ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

СОВЕТ
БЕЗОПАСНОСТИ

Distr.
GENERAL

S/10162
23 March 1971
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ПИСЬМО ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 23 МАРТА 1971 ГОДА НА ИМЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

Ваше Превосходительство,

Имею честь передать для информации членов Совета Безопасности текст Заключения Генеральных прокуроров короны Англии и Уэльса в отношении масштабов существующих правовых обязательств правительства Ее Величества, вытекающих из Саймонстаунских соглашений 1955 года. Эти соглашения, которые были зарегистрированы в Секретариате Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 102 Устава, действительны и остаются в силе. Следует отметить, что вопреки утверждениям, содержащимся в Меморандуме, который был передан в письме Исполнительного секретаря Организации африканского единства от 24 февраля 1971 г. (S/10132), правительство Соединенного Королевства имеет определенные правовые обязательства по этим соглашениям, которые полностью изложены в прилагаемом Заключении.

Дж.Т. ГРОУЗ

ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВА ЕЕ ВЕЛИЧЕСТВА, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ САЙМОНСТАУНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

Представлено Парламенту Генеральным Прокурором
по распоряжению Ее Величества
Февраль 1971 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПРОКУРОРОВ КОРОНЫ АНГЛИИ И УЭЛЬСА В ОТНОШЕНИИ МАСШТАБОВ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПРАВИТЕЛЬСТВА ЕЕ ВЕЛИЧЕСТВА, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ САЙМОНСТАУНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ И ДОПУСКАЮЩИХ ЭКСПОРТ ОРУЖИЯ В ЮЖНУЮ АФРИКУ

Нам было предложено представить Парламенту наше письменное Заключение в отношении того, имеются ли и каковы масштабы правовых обязательств правительства Ее Величества по Саймонстануским соглашениям, допускающим экспорт оружия в Южную Африку. Данное Заключение отражает существо рекомендаций, представленных нами правительству Ее Величества в течение последних шести месяцев. Относящиеся к этому вопросу факты и документы были представлены нам соответствующими правительственными министерствами. Наше Заключение затрагивает некоторые консультации, имевшие место между правительством Ее Величества и правительством Южной Африки. Содержание этих консультаций приводится в пронумерованных документах в Приложении*, которое под числовым условным обозначением указывается в сноске Заключения.

---

* Текст Приложения не приводится в настоящем документе; копия его на английском языке может быть получена для справки в Секретариате Организации Объединенных Наций, комната 3502.

/...

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

Саймонстаунские соглашения

1. Документы, обычно называемые "Саймонстаунскими соглашениями", являются Соглашением об обороне морских путей вокруг южной части Африки и Соглашением о передаче Саймонстаунской военно-морской базы. Эти соглашения содержатся в письмах, обмен которыми имел место 30 июня 1955 года. Они были опубликованы в Меморандуме министерства обороны 9520, который был представлен Парламенту в июле 1955 года. В этом Меморандуме содержалась также переписка об условиях взаимопонимания о необходимости международных дискуссий по вопросам региональной обороны*. Любые юридические обязательства правительства Ее Величества, позволяющие правительству Южной Африки приобретать военно-морские суда или оборудование в Соединенном Королевстве, вытекают из Соглашения об обороне морских путей вокруг южной части Африки (которое ниже будет именоваться как "Соглашение о морских путях").

2. Цели Соглашения о морских путях изложены в пункте 1:

> "1. Признавая важное значение морских коммуникаций для благосостояния их соответствующих стран в мирное время и для их общей безопасности в случае агрессии, правительства Южно-Африканского Союза и Соединенного Королевства настоящим заключают следующее Соглашение, с тем чтобы обеспечить безопасность морских путей вокруг южной части Африки совместными действиями своих военно-морских сил".

3. Механизм, созданный по Соглашению о морских путях для осуществления его целей, включал назначение главнокомандующего

---

* Передавая это сообщение Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 102 Устава ООН, правительство Ее Величества информировало Организацию Объединенных Наций о том, что "в этом документе не содержится каких-либо существенных обязательств, но он регистрируется в целях содействия пониманию двух других соглашений".

Королевским военно-морским флотом в южной части Атлантики главнокомандующим военно-морской стратегической зоной в целях осуществления планирования и оперативного командования во время военных действий (пункт 5 Соглашения о морских путях), выделение в мирное время военно-морских сил, которые будут переданы ему в распоряжение в военное время, или при возникновении чрезвычайного положения, которое может привести к войне, и учреждение объединенного комитета по разработке военно-морских планов, состоящего из представителей военно-морских сил обеих стран. В мирное время в функции главнокомандующего входит "организация и проведение совместного обучения" национальных подразделений, которые будут выделены в его распоряжение в военное время "для обеспечения того, что они будут действовать как эффективные и единые вооруженные силы", и главнокомандующий уполномочивается координировать совместную подготовку этих сил и требовать представления докладов, "касающихся вопросов состояния готовности и эффективности" этих сил (пункт 3 Приложения к Соглашению о морских путях). Предусмотрен обмен офицерами и специалистами рядового и старшинского состава между двумя ВМС (пункт 14 Соглашения о морских путях).

4. В пунктах 2 и 3 Соглашения о морских путях содержатся конкретные обязательства, касающиеся закупки судов для южноафриканских военно-морских сил. В этих пунктах говорится:

> "2. Правительство Союза приняло программу расширения южноафриканского военно-морского флота. Эта программа охватывает восьмилетний период - с 1955 по 1963 год, - и она предусматривает закупку следующих судов, которые будут добавлены к имеющемуся флоту:
>
> 6 сторожевых кораблей противолодочной обороны
> 10 базовых тральщиков
> 4 малых корабля противолодочной обороны.
>
> 3. Правительство Союза разместит в Соединенном Королевстве твердые заказы на закупку таких судов на общую сумму около 18 млн.фунтов стерлингов. Адмиралтейство Великобритании соглашается выступать в качестве агента правительства Союза в этом вопросе".

