлять в настоящее время, хотя несколько членов Комиссии подчеркнули значение оговорок к двусторонним договорам, особенно для международных организаций.

3) Структура статьи I9-бис является весьма простой. Она рассматривает в пункте 1 формулирование оговорок государствами, которое регулируется нормами Венской конвенции 429/, затем в пунктах 2 и 3 она рассматривает формулирование оговорок международными организациями, различая два случая. В первом случае (пункт 2) участие международной организации является существенным для объекта и целей договора; иными словами, договор теряет всякий смысл существования и возможность практического применения, если организация примет решение не становится его участником. Это, например, относится к договору, в соответствии с которым организация оказывает техническую и финансовую помощь нескольким государствам, граница которых проходит по одному и тому же озеру, и помогает им бороться с загрязнением воды; или к

428/ (продолжение)

применяться к договору об оперативной помощи, заключенному между группой международных организаций и одним государством (типичным случаем является соглашение, заключенное под эгидой ПРООН, - см. примеры, приводимые в Annuaire juridique des Nations Unies и в Field Manual (DP/4, публикуемый ПРООН), и к соглашению, заключенному между одной организацией и соответствующими государствами, заинтересованными в совместной деятельности в конкретном районе в сфере здравоохранения или окружающей среды? Например, соглашение, заключенное 1 ноября 1973 года между ВОЗ и семью африканскими государствами (Соглашение о фонде для борьбы со слепотой в речных районах), было дополнено соглашением между пятью неафриканскими государствами и четырьмя международными организациями о сборе средств в целях содействия осуществлению первого соглашения; второе соглашение является открытым для участия новых доноров (International Legal Materials, 1974, стр. 512). Ни одно из этих соглашений не содержит в себе положений, касающихся оговорок, и поэтому в данном случае невозможно понять, почему эти нормы должны отличаться в этом отношении.

429/ Комиссия сохранила принцип, излагаемый в статье 3с Венской конвенции, которая, в том что касается отношений между государствами, предусматривает "применение Конвенции к отношениям государств между собой в рамках международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права"; однако настоящая статья I9 бис идет дальше: она сохраняет для пользы государств нормы Венской конвенции о формулировании оговорок в целом.

договоры о предоставлении услуг в области использования ядерной энергии одним государством другому при участии организации, которая обеспечивает контроль за мирным использованием; или к такому соглашению, как соглашение от 29 июля 1970 года между Организацией Объединенных Наций, Перу и Швецией 430/, предусматривающее участие войсковой части Швеции в оказании помощи со стороны Организации Объединенных Наций в случае стихийного бедствия. В соответствии с такими соглашениями, Организация на деле выполняет функции помощи и контроля, что отличает ее позицию от позиции государства; таким образом, вполне естественно, что она может формулировать оговорки лишь при условии, что они определенно допускаются в самом договоре. Во втором случае (пункт 3) участие организации не является существенным для объекта и целей договора. Это означает, что организация находится в позиции любого другого участника и ей не поручены специальные функции и что отсутствие одного из участников не затрагивает существования договора. На практике здесь имеется в виду случай не универсальных организаций, допускаемых к многосторонним конвенциям 431/, когда в силу полномочий, делегированных им государствами, они, по меньшей мере частично, заменяют своих членов. В этом случае организации пользуются тем же режимом в отношении оговорок, что и государства.

4) Следует подчеркнуть одно из важных последствий проведенного выше анализа. Вопрос о том, регулируется ли поведение международной организации пунктом 2 или пунктом 3 статьи 19 бис, зависит от каждого отдельного договора и каждой организации. Из этого следует, что если участниками договора являются несколько организаций, то пункт 2 статьи 19 бис будет применяться к одной организации, а пункт 3 — к другой. Например, в договоре, касающемся мер по безопасности при использовании ядерной энергии, на некоторые организации, которые не несут ответственности за определенные установки (например, Европейское Сообщество по атомной энергии (ЕВРАТОМ), Европейское общество по химической обработке ядерного топлива (ЕВРОКЕММИК), Европейская организация по ядерным исследованиям (СЕРН) и т.д.), может в соответствии с пунктом 3 статьи 19 бис распространяться такой же режим оговорок, что и для государств-участников договора, в то время как на МАГАТЭ, осуществляющее функцию наблюдения, будет распространяться действие более строгих положений пункта 2 статьи 19 бис 432/.

430/ Annuaire juridique des Nations Unies, 1970, стр. 39.

431/ Именно поэтому в своем Пятом докладе (А/СН.4/290, стр. 18) Специальный докладчик стремился определить эти договоры путем ссылки на международные конференции, открытые для международных организаций (пункт 2 статьи 9 проекта статей):

432/ Соглашение, заключенное 5 апреля 1973 года в Брюсселе между Бельгией, Данией, Федеративной Республикой Германии, Ирландией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Европейским сообществом по атомной энергии и МАГАТЭ (International Legal Materials, 1973, стр. 469; Комиссия Европейских Сообществ 1973, doc. R/587/73/АТО 34) во исполнение пунктов 1 и 4 статьи III Договора о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 года (Организация Объединенных Наций, Сборник Договоров т. 729, р. 161) является весьма показательным примером; однако объект и цель этого соглашения, в котором не говорится ничего об оговорках, являются таковыми, что запрещение всех оговорок к этому соглашению является вполне возможным.

5) Если учитывать весьма ограниченное число международных организаций, принятых в число участников многосторонних договоров между государствами 433/, то можно спросить о практических результатах режима, установленного в соответствии с пунктом 3 статьи I9-бис. В настоящее время в области сырья существуют договоры, которые открыты для участия международных организаций и которые входят в рамки определенных категорий; к их числу относятся:

- Международное соглашение по олову от 21 июня 1975 года (статья 54), которое вступило в силу в предварительном порядке 1 июля 1976 года; это соглашение не содержит в себе положения об оговорках; во время подписания были сделаны некоторые заявления, но при этом не было установлено, являлись ли они оговорками; одна из международных организаций стала участником договора;

- Международное соглашение по какао от 20 октября 1975 года (статья 4), которое временно вступило в силу 1 октября 1976 года, причем участником этого соглашения была одна международная организация; настоящее соглашение запрещает какие-либо оговорки (статья 70);

- Международное соглашение по кофе от 3 декабря 1975 года (статья 6), которое временно вступило в силу 1 октября 1976 года; это соглашение запрещает какие-либо оговорки (статья 63) и в нем участвует одна международная организация 434/.

433/ Следует проявить осторожность при анализе определенных ситуаций, которые по-прежнему изменяются. Допуск Совета по Намибии, вспомогательного органа Организации Объединенных Наций, к участию в некоторых международных конференциях не всегда означает, что Организация Объединенных Наций, как таковая, станет участником конвенций, которые могут быть результатом этих конференций. В данном случае представляется, что Организация Объединенных Наций будет действовать только на основе представительства, а не как организация, и будет представлять потенциально возможное государство (см. подготовленное секретариатом исследование Possibilités ouvertes à l'Organisation des Nations Unies de participer à des accords internationaux pour le compte d'un territoire (A/CN.4/281). Annuaire ... 1974, vol. II, 2-ая часть, стр. 7). Такого же мнения придерживается юридическое заключение, подготовленное для заместителя Генерального секретаря по межучрежденческим вопросам и координации о "представительстве национально-освободительных движений в органах Организации Объединенных Наций", Annuaire juridique des Nations Unies, 1974, p. 162-170, par. 32-45. Аналогичным образом к моменту составления настоящего доклада остается нерешенным вопрос об открытии конвенции по морскому праву для некоторых международных организаций (см. Официальные отчеты Третьей конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву, том VI, стр. 142 французского текста, сноска I2).

434/ Формулировки, используемые в этих соглашениях, отличаются друг от друга. Нижеследующий текст представляет собой пункт I статьи 4 Соглашения по какао:

(см. прод. сноски на след. стр.)

6) Один из членов Комиссии представил Комиссии систему, основывающуюся на других понятиях. Система основывается на предпосылке о том, что различия между государствами и международными организациями являются настолько общими и настолько большими, что международные организации не могут формулировать оговорок, за исключением тех, которые определенно допускаются договором или предусматриваются иным образом. Кроме того, договоры, которые являются объектом статьи I9-бис, будут подразделены на две подкатегории, на которые будет распространяться различный режим. В случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями государства могут формулировать оговорки в соответствии с условиями, которые излагаются в Венской конвенции, за исключением случая, когда участие международной организации является существенным для объекта и цели договора; в этом последнем случае даже в отношениях между государствами, но *a fortiori* между государствами и международными организациями, будут разрешаться только оговорки, которые определенно допускаются или обуславливаются каким-либо иным образом. В договорах между международными организациями и одним или несколькими государствами формулирование оговорок государствами, даже в плане их взаимных отношений, будет регулироваться тем же режимом, который распространяется на международные организации; иными словами, они смогут регулировать только оговорки, определенно допускаемые договором или обусловленные иным образом 435/.

434/ (продолжение)

"1. Любая ссылка в настоящем Соглашении на "правительство" рассматривается как включающая ссылку на любую межправительственную организацию, несущую ответственность в отношении обсуждения, заключения и применения международных соглашений, в частности товарных соглашений. В соответствии с этим любая ссылка в настоящем Соглашении на подписание или на депонирование ратификационных грамот или актов о принятии или утверждении, или на уведомление о временном применении, или на присоединение правительства рассматривается по отношению к таким межправительственным организациям как включающая ссылку на подписание или на депонирование ратификационных грамот или актов о принятии или утверждении, или на уведомление о временном применении, или на присоединение таких межправительственных организаций

435/ Предложенный текст:

"Статья I9.

Формулирование оговорок . . .

1. Международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, если эта оговорка определенно допускается договором или если иным образом достигнута договоренность, что эта оговорка допускается.

(см. прод. сноски на след. стр.)

Возражения против оговорок 436/

1. В случае договора между несколькими международными организациями, международная организация может сделать возражение против оговорки.

2. Государство может сделать возражение против оговорки, подпадающей под действие пунктов 1 и 3 статьи 19 бис.

435/ (продолжение)

2. Государство может при подписании, ратификации, принятии и утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

а) данная оговорка запрещается договором;

б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов а и б оговорка не совместима с объектом и целями договора.

3. Международная организация может при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или присоединении к нему формулировать оговорку, если данная оговорка определено допускается этим договором или если иным образом достигнута договоренность, что данная оговорка допускается.

4. Когда участие международной организации в договоре, указанном в пункте 2, является существенным для его объекта и цели, государство может формулировать оговорку, если данная оговорка определено допускается этим договором или иным образом достигнута договоренность, что данная оговорка допускается.

5. Международная организация при подписании, официальном подтверждении, принятии или утверждении договора между международными организациями и одним или несколькими государствами или присоединении к нему и

государство при подписании, ратификации, принятии или утверждении указанного договора или присоединении к нему

может формулировать оговорку, если данная оговорка определено допускается этим договором или иным образом достигнута договоренность, что данная оговорка допускается".

436/ В Венской конвенции не содержится никакого соответствующего положения.

3. В случае договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, международная организация может сделать возражение против оговорки какого-либо государства или другой организации:

а) если возможность делать возражения ей определенно предоставлена договором или является необходимым следствием задач, возложенных на эту организацию договором; или

б) если участие этой организации в договоре не является существенным для объекта и целей договора.

Комментарий

1) В Венской конвенции содержатся относительно осторожные положения по вопросу о возражениях против оговорок; она не содержит никакого определения понятия возражения 437/ и упоминает об этом только в названии и в пунктах 4б и 5 статьи 20, в названии и пункте 3 статьи 21, в названии и пунктах 2 и 3б статьи 22 и в пунктах 1, 3 и 4 статьи 23. Она таким образом не решает все вопросы, касающиеся механизма оговорок.

2) В отношении договоров, которые являются предметом настоящего проекта статей, Комиссия не стремилась заполнить пробел Венской конвенции или толковать ее положения. Но признав дважды (в статье 19 и в пункте 3 статьи 19-бис) свободу международных организаций формулировать оговорки на тех же основаниях, что и государства, она неизбежно затронула вопрос о том, правомочна ли международная организация формулировать возражения против оговорок 438/.

437/ Это опущение не только создает неопределенность, но также делает невозможным вводить ограничения возражений, аналогичные тем, которые вытекают для формулирования оговорок, из определения оговорок, приведенного в пункте а статьи 2 Венской конвенции и в настоящем проекте статей.

438/ Можно ли делать какое-либо возражение против оговорки, которая, как считает делающее оговорку договаривающееся государство, допустима, но которую другое государство рассматривает как не входящую в категорию допустимых оговорок? Это последнее государство определенно может открыто выступать против оговорки, но имеет ли такое "выступление против" те же технические характеристики, что и "возражение"? Оно определенно строится на более ограниченном основании, а именно нарушении договора, чем собственно "возражение", которое может делаться по абсолютно любой причине, включая простую защиту интересов. По Венской конвенции "выступление против" якобы допустимой оговорки определенно не будет подлежать действию условий о сроке, изложенных в пункте 5 статьи 20. Однако представляется, что такое "выступление против" может привести к тем же последствиям, что и возражение, поскольку оно строится на основаниях, которые имеют больший юридический вес, чем возражение. Этот вопрос поднимался в ходе обсуждения в Комиссии. Текст, принятый Комиссией, следует руководящим принципам

(см. прод. сноски на след. стр.)

3) С тем чтобы сделать проект легче для понимания, основные положения статьи I9-тер распределены по трем пунктам: первый касается договоров между несколькими международными организациями и второй и третий касаются договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами. В последнем случае государство, как и международные организации в первом, имеют возможность делать возражения против оговорок, так же как и формулировать сами оговорки. Остается случай организации в договорах между международными организациями и одним или несколькими государствами или между государствами и одной или несколькими организациями; возможность делать возражения в таком случае существует в двух вариантах:

1. во-первых, если участие организации в договоре не является существенным для объекта и цели договора; это случай, в котором организация имеет возможность формулировать оговорки (статья I9-бис); поэтому в данном случае право делать возражения и право формулировать оговорку симметричны и это вполне понятно, поскольку международная организация пользуется теми же правами, что и государство;

2. во-вторых, если возможность делать возражения определенно предоставляется организации договором или является неизбежным следствием задач, возложенных на эту организацию договором. В принципе в этом случае и с учетом того, что было сказано в сноске 438 выше, организации нет необходимости делать собственно возражения против оговорок других организаций, поскольку эти другие организации могут формулировать только оговорки, которые определенно допускаются или обусловлены иным образом (пункт 2 статьи I9-бис). Но к конвенциям такого рода договаривающиеся государства могут формулировать оговорки, которые не допускаются определенно и не согласованы иным образом (пункт 1 статьи I9-бис), и тогда возникает вопрос, может ли организация возражать против таких оговорок. Обычно ответ бывает отрицательным, что еще раз указывает на различие между государствами и международными организациями; тем не менее возможность делать возражения существует не только когда она определенно предоставляется договором, но также когда она является неизбежным следствием задач, возложенных на организацию договором. Возьмем случай договора, объект которого — обеспечить соблюдение договаривающимися государствами и возможно договаривающимися организациями норм, касающихся,

438/ (продолжение)

Венской конвенции и в одном случае (пункт 2 статьи I9-тер) даже более конкретен, чем текст Конвенции; но текстами своего проекта статей Комиссия определенно не намеревается исключить возможность "выступления против" оговорки с такими обширными последствиями, как и последствия собственного возражения. Из этого также следует, что, с тем чтобы предотвратить спор относительно правомерности оговорок и связанных с ними проблем, недостаточно ограничить возможность формулировать оговорки лишь теми из них, которые определенно допускаются договором или обусловлены иным образом.

