



**ДОКЛАД
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

о работе ее двадцать пятой сессии

7 мая—13 июля 1973 года

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ: ДВАДЦАТЬ ВОСЬМАЯ СЕССИЯ
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/9010/Rev.1)**

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ДОКЛАД
КОМИССИИ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПРАВА**

о работе ее двадцать пятой сессии

7 мая—13 июля 1973 года

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ: ДВАДЦАТЬ ВОСЬМАЯ СЕССИЯ
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/9010/Rev.1)**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк, 1974

ПРИМЕЧАНИЕ

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

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		V
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ	1—11	1
А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии	2—5	1
В. Должностные лица	6	1
С. Редакционный комитет	7	2
D. Секретариат	8	2
Е. Повестка дня	9—10	2
F. Письмо Председателя Комиссии международного права Председателю Экономического и Социального Совета	11	2
II. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ	12—58	3
А. Введение	12—57	3
1. Краткий отчет о работе Комиссии	12—35	3
2. Общие замечания по проекту статей	36—57	8
а) Форма проекта статей	36	8
б) Сфера действия проекта статей	37—42	8
с) Структура проекта статей	43—51	9
д) Метод, использованный при подготовке проекта статей	52—57	12
В. Проект статей об ответственности государств	58	13
Глава I. Общие принципы (статьи 1—4)		13
Глава II. «Деяние государства» согласно международному праву (статьи 5—6)		33
III. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ	59—92	44
А. Введение	59—91	44
1. Краткий отчет о работе Комиссии	60—79	44
а) Разделение вопроса о праве преемстве на три отдельные темы	60—61	44
б) Принятие Комиссией в 1972 году предварительного проекта статей о праве преемстве государств в отношении договоров	62	45
с) Предварительные труды по вопросу о праве преемстве государств в других областях, помимо договоров	63—77	45
д) Подготовка проектов статей Комиссией на ее двадцать пятой сессии	78—79	47
2. Общие замечания по проекту статей	80—91	48
а) Форма проекта	81	48
б) Выражение «другие области, помимо договоров»	82—84	48
с) Структура проекта и исследования, которые необходимо провести	85—90	49
д) Предварительный характер положений, принятых на двадцать пятой сессии	91	49
В. Проект статей о праве преемстве государств в других областях, помимо договоров	92	49

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение (статьи 1—3)	50
Часть I. Правопреемство в отношении имущества государства (раздел 1, статьи 4—8)	52
IV. ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ	93—123	57
A. Введение	93—122	57
1. Краткий отчет о работе Комиссии	93—111	57
2. Сфера действия проекта	112—115	60
3. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования и принцип недискриминации	116—119	60
4. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования и различные уровни экономического развития	120—122	61
B. Проект статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования (статьи 1—7)	123	62
V. ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ	124—133	75
VI. ОБЗОР ПРОГРАММЫ РАБОТЫ КОМИССИИ	134—176	77
A. Краткий отчет о работе Комиссии, проделанной ею до настоящей сессии	136—150	77
1. Обзор долгосрочной программы работы Комиссии	136—143	77
2. Степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей	144—150	79
B. Работа Комиссии в ходе ее первых двадцати пяти сессий	151—169	80
C. Рассмотрение данного пункта Комиссией на ее настоящей сессии	170—176	84
VII. ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ	177—216	85
A. Правопреемство государств в отношении договоров	177	85
B. Организация дальнейшей работы	178	85
C. Сотрудничество с другими органами	179—205	85
1. Афро-азиатский консультативно-правовой комитет	179—188	85
2. Европейский комитет по правовому сотрудничеству	189—198	86
3. Межамериканский юридический комитет	199—206	87
D. Время и место проведения двадцать шестой сессии	207	89
E. Представительство на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи	208	89
F. Празднование двадцать пятой годовщины дня открытия первой сессии Комиссии	209	89
G. Лекция памяти Жилберту Амаду	210—211	89
H. Семинар по международному праву	212—217	89

СОКРАЩЕНИЯ

ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
МОТ	Международная организация труда
ОАГ	Организация американских государств
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

Глава I

ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ

1. Комиссия международного права, созданная во исполнение резолюции 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года, провела в соответствии с приложенным к этой резолюции Положением о данной Комиссии, с внесенными в него впоследствии изменениями, свою двадцать пятую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 7 мая по 13 июля 1973 года. В настоящем докладе излагается работа Комиссии на этой сессии. В главе II доклада, касающейся ответственности государств, содержатся описание работы Комиссии по этому вопросу, а также шесть проектов статей и комментарии к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией. В главе III, касающейся правопреимства государств в других областях, помимо договоров, содержатся описание работы Комиссии по этому вопросу, а также восемь проектов статей и комментарии к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией. В главе IV, посвященной оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, излагаются работа Комиссии по этому вопросу, а также семь проектов статей и комментарии к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией. Глава V посвящена вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. В главе VI дается обзор долгосрочной программы работы Комиссии, включая степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей. Глава VII касается организации дальнейшей работы Комиссии и ряда административных и прочих вопросов.

А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии

2. Членами Комиссии являются:
г-н Роберто АГО (Италия),
г-н Милан БАРТОШ (Югославия),
г-н Мохамед БЕДЖАУИ (Алжир),
г-н Суат БИЛГЕ (Турция),
сэр Фрэнсис ВАЛЛАТ (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии),
г-н Хуан Хосе КАЛЛЕ и КАЛЛЕ (Перу),
г-н Хорхе КАСТАНЬЕДА (Мексика),
г-н Р. К. КВЕНТИН-БАКСТЕР (Новая Зеландия),
г-н Ричард Д. КИРНЕИ (Соединенные Штаты Америки),
г-н Альфредо МАРТИНЕС МОРЕНО (Сальвадор),
г-н К. В. ПИНТО (Шри Ланка),

г-н Альфред РАМАНГАСОАВИНА (Мадагаскар),
г-н Поль РЕЙТЕР (Франция),
г-н Зенон РОССИДЕС (Кипр),
г-н Жозе СЕТТЕ КАМАРА (Бразилия),
г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан),
г-н Арнольд И. П. ТАММЕС (Нидерланды),
г-н Дуду ТИАМ (Сенегал),
г-н Н. А. УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик),
г-н Эндре УШТОР (Венгрия),
г-н Эдвард ХАМБРО (Норвегия),
г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония),
г-н Таслим О. ЭЛИАС (Нигерия),
г-н Абдулла ЭЛЬ-ЭРИАН (Египет),
г-н Мустафа Камиль ЯСИН (Ирак).

3. На 1200-м заседании 7 мая 1973 года Комиссия почтила память г-на Гонсало Альсивара, который был членом Комиссии с 1970 года.

4. 15 мая 1973 года Комиссия избрала г-на Хуана Хосе Калле и Калле (Перу), г-на Альфредо Мартинеса Морено (Сальвадор), г-на К. В. Пинто (Шри Ланка) и сэра Фрэнсиса Валлата (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) для замещения вакансий, открывшихся в результате смерти г-на Гонсало Альсивара и выхода в отставку г-на Нажендра Сингха, г-на Хосе Мария Руда и сэра Хэмфри Уолдока в связи с их избранием членами Международного Суда.

5. За исключением г-на Россидеса, на заседаниях двадцать пятой сессии присутствовали все члены Комиссии.

В. Должностные лица

6. На 1200-м заседании 7 мая 1973 года Комиссия избрала следующих должностных лиц:

Председатель: г-н Хорхе Кастаньеда,
Первый Заместитель председателя: г-н Мустафа Камиль Ясин,
Второй Заместитель председателя: г-н Милан Бартош,
Докладчик: г-н Арнольд И. П. Таммес.

Президиум воспользовался услугами двух неофициальных рабочих групп, одна из которых занималась комментариями к докладу Специальной рабочей группы экспертов по вопросу об апартеиде с точки зрения международного уголовного права Комиссии по правам человека, переданному Экономическим и Социальным Советом (см. ниже, настоящую главу, раздел F), а другая занималась вопросом празднования двадцать пятой годовщины Комиссии международного права.

С. Редакционный комитет

7. На 1207-м и 1210-м заседаниях 16 и 21 мая 1973 года соответственно Комиссия назначила Редакционный комитет в следующем составе:

Председатель: г-н Мустафа Камиль Ясин,

Члены: г-н Роберто Аго, сэръ Фрэнсис Валлат, г-н Ричард Д. Кирней, г-н Альфредо Мартинес Морено, г-н К. В. Пинто, г-н Поль Рейтер, г-н Н. А. Ушаков, г-н Сэндзин Цуруока, г-н Таслим О. Элиас.

Г-н Мохамед Беджауи принимал участие в работе Комитета по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, в качестве Специального докладчика по этому вопросу. Г-н Эндре Уштор принимал участие в работе Комитета по вопросу об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования в качестве Специального докладчика по этому вопросу. Г-н Арнольд И. П. Таммес также принимал участие в работе Комитета в качестве Докладчика Комиссии.

Д. Секретариат

8. Юриисконсульт г-н Константин А. Ставропулос присутствовал на 1244-м заседании, состоявшемся 9 июля 1973 года, и представлял на этом заседании Генерального секретаря. Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам г-н Ю. М. Рыбаков представлял Генерального секретаря на других заседаниях сессии и выполнял функции секретаря Комиссии. Г-н Н. А. Тесленко и г-н Сантьяго Торрес-Бернардес выполняли функции заместителей секретаря Комиссии, а г-н Эдуардо Валенсия-Оспина и г-н Ларри Джонсон выполняли функции помощников секретаря.

Е. Повестка дня

9. Комиссия приняла повестку дня двадцать пятой сессии, включающую следующие пункты:

1. Замещение случайных вакансий в Комиссии (статья 11 Положения).
2. Ответственность государств.
3. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров.
4. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.
5. а) Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (А/CN.4/245)¹;
б) степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей [пункт 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) и 2926 (XXVII) Генеральной Ассамблеи].
6. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования.
7. Организация дальнейшей работы.
8. Сотрудничество с другими органами.
9. Время и место проведения двадцать шестой сессии.
10. Прочие вопросы.

10. В ходе сессии Комиссия провела 50 открытых заседаний (1200—1249-е заседания) и одно за-

крытое заседание (15 мая 1973 года). Кроме того, Редакционный комитет провел 10 заседаний. Комиссия рассмотрела все пункты своей повестки дня.

Ф. Письмо Председателя Комиссии международного права Председателю Экономического и Социального Совета

11. На 1818-м заседании 2 июня 1972 года Экономический и Социальный Совет, рассмотрев доклад Комиссии по правам человека, одобрил просьбу этой Комиссии и решил, между прочим, передать Комиссии международное право на отзыв доклад Специальной рабочей группы экспертов по вопросу об апартеиде с точки зрения международного уголовного права². Председатель Комиссии международного права дал ответ на вышеупомянутую просьбу в письме от 13 июля 1973 года, направленном Председателю Экономического и Социального Совета. Содержание письма, одобренного Комиссией, было следующим:

«На своей текущей сессии, проведенной в Женеве с 7 мая по 13 июля 1973 года, Комиссия международного права была официально информирована о решении, принятом Экономическим и Социальным Советом на его 1818-м заседании 2 июня 1972 года, передать Комиссии на отзыв доклад Специальной рабочей группы экспертов по вопросу об апартеиде с точки зрения международного уголовного права Комиссии по правам человека, представленный в соответствии с резолюцией 8 (XXVI) этой Комиссии.

Комиссия международного права разделяет озабоченность Организации Объединенных Наций по поводу серьезных последствий политики апартеида. Хотя эта политика и ее осуществление являются вопросом, входящим, в первую очередь, в круг ведения других органов, состоящих из экспертов Организации Объединенных Наций, Комиссия с большим интересом и неуклонным вниманием следила за различными усилиями, предпринимаемыми в данной сфере этими органами.

Что касается, в частности, исследования Специальной рабочей группы экспертов, то Комиссия ограничится, как это было ей предложено и как это представляется уместным, с учетом работы, проведенной столь квалифицированной Группой экспертов, рядом замечаний общего характера. Кроме того, Комиссия желает указать, что у нее было бы достаточно времени для глубокого рассмотрения такого тщательного исследования и, более того, что такая задача не вполне охватывается ни правилами, регулируемыми ее предусмотренную Положением компетенцию, ни правилами, регулируемыми ее метод работы.

В связи с выводом Специальной рабочей группы о взаимосвязи международного уголовного права и международного публичного права в це-

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть вторая.

² См. Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 1 (E/5183 и Corr. 1), стр. 30.

лом, Комиссия считает целесообразным напомнить, что выражению «международное уголовное право» придавались различные значения на практике и в теории. Комиссия в ряде случаев в прошлом касалась таких вопросов, как формулировка принципов международного права, признанных в Уставе Нюрнбергского трибунала и в решении Трибунала, разработка проекта кодекса, предусматривающего преступления против мира и безопасности человечества, и представление выводов о желательности и возможности создания международного уголовного суда.

Комиссия сознает возможность соотнести деятельность Специальной рабочей группы по вопросу о политике апартеида и разработку норм международного права в контексте ответственности государств, темы, исследованием которой занимается в настоящее время Комиссия.

Комиссия отмечает с глубоким интересом рекомендацию Специальной рабочей группы о том, чтобы предусмотреть с помощью международной конвенции санкции за бесчеловечные акты, вызванные политикой апартеида.

Комиссия горячо приветствует все усилия органов Организации Объединенных Наций, направленные на расширение участия в гуманитарных конвенциях, и более строгое соблюдение положений этих конвенций, а также норм международного обычного права, применимых в этой области».

Хорхе КАСТАНЬЕДА,
Председатель
Комиссии международного права.

Глава II

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

А. Введение

1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

12. На первой сессии, проведенной в 1949 году, Комиссия международного права включила вопрос об ответственности государств в список 14 вопросов международного права, подлежащих кодификации. В 1955 году, после принятия Генеральной Ассамблеей ее резолюции 799 (VIII) от 7 декабря 1953 года, Комиссия назначила г-на Ф. В. Гарсиа Амадора Специальным докладчиком по этому вопросу. В период с 1956 по 1961 год г-н Гарсиа Амадор последовательно представил Комиссии шесть докладов по вопросу об ответственности государств. Занятая кодификацией других отраслей международного права, таких как арбитражный процесс и дипломатические и консульские сношения и иммунитеты, Комиссия не смогла в период с 1956 по 1961 год заняться кодификацией норм об ответственности государств, но она время от времени, в частности в 1956, 1957, 1959 и 1960 годах, проводила общий обмен мнениями по этому вопросу³.

13. В 1960 году вопрос о кодификации норм об ответственности государств впервые после 1953 года был поставлен в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Этот вопрос был рассмотрен в 1961 и 1962 годах Шестым комитетом и Комиссией международного права в рамках программы дальнейшей работы в области кодификации и прогрессивного развития международного права. В ходе этого рассмотрения обнаружили расхо-

ждения по поводу подхода к этому вопросу и, в частности, по поводу того, следует ли Комиссии начать с кодификации норм об ответственности государств, рассматривая совокупность этих норм как общую и независимую тему, или же ей следует рассмотреть некоторые определенные вопросы международного права, такие как положение иностранцев, пытаясь одновременно в рамках этой программы кодифицировать нормы, из нарушения которых возникает международная ответственность, и нормы об ответственности в узком смысле этого слова. В конце концов как Генеральной Ассамблеей, так и Комиссией международного права было признано, что речь идет отнюдь не о простом продолжении уже выполняемой работы, а о том, чтобы провести исследование данного вопроса с самого начала, что вопросу об ответственности государств следует представить приоритет и что следует также принять меры, направленные на ускорение работы, касающейся его кодификации. Поскольку г-н Гарсиа Амадор в это время уже не являлся членом Комиссии, Комиссия в 1962 году пришла к выводу, что следует провести предварительную работу до того, как назначить нового Специального докладчика, и она поручила выполнение этой задачи Подкомитету по вопросу об ответственности государств, состоящему из 10 членов⁴.

14. В ходе своей январской сессии 1963 года Подкомитет об ответственности государств⁵ едино-

³ Подробное изложение истории вопроса за период до 1969 года см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev. 1), глава IV, стр. 26 англ. текста (Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/7610/Rev. 1, глава IV, стр. 254—259).

⁴ Г-н Аго (председатель), г-н Бриггс, г-н Гро, г-н Хименес де Аречага, г-н Ляхс, г-н де Луна, г-н Паредес, г-н Цуруока, г-н Тункин и г-н Ясин.

⁵ Подкомитету были представлены меморандумы, подготовленные г-ном Хименесом де Аречага (ILC (XIV) SC.1/WP.1), г-ном Паредесом (ILC (XIV) SC.1/WP. 2 и Add.1, A/CN.4/SC.1/WP.7), г-ном Гро (A/CN.4/SC.1/WP.3), г-ном Цуруока (A/CN.4/SC.1/WP.4), г-ном Ясином (A/CN.4/SC.1/WP.5) и г-ном Аго (A/CN.4/SC.1/WP.6).

гласно решил, что Комиссия в целях кодификации рассматриваемых норм предоставила приоритет вопросу определения общих норм о международной ответственности государств. Кроме того, члены Подкомитета признали, что, во-первых, не следует пренебрегать опытом и материалами, собранными в некоторых конкретных областях, в частности в области ответственности за ущерб, причиненный личности или собственности иностранцев, и, во-вторых, следует особенно внимательно следить за возможным влиянием на ответственность государств эволюции международного права за последнее время. Сделав этот общий вывод, Подкомитет подробно рассмотрел набросок проекта программы работы, представленный его председателем г-ном Роберто Аго, и решил дать Комиссии основные указания, касающиеся ряда вопросов, которые необходимо принять во внимание в связи с общими аспектами международной ответственности государств; эти указания должны были ориентировать работу Специального докладчика, который будет назначен Комиссией. Указания или рекомендации Подкомитета касались, в частности, определения, возникновения и форм международной ответственности государств.

15. Работа Подкомитета по вопросу об ответственности государств была рассмотрена Комиссией в ходе ее пятнадцатой сессии (1963 год) на 686-м заседании на основании доклада, представленного г-ном Роберто Аго, председателем Подкомитета⁶. Все члены Комиссии, которые приняли участие в обсуждении, согласились с общими выводами, к которым пришел Подкомитет. Члены Комиссии одобрили также программу работы, предложенную Подкомитетом, придерживаясь, однако, своей позиции по существу вопросов, изложенных в программе. В этой связи было отмечено, что указанные вопросы имеют целью служить только памятной запиской для Специального докладчика в его исследовании по существу различных аспектов выработки общих правил, регулирующих международную ответственность государств.

16. Единогласно одолив доклад Подкомитета, Комиссия на той же сессии назначила г-на Роберто Аго Специальным докладчиком по вопросу об ответственности государств. Было также решено, что Секретариат подготовит некоторые рабочие документы по этому вопросу⁷.

⁶ Доклад представлял собой приложение к докладу Комиссии о работе ее пятнадцатой сессии [Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), стр. 39—40 англ. текста, приложение I (Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, документ A/5509, приложение I, стр. 227—228 англ. текста)]. Краткие отчеты второго и пятого заседаний Подкомитета и меморандумы, представленные членам Подкомитета, воспроизводятся в Ежегоднике Комиссии международного права, 1963 год, том II, стр. 228—259 англ. текста, а также в дополнениях I и II к приложению I, упомянутому выше.

⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), глава IV, А, стр. 39—40 англ. текста (Ежегодник Комиссии междуна-

17. В 1964 году Секретариат подготовил и распространил, в соответствии с просьбой Комиссии, рабочий документ, содержащий краткое изложение прений, имевших место в различных органах Организации Объединенных Наций, и решений, принятых этими органами⁸, а также краткое изложение решений международных судов по вопросу об ответственности государств⁹. К каждому из этих двух документов имеется дополнение с последними данными, опубликованное Секретариатом в 1969 году¹⁰.

18. Учитывая, что полномочия членов Комиссии должны были истечь в 1966 году и что было бы желательно к этому времени закончить исследование вопросов, рассмотрение которых уже продвинулось вперед довольно далеко, Комиссия приняла решение посвятить шестнадцатую, семнадцатую и восемнадцатую сессии завершению работы по праву договоров и по специальным миссиям и приступить к рассмотрению существа вопроса об ответственности государств лишь после завершения исследования других указанных вопросов¹¹.

19. В 1967 году на своей девятнадцатой сессии Комиссия рассмотрела записку об ответственности государств, представленную г-ном Роберто Аго, Специальным докладчиком. Поскольку состав Комиссии в результате выборов, которые были проведены Генеральной Ассамблеей в 1966 году, изменился, Специальный докладчик выразил пожелание, чтобы Комиссия в ее новом составе подтвердила руководящие указания, которые были ему даны в 1963 году. Комиссия подтвердила эти директивы и с удовлетворением отметила, что г-н Аго представит ей на двадцать первой сессии существенный доклад по этому вопросу¹².

20. В 1969 году на двадцать первой сессии Комиссии г-н Роберто Аго, Специальный докладчик, представил свой первый доклад о международной ответственности государств¹³. В докладе сохранился исторический обзор проведенных до тех пор работ по кодификации норм в этой области, а в приложениях к нему воспроизводились наиболее важные официальные и неофициальные

родного права, 1963 год, том II, документ A/5509, глава IV, А, стр. 223—224 англ. текста).

⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том II, документ A/CN.4/165, стр. 125—132 англ. текста.

⁹ Там же, документ A/CN.4/169, стр. 132—171 англ. текста.

¹⁰ Там же, 1969 год, том II, документ A/CN.4/209, стр. 127—138, и там же, документ A/CN.4/208, стр. 113—126.

¹¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, девятнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5809), пункт 36 (Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том II, документ A/5809, пункт 36, стр. 226 англ. текста).

¹² Там же, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev. 1 и Rev. 1/Согг. 1), пункт 42, стр. 25 англ. текста, (там же, 1967 год, том II, документ A/6709/Rev. 1 и Rev. 1/Согг. 1, пункт 42, стр. 368 англ. текста).

¹³ Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/CN.4/217 и Add. 1, стр. 139—174.

документы¹⁴, подготовленные в ходе предыдущей работы по кодификации как отдельными лицами, так и коллективно.

¹⁴ Эти документы следующие: 1) Проект о «дипломатической защите», подготовленный Американским институтом международного права в 1925 году (Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 7, стр. 227 англ. текста); 2) Проект кодекса норм международного права, принятый японским отделением Ассоциации международного права и Кукусайхо Гакквэй (Японская ассоциация международного права) в 1926 году (там же, 1969 год, том II, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение II, стр. 141 англ. текста); 3) Проект норм, касающихся «международной ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности или имуществу иностранцев», подготовленный Институтом международного права в 1927 году (там же, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 8, стр. 227—229 англ. текста); 4) Резолюция о «правиле исчерпания местных средств правовой защиты», принятая Институтом международного права в 1956 году (там же, 1969 год, том II, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение IV, стр. 142 англ. текста); 5) Резолюция о «национальном характере международного иска, предъявляемого государствам за ущерб, причиненный частному лицу», принятая Институтом международного права в 1965 году (там же, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение V, стр. 142 англ. текста); 6) Проект конвенции об «ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности или имуществу иностранцев», подготовленный юридическим факультетом Гарвардского университета в 1929 году (там же, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 9, стр. 229—230 англ. текста); 7) Проект конвенции о «международной ответственности государств за ущерб, причиненный иностранцам», подготовленный юридическим факультетом Гарвардского университета в 1961 году (там же, 1969 год, том II, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение VII, стр. 142—149 англ. текста); 8) Проект конвенции об «ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности или имуществу иностранцев», подготовленный Германской ассоциацией международного права Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht в 1930 году (там же, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение VIII, стр. 149—151 англ. текста); 9) Проект договора об «ответственности государств за незаконные международные действия», подготовленный профессором Струппом в 1927 году (там же, документ A/CN.4/217 и Add. 1 и приложение IX, стр. 151—152 англ. текста); 10) Проект конвенции об ответственности государств за незаконные международные действия, подготовленный профессором Ротом в 1932 году (там же, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение X, стр. 152 англ. текста); 11) Рекомендация об «исках и дипломатическом вмешательстве», принятая первой Панамериканской конференцией (Вашингтон, 1889—1890 годы) (там же, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 4, стр. 226 англ. текста); 12) Конвенция о правах иностранцев, подписанная на второй Панамериканской конференции (Мехико, 1902 год) (там же, приложение 5); 13) Резолюция о «международной ответственности государства», принятая на седьмой Панамериканской конференции (Монтевидео, 1933 год) (там же, приложение 6); 14) Принципы международного права, применимые, по мнению латиноамериканских государств, к области ответственности государств, разработанные Межамериканским юридическим комитетом в 1962 году (там же, 1969 год, том II, документ A/CN.4/217 и Add. 1, приложение XIV, стр. 153 англ. текста); 15) Принципы международного права, применимые, по мнению Соединенных Штатов, к области ответственности государств, разработанные Межамериканским юридическим комитетом в 1965 году (там же, приложение XV, стр. 153—154 англ. текста); 16) Выводы доклада Подкомитета по вопросу об ответственности государств, содержащиеся в приложении к вопросу № 4, принятому Комитетом экспертов по прогрессивной кодификации международного права Лиги Наций (Женева, 1926 год) (там же, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 1, стр. 222—223 англ. текста); 17) Основы для дискуссии, выработанные в

21. Как было подчеркнуто Специальным докладчиком при представлении им своего доклада на 1011-м заседании Комиссии¹⁵, данный доклад должен был дать Комиссии синтез ее предыдущей работы, чтобы она смогла проанализировать прошлую работу и извлечь из нее информацию, полезную для своей будущей работы, и, прежде всего, чтобы она смогла избежать в будущем тех препятствий, которые в прошлом мешали осуществлению кодификации этого важного раздела международного права.

22а. В этом контексте Специальный докладчик особенно старался проиллюстрировать некоторые наиболее серьезные трудности, с которыми приходится сталкиваться при рассмотрении вопроса об ответственности государств, и изложить причины этих трудностей, которые обнаруживаются при рассмотрении различных попыток кодификации, предпринятых до настоящего времени под эгидой официальных органов и, в частности, Лиги Наций и самой Организации Объединенных Наций.

22б. После проведения этого анализа Специальный докладчик напомнил об идеях, которыми руководствовалась Комиссия международного права начиная с того момента, когда, придя к выводу, что предпринятая ею ранее деятельность не привела ни к какому результату, она постановила возобновить исследование вопроса об ответственности, но с другой точки зрения; в частности, он резюмировал методологические выводы, к которым пришел Подкомитет об ответственности государств, созданный в 1962 году, и затем сама Комиссия на своих пятнадцатой (1963 год) и девятнадцатой (1967 год) сессиях, выводы, на основании которых она решила дать новый импульс работе по кодификации данного вопроса и попытаться достичь позитивных результатов в соответствии с рекомендациями, данными Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 1765 (XVII), 1902

1929 году Подготовительным комитетом Конференции по кодификации международного права (Гаага, 1930 год), подготовленные с учетом их более удобного использования для обсуждения на Конференции (там же, документ A/CN.4/96, приложение 2, стр. 223—225 англ. текста); 18) Текст статей, принятых в первом чтении Третьим комитетом Конференции по кодификации международного права (Гаага, 1930 год) (там же, приложение 3); 19) Основы для дискуссии, выработанные в 1956 году Специальным докладчиком Комиссии международного права по вопросу об ответственности государств г-ном Ф. В. Гарсиа Амадором (там же, документ A/CN.4/96, пункт 241, стр. 219—221 англ. текста); 20) Проекты норм о «международной ответственности государств за ущерб, причиненный на их территории личности или имуществу иностранцев», составленные в 1957 году (там же, 1957 год, том 2, документ A/CN.4/106, приложение, стр. 128—129 англ. текста), в 1958 году (там же, 1958 год, том 2, документ A/CN.4/III, приложение, стр. 71—73 англ. текста) и в 1961 году (там же, 1961 год, документ A/CN.4/134 и Add.1, стр. 46—49 англ. текста) г-ном Ф. В. Гарсиа Амадором, Специальным докладчиком Комиссии международного права по вопросу об ответственности государств; 21) IV часть «Свода права», опубликованного в 1965 году Американским институтом международного права (там же, 1971 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/217/Add.2).