/...

Юридические последствия Соглашения о морских путях

5. Соглашение о морских путях является договором. Оно имело целью наложение юридических обязательств и накладывает их на каждое из правительств, которые выразили свое взаимное согласие в форме обмена письмами*. Соглашение еще действительно. Соглашение не потеряло силу в соответствии с положениями статьи I7, в которой предусматривается, что "оно будет оставаться в силе до тех пор, пока оба правительства по взаимному согласию не примут иного решения". Последующие заявления двух правительств(например, в документах 27 и 28) показывают, что оба правительства рассматривают его как действующее.

6. Из Соглашения о морских путях вытекает ряд обязательств каждого из подписавших его правительств. В настоящее время мы рассматриваем обязательство лишь одной стороны, т.е. обязательство правительства Ее Величества в отношении экспорта оружия в Южную Африку. Хотя было оговорено‡, что Адмиралтейство Великобритании выступит "в качестве агента правительства Союза в этом вопросе", правительство Ее Величества не взяло на себя никаких обязательств поставлять какое-либо оружие или оборудование. С другой стороны, правительство Союза определенно согласилось "разместить в Соединенном Королевстве твердые заказы на закупку этих судов"‡. Это безусловно подразумевает обязательство со стороны правительства Ее Величества разрешить экспорт любых материалов, приобретаемых по Соглашению. Без такого следствия пункты 2 и 3 Соглашения лишаются какого-либо смысла.

7. Поэтому очевидно, что:

a) Соглашение о морских путях наложило определенные обязательства на правительство Ее Величества;

---

* Договор, как он определяется в Венской конвенции о праве договоров (Cmnd 4140), является "международным соглашением, заключенным между государствами в письменной форме и регулируемым международным правом, независимо от того, состоит ли оно из одного, двух или более связанных между собой документов, и каково бы ни было его наименование (Статья 2 (I) (a).

‡ См. пункт 3 Соглашения о морских путях.

/...

b) одним из этих обязательств является разрешение на экспорт правительству Южной Африки некоторого оружия и оборудования, которое должно быть приобретено в Соединенном Королевстве.

Вопрос, который мы рассматриваем в этом заключении, касается того, насколько и на какое оружие и оборудование распространяется это обязательство.

/...

Закупки военных судов и морского оборудования Южной Африкой

8. Программа расширения южноафриканского военно-морского флота, о которой говорится в пункте 2 Соглашения о морских путях, как предполагалось, "охватывает восьмилетний период, с 1955 по 1963 год". В 1957 году Адмиралтейство и южноафриканские компетентные органы достигли соглашения относительно приобретения судов, которые должны быть закуплены в Соединенном Королевстве, в осуществление пунктов 2 и 3 Соглашения. Их поставка должна была быть осуществлена в период с 1955 по 1965 год.

9. В осуществление своих обязательств по пункту 3 Соглашения о морских путях правительство Южной Африки закупило:

- 4 сторожевых корабля противолодочной обороны,
- 10 базовых тральщиков,
- 4 малых корабля противолодочной обороны.

10. Два сторожевых корабля противолодочной обороны по соглашению между двумя правительствами были опущены из программы поставок, составленной Адмиралтейством в осуществление пункта 3 Соглашения; в настоящее время нет обязательства со стороны правительства Южной Африки заказывать эти суда, а со стороны правительства Ее Величества - разрешать их поставку. Один из закупленных сторожевых кораблей противолодочной обороны находился в составе королевского флота. Этот корабль и десять базовых тральщиков и четыре малых корабля противолодочной обороны были поставлены вместе с их основным оборудованием, снаряжением и основными припасами. Обязательство правительства Ее Величества в отношении поставки этих кораблей и их основного оборудования таким образом выполнено.

11. Помимо сторожевого корабля противолодочной обороны, являвшегося кораблем королевского флота, правительство Южной Африки заказало три новых сторожевых корабля противолодочной обороны, которые должны были быть построены на английских верфях. Конструкция этих новых сторожевых кораблей противолодочной обороны в основном не отличалась от конструкции сторожевого корабля типа 12, который

/...

был также построен для королевского военно-морского флота и известен как класс "Ротсей". Заказы на постройку этих судов поступили в 1956-1957 годах. Названия, сроки закладки, спуска на воду и завершения постройки следующее:

	Заложен	Спущен на воду	Завершен
"Президент Крюгер"	6. 4.59.	20.10.60.	1. 10.62.
"Президент Штейн"	20. 5.60.	23.11.61.	25. 4.63.
"Президент Преториус"	21.11.60.	28. 9.62.	4. 3.64.

Эти три корабля были поставлены правительству Южной Африки по окончании их постройки.

/...

ВОПРОСЫ

12. Таким образом возникают следующие три вопроса:

a) лежит ли на правительстве Ее Величества какое-либо обязательство разрешать поставки первоначального оснащения для трех сторожевых кораблей противолодочной обороны, которые были построены в Соединенном Королевстве и поставлены в соответствии с Соглашением о морских путях;

b) лежит ли на правительстве Ее Величества какое-либо обязательство разрешать поставки запасных частей или дополнительного оснащения для всех кораблей, поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях;

c) налагает ли Соглашение о морских путях более широкое, общее и постоянное обязательство на правительство Ее Величества разрешать дальнейшие поставки вооружений, которые южноафриканское правительство может запросить в будущем в целях выполнения Соглашения о морских путях.