например, охраны определенной окружающей среды: определенной организации поручено осуществлять проверку соблюдения этих норм всеми другими договаривающимися образованиями. Данный договор не содержит никаких положений относительно оговорок, и договаривающееся государство формулирует оговорку, которая, хотя и не противоречит объекту и цели договора 439/, может, тем не менее, ограничить выполнение организацией своих задач в определенном отношении: организация, которая не располагает правом формулировать оговорки (пункт 2 статьи I9-бис), имеет все же право делать возражения.

4) Два дальнейших разъяснения должны быть даны в отношении терминологии, используемой в статье I9-тер. В пункте 3а этой статьи предпочтение было отдано выражению "возможность делать возражение", а не выражению "право формулировать..." или "способность формулировать", поскольку последние два выражения, как представляется, ссылаются на органическую и постоянную способность организации. Разумеется, возникает вопрос этой способности. Его необходимо урегулировать путем ссылки на статью 6, которая давит не только над статьями, касающимися оговорок, но также над всем проектом: всякое действие в пользу организации предполагает в качестве предварительного условия, что организация, в соответствии со своими определенными нормами, обладает способностью осуществлять такие действия. Именно в рамках такой способности данный договор допускает "возможности", предоставляемые организации. Аналогичным образом, термин "задачи" использовался с тем, чтобы разъяснить 440/, что ссылка делается не на функции, которыми наделена международная организация в соответствии с ее учредительным документом (договором между государствами, участником которого она не является), а новая и конкретная ответственность, входящая в контекст общих функций, возложенных на нее учредительным документом и юридически вытекающая из договора между государствами и одной или несколькими организациями, или между международными организациями и одним или несколькими государствами.

439/ Если такая оговорка противоречит объекту и цели договора, она запрещается пунктом 1 статьи I9-бис, и тогда, как и в случае, обсуждаемом в сноске 438 выше, возникает вопрос не о возражении, а вопрос о "выступлении против", что может исходить от любой договаривающейся стороны, включая организацию, несущую ответственность за проверку соблюдения. Поскольку также могут возникнуть споры относительно того, противоречит ли оговорка объекту и цели договора, представляется, что будет определено полезным предоставить международной организации, имеющей определенные функции в отношении всех участников, более гибкую возможность делать возражения.

440/ Именно в этом же духе статья 5I Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от I4 марта I975 года предусматривает, что "государство пребывания должно предоставлять делегации все возможности для выполнения ее задач". Комиссия постановила использовать термин "задачи" вместо термина "функции" во всей части III проекта статей, поскольку он имеет более конкретный и определенный характер. Официальные документы Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, Документы Конференции, том II, стр. 38 французского текста.

Статья 20

Принятие оговорок в случае договоров между несколькими международными организациями 441/

1. Оговорка, которая определенно допускается договором между несколькими международными организациями, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися организациями, если только договор не предусматривает такого принятия.

441/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 20

Принятие оговорок и возражения против них

1. Оговорка, которая определенно допускается договором, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися государствами, если только договор не предусматривает такого принятия.

2. Если из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка требует принятия ее всеми участниками.

3. В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации и если в нем не предусматривается иное, оговорка требует принятия ее компетентным органом этой организации.

4. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор не предусматривает иное:.

а) принятие оговорки другим договаривающимся государством делает государство, сформулировавшее оговорку, участником этого договора по отношению к принявшему оговорку государству, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для этих государств;

б) возражение другого договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие государства на обязательность для него договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одно из других договаривающихся государств примет эту оговорку.

(См. прод. сноски на след. стр.)

2. Если из объекта и целей договора между несколькими международными организациями явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка требует принятия ее всеми участниками.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор между несколькими международными организациями не предусматривает иное:

а) принятие оговорки другой договаривающейся организацией делает организацию, сформулировавшую оговорку, участником этого договора по отношению к этой другой организации, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для этих организаций;

б) возражение другой договаривающейся организации против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между организацией, возразившей против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку, если возразившая против оговорки организация определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие международной организации на обязательность для нее договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одна из других договаривающихся организаций примет эту оговорку.

4. Для целей пунктов 2 и 3 и если договор между несколькими международными организациями не предусматривает иное, оговорка считается принятой международной организацией, если она не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как она была уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда она выразила свое согласие на обязательность для нее договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Комментарий

1) Для большей ясности текста положения проекта, соответствующие статье 20 Венской конвенции, были разделены на две статьи 20 и 20-бис. В зависимости от того, относятся ли они к договорам между несколькими международными организациями или к договорам между государствами и одной или несколькими международными организациями, или между международными организациями и одним или несколькими государствами.

441/(продолжение)

5. Поскольку это касается пунктов 2 и 4 и если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней".

2) Следует отметить определенные отличия от статьи 20 Венской конвенции. Во-первых, название статьи 20 больше не имеет ссылки на возражения против оговорок, поскольку это уже включено в название статьи 19-тер, но проект статьи 20, как и статья 20 Венской конвенции, дважды упоминает вопрос о возражении против оговорок, с тем чтобы подчинить их действию аналогичных норм.

3) Во-вторых, проект статьи 20 не содержит никаких положений, параллельных пункту 3 статьи 20 Венской конвенции. Действительно, можно представить себе организацию, всеми членами которой являются международные организации, но в таком случае она не будет подпадать под определение международной организации, данное в пункте 1 i) проекта статьи 2; Комиссия сочла, что она может пренебречь таким особым случаем, в частности, поскольку норму, аналогичную норме в пункте 3 статьи 20 Венской конвенции, трудно сделать обязательной, лишь просто закрепив ее в конвенции.

4) Наконец, пункт 2 был упрощен опущением какой-либо ссылки на ограниченное число участников в переговорах. Объект пункта 2 статьи 20 Венской конвенции - подчинить особому режиму договоры, для которых "применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора". Этот текст дает два критерия для характера такого согласия: ограниченное число участвующих в переговорах государств и объект и цель договора; второй критерий полностью действителен для договоров между несколькими международными организациями, но первый - нет, и поэтому он был опущен. Ограниченная степень участия в переговорах, по сути дела, не может оцениваться таким же образом для договоров между государствами, что и для договоров между международными организациями, поскольку последние уже объединяют среди своих членов множество государств.

Статья 20-бис

Принятие оговорок в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами 442/

1. Оговорка, которая определено допускается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями, или между международными организациями и одним или несколькими государствами, или допускается каким-либо иным образом, не требует, если только это не предусматривается договором, какого-либо последующего принятия договаривающимся государством или государствами или договаривающейся организацией или организациями.

2. Если из объекта и целей договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами явствует, что применение договора в целом между всеми его

442/ Соответствующий текст Венской конвенции см. статью 20 выше.

участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка, сформулированная государством или международной организацией, требует принятия ее всеми участниками.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами не предусматривает иное:

а) принятие оговорки договаривающимся государством или договаривающейся организацией делает государство или организацию, сформулировавшего/сформулировавшую оговорку участником договора по отношению к государству или организации, принявшему/принявшей оговорку, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для указанных государства и организации или для указанных двух государств и для двух указанных организаций;

б) возражение договаривающегося государства или договаривающейся организации против оговорки не препятствует вступлению договора в силу

между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку,

между государством, возражающим против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку,

между организацией, возражающей против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, или

между организацией, возражающей против оговорки, и организацией, сформулировавшей оговорку,

если только возражающее против оговорки государство или возражающая против оговорки организация определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие государства или организации на обязательность для него/нее договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере один из других договаривающихся государств или организаций, примет эту оговорку.

4. Поскольку это касается пунктов 2 и 3 и если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой договаривающимся государством или организацией, — если он не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как он был уведомлен о такой оговорке, или до той даты, когда он выразил свое согласие на обязательность для него договора в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Комментарий

1) Статья 20-бис отличается от предыдущей статьи главным образом редакционными трудностями, которые возникают при изложении тех же принципов, но применяемых к значительно более сложной ситуации. Во многих случаях и, в частности в пункте 3, было невозможно предложить формулировку, которая отличалась бы одновременно точностью и изяществом. Введение новых определений в статью 2 проекта статей, возможно, облегчит текст, сохранив его ясность; этот аспект проблемы Комиссия намеревается рассмотреть позже, в ходе второго чтения.

2) Могут быть отмечены те же отличия от Венской конвенции, что и в проекте предыдущей статьи. Однако, хотя здесь тоже не предлагается никакого положения, симметричного пункту 3 статьи 20 Венской конвенции, участие международной организации со статусом члена организации, состоящей, главным образом, из государств, более не является чисто теоретическим. Как Специальный докладчик указал в своих предыдущих докладах 443/, уже имеются некоторые случаи, в которых международная организация участвует с особым статусом в другой международной организации и это также относится к организациям, созданным в соответствии с упоминавшимися выше соглашениями о сырье 444/. Но хотя по большинству последних соглашений международная организация приравнивается к участнику договора, она наделяется особым статусом, как член организации. Кроме того, возникает также вопрос, может ли определение международной организации, данное в пункте 1 i) статьи 2, т.е. ограниченное только межправительственной организацией, увязываться с присутствием нескольких международных организаций в качестве членов среди государств 445/.

3) Наконец, можно отметить, что критерий в пункте 2 статьи 20, касающийся договоров, в отношении которых оговорка должна быть принята всеми участниками, имеет целью сохранить все положения текста между всеми участниками, независимо от их числа, в то время как критерий в пункте 2 статьи 19-бис относительно этой же категории договоров по-иному определяет возможность формулирования оговорок. Последнее положение не касается вопроса о том, применимы ли одни и те же нормы в отношениях между всеми участниками, но затрагивает вопрос, является ли существенным участие данной организации для объекта и цели договора и, в данном случае, как было видно ранее, эта организация может формулировать только те оговорки, которые определено допускаются или обусловлены иным образом 446/.

443/ Первый доклад (A/CN.4/258), пункт 73, сноска 178, Ежегодник ... 1972 г., т. II, стр. 211 фр. текста.

444/ Комментарий к статье 19-бис, пункт 5.

445/ В своем докладе о работе своей двадцать шестой сессии Комиссия, по-видимому, признала это: Ежегодник... 1974 г., т. II, часть первая, стр. 307 фр. текста, пункт 7.

446/ Один из членов Комиссии, предложивший проект статей, в соответствии с которым международным организациям никогда не разрешается формулировать оговорки, если только они не допускаются определенно (см. прод. сноски на след. стр.)

договором или не обусловлены иным образом, или делать возражения, подготовил проект статьи 20, который соответствует статьям 20 и 20-бис, принятым Комиссией, и который приспособливает статью 20 Венской конвенции к его принципиальным позициям следующим образом:

"Статья 20

Принятие оговорок и возражения против оговорок

1. Оговорка, которая определенно допускается договором между несколькими международными организациями или допускается иным образом, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися организациями, если только договор не предусматривает такого принятия.
2. Оговорка, которая определенно допускается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями или допускается иным образом, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися государствами и договаривающейся или договаривающимися организациями или, в зависимости от случая, договаривающимися государствами и другими договаривающимися организациями, если только договор не предусматривает такого принятия.
3. Оговорка, которая определенно допускается договором между международными организациями и одним или несколькими государствами или допускается иным образом, не требует какого-либо последующего принятия другими договаривающимися организациями и договаривающимся или договаривающимися государствами или, в зависимости от случая, договаривающимися организациями и другими договаривающимися государствами, если только договор не предусматривает такого принятия.
4. Если из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора между государствами и одной или несколькими международными организациями явствует, что применение договора между всеми государствами-участниками является существенным условием для согласия каждого государства-участника на обязательность для него договора, то сформулированная государством оговорка требует принятия ее всеми государствами-участниками.
5. В случаях, не подпадающих под действие пунктов 2 и 4, и если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривает иное:
 - а) принятие оговорки другим договаривающимся государством делает государство, сформулировавшее оговорку, участником этого договора по отношению к принявшему оговорку государству, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для этих государств;

(см. прод. сноски на след.стр.)

б) возражение другого договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сформулировавшим оговорку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении;

с) акт, выражающий согласие государства на обязательность для него договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одно из других договаривающихся государств примет эту оговорку.

6. Поскольку это касается пунктов 4 и 5 и если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней".

Статья 21

Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок 447/

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 19-тер, 20 и 23 в случае договоров между несколькими международными организациями или в соответствии со статьями 19-бис, 19-тер, 20-бис и 23-бис в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами:

а) изменяет для сделавшего оговорку участника в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится эта оговорка в пределах сферы действия оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку участником.

2. Оговорка не изменяет положений договора для других участников договора в их отношениях между собой.

3. Если возражающий против оговорки участник не возражал против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку участником, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя участниками в пределах сферы действия такой оговорки.

447/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 21

Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 20 и 23:

а) изменяет для сделавшего оговорку государства в его отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством.

2. Оговорка не изменяет положений договора для других участников в их отношениях между собой.

Комментарий

Статья 21 следует тексту статьи 21 Венской конвенции; ее формулировка была приспособлена к различным категориям договоров, охватываемых настоящим проектом статей, но существенных изменений сделано не было 448/.

447/ (продолжение)

3. Если государство, возражающее против оговорки, не возражало против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами в пределах сферы действия такой оговорки.

448/ То же самое относится к предложению, сделанному одним из членов Комиссии на исходной основе, отличной от основы, принятой Комиссией:

Статья 21

Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии с пунктом 1 статьи 19, пунктом 1 статьи 20 и пунктами 1, 5, 6 и 7 статьи 23:

а) изменяет для сделавшей оговорку международной организации в ее отношениях с этим другим участником положения договора между несколькими международными организациями, к которым относится эта оговорка, в пределах сферы действия этой оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшей оговорку организацией.

2. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии с пунктами 2, 3 и 4 статьи 19, пунктами 2, 4, 5 и 6 статьи 20 и пунктами 2, 4, 5, 6 и 7 статьи 23:

а) изменяет для государства или для международной организации, сделавшего/сделавшей оговорку, в его/ее отношениях с этим другим участником положения договора между государствами и одной или несколькими международными организациями, к которым относится эта оговорка, в пределах сферы действия этой оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях с государством или международной организацией, сделавшем/сделавшей оговорку.

3. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии с пунктом 5 статьи 19, пунктом 3 статьи 20 и пунктами 3, 4, 5, 6 и 7 статьи 23:

Статья 22

Снятие оговорок и возражений против оговорок^{449/}

1. Если договор между несколькими международными организациями, между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время, и для ее снятия не требуется согласия государства или международной организации, принявшего/принявшей оговорку.

2. Если договор, указанный в пункте 1, не предусматривает иное, то возражение против оговорки может быть снято в любое время.