¹⁵ Там же, 1969 год, том I, пункты 2—19, стр. 104—106 англ. текста.

(XVIII), 2045 (XX), 2167 (XXI), 2272 (XXII), 2400 (XXIII).

23. Комиссия провела всестороннее обсуждение первого доклада Специального докладчика в ходе ее 1011—1013 и 1036-го заседаний¹⁶. Все присутствовавшие на двадцать первой сессии члены Комиссии приняли участие в этом обсуждении. Это обсуждение выявило единство взглядов членов Комиссии на наиболее подходящий метод продолжения работы по вопросу об ответственности государств и на критерии, которыми необходимо руководствоваться при разработке различных частей проекта статей, который Комиссия решила подготовить. Выводы Комиссии по этому вопросу были изложены в докладе о работе ее двадцать первой сессии¹⁷.

24. Выводы, к которым, таким образом, пришла Комиссия на ее двадцать первой сессии, были одобрены на двадцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи¹⁸. Общий план исследования данного вопроса, последовательные этапы, предусмотренные для выполнения этого плана, и критерии, которых необходимо придерживаться в отношении различных частей подготавливаемого проекта, в том виде, в котором они были разработаны Комиссией, нашли широкую поддержку со стороны членов Шестого комитета. По докладу этого Комитета Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, напоминая также о своей резолюции 2400 (XXIII), рекомендовала Комиссии продолжать работу по вопросу об ответственности государств.

25. На основании указаний Комиссии международного права и рекомендаций Генеральной Ассамблеи Специальный докладчик приступил к последовательному рассмотрению многочисленных и разнообразных вопросов, которые возникают в связи с этой темой. Он представил Комиссии на ее двадцать второй сессии в 1970 году второй доклад об ответственности государств, озаглавленный «Происхождение международной ответственности»¹⁹. Во введении к этому докладу содержался подробный план работы в первой стадии исследования данного вопроса, то есть стадии, в которой необходимо сосредоточиться на рассмотрении субъективных и объективных условий наличия международно-противоправного деяния. За введением следовала первая глава, посвященная ряду общих принципов, которые регулируют весь этот вопрос в целом. Специальный докладчик представил свой второй доклад на 1074-м и 1075-м заседаниях Комиссии²⁰. В то же время он

¹⁶ Там же, стр. 104—117 и 239—242 англ. текста.

¹⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), глава IV, пункты 80—84 (Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том IV, документ A/7610/Rev.1, глава IV, пункты 80—84).

¹⁸ Там же, двадцать первая сессия, Шестой комитет, 1103—1111 и 1119-е заседания (там же, Приложения, пункты 86 и 94 в повестки дня, документ A/7746, пункты 86—89).

¹⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/233, стр. 177 англ. текста.

²⁰ Там же, том I, стр. 175—178 и 181—187 англ. текста.

представил вопросник, содержащий некоторые вопросы, по которым он хотел знать мнение членов Комиссии для продолжения своей работы²¹.

26. Поскольку в распоряжении Комиссии было слишком мало времени, то на своей двадцать второй сессии она смогла провести лишь общее обсуждение представленного Специальным докладчиком доклада с целью первого его рассмотрения, оставляя за собой право на какой-либо сессии в ближайшем будущем возвратиться к более детальному рассмотрению различных пунктов. Такое обсуждение имело место на 1075, 1076, 1079 и 1080-м заседаниях. На 1081-м заседании Специальный докладчик ответил на вопросы, возникшие в ходе обсуждения, и резюмировал основные выводы, вытекающие из общего рассмотрения, осуществленного Комиссией²². Выводы Комиссии, которые касаются как методологических аспектов, так и проблем по существу и проблем терминологии, вкратце излагаются в докладе о работе ее двадцать второй сессии²³.

27. После обсуждения второго доклада Комиссия предложила Специальному докладчику продолжать исследование данного вопроса и подготовку проекта статей. Было решено, что его третий доклад прежде всего будет касаться той части, которая в предварительном порядке была рассмотрена на двадцать второй сессии, и что в нее будут внесены поправки в свете проведенных прений и общих выводов, к которым они привели. Этот третий доклад и последующие доклады должны были быть посвящены детальному анализу различных условий, которые должны быть выполнены, чтобы какое-либо международно-противоправное деяние можно было рассматривать как совершенное государством и как такое, за которое последнее несет международную ответственность.

28. На двадцать пятой сессии Генеральной Ассамблеи Шестой комитет признал выводы, к которым пришла Комиссия на сессии 1970 года, в общем приемлемыми²⁴. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года рекомендовала Комиссии продолжить ее работу по вопросу об ответственности государств с учетом мнений и соображений, изложенных в резолюциях 1765 (XVII), 1902 (XVIII) и 2400 (XXIII) Генеральной Ассамблеи.

29. На двадцать третьей сессии Комиссии, проведенной в 1971 году, Специальный докладчик представил свой третий доклад, озаглавленный «Международное правонарушение государства, как источник международной ответственности»²⁵.

²¹ Там же, стр. 175—176 англ. текста.

²² Там же, стр. 181—192 и 209—222 англ. текста.

²³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1), пункты 70—83 (Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/8010/Rev.1, пункты 70—83, стр. 359—361).

²⁴ Там же, двадцать пятая сессия, Приложения, пункт 84 повестки дня, документ A/8147, пункты 98—107.

²⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/246 и Add. 1—3.

Этот третий доклад начинался с введения; содержащего различные выводы, к которым пришла Комиссия после рассмотрения второго доклада. За ним следовала первая глава («Общие принципы»), разделенная на четыре раздела (статьи 1—4). Специальный докладчик в этой главе вернулся к вопросам, которые уже были изложены в первой главе его второго доклада, но он внес в этот последний текст поправки и дополнения в свете обсуждений, которые имели место в рамках Комиссии в ходе ее двадцать второй сессии. Он рассматривал следующие вопросы: принцип, в соответствии с которым всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его международную ответственность; условия наличия международно-противоправного деяния; субъекты, способные совершать международно-противоправные деяния; неприменимость внутреннего права при квалификации деяния международно-противоправным. Данный доклад заканчивался разделами 1—6 (статьи 5—9) второй главы проекта («Действия государства согласно международному праву»), главы, которая должна будет содержать в общем десять разделов, посвященных рассмотрению условий присвоения государству, субъекту международного права, деяния, которое может повлечь за собой международную ответственность. В разделах 1—6, включенных в третий доклад, излагаются соображения по вопросу, являющемуся предметом изучения этой главы, а также следующие вопросы: присвоение государству деяния его собственных органов; несущественность положения государственного органа в плане распределения полномочий и во внутренней иерархии государства; присвоение государству деяний органов различных государственных учреждений; присвоение государству деяний частных лиц, осуществляющих фактически государственные функции или фактически действующих от имени государства; присвоение государству деяний органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией.

30. Рассмотрение условий присвоения государству, субъекту международного права, деяния, которое может повлечь за собой международную ответственность, было продолжено и завершено в четвертом докладе²⁶ Специального докладчика, представленном в 1972 году в ходе двадцать четвертой сессии Комиссии. Этот доклад состоит из разделов 7—10 (статей 10—13) второй главы проекта («Деяние государства» согласно международному праву). В этих разделах излагаются проблемы, касающиеся присвоения государству действий или бездействия органов, превышающих свою компетенцию или действующих в противоречии с предписаниями внутригосударственного права, касающимися их деятельности; проблемы, возникающие в том же контексте по поводу поведения частных лиц, действующих в качестве таковых; проблемы поведения органов другого субъекта международного права; пробле-

²⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/CN.4/264 и Add. 1.

мы поведения органов повстанческих движений, элементы структуры которых полностью или частично становятся впоследствии элементами структуры государства.

31. Занятая подготовкой проектов статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, о правопреемстве государств в отношении договоров и о предотвращении преступлений против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой, и наказании за такие преступления, Комиссия из-за недостатка времени не смогла рассмотреть вопрос об ответственности государств ни на своей двадцать третьей сессии (1971 год), ни на своей двадцать четвертой сессии (1972 год). Тем не менее Комиссия включила в свои доклады о работе этих сессий резюме о ходе ее работы по вопросу об ответственности государств, чтобы информировать Генеральную Ассамблею о продвижении вперед с помощью представленных Специальным докладчиком²⁷ третьего и четвертого докладов исследования данного вопроса.

32. На двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи (1971 год) Шестой комитет признал, что третий доклад, представленный Специальным докладчиком Комиссии международного права, явился важным вкладом в дело облегчения работы Комиссии и ускорения подготовки статей по данному вопросу²⁸. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года рекомендовала Комиссии продолжить работу по вопросу об ответственности государств с учетом мнений и соображений, изложенных в ее резолюциях 1765 (XVII), 1902 (XVIII) и 2400 (XXIII), чтобы добиться в 1972 году значительного прогресса в подготовке проекта статей по данному вопросу.

33. На двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в 1972 году некоторые представители в Шестом комитете высказали мнение, что Комиссия международного права должна предоставить самый высокий приоритет исследованию вопроса об ответственности государств²⁹. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года рекомендовала Комиссии продолжить свою работу по вопросу об ответственности государств с учетом соображений, перечисленных в ее резолюции 2780 (XXVI), с

²⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), глава III, раздел С, стр. 68—70 англ. текста (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/8410/Rev.1, глава III, раздел С, стр. 344—346 англ. текста; там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), глава IV, раздел В, стр. 102 англ. текста (там же, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev.1, глава IV, раздел В).

²⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Приложения, пункт 88 повестки дня, документ A/8537, пункты 137 и 138.

²⁹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Приложения, пункт 85 повестки дня, документ A/8892, пункт 195.

целью подготовки первого проекта статей по данному вопросу.

34. На своей текущей сессии Комиссия продолжила изучение вопроса об ответственности государств, предприняв подготовку проекта статей в соответствии с рекомендациями Генеральной Ассамблеи. В ходе своих 1202 — 1213 и 1215-го заседаний она рассмотрела первую главу, а также главу II, разделы 1—3, третьего доклада Специального докладчика и передала Редакционному комитету статьи, содержащиеся в этих разделах. На своих 1225 — 1226-м заседаниях она рассмотрела доклад с проектом статей Редакционного комитета и приняла в первом чтении статьи 1—6 проекта.

35. Текст этих статей и относящихся к ним комментариев в том виде, в каком они были приняты Комиссией, воспроизводится в настоящей главе³⁰ для информации Генеральной Ассамблеи. Комиссия хотела бы таким образом обратить внимание на тот факт, что эти статьи являются лишь первыми положениями проекта статей об ответственности государств, который она намеревается разработать и основные особенности которого приводятся ниже³¹. Принятием статей 1—4 чтение первой главы проекта («Общие принципы») было закончено. Что касается главы II («Деяние государства» согласно международному праву), то за статьями 5 и 6, включенными в настоящий доклад, последуют другие, которые дополняют положения, касающиеся условий присвоения государству, субъекту международного права, деяния, могущего повлечь за собой международную ответственность. Поскольку Специальный докладчик охватил в своих третьем и четвертом докладах всю главу II³², то Комиссия уже располагает всеми элементами для завершения изучения этой главы.

2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ СТАТЕЙ³³

а) Форма проекта статей

36. Вопрос об окончательной форме, которую примет кодификация норм об ответственности государств, должен, конечно, быть рассмотрен позже, когда Комиссия завершит изучение данного проекта. Тогда Комиссия в соответствии со своим Положением сформулирует рекомендацию, которую она сочтет необходимой. Не предпринимая этой рекомендации, Комиссия постановила придать своему исследованию вопроса об ответственности государств форму проекта статей, как

³⁰ См. ниже, раздел В.

³¹ См. пункты 43—51.

³² См. выше, пункты 29—30.

³³ Приводимые здесь общие соображения вытекают, в частности, из выводов и решений, принятых Комиссией в 1963 году в ходе рассмотрения доклада Подкомитета об ответственности государств и в 1969 и 1970 годах — в ходе рассмотрения первого и второго доклада г-на Роберто Аго, Специального докладчика. Они представляют собой основу текущей работы по подготовке проекта статей об ответственности государств.

это особо рекомендовалось Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 2780 (XXVI) и 2926 (XXVII). Комиссия также считает, что составление проекта статей является наиболее эффективным методом установления и развития норм международного права, касающихся ответственности государств. Подготавливаемый проект статей составляется в форме, которая позволит ему стать основой для заключения конвенции, если будет принято такое решение.

б) Сфера действия проекта статей

37. Комиссия намеревается, как и в отношении других вопросов, кодификацию которых она предприняла в прошлом, ограничить в настоящее время свое исследование по вопросу о международной ответственности государств вопросами ответственности государств. Тем не менее она стнюдь не недооценивает важность исследования вопросов, касающихся ответственности других субъектов международного права, помимо государств; но настоятельная необходимость обеспечения ясности проводимого исследования и организационная структура ее проекта заставляют отложить исследование этих других вопросов.

38. Рассматриваемый проект статей касается лишь ответственности государств за **международно-противоправные деяния**. Комиссия полностью признает важность других вопросов — помимо касающихся ответственности за международно-противоправные деяния, — а именно тех, которые касаются обязанности возмещения убытков ст возможных вредных последствий осуществления некоторых видов правомерной деятельности, в частности таких, которые по своей природе связаны с известным риском. Однако Комиссия придерживается мнения, что эта вторая категория проблем должна рассматриваться отдельно от первой. Вследствие совершенно иного основания так называемой ответственности за риск и совершенно иного характера норм, которые ее предусматривают, а также вследствие ее содержания и форм, в которых она может проявляться, совместное рассмотрение этих двух вопросов лишь усложнило бы понимание и того, и другого. Наличие обязательства брать на себя возможный риск, связанный с осуществлением деятельности, закономерной самой по себе, и наличие обязательства нести ответственность, которая не обязательно ограничивается возмещением убытков — за последствие нарушения юридического обязательства, — отнюдь не одно и то же. Лишь в силу относительной бедности юридического языка для обозначения как первого, так и второго понятия используется обычно один и тот же термин. В свете этих соображений и во избежание какой-либо двусмысленности Комиссия хотела бы подчеркнуть, что выражение «ответственность государств», которое фигурирует в заглавии проекта статей, должно означать лишь «ответственность государств за международно-противоправные деяния».

39. Само собой разумеется, тот факт, что данный проект статей об ответственности государств ограничивается лишь ответственностью за международно-противоправные деяния, не должен помешать Комиссии приступить к изучению в наиболее подходящий срок этой второй формы ответственности, а именно гарантии от рисков, связанных с некоторыми видами деятельности, не запрещенными международным правом. Речь идет о том, чтобы не включать в один и тот же проект два вопроса, которые, несмотря на известное внешнее сходство и некоторые общие черты, совершенно различны. Если это будет признано целесообразным — а такого рода мнение уже было выражено в прошлом как в Комиссии международного права, так и в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, — Комиссия международного права сможет провести исследование так называемой ответственности за риск после завершения исследования ответственности за противоправные деяния или одновременно с этим исследованием, но отдельно. Именно в силу соображений такого порядка Комиссия сочла особенно необходимым сформулировать принципиальное определение, излагаемое в первой статье настоящего проекта, таким образом, чтобы, с одной стороны, источником международной ответственности признавалось международно-противоправное деяние, а с другой, — чтобы это определение не могло быть истолковано как автоматически исключающее наличие другого возможного источника «ответственности».

40. Международная ответственность имеет аспекты, весьма значительно отличающиеся от аспектов других вопросов, которые до настоящего времени являлись объектом кодификации Комиссии. Комиссия обычно в рассматривавшихся ею проектах занималась определением норм международного права, которые в той или иной сфере межгосударственных отношений предусматривали определенные обязательства государств и которые в известном смысле можно назвать «первичными». Приступая к рассмотрению вопроса об ответственности, Комиссия, наоборот, старается установить другие нормы, которые в противоположность первым можно назвать «вторичными», поскольку эти нормы имеют целью определить правовые последствия невыполнения обязательств, предусмотренных «первичными» нормами. Поэтому, занимаясь подготовкой настоящего проекта статей, Комиссия намеревается сосредоточить свое исследование на установлении **норм, которые регулируют ответственность**, проводя при этом четкое разграничение между этой задачей и той, которая заключается в установлении норм, возлагающих на государства обязательства, нарушение которых может повлечь за собой ответственность. Комиссия считает это четкое разграничение необходимым, для того чтобы нарисовать ясную картину эволюции вопроса о международной ответственности и позволить рассмотреть этот вопрос в целом.

41. Для того чтобы иметь критерий серьезности международно-противоправного деяния и крите-

рий для определения последствий, которые должны из него вытекать, необходимо, несомненно, принять во внимание различные категории международно-правовых обязательств государств и, в частности, провести различие между этими категориями обязательств в соответствии с важностью их содержания для международного сообщества (прежде всего посылку это касается поддержания мира). В надлежащий момент это соображение будет выявлено должным образом. Однако при этом не следует упускать из виду тот важный факт, что установление нормы и содержания обязательства, которое она предусматривает, — это одно, а установление того, было ли нарушено это обязательство, и если да, то какими должны быть последствия этого нарушения, — это другое. Только второй аспект является частью сферы ответственности как таковой; поощрение смешения этих понятий привело бы к возникновению препятствия, которое еще раз могло бы помешать сбыться надежде на успех кодификации норм по данному вопросу. Подтверждением этого является опыт прошлого.

42. Что касается настоящего проекта статей, то Комиссия ставит себе целью кодифицировать нормы, которые регулируют ответственность государств за международно-противоправные деяния **в общем**, а не только ответственность за деяния некоторых конкретных категорий, таких как деяния, причинившие ущерб личности или имуществу иностранцев. Международная ответственность государств характерна для ситуации, которая создается в результате нарушения не только некоторых определенных международных обязательств, но **любого** международного обязательства независимо от того, устанавливается ли последнее нормами, регулирующими данный конкретный вопрос, или же нормами, регулирующими какой-либо другой вопрос. Поэтому данный проект статей касается **общих норм** международной ответственности государств за международно-противоправные деяния, то есть норм, которые регулируют всю совокупность новых правоотношений, могущих возникнуть в результате международно-противоправного деяния государства независимо от конкретной сферы, к которой относится нарушенная этим деянием норма.

с) Структура проекта статей

43. В общем структура рассматриваемого проекта статей соответствует, без ущерба для будущих решений Комиссии по данному вопросу, плану исследования международной ответственности государств, который Комиссия приняла в ходе своих предыдущих сессий на основании предложений, выдвинутых Специальным докладчиком. Поэтому разработка проекта будет насчитывать две отдельные большие фазы. Можно сказать, что первая из них будет касаться происхождения международной ответственности, а вторая — содержания этой ответственности. Или, если говорить более конкретно, речь идет, во-первых, об определении того, на основании каких данных и

при каких обстоятельствах можно установить в отношении какого-либо государства наличие международно-противоправного деяния как источника международной ответственности, и, во-вторых, об определении последствий, которые в соответствии с международным правом вытекают при различных обстоятельствах из международно-противоправного деяния; целью этих определений является установление содержания, формы и объема международной ответственности. После выполнения этой важной двойной задачи Комиссия могла бы, может быть, решить, целесообразно ли добавить к проекту третью часть, чтобы рассмотреть в этой последней некоторые проблемы, касающиеся «осуществления» международной ответственности государства, а также вопросы, касающиеся урегулирования споров по поводу применения норм, регулирующих ответственность.

44. В этих общих рамках первая задача, которую следует выполнить с целью выработки проекта статей, посвященного вопросу об ответственности государств за международно-противоправные деяния, — задача, охват которой, казалось бы, ограничен, но которая на самом деле в силу многочисленных возможных последствий является в высшей степени деликатной, — заключается в разработке основополагающих принципов. После выработки этих принципов необходимо рассмотреть весь комплекс вопросов, которые возникают в связи с субъективным элементом международно-противоправного деяния, то есть в связи с возможностью присвоения какого-либо определенного поведения (действия или бездействия) государству, субъекту международного права, и, таким образом, квалификации этого поведения в соответствии с международным правом как деяния государства. Затем надо будет решить вопросы, которые возникают в связи с объективным элементом международно-противоправного деяния; иными словами, необходимо установить, при каких обстоятельствах поведение, присваиваемое государству, должно рассматриваться как деяние, представляющее собой нарушение международно-правового обстоятельства. Таким образом, могут быть выполнены условия квалификации какого-либо деяния государства международно-противоправным, являющимся в качестве такового источником ответственности государства в межгосударственном плане. Затем будут рассмотрены вопросы, возникающие в связи с различными обстоятельствами, наличие которых иногда может устранить характер противоправности поведения, приписываемого государству. После этого можно будет перейти ко второму этапу работы, касающемуся содержания, форм и объема международной ответственности.

45. В свете вышеизложенных соображений **первая глава** проекта статей посвящается общим принципам. Прежде всего она определяет основополагающий принцип, согласно которому любое международно-противоправное деяние госу-

дарства влечет за собой его ответственность (**статья 1**). Затем в этой главе излагается другой принцип, который тесно связан с первым и согласно которому каждое государство может рассматриваться с точки зрения международного права как способное совершить международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность (**статья 2**). Затем логически следует принцип, отражающий оба элемента, субъективный и объективный, наличия противоправного, с точки зрения международного права, деяния государства (**статья 3**). Данная глава заканчивается определением четвертого общего принципа, а именно принципа, согласно которому внутреннее право государства неприменимо при квалификации какого-либо деяния этого государства международно-противоправным (**статья 4**). Текст этих положений был в предварительном порядке принят в ходе текущей сессии. Таким образом, Комиссия в первом чтении завершила установление основополагающих принципов проекта и их формулировку (текст статей и относящиеся к ним комментарии см. раздел В настоящей главы).

46. **Глава II** («Деяние государства» согласно международному праву) проекта посвящена субъективному элементу международно-противоправного деяния и, следовательно, определению условий, при которых определенное поведение может рассматриваться, с точки зрения международного права, как «деяние государства». После **комментария**, содержащего предварительные соображения, главной целью которых являются учет некоторых трудностей теоретического порядка и утверждение в любом случае автономии международного права в данном вопросе, в этой главе содержится целый ряд норм в виде **отдельных статей**. Целью этих норм является, прежде всего, установление того, чье поведение может рассматриваться, с точки зрения международного права, как деяние государства. В этой связи речь идет прежде всего о поведении органов государства, являющихся в данном случае основной категорией: под этими органами подразумеваются считающиеся таковыми с точки зрения внутреннего права этого государства. Комиссия изучит затем вопрос о том, рассматривается ли также, с точки зрения международного права, поведение некоторых других органов или лиц, относящихся к известным указанным категориям, но не являющихся, строго говоря, элементом организации государства, как деяние государства. Во-вторых, необходимо будет в этом общем контексте решить вопрос о том, можно ли присваивать государству, с точки зрения международного права, из всех этих видов поведения те, которые имели место при особых условиях. И наконец, в-третьих, рассмотрение завершается отрицательно путем установления норм, указывающих виды поведения, присвоение которых государству исключается, и рассмотрения того, каковым может быть, с точки зрения международного права, положение государства в отношении таких видов поведения.

47. В ходе своей текущей сессии Комиссия рассмотрела именно вводный раздел главы II и две первые статьи этой главы, которые, следовательно, касаются лишь одной части (деяний органов государства) первой группы упомянутых вопросов. В первой статье этой главы (**статья 5**) определяется норма, которая является в этой сфере отправной точкой: норма, в соответствии с которой деяние или действие или бездействие может приниматься во внимание с целью присвоения его государству в качестве международно-противоправного, если оно было совершено каким-либо органом государства, то есть органом, имеющим этот статус в соответствии с внутренним правопорядком этого государства и действовавшим в данном случае в качестве такового. Вторая статья главы (**статья 6**) уточняет как неизбежное следствие этой нормы, что данный орган может принадлежать к той или иной из основных категорий государственных властей, что его функции могут касаться международных отношений или же носить чисто внутренний характер и что этот орган может занимать либо вышестоящее, либо нижестоящее положение в иерархии организации государства без того, чтобы это имело какое-либо значение для присвоения поведения такого органа государству (текст этих двух статей и комментариев к ним, а также вводные замечания к главе см. раздел В настоящей главы).

48. Комиссия продолжит, основываясь на еще не рассмотренных соответствующих разделах третьего и четвертого докладов Специального докладчика, изучение вопросов, входящих в рамки главы II проекта, начиная с того пункта, на котором она остановилась в ходе настоящей сессии. Таким образом, она возобновит изучение данного проекта, начав с главы II, раздел 4, третьего доклада Специального докладчика. Этот раздел касается вопроса о том, можно ли присваивать государству, как субъекту международного права, поведение органов, являющихся не государственными органами, а отдельными государственными институциями: автономными национальными государственными учреждениями или административно-территориальными единицами (государствами — членами федерального государства, кантонами, провинциями, департаментами, муниципалитетами, автономными администрациями некоторых территорий, включая и зависимые территории, и т. д.). Раздел 5 касается возможности присвоения государству, также с целью возложения на него международной ответственности, поведения частных лиц или групп лиц, которые, хотя они официально и не обладают качеством государственных органов, фактически действовали в этом качестве (государственные органы «де-факто», вспомогательные государственные органы, частные лица, иногда выполняющие государственные функции, и т. д.). Наконец, в разделе 6 того же доклада исследуется вопрос о возможности присвоения государству действий или бездействия органов, предоставленных в его распоряжение другим государством или международной организацией.

49. В главе II, раздел 7, своего четвертого доклада Специальный докладчик переходит к рассмотрению второй группы вопросов, которые возникают в контексте главы II проекта. В разделе изучается в основном весьма спорный вопрос о присвоении государству поведения органа, превысившего свою компетенцию или действовавшего в противоречии с полученными конкретными инструкциями или общими предписаниями, относящимися к его деятельности. В этой связи делается также попытка разъяснить ситуацию, которая может сложиться, если данное лицо продолжает действовать в качестве государственного органа, утратив фактически, если и не официально, такое качество.

50. Третья группа вопросов главы II проекта также рассматривается Специальным докладчиком в его четвертом докладе. В разделе 8 исключается, в принципе, поскольку это касается ответственности государств, возможность присвоения государству в силу международного права поведения частных лиц, действующих в таком качестве, и далее изучается вопрос о том, в каком смысле и при каких условиях можно тем не менее рассмотреть возможность наличия международно-противоправного деяния государства в результате определенного поведения частных лиц. В разделе 9 изучается вопрос о том, можно ли присвоить государству действия или бездействие субъектов международного права (государств, международных организаций, повстанческих движений, обладающих международной правосубъектностью), действующих на его территории, или же такое поведение должно быть присвоено другому указанному субъекту. В этом же контексте Специальный докладчик рассматривает в разделе 10 (**статья 13**) конкретный вопрос ретроактивного присвоения государству деяний органов победоносного повстанческого движения.