Толкование договоров

13. Ответы на эти вопросы зависят от соответствующего толкования договорных обязательств правительства Ее Величества по Соглашению о морских путях. Нормы международного права для толкования договоров были недавно объявлены в Венской конвенции о праве международных договоров‡. Для настоящей цели уместно процитировать две наиболее важных нормы, взяв их из пунктов 1 и 3 статьи 31 этой Конвенции:

"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.

* * * * * * *

3. Наряду с контекстом учитываются:

a) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

‡Cmnd. 4140.

/...

b) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

c) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками".

Роль Адмиралтейства.

I4. До рассмотрения вопросов, упоминающихся в пункте I2 выше, необходимо выяснить позицию Адмиралтейства в связи со сделками, заключенными между двумя правительствами в отношении постройки и оснащения трех сторожевых кораблей противолодочной обороны.

I5. В соответствии с пунктом 3 Соглашения о морских путях было согласовано, что английское Адмиралтейство будет выступать в качестве агента южноафриканского правительства при размещении заказов в Соединенном Королевстве. Адмиралтейство (позднее министерство обороны) являлось, однако, также правительственным министерством, которое вело в общем и целом дела с южноафриканским правительством в связи с выполнением обязательств обеих сторон, относящихся к поставке указанных кораблей. Хотя Адмиралтейство являлось "агентом" южноафриканского правительства при размещении заказов, его, по нашему мнению, невозможно отделить от правительства Ее Величества в целях заключения ряда сделок с южноафриканским правительством, которые обсуждаются ниже.

I6. В то время, когда размещались заказы на указанные три сторожевых корабля, концепция, исходящая из того, что вертолеты, являющиеся неотъемлемой частью оснащения сторожевых кораблей противолодочной обороны, уже обсуждалась. Способность сторожевого корабля противолодочной обороны нести на борту вертолет в значительной степени расширяет эффективную способность такого корабля в борьбе с подводными лодками. Однако системы, с помощью которых это становилось возможным осуществить, все еще находились в стадии разработки. В I958 году Адмиралтейство приняло систему, известную под названием

/...

"МЭТЧ"**, для оснащения кораблей вертолетами. Это могло быть достигнуто либо в ходе первоначального строительства, либо путем переоснащения. Системы переоснащения необходимо было разработать для каждого класса кораблей, и система для сторожевых кораблей "Тип I2" все еще разрабатывалась в период I960-I965 годов. Система "МЭТЧ" была приспособлена для вертолетов "Уэстленд Уосп" и оснащенный ей корабль не мог без переоснащения нести на борту вертолеты другой конструкции.

** Вооруженные торпедами вертолеты среднего радиуса действия, предназначенные для борьбы с подводными лодками.

/...

ВЕРТОЛЕТЫ "УЭСТЛЕНД УОСП"

Переоснащение сторожевых кораблей

17. Адмиралтейство информировало южноафриканские власти о системе, которая рассматривалась в целях переоснащения военных кораблей "Тип 12", с тем чтобы они могли нести на борту вертолеты. В письме от 5 сентября 1961[1] (более чем за год до окончания постройки первого из трех кораблей) южноафриканские власти писали в Адмиралтейство:

> "В настоящее время превращение этих кораблей подобным образом в военные корабли того же класса и установка на них площадок и ангаров для вертолетов одобрены в принципе. Далее предполагается, что это переоснащение должно осуществляться в доке южноафриканского военно-морского флота в Саймонстауне".

За этим последовало письмо от 28 декабря 1961 года[3], в котором содержалась просьба к Адмиралтейству предоставить военно-морскому флоту Южной Африки чертежи для приспособления вертолета "Уосп" для сторожевых кораблей класса "Ротсей". После этого Адмиралтейство представило чертежи, в которых указывались предварительные мероприятия для соответствующего переоснащения южноафриканских сторожевых кораблей противолодочной обороны, находившихся в то время в стадии постройки[4].

18. В июле 1962 года южноафриканские власти запросили у Адмиралтейства дальнейшую информацию[5] в связи с оснащением трех противолодочных сторожевых кораблей для несения вертолетов "Уосп" и обратились за разъяснениями относительно переоснащения одного из противолодочных кораблей, строившегося в Соединенном Королевстве. Они решили отказаться от этого, когда Адмиралтейство информировало их о том, что полная информация относительно системы переоснащения сторожевых кораблей "Тип 12" не будет представлена примерно в течении двенадцати месяцев, и что окончание работ, связанных с установкой вертолетов на указанном корабле, сильно задержит его поставку[7].

/...

19. В ходе 1962 и 1963 гг. между южноафриканскими властями и Адмиралтейством имела место дальнейшая переписка относительно деталей конструктивных изменений для приспособления сторожевых кораблей "Тип 12" для несения на борту вертолетов. Южноафриканское правительство оплатило Адмиралтейству расходы по некоторым видам конструкторских работ, связанных с этим(8-17). В июле 1964 года Адмиралтейство предоставило южноафриканским властям официальное техническое руководство для системы "МЭТЧ"(18).

20. Несмотря на объявление 17 ноября 1964 года эмбарго на поставки вооружений (см.пункт 22 ниже), правительство Ее Величества продолжало поставлять южноафриканским властям детали, связанные с переоснащением сторожевых кораблей, которое осуществляется южноафриканским правительством в Южной Африке. На практике подробные данные о всех модификациях, осуществляемых в этом классе кораблей, предоставлялись и продолжают предоставляться южноафриканскому военно-морскому флоту.