3. Если иное не предусматривается договором между несколькими международными организациями или не было иным образом обусловлено:

а) снятие оговорки вступает в силу в отношении другой договаривающейся организации только после получения этой организацией уведомления об этом снятии;

~~448/~~ (продолжение)
а) изменяет для международной организации или государства, сделавшей/сделавшего оговорку, в ее/его отношениях с этим другим участником положения договора между международными организациями и одним или несколькими государствами, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия этой оговорки; и

б) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях с международной организацией или государством, сделавшей/сделавшим оговорку.

4. Оговорка не изменяет положений договора, упомянутых в предыдущих пунктах, для других участников договора в их отношениях между собой.

5. Если государство, возражающее против оговорки, не возражало против вступления в силу договора между государствами и одной или несколькими международными организациями, между собой и сформулировавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между этими двумя государствами в пределах сферы действия такой оговорки.

449/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 22

Снятие оговорок и возражений против оговорок

1. Если договор не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия государства, принявшего оговорку.

(см. прод. сноски на след.стр.)

б) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения международной организацией, сформулировавшей оговорку, уведомления об этом снятии.

4. Если иное не предусматривается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами или не было иным образом обусловлено:

а) снятие оговорки вступает в силу в отношении договаривающегося государства или договаривающейся организации только после получения этим государством или этой организацией уведомления об этом снятии;

б) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством или международной организацией, сформулировавшей оговорку, уведомления об этом снятии.

Комментарий

Статья 22 следует тексту статьи 22 Венской конвенции: ее формулировка была приспособлена к различным категориям договоров, охватываемых настоящим проектом статей, но существенных изменений сделано не было 450/.

449/ (продолжение)

2. Если договор не предусматривает иное, возражение против оговорки может быть снято в любое время.

3. Если иное не предусматривается договором или не было другим образом обусловлено:

а) снятие оговорки вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства только после получения этим последним уведомления об этом;

б) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством, сформулировавшим оговорку, уведомления об этом".

450/ То же самое относится к предложению, сделанному одним из членов Комиссии на основе, отличной от основы, принятой Комиссией.

"Статья 22

Снятие оговорок и возражений против оговорок

I. Если договор между несколькими международными организациями не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия международной организации, принявшей оговорку.

(см. прод.сноски на след.стр.)

Статья 23

Процедура, касающаяся оговорок, в договорах между несколькими международными организациями 451/

1. В случае договора между несколькими международными организациями оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся организаций и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

450/ (продолжение)

2. Если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия государства или международной организации, принявшего/принявшей оговорку.

3. Если договор между международными организациями и одним или несколькими государствами не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия организации или государства, принявшей/принявшего оговорку.

4. Если договор между государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривает иное, возражение против оговорки может быть снято в любое время.

5. Если иное не предусматривается договорами, указанными в пунктах 1, 2 и 3, или не было другим образом обусловлено, снятие оговорки вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства или другой договаривающейся организации только после получения этим государством или этой международной организацией уведомления об этом.

6. Если иное не предусматривается договором между государствами и одной или несколькими международными организациями или не было другим образом обусловлено, снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством, сформулировавшим оговорку, уведомления об этом снятии".

451/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 23

Процедура, касающаяся оговорок

1. Оговорка, определенное выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и других государств, имеющих право стать участниками договора.

2. Если оговорка сделана при подписании договора между несколькими международными организациями, подлежащего официальному подтверждению, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшей оговорку организацией при выражении ею своего согласия на обязательность для нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Комментарий

Положения статьи 23 Венской конвенции были перенесены в настоящий проект. Их формулировка была приспособлена к различным категориям договоров, к которым относится данный проект статей без каких-либо существенных изменений; но с тем, чтобы упростить текст, соответствующие пункты были поделены на две отдельные статьи - 23 и 23-бис в зависимости от того, относятся ли они к договорам между несколькими международными организациями, к договорам между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами.

Статья 23 бис

Процедура, касающаяся оговорок, в договорах между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами 452/

I. В случае договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами, оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения

451/ (продолжение)

2. Если оговорка сделана при подписании договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим оговорку государством при выражении им своего согласия на обязательность для него этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме".

452/ Соответствующее положение Венской конвенции см. в статье 23.

договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

2. Если оговорка сделана государством при подписании указанного в пункте I договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению, или если оговорка сделана международной организацией при подписании указанного в пункте I договора, подлежащего официальному подтверждению, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим/сделавшей оговорку государством или международной организацией при выражении им/ею своего согласия на обязательность для него/нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Комментарий

Положения статьи 23 Венской конвенции были перенесены в настоящий проект. Их формулировка была приспособлена к различным категориям договоров, к которым относится данный проект статьи, без каких-либо существенных изменений; но с тем, чтобы упростить текст, соответствующие пункты были поделены на две отдельные статьи – 23 и 23-бис – в зависимости от того, идет ли речь о договорах между несколькими международными организациями, между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами 453/.

453/ Предложение, сделанное одним из членов Комиссии на основе, отличной от основы, принятой Комиссией, состоит только из одной статьи, соответствующей проектам статей 23 и 23-бис:

"Статья 23

Процедура, касающаяся оговорок

I. В случае договора между несколькими международными организациями оговорка и определенно выраженное согласие с оговоркой должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся организаций и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

2. В случае договора между государствами и одной или несколькими международными организациями оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения

(см. прод.сноски на след.стр.)

Раздел 3. Вступление в силу договоров и их временное применение

Статья 24

Вступление в силу договоров между международными организациями 454/

I. Договор между международными организациями вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах международными организациями.

453/ (продолжение)

договаривающихся государств, других государств, имеющих право стать участниками договора и договаривающихся организаций.

3. В случае договора между международными организациями и одним или несколькими государствами оговорка и определенно выраженное согласие с оговоркой должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся организаций, других международных организаций, имеющих право стать участниками договора, и договаривающихся государств.

4. Если оговорка сделана при подписании указанного в пунктах 2 и 3 договора, подлежащего ратификации, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим оговорку государством при выражении им своего согласия на обязательность для него этого договора. В этой случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

5. Если оговорка сделана при подписании упоминаемого в пунктах I, 2 и 3 договора, подлежащего официальному подтверждению, принятию или утверждению, то оговорка должна быть официально подтверждена международной организацией, сделавшей эту оговорку, при выражении ею своего согласия на обязательность для нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

6. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

7. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме".

454/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 24

Вступление в силу

I. Договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами.

(см. прод.сноски на след.стр.)

2. При отсутствии такого положения или договоренности договор между международными организациями вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах международных организаций на обязательность для них договора.

3. Если согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этой организации в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора между международными организациями, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия международных организаций на обязательность для них договора, порядок и дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария и прочие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Комментарий

Чтобы сделать текст более ясным, положения, которые соответствуют статье 24 Венской конвенции, изложены в двух отдельных и симметричных статьях - 24 и 24-бис - тексты которых отличаются от Венской конвенции только редакционными изменениями, необходимыми для того, чтобы учесть обе категории соглашений, которым посвящены данные статьи. Поскольку раздел, касающийся оговорок, завершен, теперь возможно для проведения различия между этими двумя категориями договоров обратиться к более общей терминологии, используемой в пункте 1а статьи 2, где различаются договоры между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями и договоры между международными организациями.

454/ (продолжение)

2. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора.

3. Если согласие государства на обязательность для него договора выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия государств на обязательность для них договора, порядок или дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария и прочие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора".

Статья 24 бис

Вступление в силу договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями 455/

1. Договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государством или государствами и международной организацией или международными организациями.
2. При отсутствии такого положения или договоренности договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств и международных организаций на обязательность для них договора.
3. Если согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается в какую-либо дату после вступления этого договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства или для этой организации в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.
4. Положения договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия государства или государств и международной организации или международных организаций на обязательность для них договора, порядок и дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария, а также другие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Комментарий

Замечания, сделанные в отношении статьи 24, относятся также к статье 24 бис.

455/ Соответствующее положение Венской конвенции см. в статье 24.

Статья 25

Временное применение договоров между международными организациями 456/

1. Договор или часть договора между международными организациями применяются временно до вступления договора в силу, если:

а) это предусмотрено самим договором; или

б) участвовавшие в переговорах международные организации договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах международные организации не договорились об ином, временное применение договора или части договора между международными организациями в отношении международной организации прекращается, если эта организация уведомит другие международные организации, между которыми временно применялся договор, о своем намерении не стать участником договора.

Комментарий

Чтобы сделать текст более ясным, положения, которые соответствуют статье 25 Венской конвенции, излагаются в двух отдельных симметричных статьях - 25 и 25 бис, - тексты которых отличаются от Венской конвенции только редакционными изменениями, необходимыми для того, чтобы учесть обе категории соглашений, затрагиваемых настоящими статьями.

456/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 25

Временное применение

I. Договор или часть договора применяются временно до вступления договора в силу если:

а) это предусматривается самим договором; или

б) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора".

Временное применение договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями 457/

1. Договор или часть договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями применяется временно до вступления договора в силу, если:

- а) это предусмотрено самим договором; или
- б) участвовавшие в переговорах государство или государства и международная организация или международные организации договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государство или государства, международная организация или международные организации не договорились об ином:

а) временное применение этого договора или части этого договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, международную организацию или международные организации, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора;

б) временное применение этого договора или части этого договора в отношении международной организации прекращается, если эта организация уведомляет другие международные организации, государство или государства, между которыми временно применяется этот договор, о своем намерении не стать участником договора.

Комментарий

Замечания, сделанные в отношении статьи 25, относятся также и к статье 25 бис.

ЧАСТЬ III

СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ

Раздел 1. Соблюдение договоров

Статья 26

Facta sunt servanda 458/

Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

457/ Соответствующее положение Венской конвенции см. в статье

458/ Название и текст идентичны статье 26 Венской конвенции.

Комментарий

Данный текст не требует каких-либо комментариев, кроме как тех, что он, можно сказать, является определением самого существа договоров и, таким образом, признает, что международные организации действительно являются участниками правовых документов, которые в действительности являют собой договоры, даже если между их участием и участием государств имеются некоторые незначительные различия.

/ВВЕДЕНИЕ/

Статья 2

Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

...

j) "правила организации" означает, в частности, учредительные акты организации и соответствующие решения и резолюции, а также установившуюся практику организации 459/.

. . .

Комментарий

1) До принятия проекта статьи 27 Комиссия использовала термин "правила международной организации" как соответствующий для международных организаций термину "внутреннее право государства" для государств 460/. В этом вопросе Комиссия руководствовалась статьей 5 Венской конвенции и использовала этот термин в проектах пунктов 2 и 6 статьи 6. Но до сего времени она не сочла необходимым определить смысл термина "правила какой-либо организации" или "правила организации".

2) Во время дискуссии по пункту 2 статьи 27 выяснилось, что определение было бы полезным и что следовало бы, в частности, сослаться на определение, данное в Конвенции от 14 марта 1975 года (статья I, 34), о представительстве государств в их отношениях с международными государствами универсального характера 461/. Именно в этих условиях Комиссия приняла настоящий проект статьи, который точно воспроизводит определение, данное в этой Конвенции.

459/ Новое положение по сравнению с Венской конвенцией.

460/ В этом смысле выражен проект пункта 2 статьи 2 см. доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать шестой сессии, Ежегодник ..., 1974 г., том II, первая часть, (документ A/9610/Rev.1, стр. 308 французского текста, сноска 14).

461/ Официальные документы Конференции Организации Объединенных Наций о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. Документы конференции том II, стр. 204 французского текста.

3) Речь здесь идет лишь о временном решении, которое должно быть пересмотрено в дальнейшем в свете всех положений проекта статей, где данный термин будет употребляться. Уже сейчас включение этого положения в проект статей в целом вызывает некоторые проблемы, которые должны быть решены впоследствии. Некоторые члены Комиссии, в частности, отметили, что в рамках настоящего проекта статьи, возможно, было не совсем правильным ставить на одну ступень учредительные акты и другие правила организации, как это вытекает из комментария к статье 27 ниже, 462/.

ТРЕТЬЯ ЧАСТЬ

СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ

Раздел 1. Соблюдение договоров

. . .

Статья 27

Внутреннее право государства и правила международной организации и соблюдение договоров 463/

1. Государство-участник договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им этого договора.

2. Международная организация-участница договора, не может ссылаться на правила данной организации в качестве оправдания для невыполнения этого договора, если только исполнение указанного договора в соответствии с намерением сторон не подчинено осуществлению функций и полномочий данной организации.

3. Предыдущие пункты действуют без ущерба для [статьи 46].

462/ Можно было бы добавить также, что встает вопрос о том, не являются ли договоры какой-либо международной организации частью "правил организации" (Четвертый доклад, Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 43 французского текста, пункт 4); с другой стороны, отличается ли термин "хорошо установившаяся" практика от термина "установившаяся" практика? (Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 228 и 229; Ежегодник ... 1974 год, стр. 311 французского текста, пункт 6).

463/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 27 Внутреннее право и соблюдение договоров

Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46".

Комментарий

- 1) С чисто редакционной точки зрения, разработка проекта статьи, переносящего статью 27 Венской конвенции в договоры, являющиеся предметом настоящего проекта, должна была быстро привести к выдвигению трех пунктов, посвященных соответственно случаю государств, международных организаций и оговорки к статье 46, общей для этих двух случаев.
- 2) Тем не менее быстро выяснилось, что случай международных организаций представлял для некоторых членов Комиссии значительные трудности. Они считали в самом деле, что "правила организации", рассматриваемые в соответствии с новым определением, даваемым в подпункте j) пункта 1 статьи 2, не могут быть приравнены к внутреннему праву государства, так как они представляют сами по себе нормы международного права; договоры, заключенные международной организацией для осуществления этих норм, отнюдь не свободные от соблюдения этих норм, должны быть им подчинены и, следовательно, по меньшей мере, согласно одному мнению, международная организация должна иметь право изменять эти договоры каждый раз, когда это будет необходимо для законного и гармоничного осуществления ее функций. В этой связи приводились различные примеры. Так, резолюции Совета Безопасности о создании сил по поддержанию мира могли привести к заключению договоров между некоторыми государствами и Организацией Объединенных Наций; но ни один из этих договоров не смог бы помешать Совету Безопасности изменить принятые резолюции. Точно также международная организация может взять на себя в соответствии с договором обязательство оказать определенную помощь какому-либо государству; но этот договор не может помешать организации приостановить или прекратить эту помощь в случае, если организация решит, что это государство нарушило свои обязательства, касающиеся, например, уважения прав человека. Другой член Комиссии высказал мнение, противоположное этому тезису. По его мнению, международные организации не в меньшей степени чем государства связаны договорами, сторонами которого они являются и они не могут поэтому внести поправки в свои резолюции или принять другие меры, которые освободили бы их от международных обязательств, не порождая при этом ответственности этих организаций в международном праве.
- 3) По этим вопросам в Комиссии также состоялся широкий обмен мнениями; некоторые пункты были выработаны единогласно. При разработке других пунктов выявились разногласия, которые сохранились до конца, хотя все члены Комиссии в конечном итоге согласились в качестве компромисса и в первом чтении с текстом проекта статьи 27.
- 4) Первый вопрос ясен: статья 27 Венской конвенции относится более к вопросу международной ответственности, чем к праву договоров; она представляется таким образом как неполная ссылка на проблемы,

которые Конвенция не ставила своей целью решить (статья 73) 464/, даже если некоторые статьи Конвенции связаны с вопросами ответственности (например, статьи 18, 48, 49, 50, 60 и т.д.). Следовательно, нельзя утверждать, что статья 27 даст ответ на все вопросы, возникающие из норм международной ответственности, а также распространять ее на международные организации, рассчитывая найти подобный ответ. Государство может сослаться на основании принципов международной ответственности на противоправное деяние другого государства с тем, чтобы отказать ему в преимуществе выполнения договора; международная организация может отказать договаривающемуся государству в преимуществе выполнения договора, если это государство совершило по отношению к организации противоправное деяние, состоит ли оно в нарушении договора или общей нормы международного права или также в нарушении правил этой организации, если это государство является, к тому же, членом этой организации. Вот совершенно определенный случай, когда международная организация может сослаться на правила организации или, скорее, на нарушение правил организации как на факт, оправдывающий в ответ невыполнение договора. Речь здесь идет о своде правил ответственности, которые необходимо сохранить в терминах в соответствии со статьей 73 Венской конвенции.