51. Когда будет достигнута эта стадия, можно будет считать завершенным изучение условий, позволяющих рассматривать определенное поведение как «деяние государства». Тогда можно будет перейти к другой главе проекта, посвященной «правонарушению» в рамках международного права, к изучению различных аспектов того, что было названо объективным элементом международно-противоправного деяния и что является нарушением международного обязательства. Эти вопросы явятся предметом других докладов Специального докладчика. В первую очередь будет изучен вопрос, влияет ли характер источника нарушенного международного правового обязательства (международное обычное, договорное или иное право) на квалификацию нарушения международно-противоправным деянием или нет. Далее будут рассматриваться проблемы, касающиеся определения отдельных категорий международных правонарушений. Тогда встанет прежде всего основной вопрос о том, следует ли в настоящее время допустить существование различия, основанного на значении нарушенного обязательства для международного сообщества, и следует ли, таким образом, вы-

явить в рамках современного международного права отдельную категорию более серьезных международно-противоправных деяний, которые, видимо, можно квалифицировать как международные преступления. Другим вопросом, который возникнет в этом контексте, будет вопрос о различии между нарушением обязательства, предписывающего государству определенное поведение, и нарушением обязательства, предписывающего лишь следить за тем, чтобы не произошло определенного события (международно-противоправное поведение и международно-противоправные события). Наконец, будут рассматриваться различные виды правонарушения в зависимости от того, является ли нарушенное обязательство одним из тех, которые предписывают конкретное действие или бездействие, или же одним из тех, которые предписывают в общих чертах обеспечение известных результатов без уточнения средств, с помощью которых эти результаты должны быть достигнуты. В этих рамках будет рассмотрено значение так называемого требования исчерпания местных средств правовой защиты, особенно для констатации нарушения определенных обязательств, касающихся режима иностранных частных лиц. Далее рассматриваются различные вопросы, касающиеся определения *tempus commissi delicti*, с точки зрения как требования, согласно которому обязательство, которое объявляется нарушенным, должно было быть в силе в момент, когда имело место поведение, представляющее собой такое нарушение, так и различных случаев, в рамках которых деяние государства выражается в создании ситуации либо имеющей постоянный характер, либо же сложившейся в результате ряда различных и последовательных поступков. После разрешения этих вопросов (причем вышеуказанный перечень не является ни исчерпывающим, ни отражающим окончательный порядок очередности вопросов) останется еще рассмотреть ряд конкретных проблем: например, вопрос о возможности параллельного присвоения несколькими государствами ответственности за международно-противоправное деяние в связи с одной и той же конкретной ситуацией и вопрос о возможности возложения при определенных обстоятельствах ответственности на одно государство за действие, совершенное другим государством. Подробное рассмотрение различных обстоятельств, исключающих противоправность, — форс-мажора или непредвиденного случая, согласия государства, которому был нанесен вред, правомерного осуществления санкций, самообороны, крайней необходимости и т. д., — а также обстоятельств, могущих смягчить серьезность противоправного действия, позволит затем завершить первый этап изучения вопроса об ответственности государств за международно-противоправные деяния. После этого нужно будет перейти ко второму этапу, на котором будут затрагиваться вопросы о содержании, формах и объеме международной ответственности.

d) *Метод, использованный при подготовке проекта статей*

52. Члены Комиссии заявили о своем согласии с методологическими критериями, которых придерживался Специальный докладчик при составлении своих докладов и в поддержку которых также недвусмысленно выступили некоторые представители в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Таким образом, Специальный докладчик намерен продолжать исследование темы в соответствии с принятыми им до сих пор критериями. Эти критерии состоят в том, чтобы представлению каждой статьи проекта на рассмотрение Комиссии предшествовало полное изложение причин, приведших к предложению той или иной формулировки и теоретических и практических данных, на которые опирается использованная аргументация. Специальный докладчик будет продолжать указывать в отношении каждой из последовательно изучаемых проблем различные вопросы, которые встают в связи с ней, и будет напоминать об обнаружившихся расхождениях во взглядах на эти проблемы, а также о решении этих последних в практике международной жизни.

53. Таким образом, Комиссия и Специальный докладчик выражают свое предпочтение методу в основном индуктивному над дедукцией из теоретических предпосылок, во всяком случае тогда, когда принятие во внимание практики государств и юриспруденции позволяет использовать такой метод для определения содержания норм, касающихся ответственности государств. Однако в связи с этим следует еще раз напомнить о том, что число прецедентов из области практики и юриспруденции, касающихся различных вопросов, которые встают в ходе изучения этой темы, отнюдь не одинаково. В отношении некоторых вопросов таких прецедентов очень много, тогда как по другим их очень мало. Кроме того, следует должным образом учитывать наличие многочисленных доктрин в этой области. Вопрос о международной ответственности, и особенно некоторые его аспекты, является одним из тех, теоретическая разработка которых велась очень интенсивно. Она повлияла на юриспруденцию, и знакомство с ней может оказать совершенно необходимую помощь в истолковании принятых конкретных решений. Кроме того, иногда необходимо, если желать изложить проблемы, которые нам следует решить, простыми и ясными словами, сперва абстрагироваться от ряда научных споров, а также от некоторых осложнений, искусственно введенных в теоретическую полемику и укрепившихся затем в этой области. Одновременно следует широко учитывать различные тенденции, и в особенности самые современные из них, что соответствует, во-первых, необходимости выявления и согласования концепций, которые используются в различных правовых системах, и, во-вторых, необходимости выделения из общего числа этих тенденций тех, которые поддерживают большинство авторов, в

отличие от тех, которые являются скорее выражением одной индивидуальной точки зрения.

54. Комиссия для облегчения рассмотрения Генеральной Ассамблеей статей проекта и с учетом методологических критериев, используемых Специальным докладчиком, намеревается делать ссылки в комментариях к статьям как на дипломатическую практику и международную юриспруденцию, так и на мнения специалистов. Однако для того, чтобы не слишком увеличивать объем своих докладов, представляемых на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, Комиссия намерена ограничить, по мере возможности, эти ссылки наиболее значительными делами и мнениями, касающимися непосредственно рассматриваемых пунктов.

55. Комиссия признала, что вопрос о международной ответственности является одной из таких областей, в которых прогрессивное развитие права может сыграть чрезвычайно важную роль, особенно — как это наглядно показал Специальный докладчик — поскольку это касается разграничения различных категорий международных правонарушений, а также содержания и объема ответственности. Однако Комиссия желает особо подчеркнуть, что, по ее мнению, установление сравнительного удельного веса прогрессивного развития права, с одной стороны, и кодификации уже признанных принципов, с другой, не может основываться на каком-либо заранее установленном плане. Оно должно будет вытекать из принятых на практике конкретных решений различных вопросов.

56. Комиссия сочла более целесообразным отложить решение вопроса о том, следует ли преподать проекту статей об ответственности государств статью, в которой давались бы определения, или статью, в которой перечислялись бы вопросы, не охватываемые проектом. Когда выработка решений, касающихся различных пунктов, продвинется дальше вперед, будет виднее, являются ли подобные предварительные положения действительно необходимыми в общей структуре проекта или нет. Следует избегать определений или формулировок, установленных на начальных этапах работы и могущих предопределить решения, которые должны быть приняты позднее. В ходе разработки первой части изучаемого проекта основной работы будет общее понятие ответственности, причем под этим термином будет подразумеваться совокупность новых правоотношений, которые могут возникнуть в различных случаях в результате совершения каким-либо государством международно-противоправного деяния. Комиссия должна будет позднее решить, например, могут ли такие отношения возникать только между вышеуказанным государством и государством, которому был причинен вред, или также между первым из этих государств и другими субъектами международного права, или, может быть, даже между ним и всем международным сообществом в целом. До тех пор Комиссия ограничится объяснением смысла выражений, используемых в

комментариях к статьям, когда это будет необходимо для понимания рассматриваемого положения, как это было сделано, например, в комментарии к статье 1 проекта по поводу термина «международно-противоправное деяние» и в комментарии к статье 3 по поводу использования глагола «присваивать».

57. В заключение Комиссия подчеркивает, что, тогда как установление норм международного права, называемых «первичными», часто требует выработки очень длинных и весьма многочисленных статей, вопрос об ответственности требует выработки немногочисленных норм, которые часто могут быть сформулированы в весьма общих выражениях. Однако возможная лаконичность формулировки вовсе не означает, что речь идет о простой проблеме. Напротив, в связи с каждым моментом встает множество сложных вопросов, каждый из которых должен быть рассмотрен, ибо все они влияют на выбор надлежащей формулировки. Таким образом, не надо удивляться тому, что вслед за сравнительно немногочисленными и зачастую занимающими лишь несколько строчек статьями приводятся весьма обширные комментарии.

В. Проект статей об ответственности государств

58. Тексты статей 1—6 и относящиеся к этим статьям комментарии, принятые Комиссией на двадцать пятой сессии по предложению Специального докладчика, воспроизводятся ниже для информации Генеральной Ассамблеи.

ГЛАВА I

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Комментарий

Глава I проекта, состоящая из четырех статей (статьи 1—4), посвящена некоторым принципам права, которые применяются ко всему проекту и на основании которых будут разработаны дальнейшие главы. Приняв во внимание несколько предложений, Комиссия постановила назвать эту главу «Общие принципы». Термин «общие принципы» используется в настоящем контексте для обозначения норм, носящих весьма общий характер и относящихся к проекту в целом. Другие выражения, такие как «основополагающие нормы» или «основные принципы», фигурирующие в других главах проекта статей, означают нормы менее общего характера, имеющие тем не менее основополагающее значение. Комиссия сочла излишним добавить после выражения «общие принципы» слова «ответственности государств». Заглавие проекта, за которым сразу же следует первая глава, и без того указывает на то, что речь может идти лишь об ответственности государств.

Статья 1. Ответственность государства за его международно-противоправные деяния

Всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства.

Комментарий

1) Принцип, в соответствии с которым любое поведение государства, квалифицируемое международным правом противоправным деянием, влечет за собой в соответствии с международным правом ответственность этого государства, является одним из принципов, подтвержденных в наибольшем числе случаев практикой государств и судебной практикой, наиболее прочно утвердившихся в юридической литературе.

2) Постоянная палата Международного правосудия применила этот принцип в своем решении № 1 от 17 августа 1923 года по делу *The S. S. "Wimbledon"*³⁴ и в своих решениях по *Case concerning the factory at Chorzów*³⁵. В 1938 году в своем решении по *Phosphates in Morocco Case* та же Палата уточнила, что в тех случаях, когда одно государство является виновным перед другим государством в результате совершения международно-противоправного деяния, международная ответственность устанавливается «непосредственно в плане отношений между этими государствами»³⁶. Международный Суд, со своей стороны, также применил этот принцип в своем решении от 9 апреля 1949 года по *Corfu Channel case*³⁷, в своем Консультативном заключении от 11 апреля 1949 года в связи с вопросом о *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*³⁸ и в своем Консультативном заключении от 18 июля 1950 года в связи с вопросом о *Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania (Second Phase)*, в котором он заявил: «ясно, что отказ выполнять договорные обязательства влечет за собой международную ответственность»³⁹. В практике арбитражных судов принцип, излагаемый в настоящей статье, утверждается неоднократно. Достаточно лишь напомнить в этом отношении вынесенные в 1901 году арбитражные решения по *Claims of Italian subjects resident in Peru (Réclamations des sujets italiens résidant au Pérou)*⁴⁰, в 1931 го-

ду Смешанной комиссией Соединенных Штатов и Мексики по рассмотрению взаимных претензий, созданной в соответствии с Конвенцией от 8 сентября 1923 года, по делу *Dickson Car Wheel Co*⁴¹ и по делу *International Fisheries Company*⁴². Максимум Губером в 1925 году в *British claims in the Spanish zone of Morocco case (Réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc)*⁴³ и в 1953 году Итальянско-американской согласительной комиссией, учрежденной во исполнение статьи 83 Мирного договора от 10 февраля 1947 года, по делу *Armstrong Cork Company*⁴⁴.

3) Что касается практики государств, то наиболее знаменательным выражением мнения государств являются позиции правительств в вопросе о попытке кодификации ответственности государств, ограниченной случаями ущерба, причиненного личности или имуществу иностранцев, предпринятой в 1924—1930 годах Лигой Наций. Убеждение в наличии общей нормы, согласно которой любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой его ответственность, было ясно выражено в пункте II просьбы о предоставлении информации — просьбы, направленной правительствам Подготовительным комитетом Гаагской конференции по кодификации международного права⁴⁵ в 1930 году. Это же убеждение вытекает из ответов, данных правительствами⁴⁶, а также из позиций делегаций на конференции⁴⁷. После окончания дискуссии Третий комитет Конференции единодушно одобрил первую статью, в соответствии с которой

«любое невыполнение государством своих международных обязательств, связанное с действиями его органов и приводящее к причинению ущерба личности или имуществу иностранца на территории этого государства, влечет за собой международную ответственность последнего»⁴⁸.

⁴¹ *Ibid.*, vol. IV (United Nations publication, Sales No. 1951. V. 1), p. 678.

⁴² *Ibid.*, p. 701.

⁴³ По мнению арбитра, представляется бесспорным принцип, в соответствии с которым «ответственность является неизбежным следствием наличия права. Международная ответственность является следствием всех международно-правовых правоотношений...» [*ibid.*, vol. II (United Nations publication, Sales No. 1949, V. 1), p. 641]. (перевод Секретариата ООН).

⁴⁴ По мнению этой Согласительной комиссии, никакое государство не может избежать ответственности, которую влечет за собой совершение деяния, противоправного с точки зрения общих принципов международного права [United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XIV (United Nations publication, Sales No. 65. V. 4), p. 163.

⁴⁵ League of Nations, Conference for the Codification of International Law, Bases of Discussion for the Conference drawn up by the Preparatory Committee, vol. III, Responsibility of States for Damage caused in Their Territory to the Person or Property of Foreigners (document C.75. M. 69. 1929. V), p. 20.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 24; and Supplement to volume III [document C. 75 (a). M. 69(a). 1929. V], pp. 2 and 6.

⁴⁷ League of Nations, Acts of the Conference for the Codification of International Law, vol. IV, Minutes of the Third Committee [document C. 351(c). M. 145 (c). 1930. V], pp. 18 et seq.

⁴⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 225 англ. текста.

³⁴ *The S. S. "Wimbledon"*, P.C.I.J., Series A, No. 1, p. 15.

³⁵ *Case concerning the factory at Chorzów (Jurisdiction)*, Judgement No. 8 of 26 July 1927, P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 21, and *idem (Merits)*, Judgement No. 13 of 13 September 1927, P.C.I.J., Series A, No. 17, p. 29.

³⁶ *Phosphates in Morocco Case (Preliminary Objections)*, 14 June 1938, P.C.I.J., Series No. 74, p. 28.

³⁷ *Corfu Channel case (Merits)*, Judgement of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 23.

³⁸ I.C.J. Reports 1949, p. 184.

³⁹ I.C.J. Reports 1950, p. 228.

⁴⁰ В семи из этих решений повторялось, что, «согласно общепризнанному принципу международного права, государство несет ответственность за нарушения международного права, совершенные его агентами...» [United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XV (United Nations publication, Sales No. 66. V. 3), p. 399, 401, 404, 407, 408, 409 and 411] (перевод Секретариата ООН).

4) Все юристы-международники единогласно признают — несмотря на разнообразие тех аргументов, обосновывающих наличие рассматриваемого основополагающего принципа⁴⁹, которые они считали правильным выдвигать, — что любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность последнего, то есть порождает, поскольку это его касается, новые международно-правовые правоотношения, характеризующиеся субъективными правовыми ситуациями, отличающимися от тех, которые существовали до совершения рассматриваемых деяний. Характер новизны межгосударственных правоотношений, которые складываются в результате совершения международно-противоправного деяния, подтверждается как юристами, которые впоследствии стали классиками⁵⁰, так и авторами недавно вышедших работ⁵¹.

5) Комиссия полностью отдает себе отчет в том, что **единогласное признание общего принципа**, согласно которому совершение государством любого международно-противоправного деяния влечет за собой возникновение новых правоотношений, известных под названием «международная ответственность», не мешает наличию серьезных расхождений во взглядах, которые проявляются по поводу определения правоотношений, складывающихся после совершения международно-противоправного деяния, и правовых ситуаций, возникающих в рамках этих отношений. Концепция, которую можно считать классической в литературе по международному праву, защитниками которой являются такие авторы, как Анцилотти, Ш. де Вишер, Иглтон, Струпп, рассматривает правоотношения, которые возникают в результате международно-противоправного деяния, как

⁴⁹ Некоторые авторы считают, что обоснованием наличия этого принципа является существование международного правопорядка и правовой характер обязательств, которые он налагает на своих субъектов [см. D. Anzilotti, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale* (Florence, Lumachi, 1902), réimprimé dans *Scritti di diritto internazionale pubblico* (Padoue, CEDAM, 1956), t. 1, pp. 25 and 62; Schoen, "Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen", *Zeitschrift für Völkerrecht* (Breslau, 1917), Supplement 2 to vol. X, p. 16; K. Strupp, *Das völkerrechtliche Delikt*, *Handbuch des Völkerrechts* (Stuttgart, Kohlhammer, 1920), vol. III, part one, pp. 4 et seq.]. Другие же считали, что ответственность государств в рамках международного правопорядка вытекает из того факта, что государства признают суверенность друг друга. Поэтому предусматривающая ответственность норма является необходимым следствием равенства государств [см., например, Ch. de Visser, "La responsabilité des Etats", *Bibliotheca Visseriana* (Leyden, Brill, 1924), t. II, p. 90; C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law* (New York, New York University Press, 1928), pp. 5—6].

⁵⁰ D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, 4th ed. (Padoue, CEDAM, 1955), vol. I, p. 384.

⁵¹ Wengler, *Völkerrecht* (Berlin, Springer, 1964), vol. I, p. 499; Г. И. Тункин, *Теория международного права* (Москва, «Международные отношения», 1970 год), стр. 470; E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility*, *Manual of Public International Law*, Sørensen ed. (London, Macmillan, 1968), p. 533; см. также Ф. И. Кожевников, *Курс международного права* (Институт государства и права Академии наук СССР, Москва, «Наука», 1969 год), том V, стр. 426.

носящие одну единственную форму, а именно форму двусторонних отношений обязательственного характера между государством, совершившим данное деяние, и пострадавшим государством, отношений, в которых обязательство первого государства возместить ущерб — разумеется, в широком смысле этого слова — и субъективное право второго государства требовать этого возмещения противопоставляются друг другу. В рамках такого подхода не допускается возможности санкций в узком смысле этого слова — то есть в конечном счете репрессивных санкций, — которые само пострадавшее государство или, может быть, третий субъект международного права мог бы применить к государству, совершившему противоправное деяние. Другая точка зрения, наиболее известными защитниками которой являются Керльсон и Гугенхейм, почти диаметрально противоположна только что изложенной точке зрения. Эта точка зрения также поддерживает, но совершенно иным образом, идею уникального правоотношения, вытекающего из совершения противоправного деяния и охватываемого, таким образом, понятием «ответственности». Эта теория исходит из предположения, что правопорядок является принудительным порядком и усматривает именно в разрешении, данном пострадавшему государству, совершить акт принуждения виновного государства в виде санкции, единственное правовое последствие, вытекающее непосредственно из противоправного деяния. Согласно этой точке зрения, общим международным правом не предусматривается, что в результате противоправного деяния возникают обязательственные отношения между государством, совершившим это противоправное деяние, и пострадавшим государством. Обязательство возмещения ущерба является лишь дополнительной обязанностью, которую внутрисударственный закон и, возможно, соглашение в рамках международного права предусматривали бы как промежуточную стадию между противоправным деянием и принудительным актом. Наконец, имеется третья концепция, среди защитников которой находятся Лаутерпахт, Евстатиадис, Фердросс, Аго и авторы советского **Курса международного права**, согласно которой последствия совершения международно-противоправного деяния не ограничиваются одним лишь «возмещением» ущерба или «санкцией». В международном праве, как, впрочем, в любой системе права, противоправное деяние может привести к созданию не одного, а двух видов правоотношений, которые характеризуются различными юридическими ситуациями участников этих правоотношений. Юридические последствия этих правоотношений сводятся, в зависимости от случая, либо к наделению субъекта, права которого были нарушены противоправным деянием, правом требовать от совершившего это деяние возмещения ущерба — опять-таки в широком смысле этого термина, — либо же к присвоению этому же субъекту или, может быть, третьей стороне способности применить какую-либо санкцию к субъекту, который совершил противоправное деяние. Под санкцией в данном случае подразумевается ка-

кая-либо мера, не обязательно связанная с применением силы, которая характеризуется, по крайней мере частично, тем, что ее конечной целью является наказание виновного. Таким образом, эта конечная цель не тождественна с принудительным исполнением обязательства, или с восстановлением пострадавшего в правах, или с возмещением убытков.

6) Комиссия также отметила, что среди авторов наблюдается еще одно расхождение во взглядах — по поводу определения новых правоотношений, которые возникают в результате совершения государством международно-противоправного деяния; это расхождение касается определения субъектов, которые участвуют в этих отношениях. В соответствии с одной концепцией, которую можно считать классической, в тех случаях, когда государство виновно перед другим государством в совершении международно-противоправного деяния, этот факт вызывает возникновение новых правоотношений исключительно между этими двумя государствами. Иными словами, только пострадавшее государство может претендовать на права, вытекающие из ответственности государства, совершившего противоправное деяние. Некоторые другие международники, наоборот, считают в настоящее время, что наряду с этими взаимоотношениями в некоторых случаях могут возникнуть и другие, либо между виновным государством и международной организацией, либо между виновным государством и другими государствами⁵².

7) Наконец, Комиссия отметила, что единодушное признание, которое проявляется в практике государств, в судебной практике и в международно-правовой литературе, принципа, согласно которому любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой в соответствии с международным правом ответственность этого государства, касается лишь обычных ситуаций, возникающих в результате противоправного деяния. Ибо, по мнению, которое отражается во многих научных трудах, а также, впрочем, и в некоторых международных решениях и в некоторых позициях государств, имеются исключительные случаи, в которых эту ответственность несет не государство, совершившее противоправное деяние, а другое государство. Эти случаи, в связи с которыми говорят, как правило, о косвенной ответственности или ответственности за чужие деяния, наблюдаются, в частности, когда какое-либо государство находится по отношению к другому

⁵² Что касается этой концепции, то следует отметить все усиливающуюся тенденцию группы авторов выделять в рамках общей категории международно-противоправных деяний некоторые виды деяний, настолько серьезных и наносящих такой большой вред не только какому-либо одному государству, а всем государствам, что совершившее их государство автоматически несет ответственность перед совокупностью государств. Эту точку зрения можно сопоставить с недавним утверждением Международного Суда в его решении от 5 февраля 1970 года по делу *l'Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd.*, о существовании некоторых международных обязательств, действительных *erga omnes*, то есть по отношению ко всему международному сообществу (*I.C.J. Reports 1970, p. 32*).

государству в таком положении, что оно контролирует действия этого последнего и ограничивает его свободу действий.

8) Расхождения во мнениях, изложенные в пунктах 5—7 комментария к настоящей статье, и вопросы, с которыми связаны эти расхождения, должны будут, несомненно, быть рассмотрены и урегулированы в надлежащее время. Но, по мнению Комиссии, нет никакой необходимости при определении основополагающей нормы проекта занять ту или иную позицию в вопросе об этих расхождениях. Наоборот, Комиссия считает, что это определение должно быть как можно более обобщенным; оно должно провозгласить такой принцип, который может быть одобрен всеми, и прежде всего такой, который был бы действительно основополагающим в данном вопросе, то есть мог бы охватывать всю совокупность различных возможных случаев. Поэтому при формулировании этого принципа не следует выделять различные категории противоправных деяний и влияние их различных характеристик на новые взаимоотношения, которые складываются в результате совершения этих деяний; не следует также стремиться к изложению возможных исключений из действия этого принципа в весьма редких ситуациях. Эти вопросы будут рассматриваться в других статьях проекта. Если они упоминаются в настоящем комментарии, то лишь с целью подчеркнуть, что Комиссия отдавала себе отчет в их существовании в момент выбора той формулировки первой статьи проекта, которую следовало принять. Дело в том, что именно данная формулировка должна тщательно избегать предрешения тем или иным образом проблем, которые возникнут впоследствии.

9) Поэтому Комиссия, во-первых, считала, что не следует осложнять эту основную норму путем включения в нее своего рода теоретического «обоснования» наличия данного основополагающего принципа. Это наличие полностью подтверждается рассмотрением реальной международной жизни; нет никакой необходимости искать такого подтверждения при помощи дедукции, исходя из других принципов, таких как «правовой» характер международного порядка или суверенное равенство государств.

10) Во-вторых, Комиссия отклонила какое бы то ни было упоминание в формулировке первой статьи различных возможных форм международной ответственности государства, а также субъектов, могущих претендовать на права, вытекающие из этой ответственности. Однако следует подчеркнуть, что выражением «международная ответственность», использованным в статье 1, Комиссия хотела охватить все виды новых правоотношений, могущих возникнуть в рамках международного права в результате международно-противоправного деяния государства, независимо от того, ограничиваются ли эти отношения правоотношением, совершившим противоправное деяние, и государством, непосредственно пострадавшим, или же распространяются также на других субъ-

ектов международного права, и независимо от того, сосредоточиваются ли они на обязательстве виновного государства восстановить в правах пострадавшее государство и возместить нанесенный ему ущерб или же охватывают также право самого пострадавшего государства или других субъектов международного права применить к виновному государству какую-либо санкцию, допускаемую международным правом. Иными словами, универсальная формулировка статьи 1 должна позволить изложение всех необходимых дополнительных моментов в главе, которая будет посвящена содержанию и формам международной ответственности.

11) В-третьих, ясно, что Комиссия в первой статье ссылалась на обычную ситуацию, охарактеризованную возникновением международной ответственности, которая возлагается на государство, совершившее международно-противоправное деяние. Большинство членов Комиссии признали, что могут наблюдаться случаи, когда международная ответственность возлагается на другое государство, а не на то, которому присваивается деяние, квалифицированное международно-противоправным. Эти случаи будут также предусмотрены в продолжении текста проекта статей. Однако Комиссия, учитывая их исключительный характер, не сочла необходимым принимать их во внимание уже при формулировке общей нормы об ответственности за противоправные деяния, что могло бы привести к ослаблению основополагающего характера общего принципа, провозглашенного сперва.

12) В-четвертых, Комиссия не сочла возможным принять высказанную некоторыми авторами идею, что норма, в соответствии с которой любое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность последнего, предусматривает исключение в том случае, когда противоправное деяние совершается при одном из следующих обстоятельств: форс-мажор или непредвиденное обстоятельство, согласие пострадавшего государства, законное применение санкции, самооборона, крайняя необходимость. Наличие в каком-либо конкретном случае одного или другого из этих обстоятельств исключало бы возникновение международной ответственности государства, совершившего противоправное деяние. Как было сказано во введении к этой главе настоящего доклада, Комиссия собирается уделить особое внимание этим обстоятельствам и их значению в различных возможных ситуациях в той главе проекта статей, которая следует за главой, касающейся правонарушений⁵³. Все, что требуется сказать в настоящий момент, это что, по мнению Комиссии, истинным последствием наличия этих обстоятельств, во всяком случае, как правило, является не освобождение от ответственности, которая в противоположном случае возникла бы в результате совершения деяния, самого по себе противоправного, а скорее то, что при наличии этих обстоятельств поведе-

⁵³ См. выше, пункт 51.