21. После окончания строительства (между 1962 и 1964 гг.) три противолодочные корабля, построенные в Соединенном Королевстве, были поставлены южноафриканскому правительству. Начиная с января 1968 года, продолжалось переоснащение этих кораблей. Переоснащение одного из них закончено; переоснащение другого, начатое в 1969 году, очевидно,закончено; и было впоследствии начато переоснащение третьего.

Эмбарго на поставки вооружений

22. В ноябре 1964 года правительство Ее Величества объявило о своем решении наложить эмбарго на экспорт вооружений в Южную Африку. Это объявление было сделано премьер-министром Вильсоном в заявлении в парламенте 17 ноября 1964 года*. В заявлении, в котором объявлялось о введении эмбарго, г-н Вильсон заявил, что "министерство обороны выполнит остающиеся обязательства" и в ответ на вопрос о Саймонстаунском соглашении добавил: "Ничто, о чем я заявил, никоим образом не нарушает этого Соглашения. Кроме того ... это Соглашение невозможно денонсировать в одностороннем порядке".

* Hansard Vol. 702 Cols 199 to 208.

/...

Реакция Южной Африки

23. Южноафриканские власти добивались полного разъяснения последствий заявлений, в которых объявлялось о введении эмбарго. Они направили памятную записку от 21 декабря 1964 года[20] правительству Ее Величества. В этом документе южноафриканское правительство обратилось с просьбой к правительству Ее Величества разъяснить свою позицию в отношении поставок различных наименований снаряжения, и оно пыталось добиться подтверждения того, что:

> "вышеупомянутые категории снаряжения фактически рассматриваются правительством Соединенного Королевства как относящиеся к обязательствам министерства обороны".

Перечисленное в ноте снаряжение включало следующие поставки:

> "Вертолеты "Уэстленд Уосп".
>
> Замену вертолетов "Уэстленд Уосп", которые могут быть списаны с вооружения в результате катастроф или изношенности или изменений в количественных потребностях для удовлетворения потребностей южноафриканского военно-морского флота".

Следует отметить, что в этом запросе не указывалось и не определялось точно конкретное количество вертолетов, но в общих словах говорилось о замене или увеличении числа.

24. Правительство Ее Величества ответило на эту ноту тремя отдельными сообщениями:

1) Памятная записка от 15 февраля 1965 года[21] информировала южноафриканское правительство о том, что правительство Ее Величества "готово в принципе поставить" запасные части для некоторых типов самолетов и для вертолетов "Уэстленд Уосп"; и что правительство Ее Величества пока не в состоянии дать ответа о замене или увеличении числа вертолетов "Уэстленд Уосп".

2) Письмо от 9 марта 1965 года Сэра Джоффри Харрисона (старшего должностного лица Форин Офис в отсутствие и от имени государственного министра по иностранным делам лорда Чалфонта) послу Южной Африки[22] содержало следующий отрывок:

/...

"Я пишу, чтобы уведомить Вас о том, что правительство Ее Величества будет готово поставить дополнительно вертолеты "Уосп" для удовлетворения потребностей южноафриканского военно-морского флота. Принимая это решение, правительство Ее Величества учло тот факт, что эти специализированные вертолеты являются составной частью противолодочной системы вооружений, предоставленной Южной Африке по Саймонстаунскому соглашению".

3) Письмо правительства Ее Величества от 31 мая 1965 года(23) информировало правительство Южной Африки о том, что правительство Ее Величества будет готово рассмотреть вопрос о замене некоторых типов самолетов и вертолетов "Уэстленд Уосп", которые будут потеряны в катастрофах или в результате механических дефектов с учетом обстоятельств каждого конкретного случая". В нем также говорилось, что "правительство Ее Величества будет, однако, не в состоянии осуществить поставки самолетов, которые заменят те самолеты, которые будут списаны в результате нормальной эксплуатации". Мы комментируем это письмо (и в частности вопрос о различии между вертолетами, потерянными в результате катастроф или в результате механических дефектов, и вертолетами, списанными в результате нормальной эксплуатации) в пункте 54.

Заявка 1967 года

25. В январе 1967 года правительство Ее Величества получило список оборонного снаряжения, на которое южноафриканское правительство пыталось разместить заказы в Соединенном Королевстве. Этот документ включал следующий запрос относительно вертолетов:

"Вертолеты "Уосп". Первоначально было приобретено шесть вертолетов "Уосп" (два из которых были списаны) и недавно еще четыре вертолета, что составило в общей сложности 8 единиц. Требуется 12 вертолетов типа "AS". Будут ли дополнительные четыре вертолета поставлены в период 1971/1973 гг."?

26. В состав южноафриканского флота в момент заключения Саймонстаунских соглашений в 1955 году входили два бывших эсминца королевского военно-морского флота, которые были закуплены в 1950 и 1952 году. За период с 1962 по 1966 гг. южноафриканское правительство приспособило эти эсминцы для несения вертолетов "Уосп" с помощью планов и инструкций, предоставленных правительством Ее Величества. До 1964 г. было поставлено шесть вертолетов "Уосп" для

/...

этих судов. Дополнительно четыре вертолета "Уосп" были поставлены в 1966 году. Это именно те вертолеты, о которых упоминалось в запросе южноафриканского правительства, процитированном в предыдущем пункте.

27. В отношении запроса, сделанного южноафриканским правительством в январе 1967 года, о котором упоминается в пункте 25, премьер-министр Вильсон информировал парламент 14 декабря 1967 года о следующем:

> "Южноафриканское правительство проявило интерес к закупке некоторых видов снаряжения, главным образом военно-морского. Ответ еще не направлен. Наша политика в этих вопросах остается такой же, как я ее изложил в Палате представителей 17 ноября 1964 года"*.