5) Также бесспорным является второй вопрос: 27 статья рассматривает лишь действительный договор, заключенный в соответствии с процедурой. Действительно, если исходить из этой точки зрения, то под вопросом оказывается не международная ответственность, а недействительность договора 465/. Поставленная проблема, становится, в этом случае, гораздо более четкой. Для каждой организации существуют некоторые границы договоров, которые она может заключать, касающиеся выполнения ее

464/ Статья 27 появилась благодаря поправке (A/CONF.39/C.1/L.181) обсужденной и принятой 18 апреля 1968 года на Конференции в Вене (Официальные документы Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, первая сессия, предварительные краткие отчеты о пленарных заседаниях и заседаниях Комиссии полного состава, пункт 171, пленарная Комиссия, 29 сессия), причем компетентный совет поделился своими сомнениями в отношении принятия текста, который относился прежде всего к международной ответственности (Loc. cit. пункт 73); после рассмотрения Редакционным комитетом этот текст был принят в качестве самостоятельной статьи, отделенной от статьи 23 (ставшей статьей 26), поскольку ее нельзя было поставить на одну ступень с правилом *Pacta sunt servanda* (Пленарная комиссия 72, заседание 15, май 1968 года, Loc. cit., стр. 464 французского текста, пункт 31).

465/ Однако проблема несколько осложняется ясно выраженной оговоркой в статье 46, оговоркой, включенной в статью 27 по инициативе Редакционного комитета Венской конференции в 1968 году (см. выше сноска 464). Хотя Комиссия еще не решила вопрос о значении статьи 46 для договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, можно предположить, что эффективность замечания о неконституционности, высказанного международной организацией в отношении договора, заключенного ею с одним из государств-членов этой организации, будет весьма значительной, так как государство-член организации должно хорошо знать правила, касающиеся конституционности договоров, заключенных международной организацией, членом которой она является.

функций и полномочий. Если эти границы нарушены, возникает вопрос действительности договоров если эти границы соблюдаются, договоры действительны 466/. В этой связи следует признать, что у каждой организации в различной степени существует возможность связать себя договором, в том что касается выполнения ее функций и полномочий. Не признавать этого означало бы попросту отказывать организации в праве брать на себя обязательство, иначе, кроме как при условии оговорки. Однако следует признать, что определение для каждой организации границ, в которых она способна связывать себя договором, может оказаться трудной проблемой.

6) Именно здесь проявляется значение компромиссного решения, которое было принято всеми членами Комиссии при условии некоторых оговорок, о которых будет сказано позднее. Действительно, если организация располагает в соответствии со своим уставом определенной свободой связывать себя договором при исполнении своих функций, необходимо, чтобы заключенный ею договор включал такой объект и такую цель, что зависит исключительно от воли участников договора и от их намерения. Здесь могут быть возможны две гипотезы. В первом случае организация свободно и в одностороннем порядке в форме резолюции одного из своих органов принимает решение о том, что она сохраняет за собой право расторгать или изменять в одностороннем порядке, но для выполнения этой резолюции она заключает договор, который, таким образом, полностью подчинен этой резолюции, судьбе которой он автоматически следует 467/. Во втором случае организация связывает себя содержанием договора; этот договор не является мероприятием по выполнению резолюции организации. Так как, согласно гипотезе, оба решения возможны, использование одного или другого решения определяется свободным выбором сторон: проблема, таким образом, сводится попросту к толкованию договора 468/ в зависимости от свободного выбора, т.е. от намерения сторон.

466/ Этот вопрос будет рассмотрен Комиссией позднее.

467/ Такой случай можно предположить для договора между государствами. Вот два примера. Конституция одного государства предоставляет право голоса своим гражданам, даже если они живут за границей; для выполнения этого положения государство заключает договор с другим государством. Или когда национальный закон предоставляет иностранцам, проживающим в стране и удовлетворяющим определенным условиям, некоторые преимущества; государство заключает договоры, которыми определяется режим доказательств и административных подтверждений страны их гражданства, которые позволяют этим иностранцам действительно легко получить преимущества, предусматриваемые национальным законом; договоры, заключенные с этой целью, не представляют никакого международного подтверждения национального закона.

468/ Если толкование не приводит к выбору между двумя, в равной мере возможными, решениями относительно конституционности обязательства, но предлагает выбор между толкованием, способным привести к неконституционному обязательству, с одной стороны, и к обязательному, юридически действительному, с другой, то должно превалировать последнее толкование, даже если оно сокращает сферу действия обязательства.

7) Тем не менее, именно в отношении этого вопроса, некоторые члены Комиссии высказали весьма различные мнения, принимая при этом проект статьи в качестве компромисса, приемлемого в первом чтении. Один из членов Комиссии высказался в пользу снятия в пункте 2 ссылки на намерение сторон, т.к. речь идет скорее о толковании правил организации, чем о намерении сторон, а толкование подобных правил входит лишь в компетенцию организации. Согласно другому мнению, вся статья 27 ссылается на общие правила договоров, в том что касается возможностей международных организаций, и на правила толкования договоров; поэтому нет необходимости составлять пункт 2 таким образом, чтобы вводить в изложенное правило очевидное исключение: для этого пункта следовало бы сохранить структуру, аналогичную пункту I; и напротив, следовало бы сделать ссылку не только на статью 46, но также и на другие статьи, такие, как статьи 6 и ЗI, и описать в более ясных выражениях весь режим ответственности. Другие точки зрения были также высказаны по тому или иному аспекту проблемы; подчеркивалось, что ссылка на намерения сторон была недостаточной и что необходимо было прибегнуть к системе презумпций. Также было отмечено, что во время обмена мнениями в Комиссии речь шла на деле (и зачастую весьма конкретно) об Организации Объединенных Наций и что, если бы при этом не забывался случай региональных организаций, дискуссия могла бы принять другое направление. Тем не менее большинство членов Комиссии считали, что предложенное решение имело ряд положительных сторон, помимо ценности компромиссного решения, которым оно являлось для некоторых членов Комиссии.

Раздел 2. Применение договоров

Статья 28

Договоры не имеют обратной силы 469/

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты.

Комментарий

Структура и режим договоров, которые являются объектом настоящего проекта статей, не содержит причин, побуждающих к отступлению от текста Венской конвенции.

Статья 29

Территориальная сфера действия договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями 470/

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями обязателен для каждого государства-участника в отношении всей его территории.

Комментарий

1) Статья 29 Венской конвенции, основывающаяся на проекте Комиссии международного права и поправке, принятой Венской конференцией по праву международных договоров, напоминает важный принцип: международные обязательства государства должны выполняться на всей его территории.

469/ Название и текст идентичны статье 28 Венской конвенции.

470/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 29

Территориальная сфера действия договоров

Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории".

2) Этот принцип может быть без труда распространен путем редакционных изменений на обязательства государств по договорам между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, но можно ли представить себе аналогичное положение в том, что касается обязательств международных организаций? Несмотря на некоторую вольность формулировок, которые иногда ссылаются на "территорию международной организации" 471/, невозможно говорить о "территории" международной организации в прямом смысле этого слова. Учитывая невозможность ссылаться на территорию организаций и необходимость учитывать разнообразие ситуаций, которые могут соответствовать многочисленным функциям международных организаций, было сочтено целесообразным не вырабатывать формулировку, которая была бы слишком жесткой или слишком узкой. Говорить, что для международной организации-участницы договора сфера действия этого договора распространяется на всю территорию государств-членов этой организации, означало бы отступать от текста статьи 29 Венской конвенции, затрагивать вопрос о сфере действия договора, которую эта Конвенция не рассматривает особо.

3) В действительности, проблема, сравнимая с проблемой государств, которая может возникнуть для международных организаций в других, и, вместе с тем, похожих терминах, заключается в распространении договоров, заключенных одной международной организацией на все подразделения, вспомогательные, дополнительные и примыкающие органы, которые находятся в орбите международной организации и более или менее тесно связаны с ней. Было бы в самом деле полезным уточнить, что, за исключением должным образом установленного указания об обратном, в тех случаях, когда международная организация связывает себя договором, она в равной мере связывает им совокупность своих органов. С другой стороны, договор, заключенный от имени вспомогательного органа, должен был бы в равной мере связывать всю организацию. Но, как уже подчеркивалось 472/, в этой области ни понятия, ни терминология, ни практика международных организаций не зафиксированы, и представлялось более разумным оставить в стороне проблему, которая недостаточно созрела для кодификации.

471/ "Почтовая территория" для конституции ВПС, статья I (Организация Объединенных Наций, Recueil des traités, том 6II, стр. I4 французского текста); "территория Сообщества" (Палата Правосудия Европейского сообщества, Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1974-1978, Люксембург, том XX, стр. 1421 французского текста) и другие примеры, относящиеся, например, к "территории Таможенного союза".

472/ Второй доклад (Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 97 и 98, документ A/CN.4/271, пункты 65-68.

Статья 30

Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу 473/

1. Права и обязанности государств и международных организаций-участников последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, определяются в соответствии с нижеследующими пунктами.
2. Если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора.

473/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 30:

Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу

1. С соблюдением статьи 103 Устава Организации Объединенных Наций права и обязанности государств-участников последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, определяются в соответствии с нижеследующими пунктами.
2. Если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора.
3. Если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено в соответствии со статьей 59, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора.
4. Если не все участники последующего договора являются участниками предыдущего договора:
 - а) в отношениях между государствами-участниками обоих договоров применяется то же правило, что и в пункте 3;
 - б) в отношениях между государством-участником обоих договоров и государством-участником только одного договора, договор, участниками которого являются оба государства, регулирует их взаимные права и обязательства.
5. Пункт 4 применяется без ущерба для статьи 41, для любого вопроса о прекращении или приостановлении действия договора в соответствии со статьей 60 или для любого вопроса об ответственности государства, которая может возникнуть в результате заключения или применения договора, положения которого несовместимы с обязательствами данного государства в отношении другого государства по иному договору".

3. Если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего не прекращено /или не приостановлено в соответствии со статьей 59/, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора.

4. Если не все участники предыдущего договора являются участниками последующего договора:

а) в отношениях между двумя государствами, между двумя международными организациями или между государством и международной организацией, участниками обоих договоров, применяется то же правило, что и в пункте 3;

б) в отношениях между государством-участником обоих договоров и государством-участником только одного из договоров, в отношениях между государством-участником обоих договоров и международной организацией-участницей только одного из договоров, в отношениях между международной организацией-участницей обоих договоров и международной организацией-участницей только одного из договоров, а также в отношениях между международной организацией-участницей обоих договоров и государством-участником только одного из договоров договор, который связывает обоих соответствующих участников, регулирует их взаимные права и обязанности.

5. Пункт 4 применяется без ущерба /для статьи 41/ /для любого вопроса о прекращении или приостановлении действия договора в соответствии со статьей 60, или/ для любого вопроса об ответственности государства или международной организации, которая может возникнуть в результате заключения или применения договора, положения которого не совместимы с обязательствами указанного государства или указанной международной организации в отношении какого-либо государства или какой-либо международной организации, не являющегося/не являющейся участником данного договора, по иному договору.

6. Предыдущие пункты применяются без ущерба для статьи 103 Устава Организации Объединенных Наций.

Комментарий

1) Принятие для договоров, являющихся объектом настоящего проекта статей, текста, аналогичного статье 30 Венской конвенции, вызвало один фундаментальный вопрос, который Комиссия обсуждала, но не смогла решить и который также не решен в проекте статьи 30, представленном Комиссией. Статья 30 Венской конвенции начинается оговоркой "С соблюдением статьи 103 Устава Организации Объединенных Наций ..."; может ли это положение, бесспорное в отношении государств, быть в разной мере распространено на международные организации? Статья 103 гласит:

"В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу".

В Комиссии были высказаны два мнения. Согласно первому, это положение распространяется на международные организации, как и на государства, поскольку состав Организации Объединенных Наций является практически всемирным, так как международные организации представляют собой инструменты коллективной деятельности государств, и поскольку трудно представить, что государства освободятся для коллективной деятельности от тех ограничений, которые возложены на каждое из них в отдельности. Согласно второму мнению, поскольку в тексте статьи IOЗ не упоминаются международные организации, они могут заключать любые соглашения, не принимая во внимание Устав, в котором они не участвуют и не могут участвовать.

Кроме этих двух резко противоположных мнений, некоторые члены Комиссии указали на то, что Комиссия не должна толковать Устав и что ей следует высказать оговорку в отношении статьи IOЗ Устава таким образом, чтобы оба толкования были возможны. Именно для этого оговорка к статье IOЗ была отделена от пункта I проекта статьи и закреплена в конце статьи в качестве пункта 6, сформулированного в нарочито расплывчатых терминах.

2) Пункты 1, 2 3 и 5 вышеприведенной статьи являются практически дословным воспроизведением Венской конвенции, за исключением квадратных скобок, к которым пришлось прибегнуть, чтобы привлечь внимание к тому, что ссылки, заключенные в эти скобки, относятся к статьям, текст которых Комиссия еще не рассмотрела. Это упрощение редакции объясняется тем, что оказалось возможным прибегнуть в соответствии с определениями, данными в пункте 1a и г статьи 2, к терминам "договор" и "участник", исключив любую ссылку на государство или международные организации. Это было невозможным в пункте 4 проекта статьи 30, где тяжеловесность была неизбежным следствием точности, которую следовало сохранить. Необходимо также отметить, что две последние строчки пункта 5 представляют собой, при сохранении смысла Венской конвенции, некоторое отступление от ее редакции. Они подчеркивают мысль, что Венская конвенция имеет в виду следующую гипотезу: когда речь идет о первом договоре, заключение и применение которого могут противоречить, по мнению одного из участников данного договора, обязательствам, которые возникают для этого участника из другого договора по отношению к участнику только этого последнего договора, права этого последнего участника сохраняются.

Раздел 3. Толкование договоров

Общий комментарий к разделу 3

1) Нижеследующие статьи 31, 32 и 33 являются точным воспроизведением статей 31, 32 и 33 Венской конвенции о праве международных договоров. Это было возможным, поскольку, в сущности, статьи Венской конвенции основываются на общих принципах добровольных договоров, каковы бы ни были его участники, и формально ни одна из статей не определяет природу этих участников, в частности термином "государство".