ние государства не квалифицируется противоправным. Поэтому указанные обстоятельства отнюдь не являются причиной, которая могла бы оправдать какое-либо исключение из нормы, изложенной в настоящей статье.

13) Наконец, Комиссия стремилась принять такую формулировку, которая не предreshала бы наличия ответственности за совершение «правоммерных» деяний. Правда, Комиссия, как уже отмечалось во введении к этой главе настоящего доклада, решила посвятить этот проект статей только ответственности, вытекающей из «противоправных» деяний⁵⁴; но правда и то, что Комиссия признала возможным наличие обстоятельств, при которых государство может оказаться «в международном плане ответственным», — если только этот термин будет еще наиболее подходящим, — за вредные последствия некоторых видов деятельности, которые, по крайней мере в настоящее время, не запрещаются международным правом. Увеличение числа рискованных видов деятельности особенно подчеркивает важность этой формы «ответственности». Комиссия, исходя из этих соображений, согласилась признать, что необходимо не менять порядок слов в тексте статьи. В самом деле, такие формулировки, как «международная ответственность вытекает из любого международно-противоправного деяния государства» или «международная ответственность возникает каждый раз, когда государство совершает международно-противоправное деяние», могли бы истолковываться в том смысле, что международная ответственность является результатом лишь противоправных деяний.

14) Что касается терминологии, используемой в первой статье, то Комиссия сочла более целесообразным использовать выражение “*fait internationalement illicite*”, чем термин “*delit*” или другие аналогичные выражения, которые иногда могут принимать особый оттенок с точки зрения некоторых систем внутреннего права. В силу той же причины в английском варианте не были использованы такие термины, как “*delict*”, “*delinquency*” или “*tort*”, и в испанском — термин “*delito*”. Во-вторых, выражение “*fait internationalement illicite*” представляется с точки зрения французского языка более правильным, чем выражение “*acte internationalement illicite*”, прежде всего в силу той веской причины, что противоправность часто проявляется в бездействии: однако неудобно обозначать последнее термином “*act*”, который по своей этимологии наводит на мысль именно о действии. С другой стороны, и прежде всего с точки зрения теории права, такое предпочтение, по-видимому, обосновано, поскольку термин “*act*” должен, по технико-юридическим соображениям, быть использован только для обозначения волеизъявления, направленного на обеспечение известных правовых последствий, соответствующих этой воле, о чем, конечно, не может быть и речи в случае противоправного поведения. Руководствуясь этими же мотивами, Комиссия в испанском

⁵⁴ См. выше, пункт 38.

тексте использовала выражение “hecho internacionalmente ilícito”. Однако в отношении английского текста было решено придерживаться выражения “internationally wrongful act”, поскольку французский термин “fait” не имеет в английском юридическом языке подлинного эквивалента и поскольку английский термин “act” не вызывает тех же ассоциаций идей, как тот же термин в рамках юридического языка латинских стран. Аналогичным образом, было сочтено более целесообразным использовать прилагательное “wrongful”, чем прилагательное “illicit”. Наконец, пришли к выводу, что с точки зрения стиля лучше использовать выражение “internationally wrongful act”, чем выражение “international wrongful act”, хотя по существу эти два выражения и являются эквивалентными. Для сохранения единообразия различных языковых вариантов во французском варианте вместо выражения “fait illicite international” было использовано выражение “fait internationalement illicite”, а в испанском варианте вместо выражения “hecho ilícito internacional” было использовано выражение “hecho internacionalmente ilícito”.

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.

Комментарий

1) Целью статьи 1 настоящего проекта является установление того факта, что любое государство, каким бы оно ни было, совершившее действие, квалифицированное международно-противоправным, несет международную ответственность. Статья 2 имеет целью дополнить положения предыдущей статьи и уточнить, что определенное поведение любого государства, каким бы оно ни было, должно квалифицироваться «международно-противоправным деянием», если условия такой квалификации налицо. Другими словами, это положение направлено на предотвращение того, чтобы какое-либо государство могло уклониться от своей международной ответственности, утверждая, что нормы, согласно которым какое-либо поведение должно рассматриваться как международно-противоправное, если оно является поведением государства, не применимы к нему.

2) Понятие, на которое делается ссылка в статье 2, в известной степени соответствует понятию, часто обозначаемому во внутригосударственном праве выражениями «деликтоспособность» или «способность совершать противоправные деяния». Согласно концепции, присущей многим национальным системам права, существуют субъекты, не обладающие такой «способностью», например несовершеннолетние. Другими словами,

существуют субъекты, которых правопорядок не рассматривает, как совершивших «противоправное» деяние, и которых, следовательно, он не считает ответственными даже в тех случаях, когда их поведение охарактеризовано признаками, обычно позволяющими квалифицировать данное поведение противоправным, то есть даже в тех случаях, когда такое же поведение другого субъекта (например, совершеннолетнего) могло бы рассматриваться как деяние, влекущее за собой ответственность этого последнего. Однако в международном праве не предусматривается возникновение подобных ситуаций. В частности, невозможно сравнить положение в рамках международного права образовавшегося вновь государства и положение несовершеннолетнего или вообще человека, не обладающего деликтоспособностью, в рамках внутреннего права. Государства выступают в качестве полноправных членов международного сообщества с того момента, как они становятся независимыми и суверенными. Если привилегией суверенитета является возможность отстаивать свои права, то его оборотной стороной является долг выполнять свои обязательства. Принцип, в силу которого никакое государство, нарушившее своим поведением международное обязательство, не может избежать последствия, вытекающего из этого нарушения, то есть того, чтобы его рассматривали как совершившее международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность, является не чем иным, как следствием принципа суверенного равенства государств.

3) Практика государств и международная юриспруденция не оставляют никакого сомнения в наличии указанного принципа, хотя обычно этот принцип и не провозглашался особо в решениях международных судов или в дипломатической переписке. Можно добавить, что авторы книг по международному праву также явно или косвенно согласны с этой точкой зрения⁵⁵.

4) Поскольку указанный принцип является установленным, возникает вопрос, должны ли из него допускаться исключения или нет. Хотя, по общему признанию, никакое государство не может претендовать на то, что нормы, согласно которым его поведение может быть квалифицировано

⁵⁵ Особенно глубоко изучалось понятие «способности совершать международно-противоправные деяния» в немецкой и итальянской теориях международного права (см. соответственно I. von Münch, *Das völkerrechtliche Delikt in der modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft* (Frankfurt am Main, Kessler, 1963), pp. 130—131; R. Ago, “Le délit international”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de la Haye, 1939—III* (Paris, Sirey, 1947), t. 68, pp. 453 et seq. Среди работ юристов, принадлежащих к другим правовым системам, см. L. Oppenheim, *International Law*, 8th ed. (H. Lauterpacht ed.) (London, Longmans Green, 1955), vol. I, pp. 339—340; A. Ross, *A. Textbook of International Law* (London, Longmans Green, 1947), vol. I, pp. 259—260; B. Cheng, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (London, Stevens, 1953), pp. 181—182. Все эти авторы недвусмысленно заявляют, что все государства обладают «деликтоспособностью».

международно-противоправным, не применимы к нему ни в коем случае, тем не менее можно задать вопрос, не существует ли особых ситуаций, в которых государство действительно могло бы — в виде исключения — уклониться от применения этих норм.

5) Первой ситуацией, которая была рассмотрена в этих целях, является ситуация государств — членов федерального союза, поскольку эти государства сохранили в определенных пределах некоторую международную правосубъектность⁵⁶. Именно в связи с такими случаями возник вопрос о необходимости признания возможного существования исключения из принципа, сформулированного в статье 2. В связи с этим говорилось, что, как указывает международная практика, по видимому все же именно федеральное государство, а не государство-член будет нести ответственность за нарушение последнего обязательства перед другим государством даже тогда, когда это обязательство взяло на себя государство-член в рамках своей международной правосубъектности. Не желая на данной стадии высказываться за или против обоснованности подобного заключения, Комиссия отметила, что даже если вышеуказанный вывод окажется обоснованным, то нарушение международного обязательства, совершенное государством-членом, обладающим международной правосубъектностью, явилось бы тем не менее международно-противоправным деянием этого последнего. Таким образом, по-видимому, не существует исключений из принципа, согласно которому любое государство может рассматриваться, как совершившее международно-противоправное деяние.

6) Другой ситуацией, о которой упоминали, является та, которая может возникнуть, когда на территории определенного государства другой субъект или другие субъекты международного права действуют вместо этого последнего. Этот другой субъект или эти другие субъекты иногда даже поручают в большей или меньшей мере осуществление некоторых видов деятельности, обычно осуществляемых органами государства, на территории которого это происходит*, своим собственным органам. Органы территориального государства, которые обычно выполняют некоторые международные обязательства этого государства, отсутствуют или, во всяком случае, не имеют возможности выполнять некоторые из своих функ-

ций⁵⁷. Другими словами, территориальное государство оказывается лишенным части своей организации, той части, посредством которой ранее оно имело материальную возможность как выполнять, так и нарушать известные международные обязательства. В связи с этим Комиссия признала, что если при подобных обстоятельствах органы иностранного государства, заменившие органы территориального государства, становятся виновниками деяния (закljučающего в действии или в бездействии), противоречащего обязательству территориального государства, то это действие или бездействие может, в крайнем случае, быть международно-противоправным деянием данного иностранного государства, но не может быть противоправным деянием территориального государства. Комиссия подчеркивает, что даже в этом случае нет в действительности ограничения принципа, выраженного в статье 2. В самом деле, если нет налицо международно-противоправного деяния территориального государства, то причина кроется в том, что в силу норм, касающихся определения деяний государства, поведение, вызвавшее жалобу, не может быть присвоено территориальному государству.

7) С другой стороны, Комиссия признала, что уже упомянутое в комментарии к статье 1 наличие обстоятельств, могущих исключить противоправность, не наносит ущерба принципу, провозглашенному в статье 2, и не может рассматриваться как являющееся исключением из сферы действия этого принципа. Когда данное поведение государства имеет место при определенных обстоятельствах, таких как самооборона, форс-мажор или законное применение санкции, то это поведение не является международно-противоправным деянием, ибо при подобных обстоятельствах государство не обязано выполнять международное обязательство, которое обычно оно должно выполнять, и, следовательно, не может быть речи о нарушении этого обязательства. Следовательно, одно из основных условий наличия международно-противоправного деяния отсутствует. Рассматриваемый случай никоим образом не является якобы исключением из правила, согласно которому никакое государство не может уклониться от возможности квалификации своего поведения международно-противоправным, если — дело именно в этом — имеются налицо все условия такой квалификации. С другой стороны, возможное наличие обстоятельств, последствия ко-

⁵⁶ Если государства — члены федерального союза не обладают никакой международной правосубъектностью, рассматриваемый здесь вопрос, конечно, не может возникнуть. Не являясь субъектами международного права, эти «государства», конечно, не могут рассматриваться, как совершившие международно-противоправные деяния. В этом случае единственной проблемой, которую следует решить, является проблема присвоения федеральному государству, как деяния этого последнего, поведения органов государства-члена; эта проблема будет обсуждаться в рамках главы II настоящего проекта.

* (Примечание переводчика). В дальнейшем называемое «территориальным государством».

⁵⁷ Эта ситуация может возникнуть в том случае, когда существует правовое отношение зависимости, такое как протекторат; но она может быть даже более характерной в других случаях, в частности в случае военной оккупации. Ситуацию, возникающую тогда, когда организация так называемого «государства-сюзерена» или оккупирующего государства заменяет в определенных секторах организацию зависимого или оккупированного государства, не следует смешивать с ситуацией, которая может возникнуть в том случае, когда органы этого последнего государства остаются на месте и продолжают выполнять свои функции, но действуют под контролем первого государства. В этом случае, как уже было указано, может возникнуть ответственность одного государства за международно-противоправные деяния другого государства.

торых не исключают противоправности действия государства, но смягчают его ответственность⁵⁸, еще менее может рассматриваться как исключение из этой нормы. Когда в том или ином конкретном случае наблюдаются подобные обстоятельства, наличие международно-противоправного деяния государства вовсе не ставится под сомнение. Вышеуказанные обстоятельства могут, видимо, влиять на последствия этого деяния; именно поэтому данная проблема будет обсуждаться во время изучения вопроса об объеме ответственности.

8) Вследствие этого члены Комиссии пришли к выводу, что принцип, зафиксированный в статье 2, не только не является спорным, но и не имеет в действительности исключений. Поскольку речь идет о принципе, который можно назвать «совершенно очевидным» и «само собой разумеющимся», были выражены сомнения в необходимости включения в конвенцию нормы, провозглашающей подобный принцип. Возник вопрос, не было ли достаточно, что этот принцип подчеркивался в научных трудах юристов-международников. Тем не менее верх одержало мнение, согласно которому отказ от особого упоминания какого-либо принципа, вызванный тем, что последний «слишком очевиден», не может считаться целесообразным методом кодификации. Нередки случаи, когда государство отрицает наличие «совершенно очевидной» нормы или когда, признавая ее наличие, оно утверждает, что эта «очевидная» норма допускает исключения, в силу которых она к нему неприменима. Вследствие этого Комиссия сочла более целесообразным включить в текст проекта статей соответствующую норму, даже если она и не кажется абсолютно необходимой, чем допустить возможность возникновения сомнений в применимости ко всем без исключения государствам норм, в силу которых деяние государства квалифицируется международно-противоправным и влечет за собой как таковое международную ответственность этого государства.

9) Что касается выбора формулировки, которую следует принять для выражения принципа, о котором идет речь, то, по мнению ряда членов Комиссии, статья в основном направлена на предотвращение возможности ссылки государства на особые субъективные обстоятельства с целью попытаться уклониться от своей международной ответственности. Таким образом, эти члены Комиссии сочли желательным подчеркнуть, что международному праву неизвестны субъективные обстоятельства, которые могли бы оправдать такую претензию, и что с точки зрения международного права все государства являются равными, поскольку речь идет о возможности несения международной ответственности. Они предложили при-

нять формулировку, выражающую мысль о том, что любое государство ответственно за свои международно-противоправные деяния. Тем не менее большинство членов Комиссии придерживалось мнения, что подобная формулировка не является эффективной гарантией именно против этой опасности — попытки какого-либо государства уклониться от своей международной ответственности посредством ссылки на особые субъективные обстоятельства. И действительно, государство могло бы по-прежнему утверждать, что наличие таких обстоятельств исключает возможность квалификации его поведения международно-противоправным и, следовательно, возможность возложить на него в силу статей 1 и 2 ответственность. Кроме того, предложенная формулировка на самом деле лишь повторила бы, правда, в другой форме, принцип, уже провозглашенный в статье 1, согласно которому любое международно-противоправное поведение государства, каким бы это государство ни было, влечет за собой его международную ответственность. Однако принцип, который должен быть зафиксирован в статье 2, должен отметить именно то, что определенное поведение какого бы то ни было государства будет квалифицироваться его международно-противоправным деянием, если выполнены все условия наличия такого деяния, предусмотренные в настоящих статьях. Таким образом, вследствие сочетания действия этого принципа и принципа, зафиксированного в статье 1, будет исключена возможность уклонения какого бы то ни было государства от международной ответственности посредством ссылки на так называемые особые субъективные обстоятельства. Учитывая это, члены Комиссии договорились о формулировке, которая подчеркивает равенство государств как в отношении возможности рассматривать их как совершивших международно-противоправное деяние, так и в отношении возможности возложить на них ответственность за это.

10) По поводу формулировки, которую следовало принять, необходимо еще отметить, что Комиссия предпочла не использовать выражение «способность совершать противоправные деяния», хотя именно этим выражением обычно пользуются авторы для выражения понятия, рассматриваемого в статье 2. В самом деле, наличие термина «способность» может привести к проведению параллели между принципом, гласящим, что каждое государство обладает согласно международному праву способностью совершать противоправные деяния, и нормой, содержащейся в статье 6 Венской конвенции о праве международных договоров, предусматривающей, что «каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры»⁵⁹. Однако правоспособность заключать договоры и способность совершать международно-противоправные деяния являются дву-

⁵⁸ Подобные обстоятельства могут наблюдаться, например, в тех случаях, когда достижение государством независимости произошло лишь недавно, или когда государство было опустошено межгосударственной или гражданской войной, или когда оно претерпело крупные стихийные бедствия и т. д.

⁵⁹ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No. E. 70.V.5), document A/CONF. 39/27, pp. 289 et seq.

мя совершенно различными понятиями. Правоспособность заключать договоры, международный эквивалент способности совершать сделки, является наиболее ярким аспектом этой субъективной правовой ситуации, которая может определяться, если продолжать пользоваться терминологией внутрисударственного права, как «дееспособность» государства в международном праве: то есть как признание за государством правоспособности совершать «юридические акты» или, что то же самое, как признание того, что его волеизъявления имеют правовые последствия. Напротив, то, что называется «способностью совершать противоправные деяния» или «деликтоспособностью», конечно, не означает никакой правоспособности. Присвоение каким-либо правопорядком своим субъектам правоспособности вести себя таким образом, который противоречил бы собственным нормам этого правопорядка, было бы абсурдным. Таким образом, «способность совершать противоправное деяние» или «деликтоспособность» не являются подкатегорией «дееспособности». Употреблением этого выражения хотя бы показать, что субъект может своим поведением нарушить возложенное на него правовое обязательство и, следовательно, выполнить условия, необходимые для того, чтобы он рассматривался как совершивший правонарушение. Кроме того, если бы статья 2 была отредактирована таким образом, чтобы она гласила: «любое государство обладает способностью совершать международно-противоправные деяния», — возникла бы опасность истолкования этого как разрешение международным правом своим субъектам нарушать правопорядок, который оно устанавливает. По аналогичным причинам было также решено не говорить во французском тексте: “Tout Etat est susceptible de commettre un fait internationalement illicite” — во избежание придания позвольительной окраски английскому переводу: “Every State may commit internationally wrongful acts”. По мнению Комиссии, принятая формулировка наиболее целесообразным образом устраняет возможность ошибочного толкования.

11) При редактировании статьи 2 Комиссия старалась принять такую формулировку, которая не исключала бы возможности рассматривать другие субъекты международного права, помимо государств, как совершившие международно-противоправные деяния. Настоящий проект статей касается международной ответственности только государств. В рамках такого контекста нет причин уточнять, может ли международно-противоправное деяние совершаться лишь государствами или также другими субъектами. Для того чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности в этой связи, Комиссия предпочла, чтобы заголовок статьи 2 не гласил «субъекты, которые могут рассматриваться как совершившие международно-противоправное деяние»: такой заголовок мог бы навести на ошибочную мысль о том, что в статье 2 хотели выразить взгляд, согласно которому лишь государства способны совершать подобные деяния.

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.

Комментарий

1) В статье 1 проекта излагается общий основополагающий принцип, в соответствии с которым всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства; в статье 2 излагается принцип, в соответствии с которым любое государство может рассматриваться как совершившее международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность. Статья 3 дополняет эти два принципа, определяя необходимые условия установления наличия международно-противоправного деяния государства, то есть элементы, составляющие международно-противоправное деяние. С этой целью по традиции различают два следующих элемента, которые должны быть налицо: а) элемент, обычно квалифицируемый **субъективным элементом**, представляющий собой поведение, которое может быть присвоено не отдельному лицу или группе лиц, чьим поведением оно фактически было, а государству как субъекту международного права; б) элемент, обычно квалифицируемый **объективным элементом** и предусматривающий, что государство, которому присваивается данное поведение, в результате последнего нарушило принятое им на себя международное обязательство.

2) Если абстрагироваться от вопросов терминологии и вообще от большей или меньшей точности выражений, которые иногда употребляются, то несомненно, что оба указанных выше элемента легко отождествимы: например, в отрывке из решения, вынесенного Постоянной палатой международного правосудия по *Phosphates in Morocco case*, в котором Палата прямо связала возникновение международной ответственности с наличием «акта, **вменяемого** в вину государству и рассматриваемого как акт, **противоречащий договорным правам другого государства**»⁶⁰. Оба эти элемента присутствуют также в решении по делу *Dickson Car Wheel Company*, вынесенному в июле 1931 года Смешанной комиссией Соединенных Штатов и Мексики по рассмотрению взаимных претензий, учрежденной в соответствии с Соглашением от 8 сентября 1923 года, где в качестве

⁶⁰ *Phosphates in Morocco case (Preliminary Objections)*, 14 June 1938 (P.C.I.J., Series A/B, No. 74, p. 28).

условия, необходимого для того, чтобы государство могло нести международную ответственность, указывается на то, чтобы «ему было **вменено в вину** международное правонарушение, то есть чтобы имело место **нарушение обязательства, предписанного международной правовой нормой**»⁶¹. Что касается практики государств, то можно напомнить о формулировке, которую австрийское правительство дало в ответ на пункт II просьбы о предоставлении информации, направленной правительствам Подготовительным комитетом Конференции 1930 года: «Для того чтобы международная ответственность была возложена на какое-либо государство, должно быть, во всяком случае, возможным **вменить** последнему **в вину нарушение одного из международных обязательств, лежащих на государствах** в соответствии с международным правом»⁶².

3) С точки зрения доктрины международного права те два факта, что известное поведение может быть присвоено государству, являющемуся субъектом международного права, и что это поведение представляет собой нарушение международного обязательства этого государства, рассматриваются обычно как элементы, необходимые для установления наличия правонарушения, влекущего за собой международную ответственность. Среди формулировок, уже выработанных некоторое время тому назад, формулировка Анцилотти остается классической⁶³; среди наиболее новых формулировки Серени⁶⁴, Левина⁶⁵, Американа⁶⁶, Хименеса де Аречага⁶⁷ и формулировка, которая приводится в **Своде права**, составленном Американским институтом права⁶⁸, отличаются четкостью изложения. В целом можно сказать, что по этому вопросу большинство авторов по существу придерживаются одного и того же мнения независимо от своего гражданства и от своей эпохи⁶⁹. Немногие оговорки, которые можно найти

⁶¹ Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. IV, op. cit., p. 678.

⁶² League of Nations, Bases of Discussion... (op. cit.), p. 21.

⁶³ «Ответственность возникает из незаконного нарушения права другого лица и влечет за собой обязательство возместить ущерб за такое нарушение, поскольку оно связано с действующим субъектом или, другими словами, может вмениться ему в вину.» [Teoria... (op. cit.), vol. II, p. 83] (перевод Секретариата ООН).

⁶⁴ Diritto internazionale (Milan, Giuffrè, 1962), vol. III, p. 1505.

⁶⁵ Ответственность государств в современном международном праве (Москва, «Международные отношения», 1966 год), стр. 51.

⁶⁶ State Responsibility for Injuries to Aliens (Oxford, Clarendon Press, 1967), p. 37.

⁶⁷ International Responsibility (op. cit.), p. 534.

⁶⁸ American Law Institute, Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States (St. Paul, Minn., American Law Institute Publishers, 1965), p. 497.

⁶⁹ См. среди многочисленных работ Ch. de Visscher, «La responsabilité des Etats», Bibliotheca Visseriana (op. cit.), pp. 90—91; A. V. Freeman, The International Responsibility of States for Denial of Justice (London, Longmans Green, 1938), p. 22; R. Ago, «Le délit international», Recueil des cours... (op. cit.), pp. 441 et seq. and 450 et seq.; J. Garde Castillo, «El acto ilícito internacional», Revista española de derecho internacional (Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1950), vol. III, No. 1, p. 124; Ch. Rous-

у некоторых авторов в отношении необходимости или полезности того, что называли субъективным элементом международно-противоправного деяния, иногда объясняются встречающейся весьма редко и опровергаемой судебной практикой и практикой государств идеей о том, что государство никогда не отвечает за «свои» деяния, а лишь за деяния отдельных лиц, либо имеющих статус органов государства, либо же просто частных лиц⁷⁰. В других случаях, именно в интересах обеспечения логической увязки с принятыми предпосылками, некоторые авторы считают себя обязанными исключать наличие нормативной операции, заключающейся в присвоении какому-либо коллективу поступка, в действительности совершенного индивидуумом. Так, например, имеются авторы, которые считают, что, поскольку единственным мыслимым «юридическим вменением» в вину является такое вменение, которое заключается в присвоении данному коллективу правовых последствий какого-либо деяния, присвоение этого деяния как такового данному коллективу представляется лишь как материальное или психологическое вменение⁷¹. Имеются также другие авторы, которые считают, что необходимость заменить идею юридического вменения идеей признания материальной причинной связи по необходимости вытекает из «реального» характера различных коллективов и в первую очередь государства⁷². Наконец, еще чаще выражаемые оговорки являются лишь отражением озабоченности, вызываемой обычным использованием в связи с этим вопросом терминов «вменяемости» и «вменения», в которых видят источник путаницы и которые Комиссия, как это указано ниже⁷³, действительно решила устранить, заменив их другими, менее способными ввести в заблуждение⁷⁴.

4) Что касается **субъективного элемента** и, в частности, определения поведения, которое может рассматриваться как поведение государства, в общем необходимо отметить, что этот элемент может быть как активным (действие), так и пассивным (бездействие). Можно даже сказать, что случаи, когда основывались на бездействии государства, чтобы сослаться на его международную

seau, Droit international public (Paris, Sirey, 1953), p. 361; P. Guggenheim, Traité de droit international public (Geneva, Georg, 1954), vol. II, pp. 1—2, 4—5; B. Cheng, op. cit., p. 170; P. Reuter, «La responsabilité internationale», Droit international public (cours) (Paris, Les Nouvelles Institutes, 1955—1956), pp. 52 et seq., 82 et seq.; G. Schwarzenberger, A. Manual of International Law, 4th ed. (London, Stevens, 1960), vol. I, p. 163; G. Ténékidès, «Responsabilité internationale», Répertoire de droit international (Paris, Dalloz, 1969), vol. II, pp. 783 et seq.

⁷⁰ A. Soldati, La responsabilité des Etats dans le droit international (Paris, Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1934), pp. 75 et seq.

⁷¹ G. Arangio-Ruiz, Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale (Milan, Giuffrè, 1951), vol. I, pp. 128 et seq., 357 et seq.

⁷² R. Quadri, Diritto internazionale pubblico, Naples, Lignone, 5th ed. (Naples, Lignone, 1968), pp. 587—588.

⁷³ См. ниже, пункт 15.

⁷⁴ В. Н. Ельнисев, «Проблема вменения в международном праве», Правоведение (Ленинград, 1970 год, № 5, стр. 83 и далее).

ответственность, являются, может быть, более многочисленными, чем случаи, когда основывались на действиях государств, и в тех случаях, когда международные судебные органы усматривали в противоправном бездействии источник международной ответственности, они делали это в не менее четких выражениях, чем в отношении активного поведения⁷⁵. Аналогичным образом государства, приславшие ответы на пункт V просьбы о предоставлении информации, направленной им Подготовительным комитетом по кодификации 1930 года, прямо или косвенно признали принцип, в соответствии с которым как действие, так и бездействие должностных лиц может повлечь за собой ответственность государства⁷⁶, и этот принцип был санкционирован в статьях, принятых в первом чтении этой Конференции⁷⁷. Наконец, можно сказать, что этот принцип принимается как бесспорный авторами⁷⁸, и различные проекты частной кодификации признают его либо прямо, либо косвенно.