17 ноября 1964 года г-н Вильсон заявил, что остающиеся обязательства министерства обороны будут выполнены.

Переписка 1969/70 годов

28. Переоборудование первого из трех противолодочных сторожевых кораблей, с тем чтобы они могли нести на борту вертолеты "Уосп", началось в январе 1968 года. Но 12 декабря 1969 года посол Южной Африки был информирован о том, что, если фирма, производящая вертолеты "Уэстленд Уосп" обратится за экспортной лицензией для продажи этого снаряжения Южной Африке, то правительство Ее Величества откажет ей в предоставлении лицензии.

29. Вслед за этим южноафриканское правительство направило памятную записку от 3 февраля 1970 года[26]. В этой памятной записке южноафриканское правительство сослалось на письмо от 9 марта 1965 года[22] и обратилось за разъяснением заявления, сделанного его послу, которое, как утверждалось в памятной записке, противоречило заверениям, содержащимся в письме от 1965 года; в памятной записке делалась также попытка выяснить вопрос о том, продолжают ли иметь какое-либо значение для Соединенного Королевства буква и дух Саймонстаунского соглашения.

---

* Hansard Vol.756 col. 628.

/...

30. Правительство Ее Величества ответило на это сообщение памятной запиской от 5 марта 1970 года[27]. В этом документе правительство Ее Величества подтвердило, что оно придает значение Саймонстаунскому соглашению и рассматривает его по-прежнему как находящееся в силе, но информировало южноафриканское правительство о том, что правительство Ее Величества не может согласиться на выдачу лицензий для дальнейших поставок вертолетов "Уосп" Южной Африке, и что все заверения, содержащиеся в письме от 9 марта 1965 года, были выполнены в результате последующих поставок еще четырех вертолетов "Уосп".

31. Южноафриканское правительство ответило на записку правительства Ее Величества памятной запиской от 20 мая 1970 года[28]. Оно указало на нежелание правительства Ее Величества выполнить свои обязательства по Саймонстаунскому соглашению и отвергло доводы, выдвинутые правительством Ее Величества как неприемлемые.

/...

Юридические соображения

32. Именно в свете вопросов, изложенных в предыдущих пунктах, мы должны рассматривать первый из вопросов, выдвинутый в пункте 12 выше, а именно, вопрос о том, лежит ли на правительстве Ее Величества какое-либо обязательство разрешать поставки основного снаряжения для трех противолодочных сторожевых кораблей, построенных в Соединенном Королевстве и поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях. Представляется очевидным, что на практике это сводится к вопросу о том, лежит ли на правительстве Ее Величества какое-либо обязательство разрешить в дальнейшем поставку вертолетов "Уосп".

33. По нашему мнению, существует четыре фактора, имеющие отношение к заключению по этому вопросу:

1) Принцип, согласно которому Соглашение о морских путях должно толковаться "в свете его задач и целей";
2) Характер права, предоставленного южноафриканскому правительству в отношении поставок кораблей по Соглашению о морских путях;
3) Последующая практика его участников при применении ими Соглашения о морских путях;
4) Принцип, заключающийся в том, что участники должны добросовестно выполнять свои обязательства по Соглашению о морских путях.

34. Задача Соглашения о морских путях (пункт 1) заключается в том, чтобы "обеспечить безопасность морских путей вокруг Южной Африки совместными операциями соответствующих военно-морских сил". В этих целях пункт 2 Соглашения о морских путях предусматривает увеличение размеров южноафриканского военно-морского флота, с тем чтобы он обладал эффективными вооруженными силами, находящимися в состоянии готовности для выполнения этой задачи. Это ясно указывает на намерение сторон, заключающееся в том, что корабли, которые должны быть поставлены по этому Соглашению (включая противолодочные сторожевые корабли), должны в максимальной степени быть приспособлены для выполнения этой задачи.

/...

35. Характер права, предоставленного (согласно пунктам 2 и 3 Соглашения о морских путях) южноафриканскому правительству для заказа кораблей, должен также толковаться добросовестно в соответствии с первоначальным смыслом. Будучи истолкованы таким образом, эти пункты, по нашему мнению, дают право южноафриканскому правительству закупать противолодочные сторожевые корабли любого типа или конструкции, которые оно сочтет наиболее подходящими. Право выбора южноафриканского правительства распространяется кроме того на оснащение этих кораблей. Единственное ограничение на право южноафриканского правительства осуществлять таким путем свой выбор заключается в том, что корабли должны подпадать под широкие определения, изложенные в Соглашении. Вне этого южноафриканское правительство сохраняет свободу, присущую суверенному правительству, принимать решения о вооружении своего флота.

36. Последующая практика участников при применении Соглашения о морских путях представляется ясной из того, что мы изложили в пунктах 17-31 выше. Из сделок между Адмиралтейством и южноафриканскими властями становится ясно, что обе стороны толкуют свои обязательства таким образом, чтобы дать возможность южноафриканскому правительству получить противолодочные сторожевые суда из Соединенного Королевства (включая, если оно того пожелает, снаряжение самых последних образцов), которые окажутся наиболее эффективными для осуществления целей Соглашения о морских путях. Вот почему Адмиралтейство уведомило южноафриканское правительство не позднее 1961 года о системах переоборудования кораблей военно-морского флота класса "Тип 12" для несения на борту вертолетов, которые находились в то время в стадии разработки. Вот почему в свете этой информации южноафриканское правительство в том же году недвусмысленно заявило о своем намерении оснастить заказанные для него корабли "Тип 12" системой "МЭТЧ", либо за счет перестройки, либо при их закладке. Принятие южноафриканским правительством системы "МЭТЧ" неизбежно было бы связано с оснащением трех противолодочных сторожевых кораблей вертолетами "Уосп".