2) Это ни в коей мере не означает, что конкретное применение изложенных правил не будет различаться в зависимости от участников договора, объекта договора или других особенностей. Это справедливо для договоров между государствами и, в равной мере, для договоров между международными организациями или между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями. Таким образом, подчеркивалось, что "подготовительная работа" могла бы представлять, в частности, для международных организаций специфические аспекты. Действительно, международное обязательство международной организации обычно влечет за собой участие многочисленных органов, деятельность и публичное обсуждение, которые привносят в "подготовительную работу" ряд элементов, важность которых нельзя недооценивать.

Статья 31

Общее правило толкования

1. Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора.

2. Для целей толкования договора контекст охватывает, кроме текста, включая преамбулу и приложения:

а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются:

а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

с) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

4. Специальное значение придается термину в том случае, если установлено, что участники имели такое намерение.

Статья 32

Дополнительные средства толкования

Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31:

- а) оставляет значение двусмысленным или неясным; или
- б) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными.

Статья 33

Толкование договоров, аутентичность текста которых была установлена на двух или нескольких языках

1. Если аутентичность текста договора была установлена на двух или нескольких языках, его текст на каждом языке имеет одинаковую силу, если договором не предусматривается или участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст.

2. Вариант договора на языке, ином, чем те, на которых была установлена аутентичность текста, считается аутентичным только в том случае, если это предусмотрено договором или если об этом условились участники договора.

3. Предполагается, что термины договора имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте.

4. За исключением того случая, когда в соответствии с пунктом 1 преимущественную силу имеет какой-либо один определенный текст, если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений, которое не устраняется применением статей 31 и 32, принимается то значение, которое, с учетом объекта и целей договора, лучше всего согласовывает эти тексты.

Раздел 4. Договоры и третьи государства или третьи
международные организации

Статья 34

Общее правило, касающееся третьих государств или
третьих международных организаций 474/

1. Договор между международными организациями не создает обязательств или прав для третьего государства или третьей организации без согласия этого государства или этой организации.

2. Договор между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не создает обязательств или прав для третьего государства или для третьей организации без согласия этого государства или этой организации.

Комментарий

1) Очень краткая негативная формулировка Венской конвенции обусловила появление в этом проекте статей двух пунктов, посвященных, соответственно, договорам между международными организациями и договорам между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями; для каждой из этих категорий необходимо было рассмотреть случай третьих государств и третьих международных организаций.

2) Негативная формулировка, употребляемая в проекте статьи 34, предполагает, что с согласия третьих государств и третьих организаций могут создаваться права и обязательства; этот вопрос является объектом проекта статьи 35 и следующих 475/, которые Комиссия обсудила в первом чтении, но которые не могли быть рассмотрены Редакционным комитетом в отведенное время. Но, сообразуясь с тем, что будет уточнено в одном из следующих докладов Комиссии, которая представит в окончательном варианте статьи 35-37, можно уже сейчас привести несколько примеров, позволяющих проиллюстрировать рассматриваемые здесь гипотезы. Можно рассмотреть случай двух международных

474/ Соответствующее положение Венской конвенции:

"Статья 34

Общее правило, касающееся третьих государств

Договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия".

475/ Шестой доклад. (A/CN.4/298).

организаций, каждая из которых согласилась предоставить заем государству, экономические затруднения которого лишают его возможности выполнить свои финансовые обязательства; две организации заключают между собой договор, цель которого предложить данному государству мораторий и сокращение выплат; этот договор ни в коей мере не затрагивает заинтересованное государство до тех пор, пока оно не высказало свое согласие по этому поводу; если оно выражает согласие, то права и обязательства могут возникнуть в его пользу и на его счет. Точно также в области защиты окружающей среды и борьбы против стихийных бедствий международная организация заключает со Всемирной метеорологической организацией договор, объектом которого является совместное предоставление помощи одному или нескольким государствам; это предполагает для государства одновременно помощь и обязательство регулярно направлять определенную информацию, например во Всемирную метеорологическую организацию и т.д. 476/.

476/ Примеры договоров между государствами, имеющих целью предоставить международной организации права и обязанности, особенно многочисленны; очень часто такие договоры ставят перед международными организациями новые задачи, включающие права и обязательства; и только принятие этих задач организациями влечет за собой возникновение для нее прав и обязательств. См. также статью 20 проекта статей о правопреемстве государств из других областей, помимо договоров в настоящем докладе, стр. 169.

ГЛАВА У

ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ВЫВОДЫ КОМИССИИ

А. Клаузула о наиболее благоприятствуемой нации

77. На своей двадцать восьмой сессии в 1976 году Комиссия закончила рассмотрение в первом чтении проекта статей, касающихся клаузулы о наиболее благоприятствуемой нации. В соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 4а постановляющей части ее резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года, Комиссия предполагает закончить рассмотрение проекта статей во втором чтении на своей сессии в 1978 году. В ходе текущей сессии на своем 1415-м заседании, состоявшемся 10 мая 1977 года, Комиссия назначила г-на Николая А. Ушакова Специальным докладчиком по вопросу клаузулы о наиболее благоприятствуемой нации, вместо г-на Эндре Уштора, который не выдвинул свою кандидатуру для выборов на период, начинающийся с 1 января 1977 года.

78. В пункте 4а постановляющей части своей резолюции 31/97 Генеральная Ассамблея рекомендует Комиссии завершить на своей сессии 1978 года второе чтение проекта статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации с учетом замечаний, полученных не только от государств-членов, но и также от "органов Организации Объединенных Наций, в круг ведения которых входит данный вопрос, и заинтересованных межправительственных организаций". В соответствии с этой рекомендацией Комиссия на своем 1458-м заседании, состоявшемся 12 июля 1977 года, поручила Секретариату направить проект статей ряду таких органов и организаций для представления замечаний, в дополнение к государствам-членам, которым проект статей был уже направлен с этой же целью. Вновь назначенный Специальный докладчик представит, таким образом, Комиссии на следующей сессии доклад по этому вопросу, в котором он учтет замечания, полученные от государств-членов и от этих органов и организаций.

В. Право несудоходных видов использования международных водных путей

79. На своем 1415-м заседании 10 мая 1977 года Комиссия назначила г-на Штефана М. Швебеля Специальным докладчиком по вопросу о праве несудоходных видов использования международных водных путей вместо г-на Ричарда Кирни, который не выдвинул свою кандидатуру для выборов на период, начинающийся с 1 января 1977 года. Вновь назначенный Специальный докладчик проведет исследование этого вопроса и представит Комиссии доклады по вопросу, который будет служить основой для рассмотрения Комиссией права несудоходных видов использования международных водных путей, как это рекомендовалось Генеральной Ассамблеей в пункте 4а постановляющей части ее резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года.

С. Статус дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером

80. В 1976 году на своей тридцать первой сессии Генеральная Ассамблея постановила включить в свою повестку дня этой сессии пункт, озаглавленный "О выполнении государствами положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года". Этот пункт был передан Шестому комитету, на рассмотрении которого находился доклад Генерального секретаря 477/, содержащий комментарии и замечания, представленные государствами-членами в соответствии с резолюцией 3501 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1975 года. Шестой комитет рекомендовал Генеральной Ассамблее проект резолюции по этому пункту, который впоследствии был принят последней 13 декабря 1976 года 478/ как резолюция 31/76.

81. После признания в своей преамбуле "целесообразности изучения вопроса о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером", в резолюции 31/76 Генеральная Ассамблея в пунктах 3, 4, 5 и 6 предусматривала следующее:

"3. предлагает государствам-членам представить или дополнить свои комментарии и замечания о путях и средствах обеспечения выполнения положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года и о желательности разработки положений, касающихся статуса дипломатического курьера, в соответствии с пунктом 4 резолюции 3501 (XXX) Генеральной Ассамблеи, уделив внимание также вопросу о статусе дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером 479/;

4. предлагает Комиссии международного права в подходящее время изучить в свете информации, содержащейся в докладе Генерального секретаря о выполнении государствами положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, и другой информации по этому вопросу, которая будет получена от государств-членов через Генерального секретаря, предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, который явился бы развитием и конкретизацией Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года;

5. просит Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее тридцать третьей сессии аналитический доклад о путях и средствах обеспечения выполнения Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года на основе комментариев и замечаний по этому вопросу, полученных от государств-членов, а

477/ Документ A/31/145 и Add.1.

478/ См. доклад Шестого комитета в документе A/31/403.

479/ Документ A/CN.4/300.

также с учетом результатов изучения Комиссией международного права предложений о разработке упомянутого выше протокола, если они будут подготовлены и находиться в распоряжении;

6. постановляет включить в предварительную повестку дня своей тридцать третьей сессии пункт, озаглавленный "О выполнении государствами положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года: доклад Генерального секретаря".

82. В соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 4 приведенной выше резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи, Комиссия международного права включила в повестку дня своей настоящей сессии пункт, озаглавленный "Предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером". Комиссия рассмотрела записку Секретариата, касающуюся этого пункта 480/.

83. С тем чтобы выявить наиболее оптимальные пути и средства рассмотрения этого вопроса, Комиссия на своем 1425-м заседании, состоявшемся 23 мая 1977 года, создала Рабочую группу, состоящую из г-на Эль-Эриана (Председатель), г-на Дадзи, г-на Калье и Калье, г-на Рифагена, г-на Сухариткуля, г-на Ушакова, г-на Швебеля, г-на Фрэнсиса и г-на Янкова. Группа провела три заседания 2 и 9 июня и 13 июля 1977 года и приняла решение рекомендовать Комиссии нижеследующие выводы:

а) вопрос о "статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером", должен быть включен в программу работы Комиссии для изучения, как это предлагается в пункте 4 постановляющей части резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи;

б) Комиссии следует приступить к изучению вопроса на своей сессии в 1978 году, с тем чтобы Генеральный секретарь смог учесть результаты этого исследования в докладе, который ему предложено представить Генеральной Ассамблее на ее тридцать третьей сессии в соответствии с пунктом 5 постановляющей части резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи;

с) изучение этого вопроса на сессии Комиссии в 1978 году должно быть проведено без сокращения времени, выделенного на рассмотрение вопросов текущей программы работы Комиссии, которым был дан приоритет согласно соответствующим рекомендациям Генеральной Ассамблеи и соответствующим решениям Комиссии;

д) поскольку процедура, аналогичная *mutatis mutandis* процедуре, которой Комиссия придерживалась в отношении вопроса о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, представляется наиболее целесообразной для достижения целей, изложенных выше в пунктах б и с; Рабочая группа готова, если

Комиссия примет такое решение, осуществить первую стадию изучения вопроса и представить доклад по нему Комиссии без назначения Специального докладчика;

е) Рабочая группа продолжит изучение вопроса на основе соответствующих предложений, комментариев и замечаний, представленных государствами-членами в соответствии с резолюциями 3501 (XXX) и 31/76 Генеральной Ассамблеи;

ф) в целях содействия работе, которую предстоит проделать Рабочей группе, членам Комиссии, изъявившим желание, будет предложено представить документы в письменной форме, предпочтительно до начала сессии в 1978 году, с учетом пункта 4 постановляющей части резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи;

г) в целях содействия работе Рабочей группы и, в конечном счете, самой Комиссии Секретариату следует предложить:

- i) напомнить государствам-членам о намерении Комиссии изучить вопрос во время своей сессии в 1978 году и о пользе представления Комиссии к этому времени предложений, комментариев и замечаний по этому исследованию, а также любой информации, соответствующих фактов и информации об изменениях, происшедших после принятия Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, которые могли бы быть полезными для выполнения просьбы, содержащейся в пункте 4 постановляющей части резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи;
- ii) подготовить документ, представляющий в систематическом порядке предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, содержащиеся в комментариях и замечаниях, представленных государствами-членами в соответствии с резолюциями 3501 (XXX) и 31/76 Генеральной Ассамблеи.

84. На своем 1462-м заседании, состоявшемся 18 июля 1977 года, Комиссия рассмотрела доклад Рабочей группы (A/CN.4/305), представленный ее Председателем, г-ном Эль-Эрианом, и одобрила выводы Рабочей группы в отношении путей рассмотрения этого вопроса, которые изложены в пункте 83 выше.

D. Вторая часть вопроса "Отношения между государствами и международными организациями"

85. В своем докладе о работе двадцать восьмой сессии Комиссия международного права включила нижеследующий пункт:

"Комиссия утвердила также рекомендации Группы Планирования, которые были представлены ей Расширенным президиумом, относительно того, что по крайней мере три заседания следует уделить обсуждению второй части вопроса об "отношениях между государствами и международными организациями". При рассмотрении вопроса дипломатического права в его применении к отношениям между государствами и международными организациями Комиссия сосредоточила внимание сначала на той части, которая касается статуса, привилегий и иммунитетов представителей государств при международных организациях. Проект статей, который она приняла по данной части на двадцать третьей сессии в 1971 году, был передан Генеральной Ассамблеей дипломатической конференции. Эта конференция была проведена в Вене в 1975 году и приняла Венскую конвенцию о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Комиссия просила Специального докладчика по этой теме г-на Абдуллу Эль-Эриана подготовить предварительный доклад, с тем чтобы дать ей возможность вынести необходимые решения и определить направление действий в отношении второй части темы об отношениях между государствами и международными организациями, а именно: статус, привилегии и иммунитеты международных организаций, их должностных лиц, экспертов и других лиц, занятых в их деятельности, но не являющихся представителями государств" 481/.

86. В своей резолюции I289 (XIII) от 5 декабря 1958 года Генеральная Ассамблея просила Комиссию международного права рассмотреть вопрос об отношениях между государствами и международными межправительственными организациями "в надлежащее время, после того как изучение вопросов о дипломатических сношениях и дипломатическом иммунитете, о консульских сношениях и иммунитете и о дипломатии ad hoc будет Организацией Объединенных Наций закончено и в свете результатов этого изучения, а также дебатов, происходивших в Генеральной Ассамблее".

87. В 1963 году Специальный докладчик представил Комиссии первый доклад 482/ и рабочий документ 483/ об отношениях между государствами и межправительственными организациями, в котором он провел

481/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 10 (A/31/10), пункт 173, стр. 406. (будет напечатано в Ежегоднике ... 1976 год, том II).

482/ Ежегодник ... 1963, том II, стр. 159 англ. текста, документ A/CN.4/161 и Add.1.

483/ Там же, 1963, том II, стр. 186 англ. текста, документ A/CN.4/L.103.

предварительное исследование в целях определения границ предмета и порядка работы над ним в будущем. В 1964 году он представил рабочий документ 484/ как основу для обсуждения в целях определения рамок и порядка рассмотрения порученного ему вопроса.

88. В этом рабочем документе содержится перечень вопросов, некоторые из которых связаны со:

а) сферой охвата вопроса (толкование резолюции I289 (XIII) Генеральной Ассамблеи;

б) подходом к вопросу (т.е., следует ли подходить к нему как к самостоятельному вопросу или как к дополнительному по отношению к другим вопросам);

с) методом рассмотрения (т.е., должно ли придаваться первостепенное значение "дипломатическому праву" в его применении к отношениям между государствами и международными организациями).