5) Во-вторых, важно подчеркнуть следующее: когда утверждают, что для квалификации того или иного поведения международно-противоправным оно должно прежде всего являться поведением, которое может быть присвоено государству, то этим хотят лишь отметить, что действие или бездействие, о котором идет речь, должно быть в состоянии рассматриваться в рамках международного права как «деяние государства». Государство является реальной организацией, но признание этой «реальности» не означает отрицания той элементарной истины, что государство как таковое физически не может осуществить какую-либо деятельность. Поэтому, в конечном счете, поведение, рассматриваемое как «деяние государства», может быть лишь действием или бездействием, которое физически осуществляется от-

⁷⁵ Международная ответственность государства за международно-противоправное бездействие была особо подтверждена Международным Судом в его решении от 9 апреля 1949 года, вынесенном по *Corfu Channel case (Merits)* (I. C. J. Reports 1949, pp. 22—23). См. также арбитражное решение от 10 июля 1924 года по *Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise* [United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. I (United Nations publication, Sales No. 1948. V. 2), p. 425].

⁷⁶ League of Nations, Bases of Discussion... (op. cit.), pp. 70 et seq., and Supplement to volume III (op. cit.), pp. 2—3, 12 et seq.

⁷⁷ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, статьи 6, 7 и 8, стр. 225—226 англ. текста.

⁷⁸ Что касается исследований конкретных аспектов, заключающихся в бездействии нарушения международного права, см. R. Ago, "Illecito commissivo ed illecito omissivo nel diritto internazionale", *Diritto internazionale* (Milan, Istituto per gli studi di politica internazionale, 1938), pp. 9 et seq.; P. A. Zannas, *La responsabilité internationale des Etats pour les actes de négligence* (Montreux, Ganguinet et Laubscher, 1952); Q. Perrin, "L'agression contre la légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission", *Revue générale de droit international public* (Paris), 3e série, t. XXVIII, No. 3 (1957), pp. 410 et seq.; D. Lévy, "La responsabilité pour omission et la responsabilité pour risque en droit international public", *ibid.*, t. XXXII, No. 4, 1961, pp. 744 et seq.

дельными лицами или группой лиц⁷⁹. Отсюда вытекает необходимость определить, посредством чего и каким образом можно признать в данном действии или бездействии «деяние государства». Иными словами, речь идет об определении того, кем и при каких обстоятельствах эти деяния (заключающиеся в действии или в бездействии) должны быть совершены, для того чтобы они могли быть присвоены государству. Именно этому определению и посвящены статьи главы II настоящего проекта.

6) Однако уже сейчас необходимо уточнить, что присвоение какого-либо поведения государству не может основываться лишь на простом признании естественной причинной связи. Иногда — впрочем, не всегда — можно говорить о естественной причинной связи в отношении связи между данным поведением и результатом этого поведения, но не в отношении связи между государством как личностью и действием или бездействием, которое ему присваивается. Нет видов деятельности государства, которые можно было бы назвать «его» действиями с точки зрения естественной причинной связи, причем это применимо как к международному праву, так и к внутреннему праву. В силу самого характера государства присвоение ему какого-либо поведения обязательно является нормативным действием⁸⁰. Следует также подчеркнуть, что государство, которому присваивается данное поведение, является государством, рассматриваемым как личность и как субъект права, а не государством в смысле правопорядка, то есть системы норм⁸¹. Следует также отметить, что речь идет о присвоении поведения государству, выступающему в качестве субъекта международного права, а не в качестве субъекта внутреннего права⁸². Наконец, необходимо подчеркнуть, что присвоение государству поведения с целью установления возможного наличия международно-противоправного деяния этого государства может иметь место лишь в соответст-

⁷⁹ «Государства могут действовать лишь при помощи и через посредство своих уполномоченных и представителей» (по делу *Certain questions relating to settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland*, Advisory opinion No. 6, P.C.I.J., Series B, No. 6, p. 22).

⁸⁰ См. D. Anzilotti, *Corso...* (op. cit.), p. 222; J. G. Starke, "Imputability in International Delinquencies", *The British Year Book of International Law*, 1938 (London), vol. 19, p. 105; W. Wengler, op. cit., vol. I, p. 39; C. Th. Eustathiadis, "Les sujets du droit international et la responsabilité internationale — Nouvelles tendances", *Recueil des cours...*, 1953—III, vol. 84 (Leyden, Sijthoff, 1955), p. 422.

⁸¹ Отождествление юридического лица с правопорядком привело в одно время таких авторов, как H. Kelsen, "Ueber Staatsunrecht", *Zeitschrift für das Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart* (Vienna, Hölder, 1914), Bd. 40, p. 114; W. Burckhardt, *Die völkerrechtliche Haftung der Staaten* (Bern, Haupt, 1924), pp. 10 et seq., к выводу о невозможности присвоения противоправного деяния юридическому лицу, являющемуся выражением единства этого правопорядка. Критику этой нормативной доктрины по поводу отождествления государства с его правопорядком см. В. Н. Ельинский, «Проблема вменения...» (цит. соч.), стр. 85 и далее.

⁸² Недавнее подтверждение этого аспекта проблемы см. Институт государства и права Академии наук СССР (цит. соч.), стр. 426.

вии с международным правом. Присвоение действия или бездействия субъекту международного права для того, чтобы вывести последствия в сфере международных правоотношений, может быть осуществлено лишь в рамках самого международного права⁸³. Таким образом, это присвоение является операцией, совершенно отличной от присвоения на основе внутреннего права этого же поведения государству как субъекту внутреннего права, без ущерба, однако, возможному принятию во внимание международным правом, в своих собственных целях, ситуации, существующей в рамках внутреннего права. Конкретные трудности, с которыми приходится иногда сталкиваться в этом вопросе, очень часто вызваны недостаточным ясным пониманием этих различных аспектов проблемы.

7) Второе необходимое условие наличия международно-противоправного деяния государства заключается в том, что поведение, которое можно присвоить этому государству, является нарушением лежащего на нем международного обязательства. Это и называется **объективным элементом** международно-противоправного деяния, то есть специфическим элементом, указывающим на характер этого деяния, отличный от других деяний государства, влекущих за собой согласно международному праву юридические последствия. Различие между фактическим поведением и тем, которое предусмотрено правом, и является самой сущностью противоправности.

8) То, что объективный элемент, характеризующий международно-противоправное деяние, оказывается нарушением лежащего на государстве международного обязательства, широко признается судебной практикой, практикой государств и наиболее авторитетными авторами. В своем решении от 26 июля 1927 года, касающемся вопросов подсудности *Case concerning the factory at Chorzów*⁸⁴, Постоянная палата международного правосудия воспользовалась в этой связи выражением «нарушение взятого на себя обязательства». Она использовала то же выражение в своем решении от 13 сентября 1928 года, касающемся существа этого же дела⁸⁵. В своем консультативном заключении от 11 апреля 1949 года по вопро-

⁸³ См. J. G. Starke, loc. cit., pp. 106—107; T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, 4th éd. (Rome, "Foro Italiano", 1939), p. 116; R. Ago, "Le délit international" (loc. cit.), pp. 461—462; K. Furgler, *Grundprobleme der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Haager Kodifikationskonferenz, sowie der Praxis der Vereinigten Staaten und der Schweiz* (Zürich, Polygraphischer Verlag, 1948), pp. 19—20; P. Reuter, *La responsabilité internationale* (loc. cit.), p. 87; J.-P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents* (Paris, Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1966), p. 119. Именно вследствие своей своеобразной концепции государства и юридического лица вообще, Кельзен был вынужден утверждать, что вопрос о том, является ли действие, совершенное частным лицом, действием государства, должен решаться на основе внутреннего права (H. Kelsen, *Principles of International Law*, New York, Rinehart, 1952, p. 117).

⁸⁴ P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 21.

⁸⁵ P.C.I.J., Series A, No. 17, p. 29.

су о *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*⁸⁶ Международный Суд особо сослался на термины, использованные Постоянной палатой международного правосудия. В своем консультативном заключении от 18 июля 1950 года по вопросу о Толковании мирных договоров с Болгарией, Венгрией и Румынией (вторая фаза) Суд упоминает «отказ от выполнения договорного обязательства»⁸⁷ как действие, которое может повлечь за собой международную ответственность. В арбитражной практике классическим остается определение, на которое уже делалась ссылка и которое было дано Смешанной комиссией «Соединенных Штатов и Мексики по рассмотрению взаимных претензий в ее решении по «*Dickson Car Wheel Company case*»⁸⁸. Для обозначения самого существа международно-противоправного деяния — источника ответственности в практике государств часто делается ссылка на «невыполнение международных обязательств», «деяния, несовместимые с международными обязательствами», «нарушение международного обязательства», «нарушение взятого на себя обязательства». Эти выражения часто фигурируют в ответах, присылаемых различными правительствами, особенно в ответах по пункту III просьбы о предоставлении информации, которая была им адресована Подготовительным комитетом Конференции 1930 года⁸⁹. Статья 1, принятая единогласно в первом чтении Третьим комитетом Конференции, начинается именно этими словами: «любое невыполнение международных обязательств государства»⁹⁰. Можно отметить подобное же совпадение точек зрения у авторов научных трудов или частных проектов кодификации норм об ответственности государств.

9) Следует также уточнить, что в международном праве идея нарушения обязательств может рассматриваться как абсолютный эквивалент идеи ущемления прав другого субъекта. Постоянная палата международного правосудия, обычно употреблявшая выражение «нарушение международного обязательства», в своем решении от 14 июня 1938 года по *Phosphates in Morocco case*⁹¹ говорила об «акте, противоречащем договорным правам другого государства». Исключительный из правила взаимосвязи правового обязательства, с одной стороны, с правом субъекта — с другой, не может быть: в отличие от ситуации, которая может возникнуть во внутрисударственном праве, конечно, не существует обязательств, лежащих на одном субъекте, которым не соответствовало бы международное субъективное право

⁸⁶ I.C.J. Reports 1949, p. 184.

⁸⁷ I.C.J. Reports 1950, p. 228.

⁸⁸ См. пункт 2 настоящего комментария. См. также решение от 10 июля 1924 года по *Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise* [United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. I (op. cit.), p. 425].

⁸⁹ League of Nations, *Bases of Discussion...* (op. cit.), vol. III, pp. 25 et seq., 30 et seq., and 33 et seq., and Supplement to volume III (op. cit.), pp. 2, 6 et seq.

⁹⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 225 англ. текста.

⁹¹ P.C.I.J., Series A/B, No. 74, p. 28.

другого субъекта или других субъектов, или даже, по мнению тех, кто разделяет точку зрения, уже упомянутую в комментарии к статье 1, — субъективное право всей совокупности других субъектов международного права.

10) Иногда возникает вопрос, не следовало ли бы допустить исключение из принципа, согласно которому характерной чертой международно-противоправного деяния является нарушение государством лежащего на нем международного обязательства. Этот вопрос был вызван мыслью о том, что в некоторых случаях злоупотребление каким-либо правом могло бы явиться международно-противоправным поведением, влекущим за собой как таковое международную ответственность. Со своей стороны, Комиссия считает, что возможное решение этой проблемы не воздействует непосредственно на определение элементов международно-противоправного деяния. Речь идет о вопросе по существу, касающемся существования или отсутствия «первичной» нормы международного права, то есть нормы, которая ограничивала бы осуществление государством его прав или, по мнению некоторых авторов, его полномочий, и запрещала бы злоупотребление ими. Следовательно, если признать, что ограничение и запрещение такого рода являются нормой действующего международного права, то злоупотребление правом со стороны государства было бы обязательно нарушением обязательства не выходить за известные рамки при осуществлении этого права и не осуществлять его с единственным намерением нанести вред другому государству или вмешаться в сферу его компетенции. Если бы в таком случае признавалось наличие международно-противоправного деяния, то составным элементом его было бы, как и всегда, нарушение обязательства, а не осуществление права. Вследствие этого, поскольку это касается принципиального определения условий наличия международно-противоправного деяния, упоминание о нарушении международного обязательства было сочтено достаточным для того, чтобы охватить также тот случай, когда данное обязательство было бы именно обязательством не злоупотреблять некоторыми из своих собственных прав и не осуществлять их неразумно. С учетом всего вышесказанного, следует тем не менее уточнить, что Комиссия не исключила окончательно возможность быть вынужденной рассмотреть вопрос о злоупотреблении правом в связи с другими положениями настоящего проекта, если она не решит, что более целесообразно начать изучать отдельно кодификацию этой специфической области, кодификацию, которая касается скорее установления некоторых «первичных» норм, чем норм об ответственности.

11) Сделав таким образом вывод, что не существует исключений из принципа, согласно которому два условия должны быть налицо, чтобы можно было говорить о наличии международно-противоправного деяния: наличие поведения, присваиваемого государству, согласно международному праву, и нарушение этим поведением лежащего

на государстве международного обязательства, — Комиссия задалась вопросом, являются ли эти два необходимых условия также достаточными. В этом отношении, в первую очередь, была рассмотрена следующая проблема: не должно ли иногда иметься налицо, для признания наличия международно-противоправного деяния, помимо двух первых, и третье условие — наступление в результате поведения государства определенного **внешнего события**⁹². В некоторых случаях, когда, например, законодательные органы государства не вводят закон, обязательство принять который государство особо взяло на себя в рамках заключенного им договора, или когда прибрежная страна в мирное время отказывает кораблям определенного иностранного государства в мирном проходе через свои территориальные воды, поведение государства является само по себе достаточным для нарушения международного обязательства этого государства, то есть имеется то, что можно назвать международно-противоправным элементом поведения. Однако имеются другие случаи, когда ситуация носит иной характер. Для обоснования утверждения, что государство не выполнило своего долга — защищать здание иностранного посольства от вреда, наносимого третьими лицами, — недостаточно доказать, что это государство допустило халатность, не предусмотрев организации надлежащей охраны здания полицией; надо еще, чтобы в результате этой халатности произошло какое-либо причинившее вред событие, например нанесение ущерба враждебно настроенными демонстрантами или нападение отдельных лиц на здание посольства. В случае такого рода и вообще в тех случаях, когда международное обязательство имеет целью именно предотвращение некоторых причиняющих вред событий, возможное халатное поведение органов государства становится подлинным нарушением международного обязательства лишь тогда, когда, кроме самого поведения, имеется дополнительный элемент — внешнее событие, то есть одно из тех событий, которые государство именно должно было пытаться предотвратить. Однако Комиссия не считает, что упомянутое отличие имеет непосредственное влияние на формулирование нормы, излагающей условия наличия международно-противоправного деяния. Если даже в некоторых случаях следует сделать вывод, что международно-противоправного деяния не произошло до тех пор, пока не произошло известного внешнего события, то это не означает, что два условия наличия международно-противоправного деяния, то есть поведение, присваиваемое государству, с одной стороны, и нарушение этим поведением международного обязательства — с другой, не являются достаточными сами по себе. Если нет налицо международно-противоправного деяния до тех пор, пока не произошло внешнего события, то это потому, что до этого времени в результате поведения государства еще не было нарушено между-

⁹² По данному вопросу см. R. Ago, "Le délit international" (loc. cit.), pp. 447 et seq., p. 500.

народного обязательства. Таким образом, в действительности отсутствует объективный элемент наличия международно-противоправного деяния. Другими словами, наступление внешнего события является одним из условий нарушения международного обязательства, но не новым элементом, который должен был бы наблюдаться в дополнение к этому нарушению, чтобы имелось наличие противоправное действие. Таким образом, Комиссия сможет принять во внимание вышеуказанное различие между двумя видами международно-противоправных деяний при рассмотрении различных вопросов, возникающих в связи с международными правонарушениями.

12) Вторая проблема, которую Комиссия рассмотрела в рамках этого контекста, заключается в том, нужно ли, для того чтобы сделать вывод о наличии международно-противоправного действия, устанавливать также наличие в данном конкретном случае третьего составного элемента — **ущерба**, который в результате поведения государства был нанесен субъекту, субъективное право которого было ущемлено. И действительно, некоторые авторы придерживаются этого мнения⁹³, хотя обычное употребление ими термина «ущерб» не обязательно указывает на то, что они желают сослаться на одно и то же явление или на один и тот же аспект проблемы. Даже если абстрагироваться от мнений тех авторов, которые под термином «ущерб» понимают нечто другое, во всяком случае — нечто отличное от вреда, нанесенного в международном плане одним государством другому государству⁹⁴, следует отметить, что термин «ущерб» употребляется юристами-между-

⁹³ См., например, A. V. Freeman, *op. cit.*, p. 22; A. Ross, *op. cit.*, pp. 242 and 255; K. Furgler, *op. cit.*, p. 16; P. Gugenheim, *op. cit.*, vol. II, p. 1; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534.

⁹⁴ Некоторые из авторов, считающих, что для наличия международно-противоправного деяния необходимо наличие ущерба, в действительности подразумевают скорее наступление того внешнего события, которое, как только что упоминалось, иногда должно сопровождать поведение государства как таковое, чтобы в результате этого поведения произошло нарушение международного обязательства. Однако наличие такого события является характерным лишь для особой категории международно-противоправных деяний, и там, где такое наличие требуется, оно не представляет собой «третьего» элемента состава международно-противоправного деяния: оно является лишь условием наличия объективного элемента правонарушения. Другие авторы — когда они говорят об «ущербе» — часто подразумевают не вред, причиненный государству в международном плане, а ущерб, нанесенный отдельному лицу в плане внутрисоциального права. Это ясно видно, например, у Амерасингха (C. F. Amerasinghe, *op. cit.*, p. 55). Значение, придаваемое элементу ущерба, является в таком случае следствием того факта, что рассматриваются исключительно случаи ответственности государства за ущерб, причиненный иностранным гражданам, и что рассмотрение норм об ответственности было объединено с рассмотрением первичных норм, касающихся обращения с иностранцами. Ущерб, нанесенный иностранному частному гражданину — на предотвращение этого ущерба как раз и направлены правила обращения с иностранцами — не имеет ничего общего с ущербом, который, в собственно международном плане, должен, по мнению некоторых, быть причинен в дополнение к нарушению обязательства, чтобы было наличие международно-противоправное деяние. Этот ущерб может быть лишь ущербом, понесенным государством.

народниками для конкретного обозначения ущемления экономических или имущественных интересов. В тех случаях, когда имеет место такое ущемление, оно, несомненно, может являться решающим фактором установления последствий правонарушения. Как таковое, оно будет рассматриваться в части проекта, которая будет посвящена рассмотрению форм и объема возмещения. Однако представляется очевидным, что «ущерб» в этом смысле не является обязательным условием наличия международно-противоправного деяния, составным элементом, присущим этому понятию. Однако чаще подчеркивается, что под «ущербом» следует понимать ущемление не только экономических, но также и моральных интересов. Именно в этом смысле указанный термин обычно используется, когда утверждается, что он является одним из основных элементов международно-противоправного деяния⁹⁵. Однако выражение «моральный ущерб» само не лишено двусмысленности. Оно может касаться конкретно ущерба, нанесенного в результате посягательства на честь или достоинство государства. Но даже добавление понимаемого в таком смысле «морального» ущерба к собственно «экономическому» ущербу, очевидно, недостаточно для введения нового элемента, наличие которого было бы необходимо для установления международно-противоправного деяния, когда в рамках статьи 3 Комиссия именно стремится определить основные элементы, без которых деяние ни в коем случае нельзя квалифицировать международно-противоправным. В настоящее время международное право предусматривает в возрастающей мере обязательства государства в отношении обращения с его собственными гражданами. Достаточно отметить в этой связи в качестве примера конвенции о правах человека или большую часть международных конвенций о труде. Если одно из этих международных обязательств будет нарушено, то совершенное нарушение не приводит ни к какому экономическому ущербу для других стран — сторон в конвенции, ни даже к посягательству на их честь или достоинство. Тем не менее такое нарушение является явным международно-противоправным деянием; таким образом, если настаивать на том, что «ущерб» является элементом, присущим любому международно-противоправному деянию, необходимо прийти к выводу, что любое нарушение международного обязательства перед другим государством является своего рода «ущербом» для этого последнего. Это, однако, именно равноценно заявлению о том, что «ущерб», который присущ любому международно-противоправному деянию, является ущербом, который в то же время присущ любому нарушению международного обязательства⁹⁶. Сле-

⁹⁵ Так, например, Е. Хименес де Аречага, считая ущерб условием наличия международной ответственности, добавляет, что «в межгосударственных отношениях понятие ущерба не подразумевает главным образом материальный или имущественный ущерб» (*op. cit.*, p. 534).

⁹⁶ Д. Анцилотти [D. Anzilotti, *Corso...* (*op. cit.*, p. 425)] подчеркивает, что в рамках международного права ущерб часто совпадает с нарушением обязательства.

довательно, упоминание нарушения международного обязательства явилось, по мнению Комиссии, достаточным для того, чтобы охватить и этот аспект, и нет необходимости добавлять к нему еще один элемент⁹⁷. Таким образом, Комиссия пришла к заключению, что два элемента, которые были соответственно охарактеризованы как «субъективный» и «объективный» элементы, являются единственными необходимыми составными частями любого международно-противоправного деяния. Другие элементы могут присутствовать в том или ином случае и даже в большинстве случаев, но их присутствие не необходимо.

13) Что касается редакции нормы, то Комиссия приняла формулу, которая, хотя и может показаться несколько схематичной, позволяет, однако, установить четкую связь между вопросами, которые рассматриваются в статье 3, и вопросами, которые являются предметом рассмотрения в последующих главах проекта. **Подпункт «а»**, в котором подтверждается необходимость, чтобы квалифицировать деяние международно-противоправным, наличия поведения, которое может быть присвоено государству согласно международному праву, соответствует главе II проекта (посвященной «Деянию государства»), в которой устанавливается, какое поведение согласно международному праву может быть присвоено государству. **Подпункт «b»**, в котором подтверждается необходимость того, чтобы это поведение представляло собой нарушение международного обязательства, должна соответствовать глава III (посвященная «Международным правонарушениям»), в которой рассматривается вопрос о том, какие условия должны быть выполнены, чтобы поведение представляло собой такое нарушение, и какие различные случаи нарушения можно предусмотреть. Что касается порядка перечисления этих двух элементов, то представляется более логичным поместить субъективный элемент перед объективным элементом, поскольку требуется установить, имеет ли место поведение государства, прежде чем можно устанавливать, является ли такое поведение нарушением международного обязательства или нет. Употребление термина «государства» после термина «международно-противоправное деяние» в части фразы, являющейся введением в статью, вытекает из того, что сказано во введении к этой главе доклада⁹⁸, а именно что в проекте не рассматривается международная ответственность субъектов международного права, помимо государств.

14) Что касается **подпункта «а»** статьи, то Комиссия избрала термин «присвоение» для обозначения операции приписывания государству данного действия или бездействия. Она предпочла этот

⁹⁷ Упоминание «ущерба» как одного из основных элементов международно-противоправного деяния, отличного от самого нарушения, может быть даже опасным, поскольку это может привести к предположению, что, по мнению Комиссии, если будет иметь место нарушение международного обязательства без «ущерба», то не будет налицо ни правонарушения, ни ответственности.

⁹⁸ См. выше, пункт 37.

термин другим, часто употребляемым в практике государств и в международной судебной практике, таким как «вменение в вину», хотя авторы давно уже отмечали, что при использовании терминов «вменяемость» или «вменение» в области международной ответственности государств им отнюдь не намереваются придавать значение, соответствующее тому значению, которое им придают, например, во внутреннем уголовном праве, где под «вменяемостью» иногда подразумевают моральное состояние, способность субъекта воспринимать и хотеть как основу ответственности, или в уголовном процессе, когда словом «вменением» могут желать обозначить обвинение, предъявляемое лицу судебной властью. Термин «присвоение» во всех случаях лучше позволяет избежать ошибочной интерпретации. Кроме того, опять-таки для того, чтобы избежать неправильной ассоциации понятия, о котором хотят говорить в данном случае, и понятия о последующей операции, соответствующей некоторым образом обвинению, предъявляемому судебной властью в рамках внутрисудебного права, предпочли сказать «поведение... может согласно международному праву присваиваться государству», а не «поведение... согласно международному праву присваивается государству».

15) Комиссия сочла более целесообразным говорить в **подпункте b** статьи о «нарушении международного обязательства», а не о «нарушении правила» или «нормы международного права». Выражение «нарушение обязательства» является не только наиболее часто употребляемым в судебной практике и в практике государств, но также наиболее точным. Норма есть право в объективном смысле. Обязательство — это субъективная правовая ситуация и именно в связи с этой ситуацией проявляется поведение субъекта, будь то выполнение обязательства или нарушение его. Кроме того, обязательство, нарушение которого является элементом состава международно-противоправного деяния, не имеет обязательно и во всех случаях своим источником норму в собственном смысле этого понятия. Оно вполне может иметь своим источником особый юридический акт или решение судебной или арбитражной инстанции и быть наложено на данный субъект права — на этой основе. Термин «obligation»* («обязательство») был избран Комиссией, отдавшей ему предпочтение перед другими терминами, которые международное право может рассматривать как синонимы, например «devoir» («долг») или «engagement», поскольку этот термин более часто употребляется в судебной практике и в практике государств, а также в теории. Наконец, термин «violation» («нарушение») был избран вместо других аналогичных терминов, таких как «manquement», «transgression» или «non-exécution», именно потому, что этот термин употребляется в подпункте с пункта 2 статьи 36 Статута Международного Суда. Именно по этой причине

* (Примечание переводчика) По-русски как «obligation», так и «engagement» соответствуют одному и тому же выражению «обязательство».

в английском варианте употреблен термин «breach of», а в испанском варианте — термин «violación».

Статья 4. Квалификация деяния государства международно-противоправным

Деяние государства может быть квалифицировано как международно-противоправное лишь с точки зрения международного права. На эту квалификацию не может влиять квалификация этого же деяния, с точки зрения внутрисударственно-го права, как правомерного.

Комментарий

1) Настоящая статья четким образом провозглашает тот принцип, который подразумевается уже статьей 3, а именно принцип независимости квалификации данного деяния как международно-противоправного от любого вывода, к которому можно было бы прийти, о соответствии или несоответствии этого деяния предписаниям внутреннего права государства, совершившего это деяние. Первая фраза указанной статьи говорит, с одной стороны, о том, что данное деяние государства не может быть квалифицировано международно-противоправным, если не имело место нарушение международного обязательства, даже если произошло нарушение какого-либо предписания внутреннего права заинтересованного государства. С другой стороны, из этой же фразы вытекает, что данное деяние государства должно быть квалифицировано международно-противоправным, если оно представляет собой нарушение международного обязательства, даже тогда, когда указанное деяние не противоречит ни одному из предписаний внутреннего права государства, и даже тогда, когда в крайнем случае согласно этому внутреннему праву государство должно было в действительности придерживаться именно такого поведения. Вторая фраза статьи особо подчеркивает наиболее важный аспект провозглашенного в первой фразе принципа, а именно то, что государство не может ссылаться на соответствие своего поведения предписаниям своего внутреннего права, чтобы уклониться от квалификации своего поведения противоправным согласно нормам международного права, если это деяние представляет собой нарушение обязательства, установленного этим правом. К тому же сочетание правила, устанавливаемого статьей 1, согласно которому всякое международно-противоправное деяние государства влечет за собой ответственность этого государства, и правила, устанавливаемого статьей 4, приводит к выводу о том, что международная ответственность государства за определенное деяние устанавливается независимо от того, соответствует или не соответствует это деяние предписаниям внутреннего права заинтересованного государства.