/...

Правительство Ее Величества не только согласилось в то время с вышеприведенными предложениями южноафриканского правительства, но и продолжало непрерывно оказывать ему помощь путем предоставления технической информации, связанной с системой переоснащения "МЭТЧ".

37. Эти сделки должны рассматриваться наряду с другими факторами, о которых упоминалось в пункте 33 выше. В частности, они должны рассматриваться в свете обязательства правительства Ее Величества действовать добросовестно и в свете задач и целей Соглашения. По нашему мнению, следствием этих сделок явилось то, что южноафриканское правительство выбрало для закупки противолодочные сторожевые корабли, вооружение которых включает вертолеты "Уосп". Правительство Ее Величества со своей стороны согласилось с тем, что его обязательство разрешить поставку кораблей и оснащения распространяется на вертолеты, как составляющие неотъемлемую часть противолодочного оснащения сторожевых кораблей, когда на них будет установлена система "МЭТЧ".

38. Следует отметить, что заявление, содержащееся в письме от 9 марта 1965 года[22] о том, что правительство Ее Величества будет готово поставить вертолеты "Уосп" для удовлетворения потребностей южноафриканского военно-морского флота, составлено в недвусмысленных выражениях. Эти выражения отличаются от выражений в двух других сообщениях, связанных с поставками снаряжения, в которых просто указывается на готовность "рассмотреть заявки", сделанные южноафриканским правительством, на поставку снаряжения. Кроме того, четко выраженное признание, содержащееся в письме от 9 марта 1965 года[22], того, что вертолеты "Уосп" представляют собой "неотъемлемую часть полной противолодочной системы вооружений, поставленной Южной Африке по Саймонстаунскому соглашению", ясно указывает на то, что правительство Ее Величества признало в 1965 году, что вертолеты "Уосп" необходимы для дополнения основного снаряжения трех противолодочных сторожевых кораблей. Трудно объяснить ссылку на "Саймонстаунское соглашение" иначе, чем исходя из того, что правительство Ее Величества связано обязательством по Соглашению о морских путях.

/...

39. Мы не можем согласиться с доводом, выдвинутым в памятной записке правительства Ее Величества от 5 марта 1970 года[27], о том, что все обещания, содержащиеся в письме от 9 марта 1965 года[22], были выполнены в результате поставки четырех дополнительных вертолетов "Уосп". Когда эти четыре вертолета были поставлены военно-морскому флоту Южной Африки в 1966 году, ни один из трех противолодочных сторожевых кораблей, поставленных в осуществление Соглашения о морских путях, не был переоборудован для несения на борту вертолетов. Фактически во время поставок четырех вертолетов имелись лишь два корабля южноафриканского военно-морского флота, с которых могли действовать вертолеты. Ими, конечно, являлись два бывших эсминца Королевского военно-морского флота, которые были поставлены до заключения Соглашения о морских путях. Эти четыре вертолета не могли рассматриваться в то время в качестве "составной части" снаряжения трех новых противолодочных сторожевых кораблей, поскольку каждый из этих кораблей смог бы нести на борту вертолеты не ранее, чем через три года. Во всяком случае, четыре вертолета были бы недостаточны для того, чтобы составить первоначальное оснащение трех противолодочных сторожевых кораблей. В целях поддержания эффективности этой части вооружения сторожевых кораблей необходимы резервы. Если были бы применимы установленные стандарты Королевского военно-морского флота, то потребовалось бы в общей сложности одиннадцать вертолетов, с тем чтобы они составили первоначальное оснащение (вместе с резервами) этих трех кораблей.

/...

Выводы

40. Наши заключения по вопросу о том считает ли правительство Ее Величества, что оно по-прежнему обязано разрешать поставку предусмотренного ранее оборудования для трех сторожевых кораблей противолодочной обороны могут быть кратко изложены следующим образом:

1. Правительство Ее Величества всегда признавало свое обязательство разрешить правительству Южной Африки приобрести у Великобритании три сторожевых корабля противолодочной обороны.

2. Это обязательство включает обязательство разрешить правительству Южной Африки приобрести сторожевые корабли, которые были спроектированы и оборудованы, по мнению правительства Южной Африки, наиболее эффективным образом для выполнения целей Соглашения о морских путях.

3. Правительство Ее Величества признало и подтвердило (в письме от 9 марта 1965 года(22)), что его обязательства разрешить поставку сторожевых кораблей противолодочной обороны и оборудование для них распространяется на поставку вертолетов типа "Уосп" как неотъемлемой части полной системы противолодочного вооружения.

4. Поставка четырех дополнительных вертолетов типа "Восп" в 1966 г. не явилась выполнением этих обязательств.

5. Таким образом, правительство Ее Величества по-прежнему признает имеющим силу обязательство разрешать экспорт из Соединенного Королевства достаточного числа вертолетов для оборудования трех сторожевых кораблей противолодочной обороны, поставка которых осуществлена в соответствии с Соглашением о морских путях, совместно с первоначально предполагавшимся комплектом вертолетов типа "Уосп" (вместе с припасами), если об этом попросит правительство Южной Африки.

ЗАПАСНЫЕ ЧАСТИ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБОРУДОВАНИЕ

Рассматриваемые вопросы

41. Сейчас мы переходим ко второму вопросу, поднятому в пункте 12 этого Заключения, а именно: признает ли правительство Ее Величества

/...