89. Выводы, к которым пришла Комиссия, относительно сферы охвата вопроса и подхода к нему после обсуждения предварительного исследования и вышеупомянутого перечня вопросов, были отражены в ее докладе о работе ее шестнадцатой сессии (1964 г.) нижеследующим образом:

"На 755-757-м заседаниях Комиссия обсудила эти и некоторые другие связанные с ними вопросы, которые возникли в ходе рассмотрения. Большинство членов Комиссии, согласившись в принципе с тем, что объем темы велик, выразили мнение о том, что для скорейшего ее изучения следует отдать предпочтение вопросу о дипломатическом праве в его применении к отношениям между государствами и межправительственными организациями" 485/.

90. На 757-м заседании Комиссии 2 июля 1964 года Специальный докладчик сообщил Комиссии о своем намерении установить контакты с Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций. Консультации на этой стадии работы были сконцентрированы на том, каким образом юрисконсульты Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений могут оказать максимальную помощь Специальному докладчику в представлении ему необходимых данных и консультативных заключений по проблемам, которые возникают в практике, связанной с его вопросом. После этих консультаций Юрисконсульт Организации Объединенных Наций подготовил и направил юрисконсультам специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии две анкеты. Первая анкета касалась "статуса, привилегий и иммунитетов

484/ A/CN.4/L.104.

485/ Ежегодник... 1964, том II, стр. 227 англ. текста, документ A/5809, пункт 42.

представителей государств-членов специализированных учреждений и МАГАТЭ", а вторая — "статуса, привилегий и иммунитетов специализированных учреждений и МАГАТЭ, помимо тех, которые относятся к представителям". Анкеты были тщательно подготовлены, с тем чтобы они были максимально исчерпывающими и обеспечили получение всей информации, которая может быть полезна для Комиссии международного права. Однако учреждениям, которым были направлены анкеты, было указано, что вопросы по этому предмету могут быть неполными. Поэтому им предлагалось охарактеризовать в своих ответах любые проблемы, не охваченные в анкетах, которые могли возникнуть в их организациях и которые, по их мнению, должны быть доведены до сведения Специального докладчика. Этим учреждениям было также сообщено, что анкета предназначена для всех специализированных учреждений и что ее терминология может не подходить полностью к какой-либо отдельной организации, которая в таком случае должна увязать вопрос со своей особой позицией. После получения ответов от соответствующих организаций Секретариат Организации Объединенных Наций выпустил в 1967 году исследование, озаглавленное "Практика Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии в области их статуса, привилегий и иммунитетов" 486/.

91. На 886-м заседании Комиссии, состоявшемся 8 июля 1966 года, Специальный докладчик предложил Комиссии разделить вопрос на две части и сначала уделить основное внимание статусу, привилегиям и иммунитетам представителей государств в международных организациях и перенести рассмотрение второй части вопроса, а именно статуса, привилегий и иммунитетов международных организаций, на более позднюю стадию. Специальный докладчик заявил нижеследующее:

"Что касается статуса, привилегий и иммунитетов самих организаций, то он должным образом учел опасения, которые были выражены юрисконсультами международных организаций и некоторыми членами Комиссии, когда этот вопрос обсуждался в 1963 и 1964 годах; предметом этих опасений является судьба генеральных конвенций о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений. Поэтому этот вопрос необходимо будет подвергнуть тщательному изучению со всеми его подробностями, прежде чем решить, какой курс действий надлежит принять в связи с этим вторым аспектом" 487/.

92. Предложение Специального докладчика было одобрено Комиссией, и работа по вопросу об отношениях между государствами и международными организациями осуществлялась в соответствии с положением, содержащимся в пункте 85 выше.

486/ Там же, 1967 год, том II, стр. 154 англ. текста, документ A/CN.4/L.118 и Add.1 и 2.

487/ Там же, 1966 год, том I, часть II, стр. 279 англ. текста (886-е заседание, пункты 7-9).

93. На настоящей сессии Комиссии Специальный докладчик представил предварительный доклад (A/CN.4/304) по второй части вопроса об отношениях между государствами и международными организациями. Доклад состоял из пяти разделов. Раздел I излагает историю предварительного исследования и определяет его рамки. Раздел II излагает эволюцию международного права, относящегося к правовому статусу и иммунитета международных организаций. В разделе III анализируются последние события в области взаимоотношений между государствами и международными организациями, которые произошли после принятия Комиссией в 1971 году проекта статей о первой части вопроса об отношениях между государствами и международными организациями и которые имеют отношение к предмету исследования этого доклада. В разделе IV доклада рассматривается ряд общих вопросов предварительного характера. В число этих вопросов входят: роль обычая в праве о международных иммунитетах; различия между межгосударственными дипломатическими отношениями и отношениями между государствами и международными организациями; правоспособность международных организаций; масштаб привилегий и иммунитетов и единообразие или адаптация международных иммунитетов. В разделе V содержится ряд выводов и рекомендаций.

94. Комиссия обсудила предварительный доклад на своих 1452-1454-м заседаниях, состоявшихся 4, 5 и 6 июля 1977 года. В числе вопросов, возникших в ходе этого обсуждения, были вопрос о необходимости проведения анализа практики государств и международных организаций в области международных иммунитетов и ее влияние на систему Организации Объединенных Наций; вопрос о необходимости изучения внутреннего права государств, регулирующего международные иммунитеты; вопрос о возможности включения в рамки исследования всех международных организаций как универсального, так и регионального характера, о необходимости учета особенностей дипломатического права в его применении к отношениям между государствами и международными организациями и о необходимости согласования функциональных потребностей международных организаций и интересов безопасности принимающих государств.

95. На своем 1454-м заседании, состоявшемся 6 июля 1977 года, Комиссия постановила разрешить Специальному докладчику продолжить его исследование в направлении, указанном в его предварительном докладе, и подготовить очередной доклад о второй части вопроса об отношениях между государствами и международными организациями с учетом высказанных мнений и возникших в ходе текущего обсуждения вопросов. Комиссия также одобрила действия Специального докладчика в плане изыскания дополнительной информации и выразила надежду, что он проведет успешное исследование, приняв во внимание в своем исследовании соглашения и практику международных организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций или находящихся за ее пределами, а также законодательство и практику государств.

Е. Программа и методы работы Комиссии

96. На своем I430-м заседании 31 мая 1977 года Комиссия постановила вновь создать для настоящей сессии группу планирования Расширенного бюро. В состав Группы планирования вошли г-н Хосе Сетте Камара (Председатель); г-н Роберто Аго; г-н Эммануэль Коджое Дадзи; г-н Николай Ушаков; г-н Стефан Швебель и г-н Сэндзин Цуруока. Группе было поручено рассмотреть программу и методы работы Комиссии в будущем и представить доклад по этому вопросу Расширенному бюро Комиссии. Группа планирования провела заседания 24 июня и 7 июля 1977 года. Члены Комиссии, не являющиеся членами Группы, были приглашены на заседания и некоторые из них участвовали в работе этих заседаний.

97. По рекомендации Группы планирования, Расширенное бюро одобрило пункты 98-130, приводимые ниже, и рекомендовало их Комиссии для включения в доклад Генеральной Ассамблеи о работе, сделанной на настоящей сессии. На своем I472-м заседании, состоявшемся 28 июля 1977 года, Комиссия рассмотрела рекомендации Расширенного бюро и на основе этих рекомендаций приняла следующие пункты настоящего раздела для включения в данный доклад.

а) Осуществление текущей программы работы

98. Исходя из последних соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи, следует сохранить определенные Комиссией на ее двадцать седьмой сессии в 1975 году общие цели завершения первого или второго чтения проекта статей, касающихся рассматриваемых в настоящее время областей, к концу пятилетнего срока полномочий Комиссии, истекающего в 1981 году. Без принятия каких-либо строгих планов работы такие общие цели будут по-прежнему предусматривать основные руководящие принципы для принятия решений Комиссии в вопросах, касающихся осуществления ее текущей программы работы.

99. Как было намечено в 1975 году, Комиссия завершила на своей двадцать восьмой сессии в 1976 году первое чтение проекта статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации, который был передан государствам-членам, органам Организации Объединенных Наций, обладающих компетенцией в отношении этого вопроса, и заинтересованным межправительственными организациями для представления комментариев и замечаний. Поскольку бывший Специальный докладчик по этому вопросу не выдвинул свою кандидатуру для переизбрания, Комиссия назначила на своей настоящей сессии нового Специального докладчика, как указано в пункте 77 выше. Согласно просьбе, содержащейся в резолюции 31/97 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1976 года, Комиссия намеревается завершить на своей следующей сессии в 1978 году с учетом полученных комментариев и замечаний и на основе доклада, подготовленного новым Специальным докладчиком, второе чтение проекта статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации и представить его со своими рекомендациями Генеральной Ассамблеи. Это явится завершением работы Комиссии по данному вопросу.

100. Комиссия осознает ту важность, которую придают Генеральная Ассамблея и государства-члены кодификации и прогрессивному развитию

норм международного права, регулирующих ответственность государств. Поэтому она по-прежнему в течение настоящего срока полномочий будет уделять первоочередное внимание выработке проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, находящегося в стадии подготовки, в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи. Как и в прошлом, она приложит максимум усилий в целях достижения целей, определенных в 1975 году относительно выработки такого важного и сложного проекта. Таким образом, первое чтение комплекса статей, составляющего часть I (Происхождение ответственности государств) проекта, будет завершено, как предусматривалось, в 1975 году в течение первой части срока полномочий настоящего состава Комиссии. Это позволит представить указанный свод статей правительствам и при получении заблаговременно замечаний правительств обеспечить проведение второго чтения статей до истечения срока полномочий. Таким образом, завершение работы над этими статьями можно ожидать не позднее 1981 года, однако с возможностью более раннего завершения. Такие цели не несут ущерба, если позволит время, рассмотрению Комиссией в ходе настоящего срока полномочий статей, касающихся части II (Содержание, формы и степени международной ответственности) и, возможно, части III (Осуществление международной ответственности и урегулирование споров) проекта.

101. Что касается другого важного вопроса, а именно правопреемства государств в других областях, помимо договоров, то Комиссия в 1975 году сочла, что завершение первого чтения комплекса статей, касающихся правопреемства государств в отношении публичной собственности и публичных долгов, должно быть минимальной целью в отношении срока полномочий Комиссии в 1976-1981 годах. Комиссия уже достигла определенного прогресса в изучении государственной собственности и государственных долгов, что позволяет ей в настоящее время предусмотреть возможность того, что она сможет в будущем году завершить первое чтение проекта статей, касающихся этого аспекта правопреемства государств в отношении публичной собственности и публичных долгов. Если это подтвердится, то Комиссия сможет до конца своего настоящего срока полномочий закончить работу над проектом статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности и государственных долгов и, если представится возможность, над специальным исследованием об архивах. Целесообразность кодификации других аспектов вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, будет изучена Комиссией, когда работа над проектом статей, находящихся на рассмотрении, будет близка к завершению или будет завершена.

102. Что касается четвертого вопроса, находящегося на активном рассмотрении, а именно вопроса о договорах, между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями, то Комиссия в 1975 году пришла к выводу, что завершение второго чтения соответствующего проекта статей к 1981 году или до 1981 года является вполне реальной целью. В 1976 году Комиссия не смогла заняться этим вопросом ввиду того, что было необходимо уделить время рассмотрению других вопросов. Однако на настоящей сессии Комиссия сделала значительный шаг вперед в отношении первого чтения проекта соответствующих статей и можно предположить,

что темпы, достигнутые в изучении вопроса, будут сохранены в будущем. Учитывая, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 31/97 рекомендовала продолжить в первоочередном порядке подготовку этих проектов статей, Комиссия будет стремиться в ходе настоящего срока полномочий уделить как можно больше времени этой подготовке.

103. В отношении изучения пятого вопроса ее активной программы, права несудоходных видов использования международных водных путей в 1975 году, не было поставлено никаких общих целей, поскольку Комиссия ожидала ответов на вопросники по этому вопросу, который был направлен Генеральным секретарем государствам-членам Организации Объединенных Наций. Однако в 1976 году Комиссия провела по этому вопросу общие прения на основе доклада, представленного бывшим Специальным докладчиком по этому вопросу. Прения были отражены в главе V Доклада Комиссии о работе ее двадцать восьмой сессии. Поскольку бывший Специальный докладчик не выдвинул свою кандидатуру для переизбрания, Комиссия на настоящей сессии назначила нового Специального докладчика по этому вопросу, как указано в пункте 79 выше. В период своего настоящего срока полномочий Комиссия продолжит изучение права несудоходных видов использования международных водных путей на основе докладов, которые будут представлены новым Специальным докладчиком, в соответствии с резолюцией 31/97 и другими предшествующими резолюциями Генеральной Ассамблеи.

104. Комиссия должна также изучить вопрос "предложения о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером", в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи. Такое изучение может быть осуществлено во время сессии в 1978 году с учетом рекомендаций, представленных Рабочей группой по вопросу о дипломатическом курьере и одобренных Комиссией (см. пункт 83 выше) в соответствии с процедурой, которая не сократит время, необходимое для рассмотрения вопросов, получивших приоритет согласно соответствующим рекомендациям Генеральной Ассамблеи.

105. Что касается второй части вопроса об "Отношениях между государствами и международными организациями", то Специальный докладчик на настоящей сессии представил предварительный доклад, запрошенный Комиссией в 1976 году. Выводы, к которым Комиссия пришла после рассмотрения этого доклада, упоминаются в пункте 95 выше и пока не требуют принятия Комиссией решения относительно определения целей для изучения этой части вопроса.

106. В свете вышеупомянутых соображений Комиссия намеревается на своей тридцатой сессии в 1978 году закончить второе чтение проекта статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации, продолжить в первоочередном порядке подготовку комплекса проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния и продолжить подготовку проекта статьи о правопреемстве государств в отношении публичной собственности и публичных долгов в целях завершения на этой сессии первого чтения проекта статьи о государственной собственности и государственных долгах. Комиссия намеревается также продолжить подготовку проекта статей о договорах между государствами и

международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями. Изучение предложений о разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, запрошенное в резолюции 31/76 Генеральной Ассамблеи, также будет проведено Комиссией на ее сессии в 1978 году в соответствии с процедурой, описанной в пункте 83 выше. Изучение права несудоходных видов использования международных водных путей будет продолжено вновь назначенным Специальным докладчиком, с тем чтобы Комиссия как можно раньше смогла заняться изучением этого вопроса. Что касается распределения времени на ее тридцатой сессии в отношении вопросов, охарактеризованных выше, то Комиссия примет соответствующие решения в начале этой сессии в момент принятия соответствующей повестки дня.

б) Возможные дополнительные вопросы для изучения после осуществления текущей программы работы

107. С учетом прогресса, достигнутого в изучении вопросов, находящихся на активном рассмотрении, после определения целей в 1975 году и предполагаемого более раннего завершения работы над проектом статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации, настало время рассмотреть вопрос о том, какие дополнительные темы должны быть отобраны из общей программы работы Комиссии с целью их активного рассмотрения в сравнительно недалеком будущем. Учитывая это, Комиссия провела на настоящей сессии предварительный обмен мнениями по этому вопросу и пришла к нескольким предварительным выводам, которые изложены в пунктах 108-111 ниже для сведения делегаций, участвующих в работе тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи.