2) Первый вывод, вытекающий из статьи 4, а именно вывод о том, что нет налицо международного правонарушения, если не произошло нарушения международного обязательства, а имело место лишь невыполнение государством обязательства, установленного в рамках его собственной правовой системы, не требует пространных доказательств. Этот вывод определенно подтверждается судебной и международной практикой, а также научными трудами⁹⁹.

3) Что касается судебной практики, то наиболее четко данная позиция изложена в консультативном заключении Постоянной палаты международного правосудия от 4 февраля 1932 года по вопросу о Treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the Danzig territory¹⁰⁰. В своем заключении Палата отрицала право польского правительства представлять на рассмотрение органов Лиги Наций вопросы, касающиеся распространения на польских граждан некоторых положений Конституции Вольного города Данцига, ибо:

«Согласно общепринятым принципам, одно государство в его взаимоотношениях с другим государством может ссылаться лишь на нормы международного права, но не на положения конституции другого государства... Однако осуществление конституции Вольного города может привести к нарушению международно-правового обязательства Данцига перед Польшей, вытекающего из договорных положений или из международного общего права... Однако в подобном случае ответственность Вольного города вытекает не из конституции как таковой, а из международного обязательства».

4) На практике государства, на которые необоснованно, по их мнению, возлагалась международная ответственность за то, что фактически представляло собой не что иное, как невыполнение нормы внутреннего права, успешно возражали против неправомερных претензий, предъявленных им. Просьба о предоставлении информации, направленная государствам Подготовительным комитетом Конференции о кодификации в 1930 году в Гааге, в первую очередь отличала международную ответственность государства, вытекающую из нарушения международного обязательства, от ответственности чисто внутреннего порядка, возникающей из нарушения обязательства, установленного конституцией или законами данного государства. Правительства, ответившие на просьбу о предоставлении информации, выразили свое

⁹⁹ Четкая формулировка этого принципа содержится также в части IV (пункт 167) «Свода права», опубликованного Американским институтом международного права (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/217/Add.2, стр. 193—194 англ. текста).

¹⁰⁰ P.C.I.J., Series A/B, No. 44, pp. 24—25. В этой связи можно также напомнить о мнении Постоянной палаты, выраженном в ее решении от 7 сентября 1927 года по Latus Case (P.C.I.J., Series A, No. 10, p. 24).

согласие с этим мнением¹⁰¹ на Гаагской конференции; в статье I проекта конвенции об ответственности государств, единодушно одобренного в первом чтении, косвенным образом подтверждался тот же самый вывод¹⁰².

5) По мнению Комиссии, основное значение принципа, касающегося данного аспекта взаимосвязи между международным и внутренним правом, проявляется особенно ярко в положении, противоположном тому, которое изложено в предыдущих пунктах: то обстоятельство, что то или иное поведение соответствует положениям внутреннего права или особо предписывается им, ни в коей мере не будет являться достаточным основанием для отрицания международно-противоправного характера данного действия, если оно представляет собой нарушение обязательства, установленного международным правом. Как было недвусмысленно подчеркнуто, «принцип, в соответствии с которым государство не может ссылаться на положения (или пробелы) своей конституции как на причину невыполнения своих международных обязательств... в действительности является одним из основополагающих принципов международного права, лежащим в основе всей его системы и распространяющимся на все его разделы...»¹⁰³. Судебная практика, практика государств и работы ученых-международников не оставляют никакого сомнения в этом.

6) Было высказано мнение, что Постоянная палата международного правосудия «подтвердила это положение и сделала из него краеугольный камень своей судебной практики»¹⁰⁴. Первым же своим решением, вынесенным 17 августа 1923 года, по делу *The S. S. Wimbledon*¹⁰⁵ Постоянная

палата международного правосудия определенно признала это положение и неоднократно подтверждала его в дальнейшем. Из числа наиболее четких формулировок по этому вопросу можно напомнить следующее:

«...один из общепризнанных принципов международного права гласит, что во взаимоотношениях между государствами — сторонами в договоре положения какого-либо внутреннего закона не могут превалировать над положениями договора»¹⁰⁶.

«Установлено, что Франция не может ссылаться на свое законодательство для ограничения охвата своих международных обязательств»¹⁰⁷.

«Государство в своих взаимоотношениях с каким-либо другим государством не может ссылаться на свою собственную конституцию, чтобы уклониться от выполнения обязательств, возложенных на него международным правом или действующими договорами»¹⁰⁸.

Тот же принцип, хотя и рассматриваемый под несколько иным углом зрения, находит свое подтверждение в консультативных заключениях от 21 февраля 1925 года об *Exchange of Greek and Turkish Populations*¹⁰⁹ и от 3 марта 1928 года о *Jurisdiction of the Courts of Danzig*¹¹⁰.

7) Наличие принципа международного права, согласно которому государство не может уклоняться от выполнения своих международных обязательств, ссылаясь на положения своего внутреннего права, подтверждается изучением судебной практики Международного Суда. Хотя и правда, что в судебной практике этого Суда не имеется таких четких подтверждений этого принципа, как в судебной практике Постоянной палаты международного правосудия, но данный принцип был признан особо в консультативном заключении в связи с вопросом о *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*¹¹¹ и косвенным образом в других решениях. Интересно отметить, что многие члены Суда сочли целесообразным в своих индивидуальных или особых

¹⁰¹ League of Nations, Bases of Discussion... (op. cit.), pp. 16 et seq., and Supplement to volume III, pp. 2 et seq. Принцип, о котором идет речь, четко изложен в ответе правительства Германии:

«Международная ответственность, единственная, о которой в данном случае и идет речь, может возникнуть только в случае нарушения нормы международного права... В случае нарушения закона в ущерб иностранному гражданину не может быть и речи о предъявлении иностранным государством какого-либо требования на основе международного права» [League of Nations, Bases of Discussion... (op. cit.), p. 16].

¹⁰² League of Nations, Acts of the Conference (op. cit.), p. 31.

¹⁰³ Sir Gerald Fitzmaurice, "The General Principles of International Law", Recueil des cours, 1957—II, vol. 92 (Leyden, Sijthoff, 1958), p. 85.

¹⁰⁴ G. Schwarzenberger, International Law, 3rd ed. (London, Stevens, 1957), vol. I, p. 69.

¹⁰⁵ Суд отклонил аргументацию германского правительства по вопросу о Кильском канале, согласно которой проход судна по каналу представлял бы собой нарушение принятых Германией постановлений о нейтралитете, отметил при этом:

«постановление о нейтралитете — односторонний акт того или иного государства — не может превалировать над положениями мирного договора...»

...на основании статьи 380 Версальского договора она (Германия) была формально обязана дать свое согласие (на проход парохода «Уимблдон» по каналу). Этим обязательством, которое она взяла на себя на основании данной статьи, она не может противопоставлять свои постановления о нейтралитете» (ППМП, серия А, № 1, стр. 29—30).

¹⁰⁶ Case of the Greco-Bulgarian "Communities", Advisory Opinion of 31 July 1930 (P.C.I.J., Series B, No. 17, p. 32).

¹⁰⁷ Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (Second phase), Order of 6 December 1930 (P.C.I.J., Series A, No. 24), p. 12 and idem, Judgement of 7 June 1932 (P.C.I.J., Series A/B, No. 46), p. 167.

¹⁰⁸ The Treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in Danzig territory, Advisory Opinion of 4 February 1932 (P.C.I.J., Series A/B, No. 44, p. 24).

¹⁰⁹ P.C.I.J., Series B, No. 10, p. 20.

¹¹⁰ P.C.I.J., Series B, No. 15, pp. 26—27. В этом же контексте можно напомнить о замечаниях лорда Финлея по поводу консультативного заключения от 15 сентября 1923 года по *Question concerning the acquisition of Polish nationality* (P.C.I.J., Series B, No. 7, p. 26). Эти замечания представляют особый интерес, ибо в них содержится ссылка на случай отсутствия положений внутреннего права, отсутствие, которое, как подчеркивается, не является основанием для невыполнения международных обязательств.

¹¹¹ I.C.J. Reports 1949, p. 180.

мнениях прямо выразить принцип, который большинство членов Суда подразумевали¹¹².

8) Не менее категорична в этом вопросе и арбитражная практика. Уже в период между первой и второй мировыми войнами были приняты многочисленные решения в этом смысле. Среди наиболее важных решений следует отметить арбитражное решение, вынесенное в 1922 году по *Norwegian Shipowners' Claim*¹¹³; решение, принятое арбитром Тафтом по *Aguilar Amory and the Royal Bank of Canada Claims (Tinoco Case)*, сторонами в котором были Коста-Рика и Великобритания¹¹⁴, и принятое в 1930 году решение по *Shufeldt Claim*, вынесенное Арбитражным судом, учрежденным Соединенными Штатами и Гватемалой; в этом последнем решении говорилось:

«...согласно одному из установленных принципов международного права, ни один суверен не имеет права ссылаться на какой-либо из своих внутренних законов, чтобы отказать в приеме иска какого-либо другого суверена в связи с ущербом, нанесенным гражданину этого последнего»¹¹⁵.

Что касается практики недавнего прошлого, необходимо упомянуть судебную практику Согласительной комиссии Соединенные Штаты Америки — Италия, учрежденной на основании статьи 83 Мирного договора 1947 года¹¹⁶ и, в частности, решение от 24 сентября 1956 года по *Wollemborg Case*. Мнение Комиссии следующее:

«В одном можно быть уверенным: итальянское правительство не может ссылаться в каком-либо международном суде на свое внутреннее законодательство, чтобы уклониться от выполнения принятого на себя международного обязательства. Все судебные решения Постоянной палаты международного правосудия по этому вопросу тождественны»¹¹⁷.

¹¹² В этой связи следует напомнить о решении от 18 декабря 1951 года по *Fisheries Case* (I.C.J. Reports 1951, p. 132) с индивидуальным мнением судьи Альвареса (*ibid.*, p. 152) и особым мнением судьи Макнейра (*ibid.*, p. 181); о решении от 18 ноября 1953 года по *Nottebohm Case* (предварительное возражение) (I.C.J. Reports 1953, p. 123) с заявлением судьи Клестада (*ibid.*, p. 125) и особенно о постановлении от 28 ноября 1958 года по *Case concerning the Application of the Convention of 1902 Governing the Guardianship of Infants* (I.C.J. Reports 1958, p. 67) с индивидуальными мнениями судей Бадави (*ibid.*, p. 74), Лайтерпахта (*ibid.*, p. 83), Спендера (*ibid.*, especially pp. 125—126 and 128—129) и особыми мнениями судей Винярского (*ibid.*, pp. 137 and 138) и Кордова (*ibid.*, p. 140).

¹¹³ Решение, вынесенное 13 октября 1922 года Арбитражным трибуналом, учрежденным на основании соглашения от 30 июня 1921 года между Норвегией и Соединенными Штатами Америки [United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. I (op. cit.), p. 331].

¹¹⁴ Решение от 18 октября 1923 года, вынесенное Арбитражным судом, учрежденным на основании соглашения от 12 января 1922 года (*ibid.*, p. 386).

¹¹⁵ Решение от 24 июля 1930 года, вынесенное Судом, учрежденным в соответствии с соглашением от 2 ноября 1929 года [*ibid.*, vol. II (op. cit.), p. 1098].

¹¹⁶ United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 126.

¹¹⁷ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XIV (op. cit.), p. 289. См. также решение в том же смысле по *Fiegenheimer Case* от 20 сентября 1958 года, вынесенное той же Комиссией (*ibid.*, p. 360).

9) Встречающиеся в практике государства случаи утверждения принципа, согласно которому государство не может ссылаться на свое внутреннее законодательство, чтобы оспаривать нарушение им международного обязательства, являются не менее частыми, чем аналогичные случаи в международной юриспруденции. В этом отношении достаточно сослаться на позицию, занятую государствами в спорных вопросах, обсуждавшихся в Лиге Наций или представленных на рассмотрение Постоянной палаты международного правосудия или Международного Суда, а также в связи с работой по кодификации международного права, предпринятой под эгидой Лиги Наций и Организации Объединенных Наций. В ходе обсуждения вышеупомянутых спорных вопросов государства энергично отстаивали принцип, согласно которому тот факт, что данное деяние соответствует внутреннему праву, не исключает международной ответственности; и следует подчеркнуть, что государства-ответчики, как правило, выражали свое согласие с этим мнением. Примерами подобного рода являются позиции, занятые Дании и Польшей в споре о компетенции судов Дании¹¹⁸, позиции Венгрии и Румынии в споре в связи с *Expropriation by the Romanian Government of the immovable property of Hungarian optants*¹¹⁹, позиция Швейцарии в споре по поводу *Reparation for damage suffered by Swiss citizens as a result of events during the war*¹²⁰, а также позиции Швейцарии и Франции в *Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex*¹²¹, позиция Югославии в деле *Affaire Losinger et Cie, S. A.*¹²², позиции Италии и Франции в *Phosphates in Morocco*¹²³ и, наконец, позиция, занятая Лихтенштейном в *Nottebohm Case*¹²⁴.

10) Аналогичное единообразие точек зрения проявилось и в ходе работ, предпринятых под эгидой Лиги Наций в области кодификации норм об от-

¹¹⁸ В ходе разбирательства в Постоянной палате международного правосудия представитель правительства Дании г-н Гидель заявил:

«Международное признание получил принцип, согласно которому государство не может сослаться на положения или на проблемы внутреннего законодательства, чтобы уклониться от выполнения международных обязательств, от ответственности за невыполнение своих обязательств» (P.C.I.J., Series C, No. 14—1, p. 44).

Представитель польского правительства г-н Лимбург заявил в ответ: «Мой оппонент, многоуважаемый профессор, совершенно прав: вообще государство никогда не может сослаться перед международным «органом» на неполноту своего законодательства» (*ibid.*, p. 59).

¹¹⁹ League of Nations, Official Journal, 4th year, No. 7 (July 1923), p. 729; *ibid.*, No. 8 (August 1923), pp. 886—887 and 895; *ibid.*, 9th year, No. 4 (April 1928), pp. 562—563 and 570.

¹²⁰ *ibid.*, 15th year, No. 11 (November 1934), pp. 1438, 1486 and 1494—1495. Другие стороны в упомянутом споре не оспаривали обоснованности швейцарской позиции в этом отношении.

¹²¹ P.C.I.J., Series C, No. 19, vol. I, pp. 210—211 and 344; *ibid.*, vol. III, p. 1222; *ibid.*, vol. IV, pp. 1636—1637 and 1912—1913.

¹²² P.C.I.J., Series C, No. 78, p. 181.

¹²³ P.C.I.J., Series C, No. 84, pp. 70, 455, 712, 826; and No. 85, p. 1172.

¹²⁴ *Nottebohm Case* (Liechtenstein v. Guatemala), I.C.J. Pleadings, vol. I, pp. 180—182; and vol. II, pp. 27—28.

ветственности государств, а также в ходе работ, предпринятых позднее под эгидой Организации Объединенных Наций в области кодификации норм о правах и обязанностях государств и о праве договоров. В пункте 1 документа, содержащего просьбу об информации об ответственности государств и направленного государствам Подготовительным комитетом Конференции 1930 года, проводилось различие между ответственностью, возлагаемой на государство в соответствии с международным правом, и ответственностью, которая может возлагаться на него в соответствии с его внутренним правом, и уточнялось: «В частности, согласно международному праву, государство не может уклониться от ответственности, если таковая существует, ссылаясь на положения своего внутреннего права». В своих ответах государства заявили, прямо или косвенно, о своем согласии с этим принципом¹²⁵. Во время прений на Конференции государства оказали широкую поддержку идее, изложенной в пункте 1, и в ходе дискуссии рассматривалось лишь два вопроса: целесообразность включения в Конвенцию принципа, отражающего эту мысль, и затем выбор наиболее подходящей формулировки¹²⁶. По окончании прений Третья комиссия Конференции приняла в первом чтении статью, сформулированную следующим образом: «Государство не может уклоняться от своей международной ответственности, ссылаясь на свое внутреннее право»¹²⁷.

11) Комиссия международного права Организации Объединенных Наций на своей первой сессии в 1949 году приняла проект декларации о правах и обязанностях государств. Статья 13 проекта, содержание которой было одобрено всеми членами Комиссии, гласила:

«Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства, возникающие из договоров и других источников международного права, и может ссылаться на положения своей конституции или своих законов как на оправдание невыполнения им этой обязанности»¹²⁸.

¹²⁵ League of Nations, Bases of Discussion... (op. cit.), vol. III, pp. 16 et seq.

¹²⁶ League of Nations, Acts of the Conference..., vol. IV, (op. cit.), pp. 120 et seq.

¹²⁷ Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 225 англ. текста.

¹²⁸ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/925). О прениях в Комиссии см. Ежегодник Комиссии международного права, 1949 год, стр. 105—106 англ. текста (14-е заседание, пункты 1—16); стр. 147—148 англ. текста (20-е заседание, пункты 78—80) и стр. 171 англ. текста (21-е заседание, пункты 4—8). Текст статьи, принятый Комиссией, воспроизводит без изменений по существу статью 12 проекта декларации прав и обязанностей государств, представленного Генеральной Ассамблее правительством Панамы и использованного Комиссией в качестве основы для дискуссии (документ A/285). Обоснованность принципа, изложенного в этих статьях, была подчеркнута рядом правительств в их замечаниях по поводу проекта Панамы [Подготовительное исследование по вопросу о проекте декларации прав и

12) На первой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, состоявшейся в Вене в 1968 году, делегация Пакистана предложила Пленарному комитету включить в проект конвенции формулировку, уточнявшую, что ни одна сторона, участвующая в каком-либо договоре, не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения договора. Это предложение было принято в первом чтении 55 голосами при 30 воздержавшихся, причем никто не голосовал против, и направлено в Редакционный комитет Конференции¹²⁹. Во втором чтении Пленарный комитет, без формального голосования, принял статью, представленную Редакционным комитетом¹³⁰. В 1969 году, на своей второй сессии, Конференция приняла 73 голосами против 2 при 24 воздержавшихся предложенный Пленарным комитетом текст, который впоследствии стал статьей 27 Венской конвенции по праву договоров. Он гласит:

«Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46»¹³¹.

13) Утвержденный, таким образом, с одной стороны, международной юриспруденцией и практикой государств принцип недвусмысленно подтверждается, с другой стороны, авторами, принадле-

обязанностей государств (меморандум Генерального секретаря ООН) [издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 1949.V.4], стр. 82, 86—87, и по поводу проекта Комиссии международного права (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестая сессия, Приложение, пункт 48 повестки дня, документы A/1338 и Add. 1 и A/1850) и в связи с прениями в Генеральной Ассамблее по докладу Комиссии (там же, четвертая сессия, Шестой комитет, 168—179-е и 175—183-е заседания, и там же, Пленарные заседания, 270-е заседание).

¹²⁹ Среди государств, которые в ходе дискуссии выступили особо в поддержку этого принципа, были: Чили, Соединенные Штаты Америки, Франция, Израиль, Италия, Белорусская ССР, Соединенное Королевство, Турция, СССР. Соединенные Штаты отметили, что, по их мнению, этот принцип следовало бы скорее включить в Конвенцию об ответственности государств [Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров, первая сессия, Официальные документы, Краткие отчеты о пленарных заседаниях и о заседаниях Пленарного комитета (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.68.V.7), стр. 150 и далее, 28-е заседание Пленарного комитета, пункты 49—70, и 29-е заседание].

¹³⁰ Текст был одобрен на 72-м заседании Пленарного комитета (там же, стр. 427—428 англ. текста, 72-е заседание Пленарного комитета, пункты 29—48).

¹³¹ Там же, вторая сессия, Краткие отчеты о пленарных заседаниях и о заседаниях Пленарного комитета (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.70.V.6), стр. 53—54 англ. текста, 13-е заседание, пункты 30—40. Представитель Венесуэлы заявил, что статья 27 является не чем иным, как повторением статьи 46, согласно которой «государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения». Представитель Ирана сказал, что статья 27 противоречит статье 46.

жащими к различным правовым системам¹³². Он также содержится в большинстве составленных частными лицами или частными организациями¹³³ проектов кодификации норм об ответственности государств.

14) Принцип, согласно которому деяние государства может быть квалифицировано международно-противоправным лишь по отношению к какому-либо его международно-правовому обязательству, не допускает исключений. Нельзя представлять исключением из правила, гласящего, что квалификация деяния международным правом не может быть затронута квалификацией, данной тому же деянию внутренним правом, те нормы международного права, которые требуют от государства соблюдения предписаний своего внутреннего права, например применения по отношению к иностранцам национального режима. Правда, в подобном случае, то есть после выполнения государством предписаний своего внутреннего права, не может иметься налицо международно-противоправное деяние; но даже тогда наличие международной противоправности исключается не тем, что поведение государства соответствует его внутреннему праву, а тем, что приведенное таким образом в соответствие с внутренним правом поведение представляет собой, именно вследствие этого соответствия, выполнение международного обязательства. И наоборот, если государство своим действием или бездействием нарушило предписания внутреннего права, то международно-противоправное деяние будет налицо вследствие того, что нарушение внутреннего права является в то же время и нарушением международно-правового обязательства.

15) Что касается формулировки нормы, которую следует установить, то была предложена следующая формулировка: «нельзя ссылаться на внутреннее право государства, чтобы предотвратить квалификацию деяния этого государства противоправным с точки зрения международного права».

¹³² См., помимо уже упомянутого курса сэра Джеральда Фитцмориса (см. выше, сноска 103), С. Eagleton (op. cit.), pp. 63 et seq.; A. Verdross, *Völkerrecht*, 5th ed. (Vienna, Springer, 1964), p. 114; H. W. Briggs, *The Law of Nations*, 2nd ed. (London, Stevens, 1953), pp. 62—63; E. Vitta, *La responsabilità degli Stati per fatti di organi legislativi* (Milan, Giuffrè, 1953), pp. 29 et seq.; M. Sørensen, "Principes de droit international public", *Recueil des cours...*, 1960, III (Leyden, Sijthoff, 1961), vol. 101, pp. 110—111; I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1966), pp. 32—33; L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3rd ed. (Paris, Pédone, 1967), vol. 1, pp. 177 et seq., Институт государства и права Академии наук СССР (цит. соч.), стр. 428.

¹³³ В связи с этим можно упомянуть следующие документы: статью 5 проекта кодификации, подготовленного Ассоциацией международного права Японии и Kokusaiho Gakkwai; второй абзац статьи 1 резолюции, принятой Институтом международного права на его сессии в Лозанне в 1927 году; статью 2 проекта, выработанного факультетом права Гарвардского университета в 1929 году; пункт 2 статьи 2 проекта, выработанного им в 1961 году; статью 7 проекта, подготовленного Немецким обществом международного права в 1930 году; третий абзац статьи 4 проекта, выработанного Strupp в 1927 году; и статью 4 проекта, составленного Roth в 1932 году (см. выше, сноска 14).

Достоинством такой формулировки — она содержится с небольшими видоизменениями в большинстве проектов кодификации норм об ответственности государств, в частности в статье 5 проекта, принятого в первом чтении Гаагской конференции 1930 года, а также в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров — являлось бы то, что она ясно и непосредственно выявляла бы подлинную цель нормы, а именно то, что внутреннее право не должно служить для государств лазейкой для уклонения от международной ответственности. Однако, по мнению большинства членов Комиссии, подобная формулировка слишком напоминала бы процедурное правило и была бы мало подходящей для декларации о принципе, которая должна фигурировать в главе I проекта статей. Кроме того, по мнению некоторых членов Комиссии, предложенная формулировка могла бы дать повод к неправильному ее истолкованию. В связи с этим были упомянуты случаи, когда содержание международного обязательства государства заключается в предписании, чтобы его поведение соответствовало поведению, предусмотренному внутренним правом. Было отмечено следующее: в этих случаях не было бы неправильно сказать — «можно сослаться на внутреннее право», чтобы показать, что нет налицо международно-противоправное деяние. Другие члены Комиссии подчеркнули, что даже в подобных случаях делается ссылка не на внутреннее право как таковое, а на международное право, отсылающее к внутреннему праву. Впрочем, целью статьи является принятие во внимание тех случаев, когда возникают противоречия между предписаниями внутреннего права и предписаниями международного права. Во всяком случае, Комиссия, стремясь предотвратить опасность каких бы то ни было сомнений, предпочла формулировку, которая, с одной стороны, избегает всякого сходства с процедурным правилом, как и формулировки, использованные в трех предыдущих статьях, а с другой — избегает упоминания возможности или невозможности «ссылки на внутреннее право».

16) Комиссия задала себе вопрос, следовало ли в тексте настоящей статьи предусмотреть исключительный случай деяния, которое должно быть квалифицировано как международно-противоправное, поскольку в свете международного права оно представляется таковым, хотя оно и является законным с точки зрения внутреннего права, или также случай деяния, остающегося законным в свете международного права, но совершенного в нарушение внутреннего права. В первой фразе статьи 4 учитываются оба аспекта этого принципа. Во второй — особо выделяется аспект, который, по мнению Комиссии, является наиболее важным, а именно — необходимость предотвращения того, чтобы государство пыталось пользоваться своим внутренним правом как лазейкой для уклонения от своей международной ответственности.

17) Что касается использованной терминологии, то Комиссия предпочла выражение «внутреннее

право» другим выражениям, таким как «внутреннее законодательство» или «внутренний закон». Это было сделано, во-первых, потому, что оно является сходным с выражением «международное право», использованным в той же статье; во-вторых, потому, что оно охватывает — и в этом не может быть никакого сомнения — все действующие положения внутреннего правопорядка, писанные или неписанные, конституционные или законодательные, административные постановления, судебные решения и т. д.¹³⁴. Кроме того, что касается английского текста, было решено использовать выражение “internal law”, а не “municipal law”, во-первых, потому, что это последнее выражение иногда используется в более узком смысле, и, во-вторых, потому, что Венская конвенция о праве международных договоров говорит именно о “internal law”:

ГЛАВА II

«ДЕЯНИЕ ГОСУДАРСТВА» СОГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

Комментарий

1) В статье 3 главы I настоящего проекта, касающейся общих принципов, излагаются два обязательных условия наличия международно-противоправного деяния: с одной стороны, наличие поведения, заключающегося в действии или бездействии и присваиваемого государству согласно международному праву, и, с другой стороны, нарушение международного обязательства, происшедшее в результате указанного поведения. Возможность присвоить государству данное поведение, другими словами, возможность считать поведение «деянием государства» представлена как **субъективный элемент** международно-противоправного деяния. Теперь следует определить, когда, при каких обстоятельствах и в каких условиях возможно такое присвоение, то есть определить, какие виды «поведения» международное право рассматривает как «деяние государства», для установления возможного наличия международно-противоправного деяния.