обязательство разрешать поставку запасных частей и дополнительного оборудования для всех судов, поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях.

42. Соглашение о морских путях, как мы уже отмечали, является соглашением, не имеющим установленного срока действия, и остается в силе до тех пор, пока оба правительства по взаимному согласию не примут иного решения. В Соглашении предусматриваются ситуации как военного, так и мирного времени. По нашему мнению, намерение сторон при заключении в 1955 году этого Соглашения, заключалось в том, что мероприятия по совместной обороне морских путей должны иметь длительный характер.

43. Для того чтобы поставленные суда выполнили цели и намерения, предусмотренные Соглашением во время совместных операций, необходимо поддерживать боеспособность судов на случай военных действий. Вооружение, снаряжение, основные припасы для судов или их частей обязательно придут в негодность, будут потеряны или израсходованы во время периода, в течение которого, как предполагали стороны, Соглашение будет оставаться в силе. Для того чтобы суда оставались боеспособными, это оборудование необходимо заменять. Оборудование судов сконструировано и произведено в Соединенном Королевстве. Если эти суда не будут переоснащены оборудованием из другой страны, то их боеспособность может быть поддержана лишь посредством поставок из Соединенного Королевства необходимых запасных частей. Прекращение экспорта этих поставок из Англии через некоторое время приведет к серьезному ухудшению боеспособности этих судов и снизит их способность осуществлять подготовку и операции совместно с судами Королевского военно-морского флота.

44. Как становится очевидно из фактов, приведенных выше в пунктах 23-31, отношение правительства Ее Величества к поставкам запасных частей, необходимых для сохранения боеспособности южноафриканского военно-морского флота выполнять свою роль в соответствии с Соглашением о морских путях, было подвергнуто сомнению со стороны южноафриканского правительства после того, как правительство Ее Величества

/...

наложило в 1964 году эмбарго на поставку оружия. 10 декабря 1964 года правительство Южной Африки обратилось за разъяснениями относительно "применения эмбарго на поставку необходимых запасных частей для южноафриканского военно-морского флота". 17 декабря 1964 г.[19] министр обороны направил ответ на этот запрос. В этом письме говорилось следующее: "Прекращение поставок запасных частей, необходимых для поддержания способности южноафриканского военно-морского флота играть свою роль в обороне морских путей вокруг Южной Африки в соответствии с Саймонстаунским соглашением, не входит в намерение правительства Великобритании".

45. В своей памятной записке от 21 декабря 1964 года[20] правительство Южной Африки стремилось выяснить отношение правительства Ее Величества к поставке "запасных частей и оборудования для судов, уже находящихся на вооружении, и тех, которые будут получены впоследствии". Правительство Ее Величества ответило 15 февраля 1965 года[21], что оно уже дало правительству Южной Африки ответ на этот вопрос. Нет никаких ссылок на конкретный документ, в котором был направлен этот ответ, но мы предполагаем, что имеется в виду письмо от 17 декабря 1964 года[19].

46. 18 июня 1965 года правительство Южной Африки направило министерству иностранных дел[24] Великобритании еще одну памятную записку, стремясь выяснить, будет ли правительство Ее Величества готово предоставить перечисленное оборудование и снаряжение. В этот список было включено военно-морское оборудование и снаряжение, причем о некоторых из них говорилось, что они предназначены "для модернизации кораблей южноафриканского военно-морского флота"; в нем содержались также некоторые виды нового оборудования. Другие виды оборудования в списке относились к поставленному оборудованию.

47. В ответ на это в письме от 31 августа 1965 года[25] правительство Ее Величества заявило:

1. Что касается оборудования для военно-морского флота, то оно "будет готово поставлять в количестве, необходимом для потребления и операций в мирное время" некоторые виды этого оборудования (которые были перечислены).

/...

2. Что некоторое оборудование, включающее некоторые новые виды его, которые, как говорилось в послании Южной Африки, предназначено "для модернизации кораблей южноафриканского военно-морского флота", может быть "поставлено в неограниченном количестве".

3. Что правительство Ее Величества не может согласиться на поставку ракетной системы "Сикат".

Решения, переданные этим письмом, были изложены в соответствии с общими принципами, которые содержались в письме от 17 декабря 1964 года[19].

/...

Замечания правового характера

48. Мы вынуждены были рассматривать пределы обязательства правительства Ее Величества разрешать поставку запасных частей и дополнительного оборудования для всех судов, поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях, учитывая именно эти факты.

49. В соглашении нет прямо выраженных положений, касающихся поставки такого оборудования. Но вопрос об обязательствах правительства Ее Величества должен быть решен с учетом объекта и цели Соглашения, толкование которого должно быть проведено беспристрастно. Необходимо также учитывать последующую практику сторон по выполнению этого Соглашения.

50. По нашему мнению, все эти факторы приводят к заключению, которое соответствует так же здравому смыслу. В свете Соглашения о морских путях и учитывая обстоятельства, которые мы изложили, правительство, которое обязано разрешить поставку сложного оборудования, после этого должно рассматриваться не просто желающим, а обязанным по мере возможности разрешать в дальнейшем поставку любых компонентов, которые окажутся необходимыми, для того чтобы поддерживать ранее поставленное оборудование в рабочем состоянии. Письмо от 31 августа 1965 года[25] подтверждает, что именно этой точки зрения всегда придерживалось правительство Ее Величества.