108. Одним из вопросов, на который было обращено внимание Комиссии как на вопрос, подлежащий рассмотрению, является вопрос, озаглавленный "Международная ответственность за пагубные последствия, вытекающие из актов, не запрещенных международным правом". Вопрос был включен в общую программу работы Комиссии в качестве отдельного вопроса в 1974 году в соответствии с рекомендацией, содержащейся в пункте 3а резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года, и по-прежнему привлекает большое внимание делегаций, участвующих в работе Шестого комитета Генеральной Ассамблеи. В 1974 и 1975 годах Генеральная Ассамблея вновь заявила, что этот вопрос должен быть рассмотрен Комиссией "в соответствующее время" (резолюции 3315 (XXIX) и 3495 (XXX), причем это выражение в резолюции Генеральной Ассамблеи, принятой в прошлом году, т.е. в резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года, было заменено выражением "как только это станет возможным". Комиссия считает, что данный вопрос должен быть включен в активную программу Комиссии, как только это станет возможным, учитывая, в частности, прогресс в работе над проектом статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

109. Комиссия согласилась, что в общей программе работы Комиссии имеются два вопроса, которые были давно переданы ей Генеральной Ассамблеей и которые не являются в настоящее время как вопросами, требующими активного рассмотрения в недалеком будущем, а именно "Правовой режим исторических вод, включая исторические заливы" (переданный в соответствии с резолюцией 1453 (XIV) Генеральной Ассамблеи) и "Право убежища" (отобранный для кодификации в 1949 году Комиссией

и переданный в соответствии с резолюцией I400 (XIV) Генеральной Ассамблеи. Передача Комиссии вопроса, озаглавленного "Правовой режим исторических вод, включая исторические заливы", может быть рассмотрена с учетом результатов работы "Третьей конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву". Что касается "Права убежища", то Комиссии известно о проведении в январе/феврале 1977 года первой сессии "Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам территориального убежища", созванной Генеральным секретарем в консультации с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в соответствии с резолюцией 3456 (XXX) Генеральной Ассамблеи. Конференция рекомендовала, чтобы Генеральная Ассамблея на своей тридцать второй сессии рассмотрела вопрос о проведении в соответствующее время следующей сессии Конференции. "Вопрос о дипломатическом убежище" в последнее время обсуждался в Шестом комитете, однако прения по этому вопросу не были завершены. В соответствии со своей резолюцией 3497 (XXX) от 15 декабря 1975 года Генеральная Ассамблея решила провести дальнейшее рассмотрение вопроса на своей будущей сессии.

110. Комиссия также изучила вопросы международного права, выбранные для кодификации Комиссией в 1949 году в соответствии с пунктом 1 Статьи I8 ее Положения, по которым общая работа по кодификации еще не проводилась Организацией Объединенных Наций, а именно: "Признание государств и правительств", "Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности", "Юрисдикция в отношении преступлений, совершенных за пределами национальных территорий" и "Обращение с иностранцами". Из всех этих вопросов вопрос о "Юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности" является одним из вопросов, которые Комиссия рекомендует для избрания в недалеком будущем для активного рассмотрения Комиссией, учитывая его повседневное практическое значение и возможность его кодификации и прогрессивного развития. Более того, как отмечается в "Обзоре международного права", подготовленном в 1971 году Генеральным секретарем, "неизвестно, препятствуют ли имеющие решающее значение национальные интересы кодификации норм права, связанных с этой проблемой" 488/.

111. Комиссия также изучила вопрос о пересмотре некоторых проектов, подготовленных Комиссией несколько лет назад по просьбе Генеральной Ассамблеи. По мнению Комиссии, одним из проектов, пересмотр которого может быть проведен в будущем, если этого пожелает Генеральная Ассамблея, является "Проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества", представленный Комиссией Ассамблее в 1954 году 489/. В соответствии со своей резолюцией II86 (XII) Генеральная Ассамблея решила отложить рассмотрение проекта кодекса до тех пор, пока она вновь не займется вопросом определения агрессии. "Определение агрессии" было одобрено в резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 года. После этого вопрос о "Проекте кодекса преступлений против мира и безопасности человечества" не включался в повестку дня последующих сессий Генеральной Ассамблеи, однако некоторые делегации в Шестом комитете высказались в поддержку возобновления рассмотрения этого вопроса. При любом пересмотре проекта кодекса, несомненно, будут должным образом учтены изменения, происшедшие в международном праве после разработки Комиссией этого проекта в 1954 году.

488/ Ежегодник ... 1971, том II, часть 2, стр. 224, пункт 75.

489/ Там же, 1951, том II, стр. 133-137 английского текста и 1954, том II, стр. 149-152 английского текста.

с) Методы работы

II2. Методы работы, которым следовала Комиссия, основаны на статьях, зафиксированных в ее Положении, а также на документах, регулирующих сессии Комиссии. Предмет, характер и состав Комиссии, а также установленные процедурные стадии для кодификации и прогрессивного развития конкретной темы имеют непосредственное отношение к таким методам. Однако в силу необходимости включать элементы как *lex lata*, так и *lex ferenda* в нормы, которые должны быть сформулированы, Комиссия, говоря в общем, следует единому объединенному методу, который включает различные процедуры, изложенные в статьях 16-23 ее Положения.

II3. Такой метод включает, главным образом, составление Комиссией плана работы над соответствующей темой, назначение Специального докладчика, запрос данных и информации от правительств и запрос исследовательских проектов, исследований, обследований и компиляций от секретариата, обсуждение докладов, представленных Специальным докладчиком Комиссии на пленарных заседаниях и предлагаемых проектов статей на пленарных заседаниях и в рамках Редакционного комитета, созданного Комиссией, выработку проекта статей с комментариями и направление их правительствам для замечаний, пересмотр предварительных проектов статей в свете письменных и устных замечаний, поступающих от правительств, и представление окончательных проектов с рекомендациями Генеральной Ассамблее.

II4. Выделить три различные стадии рассмотрения какой-либо темы, в соответствии с методом, которому следует Комиссия: первая предварительная стадия посвящается, главным образом, организации работы и сбору соответствующих материалов и прецедентов; в ходе второй стадии Комиссия приступает к первому чтению проекта статей, представленного Специальным докладчиком; третья, и последняя стадия посвящается второму чтению проекта статей, который принят в предварительном порядке. Роль, выполняемая Специальным докладчиком, имеет исключительное значение, в частности в ходе второй и третьей стадий, упомянутых выше. Также важна работа, выполняемая в ходе этих стадий Редакционным комитетом. Секретариату также поручаются различные задачи, и ему часто предлагается внести свой вклад особенно на первой предварительной стадии.

II5. Метод, которому следует Комиссия в отношении кодификации и прогрессивного развития какого-либо вопроса международного права, так сказать, успешно выдерживает испытание временем. Сделанные до сих пор достижения Комиссии, уважение, проявляемое к ее работе, и поддержка и понимание в отношении ее проектов статей в Шестом комитете и на конференциях полномочных представителей являются наилучшим доказательством преимуществ этого метода. Следует также добавить, что Комиссия всегда гибко применяла такой метод, делая в общих рамках данного метода корректировки, которых требовали специфические черты какой-либо конкретной темы.

II6. Кроме того, Комиссия всегда считала себя свободной принимать специальные методы работы, когда ей поручались особые задачи. Например, в случаях, когда Генеральная Ассамблея предлагала Комиссии

действовать в качестве своего рода консультативного органа юридических экспертов, а не, собственно говоря, кодифицировать или развивать конкретную область международного права, Комиссия без колебаний отходила от обычного принятого метода. К специальным поручениям Комиссия обычно применяет специальные методы. Этот вывод иллюстрирует методы, которым следовала Комиссия в связи с такими темами, как вопрос о международной уголовной юрисдикции (1950 г.), вопрос об определении агрессии (1951 г.), оговорки к многосторонним конвенциям (1951 г.) и расширенное участие в общих многосторонних договорах, заключавшихся под эгидой Лиги Наций (1962 г.).

II7. Отход от основного метода работы, которому следует Комиссия, также имели место в связи с вопросами по кодификации, когда это считалось необходимым или целесообразным в свете характера темы и круга ведения, намеченного Генеральной Ассамблеей для ее исследования. Проект декларации о правах и обязанностях государств (1949 г.), принципы международного права, признанные в Уставе Нюрнбергского трибунала и в решениях Нюрнбергского трибунала (1950 г.), проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества (1951-1954 гг.) и, в самом последнем случае, проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой (1972 г.) могут быть упомянуты в качестве примера случаев, в которых тем или иным образом были введены изменения в установленный метод работы Комиссии. Например, проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов был выработан при помощи рабочей группы, а не Специального докладчика, и он не подлежал процедуре двойного чтения; а проект декларации о правах и обязанностях государств изучался Комиссией на основе проекта, представленного одним государством-членом.

II8. Время от времени Комиссия также проводила общий обзор своих методов работы и организационной структуры своих сессий с учетом замечаний или предложений, сделанных в Шестом комитете или в самой Комиссии и направленных на ускорение или совершенствование ее процедуры для выполнения поставленных перед нею задач. Таким образом, например на своей десятой сессии в 1958 г. Комиссия рассмотрела рабочий документ по вопросу, подготовленному Председателем ее сессии в 1957 году 490/. В ходе своей двадцатой сессии в 1968 г. Комиссия провела обзор своей программы и методов работы и рассмотрела рабочий документ, подготовленный Секретариатом, который был приложен к докладу Комиссии об этой сессии 491/. Вопрос о методах работы Комиссии поднимался в 1973 г., когда на своей двадцать пятой сессии Комиссия рассматривала вопрос "Обзор программы работы Комиссии" 492/. Совсем недавно Комиссия довольно подробно

490/ Yearbook ... 1958, vol. II, pp. 115-118.

491/ Там же, 1968, vol. II, pp. 223-224 и 226-243.

492/ Там же, 1973 г. том II, стр. 263-270.

обсуждала этот вопрос на своей двадцать шестой сессии в 1974 году в связи с замечаниями в докладе Объединенной инспекционной группы 493/.

II9. В результате обзора, проведенного в этих случаях, был принят ряд мер, ведущих, например, к тому, что правительства получили больше времени для выработки замечаний по проектам первого чтения, к созданию Редакционного комитета в качестве комитета для переговоров, когда Комиссия принимает соответствующее решение, к установлению длительности ежегодной сессии Комиссии в 12 недель. Некоторые из принятых таким образом мер облегчили ускорение темпов работы Комиссии в соответствии с замечаниями, сделанными в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Однако Комиссия в своем новом составе желает подчеркнуть свое мнение, что не следует ускорять темпы в ущерб качеству, ценности или приемлемости ее проектов. Как сама Комиссия высказалась по этому вопросу в 1958 году: "На протяжении лет значение имеет качество работы, а не то обстоятельство, ушел ли на ее выполнение больший или меньший период времени" 494/. По мнению Комиссии, представление Генеральной Ассамблее каждые два или три года окончательного комплекса проекта статей высокого технического качества и высокой степени приемлемости для всего международного сообщества по важным отраслям международного права отнюдь не может рассматриваться как медленные темпы. Кроме того, более высокие темпы могут возложить на государства чрезмерное бремя, в конце концов подтверждая опасности весь процесс кодификации и прогрессивного развития международного права. Правовые службы, находящиеся в распоряжении министерств иностранных дел, ограничены, и они загружены другой работой, включая работу в связи с проведением международных конференций.

I20. В свете вышеприведенных соображений Комиссия постановила на своей настоящей сессии подтвердить единодушно сделанный в 1974 году вывод о том, что "...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 1а статьи 13 Устава. Поэтому Комиссия не видит оснований для внесения поправок в Положение о Комиссии или для изменения, применяемых в настоящее время основных методов работы и организационной структуры" 495/. Этот вывод, несмотря на намерение Комиссии постоянно держать под наблюдением, как и в прошлом, возможность улучшения ее настоящего метода работы и процедур в свете конкретных характерных черт рассматриваемых вопросов, с тем чтобы ускорить, выполнить, как можно более, по мере возможности, эффективнее задачи, порученные ей Генеральной Ассамблеей в резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года. Именно на основе этих соображений она одобрила на своей настоящей сессии методы работы, описанные в пункте 83 выше, для проведения исследования о предложениях по разработке протокола, касающегося статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером.

493/ Там же, 1974, vol. II, Part One, pp 308-311.

494/ Там же, 1958, vol. II, p. 118, paragraph 68, in fine.

495/ Там же, 1974 год, том II, часть 1, стр. 311 английского текста, пункт 212.

I21. В отношении вопроса целесообразности создания группы планирования в качестве постоянного комитета, который был оставлен в 1976 году для разрешения Комиссией в ее новом составе, Комиссия придерживается мнения, что лучше всего подходить к этому вопросу с практической точки зрения, создавая такую группу в случаях необходимости. Поэтому Комиссия создаст такую группу планирования, которой будет поручена задача консультировать расширенный президиум Комиссии, по вопросам ее программы, организации и методов работы, если только на какой-нибудь конкретной сессии она не сочтет ее излишней.

I22. Наконец, Комиссия хотела бы напомнить, что, главным образом, с целью ускорения первой подготовительной стадии кодификации по какой-либо теме она в 1968 и 1973 годах рекомендовала Генеральной Ассамблее в качестве насущной необходимости увеличить персонал Отдела кодификации и Управления по правовым вопросам, с тем чтобы позволить им оказывать Комиссии и ее специальным докладчикам всяческую помощь, необходимую в результате растущего объема ее работы, в частности, в области исследовательских проектов и исследований. В настоящее время Комиссия вновь подчеркивает эту рекомендацию.

I23. Комиссия также хотела бы обратить внимание Генерального секретаря на то, что при выполнении положений о контроле и ограничении документации, выпускаемой в Секретариате, должно внимание следует уделять характеру исследовательских проектов и исследований, запрашиваемых у отдела кодификации, с тем чтобы не подвергать опасности этот вклад, когда он требуется для работы Комиссии. В вопросе правовых исследований, — а кодификации международного права требуют правовых исследований — не могут вводиться ограничения размеров документов.

d) Форма и предоставление доклада Комиссии
Генеральной Ассамблее

I24. В течение тридцатой (1975 год) и тридцать первой (1976 год) сессий Генеральной Ассамблеи некоторые представители в Шестом комитете ссылались на вопросы, касающиеся формы ежегодного доклада, представляемого Комиссией Ассамблее. Некоторые представители считали, что доклад чрезмерно большой по объему и что его следует сократить, в частности, конкретизируя вступления к различным главам и комментарии к проектам статей, содержащимся в этом докладе. Однако другие представители, которые затрагивали этот вопрос, не разделяли такого мнения и подчеркивали, что доклад Комиссии должен давать как можно более полный отчет об обсуждениях в Комиссиях, а также достаточно юридических прецедентов и соответствующих материалов, с тем чтобы министерства иностранных дел и делегации, не располагающие достаточными возможностями в плане исследований или персоналом, могли легко и без дополнительных исследований ознакомиться с различными вопросами и их историей.

I25. К таким практическим соображениям может быть добавлено, что, согласно статье 20 ее Положений, Комиссия представляет свой проект статей Генеральной Ассамблее вместе с комментариями, содержащими:

- а) соответствующее изложение прецедентов и других относящихся к делу данных, включая договоры, судебные решения и доктрину;
- б) выводы относительно: i) степени согласия по каждому моменту в практике государств и доктрине; ii) существующих расхождений и разногласий, а также аргументов в пользу того или иного решения.