2) Операция, которая состоит в «присвоении» для указанных целей какого-либо деяния государству как субъекту международного права, явно основывается на критериях, установленных международным правом, а не на простом признании естественной причинной связи. Однако, будучи нормативной операцией, «присвоение» не связано с какой-либо юридической квалификацией присваиваемого деяния, и его следует четко

¹³⁴ Третья комиссия Конференции по кодификации 1930 года предпочла, поскольку это касалось французского текста, выражение «внутреннее право» формулировке «положения его внутреннего закона», использованной Подготовительным комитетом при составлении «Основ для обсуждения». Точно так же на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров Редакционный комитет предпочел говорить, в общем, о «внутреннем праве» (“internal law”, “derecho interno”), а не о конституции (“constitution”, “constitucion”) или законодательстве (“laws”, “leyes”).

отличать от последующей операции, состоящей в признании возможной неправомерности этого деяния. Его единственная цель — определить, когда речь идет о деянии государства, когда следует считать, что деяние совершено именно государством.

3) Поскольку государство может физически совершать деяния только через посредство действия или бездействия отдельных лиц или групп лиц, проблемы, которые ставит это существенно важное понятие «деяние государства» и которые необходимо решить в настоящей главе, имеют общий знаменатель. Все сводится к определению того, когда, согласно международному праву, именно государство должно рассматриваться как совершившее деяние: какое действие или бездействие может, в принципе, приниматься во внимание в качестве поведения государства и при каких условиях это поведение должно было иметь место, для того чтобы его можно было действительно присвоить государству как субъекту международного права. В этой связи следует прежде всего отметить, что теоретически ничто не препятствовало бы присвоению государству, согласно международному праву, поведения отдельных лиц или групп лиц, связь которых с государством может даже не иметь отношения к организации этого государства в строгом смысле слова; ничто не мешало бы, например, рассматривать как деяние государства всякое действие или бездействие, происходящее на его территории. Однако на практике отмечается, что, как общее правило, государству в международном плане приписываются деяния членов его «организации», другими словами, деяние его «органов» или его «агентов». Это — основной принцип в данном вопросе. Цель настоящей главы проекта в том и состоит, чтобы определить и дополнить этот принцип, установить его сферу действия и пределы этой сферы, а также допускаемые им исключения.

4) Таким образом, когда будет определено основное правило, предусматривающее присвоение государству деяний его органов, встанет вопрос о том, следует ли исключить из «деяний государства» деятельность некоторых категорий его органов. Встанет также вопрос о том, следует ли — помимо поведения органов, которые являются частью государственного аппарата в строгом смысле слова — присваивать государству в международном плане поведение органов других государственных институтов, помимо самого государства, или лиц, которые фактически осуществляют государственную деятельность, не будучи, собственно говоря, «органами», или органов другого субъекта международного права, предоставленных в распоряжение данного государства. Затем будет рассмотрен вопрос о том, следует ли считать «деянием государства» поведение органов или, в более общем плане, лиц, деятельность которых в принципе присваивается государству, в условиях, которые ставят под сомнение правомерность подобного присвоения. Это относится, например, к случаям, когда какой-либо орган превышает свою компетенцию или действует в про-

тиворечии с предписаниями внутреннего права, относящимися к его деятельности. В дальнейшем будет изучен вопрос о том, как рассматривать поведение частных лиц, действующих исключительно в этом качестве, и на какой основе можно рассматривать как источник ответственности поведение органов государства в связи с деяниями частных лиц. В последнюю очередь будет рассмотрен случай, касающийся поведения органов других субъектов международного права, действующих на территории государства, и, наконец, проблемы, касающиеся ретроактивного присвоения государству деяний победившего повстанческого движения.

5) Первый момент, который следует подчеркнуть в отношении проблем, рассматриваемых в настоящей главе, это — необходимость избегать чрезмерного приравнивания рассматриваемых здесь ситуаций к другим ситуациям, которые по своему существу отличаются от них, несмотря на некоторые общие аспекты. Международное право учитывает аппарат государства, его «организацию» для целей, которые значительно выходят за рамки целей присвоения государству международно-противоправного деяния. В связи с любой деятельностью государства, включая деятельность, состоящую в совершении собственно «актов», то есть в проявлении государственной воли для обеспечения правовых последствий, возникает проблема присвоения государству определенного поведения. Между тем присвоение государству проявления воли, обеспечивающего, например, его участие в каком-либо договоре, никоим образом не может отождествляться с операцией, состоящей в присвоении государству определенного поведения, чтобы считать его совершителем международно-противоправного деяния, влекущего за собой международную ответственность. Было бы неправильно придерживаться в этих двух гипотезах одних и тех же критериев и предлагать одно и то же решение, основанное на общем определении «деяния государства». В контексте ответственности государств за международно-противоправные деяния «деяние государства» имеет свою специфику и должно определяться на основе особых критериев. Поэтому заголовок настоящей главы должен пониматься с учетом объекта и сферы действия проекта статей в целом.

6) Чтобы понять существо проблемы и сформулировать соответствующие нормы, следует избегать также двойной путаницы, явившейся причиной трудностей, с которыми сталкивались ученые. Во-первых, следует проводить четкое различие между операцией, состоящей в **присвоении** государству в тех или иных целях поведения в определенных условиях его органов, тех, кто принадлежит к его «организации», и операцией, состоящей именно в **определении** этой «организации», то есть в определении индивидуальных или коллективных «органов», которые в своей совокупности образуют государственный аппарат. Затем следует проводить надлежащее различие между присвоением деяния государству, как субъекту международного права, и государству, как субъек-

екту внутригосударственного права. Если некоторые из самых известных теорий зашли в тупик, то это именно потому, что они не учитывали должным образом этого двойного различия¹³⁵.

7) «Организация» государства не означает и не может означать ничего иного, как организацию, которой государство автономно наделяет себя. Отсюда следует, что «органами» государства могут быть только органы, которые государство предусматривает как таковые в своей правовой системе и деятельность которых оно регулирует в своих собственных целях. Это регулирование, которое может произвести лишь государство, явно является предварительным условием операции, состоящей в присвоении государству поведения одного из членов его «организации». Неприсвоение государству данного деяния (действия или бездействия) наделяет совершителей этого деяния статусом государственных органов, и наоборот, именно потому, что они имеют этот статус, потому, что они вправе действовать от имени государства, и можно присвоить государству данное деяние. Другими словами, статус органа, которым надделено лицо, чье поведение рассматривается, является предпосылкой, условием, а не следствием квалификации указанного поведения как «деяния государства».

8) Эта констатация тем более обоснованна, когда данное поведение приписывается государству, рассматриваемому как субъект международного, а не внутригосударственного права. Создание и регулирование организации государства не подчинены международному правопорядку. Организация государства не создается, а предполагается международным правом¹³⁶. Другими словами, принадлежность к организации государства рассматривается международным правом лишь как предпосылка. Эта констатация вовсе не означает, что в рамках международного права в отдельных случаях не возникает необходимости толковать или применять внутригосударственное право; но это не мешает международному праву ограничиваться предположением организации, установленной государством в рамках своего внутреннего правопорядка, и рассматривать ее лишь как условие, с которым оно связывает некоторые из своих заключений¹³⁷.

¹³⁵ Подробный анализ теорий, предлагаемых ими решений и стоящих перед ними трудностей см. предварительные соображения в главе II третьего доклада Специального докладчика (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/246 и Add. 1—3, стр. 233 англ. текста).

¹³⁶ См., например, M. Marinoni, *La responsabilita degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale* (Rome, Athenaeum, 1913), pp. 117—118; R. Ago "Le delit international", *Recueil des cours...* (loc. cit.), pp. 464—465; G. Sperduti, *Lezioni di diritto internazionale* (Milan, Giuffri, 1958), pp. 109; J.-P. Quéneudes (op. cit.), pp. 29—30.

¹³⁷ Не следует впадать в ошибку в результате применения термина «отсылка», который зачастую используется для описания этого явления. Структуры государства не «заимствуются» международным правопорядком и не приобретают в нем характера юридических структур, даже если международное право и учитывает их в своих собственных целях.

9) Из этих констатаций следуют три основных вывода. Первый из них касается значения, которое следует придавать утверждению, что в международном праве государству, являющемуся субъектом этого права, в первую очередь приписывается поведение его собственных «органов», чтобы в соответствующих случаях установить его ответственность. Это утверждение означает лишь то, что международное право считает в принципе «деянием государства» и присваивает государству поведение тех, кто имеет статус «органов» во внутреннем правопорядке и лишь в этом правопорядке¹³⁸. Оно вовсе не означает, что этот статус становится «международным» в силу такого присвоения.

10) Второй вывод состоит в том, что международное право свободно учитывать или не учитывать положение, существующее в рамках внутреннего правопорядка. Присвоение деяния государству в плане международного права совершенно не зависит от присвоения в плане внутригосударственного права¹³⁹. Квалификация в международном плане некоторых деяний как «деяний государства» может основываться на критериях, одновременно и более широких и более узких, чем критерии соответствующей квалификации во внутригосударственном плане. Так, например, в международной практике деяниями государства, как субъекта международного права, считается поведение органов других государственных институтов, помимо государства, или поведение органов государства, превышающих свою компетенцию. Однако независимость международного права в области присвоения какого-либо деяния государству вовсе не означает, что международное право намерено вводить в государственный аппарат «органы», которых само государство не предусмотрело как таковых в своей правовой системе.

11) Третий и последний вывод автоматически вытекает из признанной за международным правом свободы определения условий, при которых данное поведение рассматривается как «деяние государства» в международном плане. Это определение должно основываться исключительно на изучении **реальных фактов жизни международно-го сообщества**, независимо как от ситуаций, при-

¹³⁸ В этом плане положение не меняется даже в тех исключительных случаях, когда международное право ограничивает право государства создавать свою собственную организацию. В подобных случаях международная ограничительная норма сама по себе вовсе не создает ни всего государственного аппарата, ни части этого аппарата. Она лишь возлагает на государство обязательство, которое оно, со своей стороны, будет соблюдать, наделив себя той, а не иной организацией. Органы, созданные во исполнение подобного международного обязательства, также не являются международно-правовыми органами.

¹³⁹ Различие между обоими видами присвоения и их независимость друг от друга подчеркивались многими авторами. См., например, J. G. Starke, *loc. cit.*, p. 110; A. Ross, *op. cit.*, p. 251; T. Meron "International Responsibility of States for Unauthorized Acts of their Officials", *The British Year Book of International Law*, 1957, vol. 33. (London, 1958); P. Reuter, *La responsabilité internationale (op. cit.)*, p. 87; C. F. Amerasinghe, "Imputability in the law of State Responsibility for Injuries to Aliens", *Revue égyptienne de droit international (Cairo, 1966)*, vol. 22, pp. 96 and 104.

нятых во внутригосударственном плане, так и от теоретических проблем, которые привлекли внимание столь многих юристов.

12) Таким образом, Комиссия поставила перед собой задачу определить виды поведения, которые международное право действительно приписывает государству, основываясь главным образом на данных практики государств и международной судебной практике. Придерживаясь главным образом именно этого метода, Комиссия сформулирует положения главы II настоящего проекта. Решения, предлагаемые практикой государств и судебной практикой, будут дополнены, если необходимо, элементами прогрессивного развития международного права. Как отмечалось во введении к этой главе¹⁴⁰, Комиссия на двадцать пятой сессии смогла рассмотреть и принять только первые две статьи главы II, а именно статьи 5 и 6 проекта. Она намерена закончить принятие статей, содержащихся в настоящей главе, после изучения соответствующих предложений Специального докладчика, приведенных в его третьем и четвертом докладах.

Статья 5. Присвоение государству поведения его органов

Для целей настоящих статей поведение любого органа государства, имеющего такой статус согласно внутреннему праву этого государства, рассматривается с точки зрения международного права и при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового, как деяние такого государства.

Комментарий

1) Наблюдение за реальной международной жизнью позволяет прежде всего констатировать, что поведение «органов» государства, иными словами всех отдельных лиц или групп лиц, имеющих статус органов государства в соответствии с его внутренним правом, рассматривается, по меньшей мере в общем, как «деяние государства», то есть оно присваивается государству в соответствии с международным правом в целях возможной квалификации этих деяний как международно-противоправных. В статье 5 излагается норма, которая вытекает из данной констатации.

2) Речь явно идет об основной норме, являющейся отправной точкой, которая не содержит в себе ничего абсолютного и прежде всего ничего исключительного. Она не должна автоматически приводить к чрезмерным выводам. Из нее нельзя делать вывода априори о том, что любое поведение «органов» государства должно рассматриваться автоматически как «деяние государства» в соответствии с международным правом. И, что важнее всего, нельзя сказать, что присвоив государству, как субъекту международного права, деяния его собственных «органов», являющихся

¹⁴⁰ См. выше, пункт 35.

таковыми в соответствии с его внутренним порядком, мы закончили перечень тех деяний, которые могут повлечь за собой международную ответственность. Тот же анализ реальной обстановки может затем доказать, что некоторые деяния других лиц или групп лиц, не имеющих статуса «органов» государства, могут также присваиваться государству в силу международного права и быть, таким образом, источником возлагаемой на него ответственности.

3) Принцип, согласно которому государство отвечает за правонарушения, совершенные его собственными органами, уже давно и бесспорно признается международными судебными органами. Чаще всего действие этого принципа просто предполагается или считается само собой разумеющимся. Однако, наряду с многочисленными случаями, когда этот принцип подтверждался неявно, имеются также другие случаи, когда он провозглашался четко и явно. Например, в связи с *Moses case*, решение по которому было вынесено 14 апреля 1871 года Смешанной Американско-мексиканской комиссией по рассмотрению взаимных претензий, учрежденной Конвенцией от 4 июля 1868 года, суперарбитр Либер заявил: «Должностное лицо или уполномоченное лицо представляет собой pro tanto свое правительство, которое с международной точки зрения является совокупностью всех должностных и уполномоченных лиц»¹⁴¹. Еще более четким является утверждение, которое содержится в семи арбитражных решениях, вынесенных по делу о **Претензиях итальянских подданных, предъявленных Перу** в связи с ущербом, нанесенным им во время гражданской войны в Перу в 1894—1895 годах, которое было рассмотрено в Лиме 30 сентября 1901 года. В каждом из этих решений повторяется, что «...в соответствии с общепризнанным принципом международного права государство несет ответственность за международно-правовые нарушения, совершенные его агентами»¹⁴². Принцип присвоения государству, с целью возложения на него международной ответственности, деяний его «органов», «руководителей» и «агентов» затем находит свое подтверждение в нескольких других арбитражных решениях¹⁴³.

¹⁴¹ J. B. Moore, *History and Digest of International Arbitrations to which the United States has been a Party* (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1898), vol. III, p. 3129.

¹⁴² См. United Nations, *Reports of International Arbitral Awards* (op. cit.), vol. XV, p. 399 (Chiessa claim); p. 401 (Sessarego claim); p. 407 (Vercelli claim); p. 408 (Queirolo claim); p. 411 (Miglia claim).

¹⁴³ Например, в решении, вынесенном 8 мая 1902 года Арбитражным судом, учрежденным в соответствии с Протоколом от 19 декабря 1901 года, заключенным Соединенными Штатами и Сальвадором по делу *Salvador Commercial Company* (ibid., p. 477); в решении (без указания даты) Итало-венесуэльской комиссии, созданной в соответствии с Протоколами от 13 февраля и от 7 мая 1903 года по делу *Sambaggio* (ibid., vol. X, (United Nations publication, Sales No. 60.V.4), p. 512); в решении (без указания даты) Нидерландско-венесуэльской арбитражной комиссии, созданной в соответствии с протоколом от 28 февраля 1903 года по делу *J. N. Henriquez* (ibid., pp. 714—715); в решении, вынесенном 9 мая 1934 года арбитром Алготом

4) Что касается практики государств, то, помимо позиции государств в некоторых конкретных спорах, необходимо отметить ответы, данные правительствами на пункты III, IV и V просьбы о предоставлении информации, которую Подготовительный комитет Конференции 1930 года им направил¹⁴⁴. Прямо или косвенно в этих ответах единогласно подтверждается убеждение юристов в том, что действие или бездействие органов государства, приводящее к невыполнению международного обязательства, должно присваиваться государству и квалифицироваться как международно-противоправное деяние этого государства. Все представленные в Третьем комитете Конференции страны в первом чтении единогласно одобрили статью I, в тексте которой предусматривается международная ответственность государства как последствие «любого нарушения международных обязательств государства в результате действий его органов»¹⁴⁵.

5) Во всех проектах кодификации норм о международной ответственности, подготовленных публичными учреждениями или научными ассоциациями, в свою очередь, излагается в аналогичных выражениях принцип присвоения государству поведения его органов в целях установления международной ответственности¹⁴⁶. В проектах кодификации, подготовленных отдельными учеными, также содержатся составленные в аналогичных выражениях положения¹⁴⁷.

Barre по *Finnish Shipowners Case* (Great Britain v. Finland) (ibid., vol. III, (United Nations publication, Sales No. 1949.V.2), p. 1501).

¹⁴⁴ League of Nations, *Bases of Discussion*, vol. III (op. cit.), pp. 25 et seq., pp. 41 et seq.; pp. 52 et seq., und Supplement to volume III (op. cit.), pp. 2—3, pp. 6 et seq. Три указанных вопроса в просьбе о предоставлении информации касались, соответственно, действий органов законодательной, судебной и исполнительной власти.

¹⁴⁵ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 226 англ. текста.

¹⁴⁶ См., например, статью I проекта, подготовленного в 1926 году Японской ассоциацией международного права и *Kokusaiho Gakkwai*; статью I резолюции, принятой в 1927 году Институтом международного права; статью VII а и б проекта, подготовленного в 1929 году юридическим факультетом Гарвардского университета; статью 15 проекта, составленного в 1961 году тем же юридическим факультетом Гарвардского университета; статью I проекта, выработанного в 1930 году *Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht*; статью V «Принципов международного права, регулирующих, по мнению стран Латинской Америки, ответственность государств», подготовленных в 1962 году Межамериканским юридическим комитетом; статьи II, III и IV «Принципов международного права, регулирующих, по мнению Соединенных Штатов Америки, ответственность государств», подготовленных в 1965 году Межамериканским юридическим комитетом; пункт 169 «Свода права», подготовленного Американским институтом международного права (см. выше, сноска 14).

¹⁴⁷ Здесь можно напомнить статью I проекта, подготовленного в 1927 году Струппом, и статью I проекта, разработанного Ротом в 1932 году. См. также № 11 «Основ для дискуссии», составленных в 1956 году г-ном Гарсиа Амадором, Специальным докладчиком Комиссии международного права, а также главу II его предварительного проекта 1957 года и статью 12 его пересмотренного предварительного проекта 1961 года (см. выше, сноска 14).

6) Наконец, присвоение государству поведения его органов в целях установления его международной ответственности допускается доктриной, которая в данной области принята фактически единогласно¹⁴⁸. В этом отношении международники единодушны, несмотря, само собой разумеется, на их расхождения в дальнейшем по вопросу о том, все ли случаи действия или бездействия «органов» государства — и только их — могут или не могут присваиваться государству как «деяния государства».

7) Однако в этом отношении необходимо всегда помнить об одном основополагающем различии. Доля правды, содержащаяся в идее отождествления органа с государством, не должна заслонять от нас того, что в конце концов органы государства состоят из людей, которые всегда сохраняют возможность действовать по своему усмотрению. Поэтому в отношении каждой конкретной ситуации необходимо проверить, действовали ли они в качестве органов государства, под покровом этого качества, или же просто в качестве частных лиц. Трудности практического порядка, с которыми иногда может быть связана эта проверка, отнюдь не умаляют четкости различия принципов.

8) Этот вывод, из которого вытекает, что, в принципе, исключается присвоение государству тех деяний (действия или бездействия) — как фактов, могущих повлечь за собой ответственность, — которые совершены отдельными лицами, составляющими «органы» государства в чисто личном качестве, единодушно признается международной практикой и практикой международных судебных органов. Поэтому представляется достаточным напомнить здесь лишь о некоторых делах, в рамках которых было выражено это признание. Например, правительства заняли совершенно четкую позицию по этому вопросу в связи с Конференцией по кодификации 1930 года. Подпункт 2 d пункта V просьбы о предоставлении информации, направленной Подготовительным комитетом Конференции, касался вопроса о том, должно ли государство нести ответственность за «действия или

бездействие должностных лиц, когда эти действия или бездействие не имеют никакого отношения к их официальным функциям». Все правительства, ответившие на этот вопрос, исключали ответственность государства в таком случае¹⁴⁹. Этот критерий был затем принят представителями государств на Конференции и был косвенно включен в текст статьи VIII проекта, принятого в первом чтении Третьим комитетом Конференции¹⁵⁰.

9) Эта же идея была неоднократно четко выражена в международных арбитражных решениях и решениях международных и внутренних комиссий по рассмотрению взаимных претензий. Одним из наиболее часто цитируемых решений является решение по делу *Bensley*, вынесенное 20 февраля 1850 года Комиссией, созданной законодательным актом Конгресса Соединенных Штатов Америки от 3 марта 1849 года. Отклонение требования о возмещении ущерба, требования, предъявленного в результате задержания молодого американца в доме мексиканского губернатора, было мотивировано следующим образом: «Задержание юноши представляется беспричинным правонарушением со стороны губернатора, отнюдь не носившим характера официальной меры и не имевшим ничего общего с его официальными обязанностями»¹⁵¹. Франко-мексиканская комиссия по рассмотрению взаимных претензий, созданная в соответствии с соглашением от 25 сентября 1924 года, в своем решении от 7 июня 1929 года по делу *Saige* заявила, что государство не несет ответственности «только тогда, когда деяние не было связано с осуществлением официальных функций и являлось в действительности лишь деянием частного лица»¹⁵². Хотя во многих других случаях мы не находим столь явных утверждений, используемый критерий вытекает из них косвенно. Это можно сказать, например, о делах *Putnam*¹⁵³ и *Morton*¹⁵⁴, рассмотренных Генеральной американо-мексиканской комиссией по рассмотрению взаимных претензий, учрежденной в соответствии с Конвенцией от 8 сентября 1923 года. Как правило, в различных проектах кодификации, составленных как публичными учреждениями, так и отдельными авторами, излагается принцип присвоения государству в качестве субъекта международного права деяний его органов, причем поведение, носящее чисто частный характер, не присваивается государству. В некоторых из этих проектов это исключение даже отразилось в от-

¹⁴⁸ Например, E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* (New York, The Banks Law Publishing Co., 1928), p. 189; K. Strupp, *Das völkerrechtliche Delikt* (loc. cit.), pp. 35 et seq.; A. Decencière—Ferrandière, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages subis par les étrangers*, (Paris, Rousseau, 1925), pp. 64 et seq.; C. Eagleton, *Responsibility of States...* (op. cit.), p. 44; H. Kelsen, "Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht", *Zeitschrift für öffentliches Recht* (Vienna), vol. XII, fasc. X, October 1932, pp. 504 et seq. (однако, что касается этого автора, необходимо оговорить особые аспекты его концепции); J. G. Starke, loc. cit., p. 106; L. Oppenheim, op. cit., pp. 340 et seq.; B. Gheng, op. cit., p. 192; H. Accioly, "Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence", *Recueil des cours...*, 1959—I, vol. 96 (Leyden, Sijthoff, 1960), p. 371; A. Ulloa, *Derecho internacional publico*, 4th ed. (Madrid, Ediciones Iberoamericanas, 1957, vol. II, p. 256); I. von Munch, op. cit., p. 170; C. F. Amerasinghe, "Imputability...", (loc. cit.), p. 95; Д. В. Левин, «Ответственность государств...» (цит. соч.), стр. 69 и далее; E. Jiménez de Aréchaga, op. cit., p. 544; Институт государства и права Академии наук СССР (цит. соч.), стр. 426; В. М. Елынышев, «Проблема вменения...», Правоведение (цит. соч.), стр. 87.

¹⁴⁹ League of Nations, *Bases of Discussion...*, vol. III, (op. cit.), pp. 82 et seq., and Supplement to volume III (op. cit.), pp. 3, 17.

¹⁵⁰ Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 226.

¹⁵¹ См. J. V. Moore, *History and Digest...* (op. cit.), vol. III, p. 3018. См. также решение по делу *Castelain*, вынесенное Смешанной американо-французской комиссией, созданной в соответствии с Конвенцией от 15 января 1880 года (ibid., pp. 2999—3000).

¹⁵² United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V (United Nations publication, Sales No. 1952. V. 3), p. 53.

¹⁵³ Ibid., vol. IV (United Nations publication, Sales No. 1951. V. 1), pp. 151 et seq.

¹⁵⁴ Ibid., pp. 428 et seq.

дельном положении¹⁵⁵. Что касается теоретических работ, то необходимость в таком исключении упоминается почти всеми авторами и даже особо подчеркивается некоторыми из них¹⁵⁶.

10) Все аспекты вопроса, который возникает в связи с деяниями (действиями или бездействием), совершенными в частном качестве лицами, которые в то же время имеют статус «органов» государства, будут рассмотрены в более общих рамках анализа поведения частных лиц, который будет проведен в пределах настоящей главы проекта. Тогда необходимо будет изучить вопрос о том, может ли поведение в чисто частном качестве быть присвоено, при известных обстоятельствах, государству в контексте настоящего проекта статей о международной ответственности государств. На настоящей — первоначальной — стадии необходимо лишь обеспечить, чтобы указанное разграничение было выявлено со всей необходимой четкостью. Тем не менее уже сейчас необходимо уточнить, что не следует смешивать случай поведения в чисто частном качестве с совершенно отличным случаем поведения органа, действующего в качестве такового, но превысившего свою компетенцию или, если говорить в более общих выражениях, нарушившего инструкции, касающиеся его деятельности. В этом последнем случае, который также будет рассмотрен в данной главе, орган действует все-таки от имени государства. Что касается практики международных арбитражных судов, данное различие было подчеркнуто в решении по делу *Mallén*, вынесенном 27 апреля 1927 года Генеральной комиссией Соединенные Штаты — Мексика по рассмотрению взаимных претензий. Два различных события были последовательно приняты во внимание в решении по этому делу: во-первых, действие должностного лица, действовавшего в частном качестве, и во-вторых, другое действие того же лица, действовавшего в официальном качестве, хотя это лицо и превысило свои полномочия¹⁵⁷. В других делах проведение этого различия было не столь легким, и только после глубокого анализа обстоятельств деяния суды смогли высказаться по поводу характера действия¹⁵⁸. Однако важно отме-

тить то, что сам принцип проведения различия никогда не оспаривался.

11) С учетом вышеизложенных соображений в статье 5 предусматривается, что «для целей настоящих статей поведение любого органа государства, имеющего такой статус согласно внутреннему праву этого государства, рассматривается с точки зрения международного права и при условии, что в данном случае указанный орган действовал в качестве такового, как деяние государства». Принимая эту формулировку, Комиссия намеревалась оставить открытой возможность последующего определения других норм, которые явятся результатом дополнительных констатаций и будут объектом других статей главы II проекта и посредством которых будет расширено или, может быть, ограничено применение изложенной в этой статье нормы. Ограничение, предусмотренное в начале этого положения («Для целей настоящих статей»), уточняет, что статья 5 касается присвоения государству поведения его органов не в общем, а лишь в контексте ответственности государств за международно-противоправные деяния.