Выводы

51. Поэтому мы пришли к выводу, что Соглашение о морских путях необходимо толковать таким образом, что оно предусматривает обязательство для правительства Ее Величества, если его об этом попросит правительство Южной Африки, разрешать поставку запасных частей для первоначально поставленного оборудования, и снаряжение и основные припасы для судов, поставленных из Соединенного Королевства, или любого другого оборудования, которое необходимо для поддержания боеспособности судов, с тем чтобы они могли выполнять задачи, предусмотренные этим Соглашением. Сюда будет входить замена такого числа вертолетов, которое

/...

необходимо для вооружения и создания необходимых припасов для сторожевых кораблей.

52. В письме от 31 мая 1965 года[23] правительство Ее Величества заявило, что оно "с готовностью рассмотрит" замену вертолетов типа "Уосп", "которые были потеряны в результате катастроф или механических дефектов", но не сможет позволить замены вертолетов, "списанных в результате обычного износа". Логика такого разделения не совсем ясна; но в любом случае это заявление не может соответствовать подразумеваемому обязательству, о котором говорилось в пункте 51. Если правительство Южной Африки прямо выразит просьбу о поставке вертолета типа "Уосп" для пополнения недостающего вертолета в эскадрилье сторожевого корабля противолодочной обороны, то правительство Ее Величества обязано разрешить экспорт этого вертолета, если это необходимо для поддержания боеготовности судна с целью выполнения задач, предусмотренных Соглашением.

ОБЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

53. Наконец, существует вопрос о том, предусматривает ли Соглашение о морских путях общие и продолжающиеся обязательства правового характера для правительства Ее Величества разрешать дальнейшую поставку оружия, о чем в будущем может попросить правительство Южной Африки для целей, предусмотренных в Соглашении о морских путях.

54. Единственным четко выраженным обязательством правительства Ее Величества в отношении поставок оружия и оборудования, которые предусматриваются Соглашением о морских путях, изложено в пунктах 2 и 3 этого Соглашения. Его применение, конечно, ограничивается упомянутыми в нем военно-морскими судами. Любое иное обязательство правового характера со стороны правительства Ее Величества разрешать поставку дополнительных судов или оборудования может возникать только в том случае, если оно может быть истолковано как положение Соглашения о морских путях.

55. Поэтому остается единственный вопрос о подразумеваемом положении. При рассмотрении этого вопроса необходимо применять принцип,

/...

заключающийся в том, что в договоре то или иное положение следует подразумевать только в том случае, когда это необходимо сделать, с тем чтобы осуществить намерение сторон. При применении этого принципа необходимо, учитывая сам договор и другие сопутствующие обстоятельства, убедиться в том, что стороны должно быть стремились заключить договор на основании включения в этот договор положения, последствия применения которого могут быть изложены с достаточной четкостью.

56. В поддержку предположения о том, что то или иное разумное положение может подразумеваться, можно сослаться на то, что договор действительно предусматривает совместные операции,структуру совместного командования и единые военно-морские силы обоих государств. Кроме того, во время заключения Соглашения Соединенное Королевство являлось основным поставщиком оружия для Южной Африки.

57. С другой стороны, Соглашение не требует, чтобы правительство Южной Африки поддерживало свои военно-морские силы на каком-то определенном уровне или имело какой-то определенный тип вооружения, оно также не накладывает никаких обязательств на правительство Южной Африки размещать в будущем заказы на военно-морское оборудование в Соединенном Королевстве. Что касается положений, предусмотренных в Соглашении, то обе стороны оставили за собой право поступать по своему усмотрению при определении размеров вооружения и источников пополнения своих флотов. В положениях пунктов 2 и 3 Соглашения содержались всего лишь ограниченные обязательства в отношении покупки и поставки оружия.

58. Оценивая эти противоречивые аргументы, необходимо решить последний вопрос. Если любое положение рассматриваемого типа может подразумеваться, то каким образом должно быть сформулировано такое положение? Именно это, очевидно, самое трудное место в предположении о наличии какого-либо общего и продолжающегося обязательства. На какое количество оборудования будет распространяться любое такое положение? В течение какого периода? И при каких обстоятельствах? По нашему мнению, не представляется возможным выработать с какой-либо степенью

/...

определенности существо положения, связанного с поставкой в дальнейшем оружия, которое оба правительства должно быть предполагали во время заключения Соглашения о морских путях. Кроме того, вся концепция такого общего и продолжающегося обязательства несовместима с точностью, с которой первоначальные обязательства, касающиеся поставки судов, изложены в Соглашении о морских путях.

Выводы

59. По нашему мнению, было бы неразумным в этих условиях приписывать сторонам намерение включить в Соглашение о морских путях положение, которое предусматривало бы какое-либо общее продолжающееся обязательство правового характера для правительства Ее Величества разрешать поставку оружия правительству Южной Африки.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ВЫВОДОВ

60. Поэтому мы считаем, что пределы существующих правовых обязательств правительства Ее Величества разрешать экспорт оружия Южной Африке, возникающие из Саймонстаунского соглашения, ограничиваются разрешением, если об этом имеется просьба правительства Южной Африки, поставлять следующее вооружение для южноафриканских военно-морских сил:

1) такое число вертолетов типа "Вестланд Уосп", которое необходимо для оснащения трех сторожевых кораблей противолодочной обороны, поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях вместе с первоначально предусмотренным комплектом (совместно с припасами) вертолетов типа "Вестланд Восп";

2) такие запасные части первоначально поставленного оборудования, снаряжения и основных припасов для всех судов, поставленных в соответствии с Соглашением о морских путях, и такое другое оборудование для этих судов, которые необходимы для поддержания боеготовности этих судов для целей выполнения задач, предусмотренных этим Соглашением.

Питер РОЛИНСОН

Джофри ХОУ