Поэтому Комиссия, согласно своему Положению, должна оправдывать свои предложения перед Генеральной Ассамблеей, а в итоге – перед государствами, на основе существующего права и потребностей его прогрессивного развития в свете современных нужд международного сообщества. Комментарии Комиссии являются важным элементом процесса кодификации, облегчающим на первой стадии этого процесса вклад индивидуальных государств в форме замечаний и комментариев, а в ходе и после последней стадии – понимание и толкование норм, воплощенных в конвенциях, являющихся результатом кодификации. Они являются важной частью подготовительной работы этих конвенций, поскольку на них часто ссылаются или их цитируют в дипломатической переписке государств, а также в Международном Суде.

I26. Фактически размер какого-либо конкретного доклада Комиссии зависит от ряда определенных факторов, которые оказывают на него непосредственное воздействие: например, деятельность сессии Комиссии (которая сейчас составляет 12 недель), число и характер обсуждаемых в ходе сессии вопросов (абсолютно новая тема обычно требует больше разъяснений, чем тема, связанная с областями, в которых работа по кодификации уже проделана), включение в доклад полного комплекса проекта статей по какой-либо теме (доклад 1976 года, например, воспроизводит для удобства министерств и делегаций все проекты статей и комментарии к ним по клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации, включая принятые на предыдущих сессиях) и т.д. Поэтому представляется, что размер какого-либо конкретного доклада Комиссии не является вопросом, который может быть решен *a priori* и без учета правил Положения Комиссии, и позиции Комиссии в процессе кодификации в целом. Поэтому установление заранее и *in abstracto* абстрактно какого-либо максимума или минимума в том, что касается разделов доклада не может быть поддержано Комиссией. Доклад о работе, проделанной Комиссией на какой-либо конкретной сессии, должен быть коротким или длинным в соответствии с восприятием Комиссией необходимости разъяснения или обоснования проекта статей, содержащихся в этом докладе Генеральной Ассамблее и государствам-членам.

I27. Хотя, как указывается выше, некоторые из замечаний, сделанных в Шестом комитете касаются объема доклада Комиссии, фактически основная мысль, проходившая через все обсуждение, это очевидно, вопрос времени между выпуском доклада Комиссии и Моментом его рассмотрения Шестым комитетом. В настоящее время Комиссия утверждает свой доклад в конце июля, когда она закрывает свою ежегодную сессию. После этого доклад редактируется основным секретариатом Комиссии, что занимает приблизительно неделю, и затем представляется в Сектор контроля за документацией во Дворце Наций. Техническим службам Секретариата необходимо приблизительно пять недель, чтобы

обработать доклад для распространения на различных официальных языках Генеральной Ассамблеи. В результате всех этих неизбежных стадий доклад Комиссии обычно готов для делегаций в Нью-Йорке лишь ко второй недели сентября, а иногда и на неделю позже. Шестой комитет начинает свою работу в конце сентября и обычно рассматривает пункт, озаглавленный "Доклад Комиссии международного права", в качестве одного из своих первых пунктов. Делегации, таким образом, имеют по сути дела короткое время для ознакомления с содержанием доклада Комиссии до начала прений.

128. С тем чтобы положить конец такому положению, Комиссия подробно рассмотрела в этом году серию предложений, нацеленных на скорейшее распространение доклада. Таким образом, была выдвинута идея, что решение может быть следующим: выпускать доклад по частям, с тем чтобы одну или несколько частей можно было выпустить раньше, не дожидаясь окончательного принятия доклада в целом. Также было предложено для этой же цели разделить доклад на две части — одну, посвященную организационным и административным вопросам, которые ныне содержатся в первой и последней главах, которые могут издаваться раньше, и другую, содержащую главы, касающиеся вопросов по существу. Однако такие предложения подразумевают определенный отход от нынешней организации работы в ходе сессии Комиссии, и могут оказаться непрактичными и иметь сомнительную ценность для намечаемой цели. Таким образом, преобладающее мнение в Комиссии заключается в том, что проблема может быть решена, если Шестой комитет отложит рассмотрение доклада Комиссии на более поздний этап сессии Ассамблеи, с тем чтобы дать достаточное время представителям для внимательного изучения, обдумывания содержания доклада Комиссии и подготовки заявлений по нему.

129. Имея в виду эти соображения, Комиссия постановила предложить, чтобы Шестой комитет рассматривал ее доклад на более позднем этапе сессии Генеральной Ассамблеи. Возможно, рассмотрение доклада Комиссии начиная с последней недели октября поможет преодолеть затруднения, с которыми в настоящее время сталкиваются некоторые делегации, и тем не менее даст достаточное время для подготовки доклада Шестого комитета по докладу Комиссии, который также будет содержать подробное изложение прений. Выдвигая вышеуказанное предложение, Комиссия просто пытается указать практический путь преодоления существующих трудностей, но разумеется Шестой комитет является единственным органом, который имеет право принимать решение относительно организации своей работы и приблизительных дат рассмотрения каждого пункта своей повестки дня.

130. Что касается существа доклада, Комиссия пришла к выводу, нынешнюю структуру доклада следует сохранить. Форма доклада с его подразделением на главы и разделы также представляется Комиссии логичной и ясной. Комиссия определит заголовки и подзаголовки в пределах каждой индивидуальной главы или раздела и отразит их в содержании, с тем чтобы облегчить изучение доклада правительств и делегатов, а также может предусмотреть, когда это практически целесообразно, составление резюме. Наконец, Комиссия также постановила, что непосредственно после закрытия своей сессии Секретариат опубликует и распространит документы, содержащие тексты всех проектов статей, принятых на этой сессии, с указанием, что справочная информация и комментарии к статьям будут содержаться в докладе Комиссии.

Г. Сотрудничество с другими органами

131. Комиссия международного права вновь хочет подчеркнуть, что она придает большое значение сотрудничеству с органами, которые занимаются прогрессивным развитием международного права и кодификацией на региональном уровне, и, в частности, сотрудничеству, которое сложилось в соответствии с положением Комиссии с Азиатско-африканским консультативным правовым комитетом, Европейским комитетом по правовому сотрудничеству и Межамериканским юридическим комитетом. Поскольку соответствующие программы работы этих органов отражают проблемы соответствующих государств района в области развития международного права, Комиссия предполагает должным образом учесть включенные в эти программы вопросы, когда в будущем она вновь будет рассматривать свою собственную программу работы.

1. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

132. Межамериканский юридический комитет провел свои две последние сессии в Рио-де-Жанейро в июле-августе 1976 года и в январе-феврале 1977 года. Комиссия не смогла направить своего наблюдателя на эти сессии. Однако она надеется, что она сможет направить своего представителя на следующую сессию Комитета в июле-августе 1977 года. Понимая, что в отношении Комиссии действует постоянное приглашение присутствовать на заседаниях Комитета, Комиссия просит своего Председателя на данной сессии сэра Фрэнсиса Валлата присутствовать на одной из сессий Комитета в 1978 году или, если он не сможет этого сделать, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

133. Межамериканский юридический комитет был представлен на двадцать девятой сессии Комиссии г-ном Х. Валладао, который выступил на 1437-м заседании Комиссии, проведенном 9 июня 1977 года. Изложив историю работы по кодификации Межамериканского юридического комитета, а также его предшественницы — Международной комиссии американских юристов, г-н Валладао указал, что Комитет продолжает свою работу по разработке проектов договоров и конвенций международного частного и публичного права. Сравнивая мандат Комиссии международного права и мандат Межамериканского юридического комитета, он заметил, помимо задачи содействия прогрессивному развитию международного права и его кодификации, выполняемой и Комиссией, Комитет также выступает в роли консультативного органа Организации американских государств. Комитет изучает проблемы интеграции развивающихся стран американского континента, а также возможности согласования их законодательства, и к тому же взял на себя задачу пересмотра действующих договоров по юридическим вопросам, принятых на основе представленных им проектов, как, например, кодекса Бустаманте от 1928 года. На своих последних сессиях в 1976 и 1977 годах Комитет утвердил ряд проектов конвенций, которые будут представлены второй специальной межамериканской конференции по международному частному праву, которая состоится в Монтевидео. Г-н Валладао напомнил также о том, что Комитет организовал в 1976 году третий учебный курс по международному праву и что четвертый курс будет проведен в июле и в августе 1977 года одновременно с сессией Комитета. И, наконец, он информировал Комиссию о том, что

следующая сессия Комитета будет посвящена двум первоочередным темам: принципу самоопределения и сфере его применения, коллизиям права и необходимости единообразного закона в отношении международных чеков.

2. АЗИАТСКО-АФРИКАНСКИЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ КОМИТЕТ

134. Председатель Комиссии на ее двадцать восьмой сессии г-н Абдулла Эль-Эриан присутствовал в качестве наблюдателя Комиссии на восемнадцатой сессии Азиатско-африканского консультативного правового комитета, которая состоялась в Багдаде в феврале 1977 года, и выступил там с заявлением. Г-н Эль-Эриан изложил членам Комиссии итоги своей поездки на 1469-м заседании, состоявшемся 27 июля 1977 года, указав, что вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров был включен в повестку дня этой сессии в качестве вопроса, вытекающего из работы Комиссии международного права. В повестку дня Комитета были также включены вопросы морского права, взаимного сотрудничества в области правонарушений экономического характера, международного торгового права и права окружающей среды.

135. Комитет не смог послать своего представителя на нынешнюю сессию Комиссии. Комиссия, в отношении которой действует постоянное приглашение участвовать в работе сессий Комитета, просила своего Председателя сэра Фрэнсиса Валлата присутствовать на следующей сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

3. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВОВОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

136. Председатель Комиссии на ее двадцать восьмой сессии г-н Абдулла Эль-Эриан присутствовал на двадцать пятой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, проходившей в Страсбурге в декабре 1976 года, и выступил там с заявлением. Г-н Эль-Эриан изложил устно итоги своей поездки на 1469-м заседании Комиссии, состоявшемся 27 июля 1977 года. Он сообщил Комиссии, что в число включенных в повестку дня этой сессии вопросов входили вопросы приобретения гражданства, защиты окружающей среды и не имеющих постоянного места жительства лиц без гражданства.

137. Комитет не смог направить своего представителя на нынешнюю сессию Комиссии. Комиссия, в отношении которой действует постоянное приглашение направлять своего наблюдателя на сессии Комитета, просила своего Председателя сэра Фрэнсиса Валлата присутствовать на следующей сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

Г. Время и место проведения тридцатой сессии

138. Комиссия постановила провести следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 8 мая по 28 июля 1978 года.

Н. Представительство на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи

I39. Комиссия постановила, что на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи Комиссию будет представлять ее Председатель, сэр Фрэнсис Валлат.

I. Лекция памяти Жильберто Амадо

I40. Вследствие нового состава Комиссии изменения были также внесены в состав Комитета по проведению лекции памяти Жильберто Амадо. В Комитет отныне входят следующие члены: г-да Аго, Кастаньеда, Эль-Эриан, Ушаков, Сетте Камара, Табиби, Фрэнсис Валлат и г-н Янков.

I41. 2 июня 1977 года Комитет провел под председательством сэра Фрэнсиса Валлата заседание с целью обсуждения вопросов об организации лекции на данной сессии, но, учитывая материальные трудности, связанные с необходимостью одновременного проведения лекции и семинара по международному праву, решение о проведении которого было принято в 1971 году, Комиссия согласилась с предложением Комитета перенести проведение лекции на следующую сессию и пригласить судью Международного Суда г-на Таслима О. Элиаса прочитать лекцию памяти Жильберто Амадо.

J. Семинар по международному праву

I42. Во исполнение резолюции 31/97 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1976 года Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве организовало в ходе двадцать девятой сессии Комиссии тринадцатую сессию семинара по международному праву для студентов старших курсов, изучающих данный предмет, и для молодых государственных служащих, в задачу которых обычно входит рассмотрение международно-правовых вопросов. С тем чтобы отдать дань уважения памяти г-на Эдварда Хамбро, тринадцатая сессия Семинара была объявлена "Сессией Эдварда Хамбро".

I43. Семинар провел в период с 6 по 24 июня 1977 года II заседаний, в ходе которых проводились лекции, за которыми следовали дискуссии.

I44. Следующие 8 членов Комиссии любезно согласились выступить в качестве докладчиков: г-н Дадзи (право беженцев); г-н Эль-Эриан (дипломатическое право и его применение в отношениях между государствами и международными организациями); г-н Ушаков (принцип мирного сотрудничества в современном международном праве); г-н Рейтер (вопросы справедливости); г-н Шахович (пересмотр Устава и укрепление роли Организации Объединенных Наций); г-н Табиби (подтверждение права свободного выхода к морю для не имеющих выхода к морю стран); г-н Вероста (замечания в отношении определения агрессии) и сэр Фрэнсис Валлат (правопреемство государств в отношении договоров в свете Венской конференции). Кроме того, директор Научно-правового отдела Международного комитета Красного Креста г-н Пиллу изложил результаты дипломатической конференции по вопросу о подтверждении и развитии

международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов 496/, состоявшейся в Женеве с 1974 по 1977 год. Директор Отдела прав человека Секретариата Организации Объединенных Наций г-н Ван Бовен рассказал об "Активизации усилий Организации Объединенных Наций в области прав человека". Директор семинара г-н Ратон выступил с вступительным сообщением о Комиссии международного права и ее работе. Комиссия хочет выразить благодарность г-ну Ратону и его помощнице г-же М.К. Сэндвел за их успешную организацию работы Семинара.

I45. 20 участников 497/ из различных стран мира присутствовали также на заседаниях Комиссии и на просмотре кинофильма, организованном Службой информации Организации Объединенных Наций. Им были бесплатно вручены основные документы, необходимые для того, чтобы следить за ходом работы Комиссии и лекций семинара. Кроме того, участники смогли получить или купить по сниженной цене документы Организации Объединенных Наций, которых нет или которые трудно найти в их странах. Они также смогли воспользоваться услугами библиотеки Дворца Наций.

I46. Как и в прошлом, семинар не вызвал никаких расходов для Организации Объединенных Наций, которой не было предложено участвовать в финансировании путевых расходов и суточных участников. Правительства Дании, Финляндии, Федеративной Республики Германии, Голландии, Норвегии и Швеции вновь предоставили стипендии участникам из развивающихся стран. На этой сессии к этой группе стран присоединился Кувейт. Эти стипендии, размер которых колебался от 2 000 долл. США до более чем 4 000 долл. США, были предоставлены 13 кандидатам. Предоставление стипендий позволяет добиться удовлетворительного географического распределения участников и вызвать из отдаленных стран заслуживающих этого кандидатов, которые без этого не могли бы принять участие в сессии семинара исключительно по финансовым соображениям. Благодаря возросшей щедрости правительств-доноров, предоставлявших стипендии ранее, и новому взносу правительства Кувейта, положение со стипендиями улучшилось. Тем не менее необходимо, чтобы и в будущем правительства проявляли подобный интерес, поскольку транспортные и суточные расходы растут с каждым годом. Следует подчеркнуть, что в соответствии с постоянной политикой организаторов семинара имена стипендиатов доводятся до сведения правительств-доноров, а стипендиаты, со своей стороны, всегда информируются о происхождении их стипендии.

496/ В соответствии с пунктом 3 резолюции 3032 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1972 года.

497/ Были отобраны 23 кандидата, но трое из них по разным причинам не смогли участвовать в этой сессии.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何取得联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。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 нашем 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.