12) Выражению «поведение любого органа государства, имеющего такой статус...» было отдано предпочтение перед иными выражениями, такими как, например, «поведение лица или группы лиц, которые... обладают качеством органов государства», чтобы избежать необходимости решения теоретических проблем, касающихся определения самого характера органа. Комиссия не сочла необходимым добавить слова «действие или бездействие» после термина «поведение», учитывая, что поведение уже определено как действие или бездействие в подпункте а статьи 3 проекта. С целью подчеркнуть, что данный орган уже должен был иметь этот статус в момент осуществления поведения, о котором идет речь, было использовано прошедшее время глагола в последней части фразы («действовал в качестве такового»).

13) Наконец, с оговоркой на различные значения, которые термин «орган» может иметь, в частности, в рамках внутреннего права различных правовых систем, было решено использовать в формулировке статьи лишь термин «орган», а не двойной термин «орган и агент». Термин «агент», по-видимому, означает, особенно по-английски, скорее лицо, действующее за счет государства, чем лицо, имеющее действительно статус органа государства. Действие или бездействие лиц такого рода будет рассмотрено в другой статье настоящей главы.

жами или разрушениями, совершенными солдатами, не находившимися под командованием офицеров. В деле *Earnshaw and others (The Zafiro Case)*, решение по которому было вынесено 30 ноября 1925 года Англо-американским арбитражным судом [ibid., vol. VI (United Nations publication, Sales No. 1955, V. 3)], pp. 163 et seq.], действия таких солдат рассматривались как частные поступки. В других случаях судебная практика является менее определенной. См. по этому вопросу A. V. Freeman, "Responsibility of States for Unlawful Acts of their Armed Forces", *Recueil des cours...*, 1955—II, vol. 88 (Leyden, Sijthoff, 1956), pp. 325 et seq.

¹⁵⁵ Это сделано в проекте *Kokusaiho Gakkwai* (статья 2, пункт 2) и в проекте *Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht* (статья 1, пункт 4, вторая фраза) (см. сноску 14).

¹⁵⁶ См., например, C. Eagleton, *Responsibility of States...* (op. cit.), p. 58—59; B. Cheng, op. cit., p. 197 et seq.; F. V. Garcia Amador, *Second report on State responsibility (Yearbook of the International Law Commission, 1957, vol. II, pp. 109—110, document A/CN.4/106)*; G. Schwarzenberger, *International Law* (op. cit.), pp. 615 et seq.; D. P. O'Connell, *International Law* (London, Stevens, 1965) vol. II, p. 1045; J.—P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'Etat...* (op. cit.), pp. 82 et seq.

¹⁵⁷ *United Nations, Recueil des sentences arbitrales, vol. IV*, (op. cit.), pp. 173 et seq.

¹⁵⁸ Например, в деле *Corrie*, решение по которому было вынесено 5 марта 1929 года Генеральной комиссией Соединенные Штаты — Мексика по рассмотрению взаимных претензий, и в деле *Gordon*, решение по которому было вынесено 8 октября 1930 года той же Комиссией (ibid., pp. 416—417 and pp. 586 et seq.). Проведение упомянутого различия иногда вызывало трудности, связанные с грабе-

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.

Комментарий

1) Уже было отмечено, что провозглашенная в статье 5 норма, касающаяся присвоения государству поведения его органов, является лишь первоначальной нормой, которую следует дополнить другими нормами. Задача настоящей статьи состоит в уточнении того, что положение органа государства в рамках организации данного государства не принимается во внимание при присвоении поведения этого органа государству, то есть при квалификации данного поведения как «деяния государства» согласно нормам международного права. Другими словами, статья 6 должна подчеркнуть значение выражения «любого органа государства», примененного в статье 5.

2) По мнению Комиссии, следует изучить три различных пункта, поскольку это касается вопроса, поставленного этой статьей. Во-первых, следует задать себе вопрос, может ли поведение одних лишь органов государства, ответственных за «внешние» сношения, являться международно-противоправным деянием государства согласно нормам международного права или же, напротив, поведение органов, выполнявших «внутренние» функции, также может приниматься во внимание в этой связи. Во-вторых, следует выяснить, может ли быть причиной международно-противоправного деяния поведение только «правительственных» или «исполнительных» органов государства, или же, напротив, не следует проводить никакого различия в этом отношении между действием или бездействием этих органов и действием или бездействием каких бы то ни было учредительных, законодательных, судебных или других органов. В-третьих, следует задать вопрос, необходимо или нет проведение различия в вышеуказанных целях между поведением «вышестоящих» органов и поведением «нижестоящих» органов.

3) Что касается первого пункта, то теория, согласно которой только действие или бездействие органов, которым поручено осуществление внешних сношений государства, может являться международно-противоправным деянием этого государства, есть теория устаревшая и отжившая. Согласно этой концепции, государство было бы ответственно, в международном плане, за поведение своих внутренних органов — например, служащих государственной администрации или судей — лишь «косвенно», как за действия частных лиц; государство было бы ответственно лишь в

том случае, если бы один из его органов, которым поручено осуществление внешних сношений, одобрил бы действие или бездействие органа, осуществляющего внутренние функции. Такая позиция являлась результатом явного смешения двух понятий: с одной стороны, принятия во внимание того или иного поведения как международно-противоправного деяния государства, а с другой — присвоения государству волеизъявления, которое может явиться правовым актом, действительным в международном плане, или же может установить участие в таком акте. Международная судебная и государственная практика показывает, что такая точка зрения является необоснованной. Авторы уже издавна если и упоминают ее, то лишь для того, чтобы ее отвергнуть¹⁵⁹.

4) Второй пункт, на первый взгляд, может показаться несколько более сложным. Часто изучение возможных международно-противоправных деяний тех или иных органов проводилось отдельно в отношении той или иной крупной классической отрасли организации государства: законодательной (и учредительной) власти¹⁶⁰, исполнительной власти¹⁶¹ и судебной власти¹⁶². Такой метод, по-

¹⁵⁹ См. Ch. de Vischer, "La responsabilité des Etats", *Bibliotheca Visseriana* (op. cit.), p. 94; P. Reuter, "La responsabilité internationale" (loc. cit.), pp. 86—87; I. von Münch, op. cit., p. 170; J.-P. Quéneudec, op. cit., pp. 41 et seq.

¹⁶⁰ Различные авторы посвятили монографии или статьи вопросу международной ответственности государства в связи с действиями его законодательных органов. Например, O. Hoijer, "La responsabilité internationale des Etats en matière d'actes législatifs", *Revue de droit international*, 1929 (Paris), 3rd year, t. IV, 1929, pp. 577 et seq.; M. Sibert, "Contribution à l'étude des réparations pour les dommages causés aux étrangers en conséquence d'une législation contraire au droit des gens", *Revue générale de droit international public* (Paris), 3rd series, t. XV, vol. I, 1941—1945, pp. 5 et seq.; A. S. Bilge, *La responsabilité internationale des Etats et son application en matière d'actes législatifs* (Istanbul, Tsitouris, 1950); E. Vitta, *Responsabilità...* (loc. cit.). Некоторые общие труды также содержат конкретный и подробный анализ действия или бездействия органов различных «властей», и прежде всего законодательных органов.

¹⁶¹ Вопросы, касающиеся ответственности государства за действия его административных органов, подробно рассматриваются такими авторами, как K. Strupp, "Das völkerrechtliche Delikt" (loc. cit.), pp. 85 et seq.; K. Furgler..., op. cit., pp. 28 et seq.; I. von Münch, "Das völkerrechtliche Delikt" (op. cit.), pp. 195 et seq. Что касается особого вопроса об ответственности государств за действия вооруженных сил, см. A. V. Freeman, "Responsibility of States..." (loc. cit.), pp. 267 et seq.

¹⁶² По вопросу о международной ответственности государств за действие или бездействие их судебных органов, см. O. Hoijer, "Responsabilité internationale des Etats en matière d'actes judiciaires", *Revue de droit international* (Paris), 4th year, t. V, 1930, pp. 115 et seq.; 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); G. Pau, "Responsabilità internazionale dello Stato per atti di giurisdizione", *Economico e politiche dell'Università di Cagliari, Studi economico-giuridici*, vol. XXXIII (1949—1950) (Rome, Pinarò, 1950), pp. 197 et seq. Имеется также обширная юридическая литература об особом понятии отказа в правосудии. В этой связи особого внимания заслуживают такие авторы, как O. Rabasa, *Responsabilidad internacional del Estado con referencia especial a la responsabilidad por denegacion de justicia* (Mexico, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933) и A. V. Freeman, *International Responsibility of States for Denial of Justice* (op. cit.).

зволить углубленно рассмотреть некоторые вопросы, несомненно, лежит также в основе тех трудностей, которые не имеют действительного отношения к рассматриваемому здесь предмету, ибо большинство этих вопросов выходит за пределы тех проблем, которые встают в рамках главы II настоящего проекта. Часто эти вопросы сводятся к выявлению того, является или нет поведение данного органа объективно невыполнением международного обязательства, а не того, следует ли данное поведение присваивать государству, как субъекту международного права, или нет. Иногда эти вопросы выходят даже за пределы проблематики противоправности и ответственности. К тому же Комиссия отметила, что разделение властей на практике совсем не является таким четким, как это может показаться в ходе теоретического анализа, и особенно, что оно по-разному рассматривается в рамках различных правовых и политических систем.

5) В течение уже почти целого столетия не приходится встречаться ни с одним международным судебным или арбитражным решением, в котором бы провозглашался или хотя бы подразумевался принцип свободы государства от ответственности за действия, совершенные его законодательными или судебными органами. И наоборот, во многих решениях определенно подтверждался противоположный принцип, который также подразумевался в целом ряде других решений. Так, в решении от 8 мая 1902 года по делу *Salvador Commercial Company* Американско-сальвадорский арбитражный суд, учрежденный в соответствии с Протоколом от 19 декабря 1901 года, поддержал точку зрения, согласно которой «государство несет ответственность за действия своих руководителей, независимо от того, принадлежат они к законодательной, исполнительной или судебной власти государства, постольку, поскольку эти действия совершаются ими в их официальном качестве»¹⁶³. Постоянная палата международного правосудия в своем постановлении № 7 от 25 мая 1926 года по *Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (Merits)* провозгласила принцип, согласно которому «С точки зрения международного права и палаты, являющейся его органом, национальные законы являются волеизъявлениями и видом «деятельности государств» точно так же, как судебные решения или административные меры»¹⁶⁴. Недавно Франко-итальянская согласительная комиссия, созданная в соответствии с положениями статьи 83 Мирного договора от 10 февраля 1947 года, в своем решении от 7 декабря 1955 года по спору, касающемуся толкования статьи 79 Мирного договора, постановила следующее: «Хотя в некоторых ар-

битражных решениях XIX века выражалось мнение, согласно которому независимость судов, ответственная обычно признаваемому принципу разделения властей..., исключает международную ответственность государства за противоправные действия судебной власти, в настоящее время, по видимому, эта теория повсеместно и обоснованно отвергается международной теорией и практикой международных судов...»¹⁶⁵. В целом ряде международных судебных решений считается признанной возможность присвоения государству действий, совершенных его законодательными¹⁶⁶ или судебными органами¹⁶⁷.

6) Что касается практики государств, то Комиссия, с одной стороны, отмечает, что тезис о невозможности ссылаться на международную ответственность за действия законодательных или судебных органов не выдвигался, по крайней мере в течение последних десятилетий. С другой стороны, Комиссия отмечает, что прямое или косвенное признание такой возможности проявлялось неоднократно¹⁶⁸. Страны, которые были сторонами в спорах либо как истцы, либо как ответчики, всегда прямо или косвенно признавали, что можно присвоить государству как международно-противоправное деяние, связанное с пове-

¹⁶⁵ United Nations, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (United Nations publication, Sales No. 64.V.3), p. 438.

¹⁶⁶ В этой связи см., например, решения или консультативные заключения Постоянной палаты международного правосудия [P.C.I.J., *Colons d'origine allemande en Pologne* (Series B, No. 6, 1923, particular pp. 35 et seq.); *Traitement des nationaux polonais à Dantzig* (idem., Series A/B, No. 44, 1932, particular pp. 24—25); *Phosphates du Maroc* (idem., Series A/B, No. 74, 1938, particular pp. 25—26)] или консультативные заключения Международного Суда по делам *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc* (I.C.J. *Recueil* 1952, pp. 176 et seq.), *l'Or monétaire pris à Rome en 1943* (ibid., 1954, pp. 19 et seq. and particular p. 32), *Application de la Convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs* (ibid., 1958, pp. 55 et seq.).

¹⁶⁷ В этой связи см., например, решения или консультативные заключения Постоянной палаты международного правосудия по делам *Affaire du "Lotus"* (P.C.I.J., Series A, No. 10, 1927, p. 24), *Compétence des Tribunaux de Dantzig* (idem., Series B, No. 15, 1928, p. 24), *Affaire des phosphates du Maroc* (idem., Series A/B, No. 74, 1938, particular p. 28); и решение Международного Суда по делу *Ambatielos* (I.C.J. *Reports* 1953, pp. 10 et seq., and particular pp. 21 et seq.). Можно упомянуть также о решениях Англо-испанского арбитражного трибунала (1925) по делу *Biens britanniques au Maroc espagnol* [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (op. cit.), p. 615 et seq., and particular p. 646].

¹⁶⁸ В качестве примера в отношении действий законодательных органов можно сослаться на позицию, изложенную в ноте от 28 февраля 1913 года, адресованной послом Великобритании в Вашингтоне государственному секретарю Соединенных Штатов [A. D. Mc. Nair, *The Law of Treaties* (Oxford, Clarendon Press, 1961), p. 548], и в записке юридического отдела французского министерства иностранных дел от 23 января 1937 года [A. Ch. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international* (Paris, C. N. R. S., 1965), vol. III, p. 526]. Что касается действий судебных органов, то можно сослаться на доклад, который был представлен 26 февраля 1887 года государственным секретарем Баяйром президенту Соединенных Штатов Америки [J. B. Moore, *A Digest of International Law*, vol. VI. (Washington, U. S. Government Printing Office, 1906), p. 667].

¹⁶³ United Nations, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XV, (op. cit.), p. 477.

¹⁶⁴ C.P.J.I., Série A, No. 7, p. 19. См. также решение от 23 июля 1927 года по делу *Chattin*, вынесенному Смешанной американско-мексиканской комиссией по рассмотрению взаимных претензий, созданной в соответствии с положениями Конвенции от 8 сентября 1923 года (United Nations, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (op. cit.) p. 286).

дением законодательных или судебных органов, так и международно-противоправное деяние, связанное с поведением исполнительных или административных органов¹⁶⁹. Наиболее четкое выражение убеждения государств в этой области можно найти во мнениях, высказанных государствами по случаю созыва Конференции по кодификации международного права 1930 года. В просьбе о предоставлении информации, направленной правительствам Подготовительным комитетом, содержались вопросы, касающиеся «действий законодательного органа» (пункт III), «действий, связанных с судебными функциями» (пункт IV) и «действий исполнительного органа» (пункт V). В своих ответах правительства ответили утвердительно на каждый из поставленных вопросов по трем вышеуказанным пунктам¹⁷⁰. Столь же совпадающие точки зрения были впоследствии выражены делегатами, которые приняли участие в прениях в Третьем комитете Конференции 1930 года¹⁷¹. По окончании прений, в трех из десяти статей, принятых Комитетом в первом чтении, установлена ответственность государства за несовместимые с его международными обязательствами действия или бездействие его законодательных (статья VI), исполнительных (статья VII) и судебных (статья IX) органов¹⁷².

7) Что касается теории международного права, то, независимо от принятых различными авторами методов рассмотрения вопроса и иногда связанных с этими методами осложнений, все авторы признают возможность рассматривать как «деяние государства» — в целях его возможной квалификации как международно-противоправного деяния — поведение всех органов государства, какова бы ни была отрасль государственной власти, к которой они принадлежат¹⁷³. Проекты кодификации как официальные, так и неофициальные придерживаются тех же основных принципов. Они отличаются друг от друга лишь редакцией предложенных формулировок.

8) Поэтому, по мнению Комиссии, нет никакой

¹⁶⁹ См., например, речь в защиту Польши г-на де Вишера в связи с запросом консультативного заключения Постоянной палаты международного правосудия по Treatment of Polish nationals and other persons of Polish origin or speech in the Danzig territory (P.C.I.J., Series C, No. 56, p. 246).

¹⁷⁰ League of Nations, Bases of Discussion..., vol. III, (op. cit.), pp. 25 et seq., 41 et seq. and 52 et seq.; and Supplement to volume III (op. cit.), pp. 2—3 and 6 et seq.

¹⁷¹ League of Nations, Acts of the Conference... (op. cit.), vol. IV, pp. 32 et seq., 59 et seq., 103 et seq., 152 et seq.

¹⁷² См. Ежегодник Комиссии международного права, 1956 год, том II, документ A/CN.4/96, приложение 3, стр. 225 и 226 англ. текста.

¹⁷³ В дополнение к авторам, уже упомянутым выше, в сносках 160, 161, 162, в том же духе высказались, например, С. Eagleton, "The International Responsibility" (op. cit.), pp. 59 et seq.; Н. Accioly, "Principes généraux de la responsabilité..." (loc. cit.), p. 371 et seq.; Colombo, "Responsabilidad del Estado por los actos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial", Revista de ciencias jurídicas y sociales (Santa Fe, 1954), pp. 5 et seq.; С. F. Amerasinghe, "Imputability..." (loc. cit.), pp. 63 et seq.; E. Jiménez de Aréchaga, International Responsibility (op. cit.), pp. 544 et seq. и Институт государства и права Академии наук СССР (цит. соч.), стр. 427—428.

необходимости прибегать к идеям прогрессивного развития международного права, чтобы сделать вывод о возможности присваивать государству в качестве международно-противоправных деяний действие или бездействие всех его органов, независимо от того, относятся ли они к учредительной, законодательной, исполнительной или судебной власти. В настоящее время никто уже не выступает в поддержку старых тезисов, направленных на установление исключения в отношении законодательных органов, исходя из «суверенного» характера парламента, или в отношении судебных органов в соответствии с принципом независимости судей или принципом, согласно которому их решения считаются неоспоримыми. Дела, в ходе разбирательства которых некоторые государства прибегали к аргументации, основанной на подобных принципах, и находили третейские суды, которые были готовы поддержать эту аргументацию, восходят к давним временам¹⁷⁴. В настоящее время убеждение, что соответствующая позиция различных властей государства имеет определенное значение лишь для конституционного права и не имеет никакого значения для международного права, в рамках которого государство предстает как единое целое, прочно утвердилось в международной судебной практике, а также в практике государств и в теории международного права.

9) Остается лишь изучить последний из трех пунктов, изложенных в начале комментария к настоящей статье. Речь идет о том, чтобы решить, следует ли проводить другое различие между органами государства, которое было бы основано на принципе вышестоящего или нижестоящего положения, занимаемого данным органом в государственной иерархии, с тем чтобы определить те органы, действие или бездействие которых может быть присвоено государству как международно-противоправное деяние последнего. Точка зрения, согласно которой действие или бездействие «нижестоящих» («подчиненных», «низших») органов может присваиваться государству в качестве возможного источника международной ответственности в такой же мере, как действие или бездействие «вышестоящих» органов, в настоящее время доминирует. Однако положение не всегда было таковым.

10) Согласно одному из теоретических направлений¹⁷⁵, которое в определенный момент находило поддержку в некоторых произведениях американской юридической литературы и которое еще совсем недавно находило сторонников¹⁷⁶, считает-

¹⁷⁴ Положение о независимости судебной власти выдвигалось Португалией в целях снятия с себя международной ответственности по делам Croft (1856) и Yuille, Shortridge and Co. (1861) (см. A. de Lapradelle et N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux (Paris, Pédone, 1923), vol. II, pp. 22 et seq., 101 et seq., 103).

¹⁷⁵ Основным глашатаям этого направления был Е. М. Борчард, Diplomatic Protection... (op. cit.), pp. 189 et seq.

¹⁷⁶ См. в первую очередь С. С. Fenwick, International Law, 3rd ed. (New York, Appleton-Centry-Crofts, 1948), pp. 280 et seq. См. также G. von Glahn, "Law Among Nations", An Introduction to Public International Law, 2nd ed. (London, MacMillan, 1970), p. 227.

ся, что в области международного права государству можно присваивать лишь поведение его вышестоящих органов. На государство можно возложить ответственность за деяния его нижестоящих органов лишь тогда, когда поведение последних было прямо или косвенно одобрено вышестоящими органами. Государство в этом случае несло бы ответственность, по сути дела, лишь за деяние своих вышестоящих органов¹⁷⁷.

11) Однако этот тезис вызвал оговорки и даже серьезные возражения в юридической литературе уже того времени¹⁷⁸. Сторонники данного тезиса, по-видимому, не учли прежде всего то, что обстоятельство, принимавшееся во внимание, когда делался вывод о невозможности присвоить государству поведение определенного органа, состояло не в «нижестоящем» или «подчиненном» характере этого органа, а скорее в том, что последний действовал, полностью пренебрегая правом и границами своей даже видимой компетенции¹⁷⁹. Однако рассматриваемый тезис, по-видимому, является главным образом результатом смещения с требованием об исчерпании местных средств правовой защиты и его последствиями для ответственности государства. Существо указанного требования состоит как раз в установлении того, что — по крайней мере, как общее правило — нельзя считать нарушение международного обязательства совершенным до тех пор, пока хотя бы один из органов, способных обеспечить выполнение этого обязательства, еще не отказался сделать это. Разумеется, такая возможность возникает чаще всего в тех случаях, когда орган, принявший меры первым, является нижестоящим. Правовое положение тем не менее не меняется из-за простого увеличения вероятности. Даже при действии или бездействии вышестоящего органа, если имеется возможность обжалования якобы наносящего вред поведения последнего, ответственность государства обычно не возникает до тех пор, пока не будет использована упомянутая возможность обжалования¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Эта точка зрения была отражена в статье VII b проекта конвенции, составленного в 1929 году под личным руководством проф. Борчарда юридическим факультетом Гарвардского университета для Гаагской конференции по кодификации международного права. [См. Harvard Law School, Research in International Law (Cambridge, Mass., 1929), pp. 157 et seq. and 165 et seq.].

¹⁷⁸ Наиболее четкие и наиболее полно документированные возражения см. С. Eagleton, "The Responsibility of States"... (op. cit.), pp. 45 et seq. См. также K. Strupp, "Das völkerrechtliche Delikt" (op. cit.), pp. 37—38 (note 5); С. С. Hyde, International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 2nd ed., vol. II (Boston, Little-Brown, 1951), pp. 935—936; F. S. Dunn, "The Protection of Nationals", A Study in the Application of International Law, Londres (Oxford University Press), pp. 125 et seq.

¹⁷⁹ Например, в письме, направленном 14 августа 1900 года государственным секретарем Соединенных Штатов г-ном Эди послу Италии в Вашингтоне барону де Фава [J. V. Moore, A Digest... (op. cit.), vol. VI, p. 743], подчеркивалось, что нарушения со стороны нижестоящих чиновников и агентов имели место вне рамок их компетенции, не только действительной, но и видимой.

¹⁸⁰ Необходимо отметить также, что в основе идеи, согласно которой из числа «деяний государства» исключается поведение нижестоящих органов, несомненно, лежит пута-

12) Несмотря на вышесказанное, Комиссия признает, что в этом отношении дипломатическая практика и арбитражное судопроизводство 1850—1914 годов были далеко не четкими и единодушными. Может в некотором роде оправдать тезис о невозможности присвоения государству поведения его нижестоящих органов только то, что американская правовая система, в отличие, например, от европейских континентальных правовых систем, часто предусматривает в связи с неправомерными действиями государственных служащих, и особенно служащих невысокого ранга, возможность предъявления иска к данному индивидууму-органу лично, а не к государственной администрации как таковой. Таким образом, иногда дипломатические ноты американского правительства¹⁸¹ или арбитражные решения, касающиеся споров, стороной в которых было это правительство¹⁸², подчеркивали тот факт, что истец имел возможность предъявить такой личный иск и не должен был обращаться к государству. Такую позицию можно было истолковать как свидетельствующую о том, что не были исчерпаны местные средства правовой защиты, но ее можно было также истолковать как выражение убеждения в том, что действие нижестоящих органов не может рассматриваться как действие, которое может быть присвоено государству. Это позволяет объяснить разногласия, которые иногда можно обнаружить в этой связи в дипломатической переписке, имевшей место до первой мировой войны между американским правительством, с одной стороны, и правительствами европейских стран — с другой¹⁸³.

13) Несмотря на эту неопределенность и на порождающие ее причины, не вызывает никакого

нища, вызванная привычкой ставить проблему действия или бездействия органов государства не в рамках их присвоения государству, как это следовало бы делать, а непосредственно в рамках ответственности. Поведение того или иного органа, каким бы он ни был, следует присваивать государству, как субъекту международного права, даже в тех случаях, когда это поведение само по себе недостаточно для возникновения международной ответственности и когда поведение этого органа должно усугубляться поведением других органов, с тем чтобы их поведение в целом было квалифицировано как международно-противоправное и повлекло бы за собой ответственность государства.

¹⁸¹ См., например, позицию министра юстиции Соединенных Штатов Америки Кашинга в вопросе об иске к американскому правительству в связи с потерей судна, вызванной небрежностью лоцмана в Сан-Франциско (J. V. Moore, A Digest... (op. cit.), vol. VI, pp. 740—741).

¹⁸² См., например, позицию американского члена Американско-мексиканской смешанной комиссии, учрежденной в соответствии с Конвенцией от 4 июля 1868 года [J. V. Moore, History and Digest... (op. cit.), vol. III, p. 3134], в связи с делом Leichardt.

¹⁸³ Позиция правительств европейских стран сводилась к тому, что действие или бездействие нижестоящих органов государства, с точки зрения международной ответственности последнего, рассматривалось как действие или бездействие самого государства. Выражение такой точки зрения можно видеть, например, в инструкциях, направленных 8 марта 1882 года Манчини, бывшим тогда итальянским министром иностранных дел, посланнику Италии в Перу [Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale Consiglio Nazionale delle Ricerche, La prassi italiana di diritto internazionale (Dobbs Ferry, N. Y., Oceana, 1970), 1st series (1861—1887), vol. II, p. 862].

сомнения то, что арбитражное судопроизводство и дипломатическая практика в период до начала первой мировой войны уже дают немало примеров признания принципа присвоения государству как субъекту международного права действия или бездействия его нижестоящих органов; то же можно сказать и о решениях по спорам, сторонами в которых являлись страны американского континента¹⁸⁴. Неопределенность, которая могла существовать раньше, исчезла, по-видимому, в период между окончанием первой мировой войны и 1930 годом. Преобладающее мнение правительства проявилось в ходе подготовительных работ, а затем и в ходе самой работы Конференции по кодификации 1930 года. Учитывая ответы, полученные от правительств, Подготовительный комитет, разрабатывая основы для дискуссии на Конференции, не предусмотрел проведение какого бы то ни было различия между поведением вышестоящих и нижестоящих органов государства. На самой Конференции вопрос о нижестоящих органах подвергался рассмотрению в ходе прений¹⁸⁵ лишь спорадически и не оставил никаких следов в выводах Конференции.

14) Международная судебная практика последних десятилетий, по-видимому, не дает примеров решений, которые расходились бы с вышеизложенным тезисом. Присвоение государству поведения его нижестоящих органов было четко подтверждено после первой мировой войны решениями целого ряда комиссий по рассмотрению взаимных претензий: например, Американо-мексиканской смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий, утвержденной в соответствии с положениями Конвенции от 8 сентября 1923 года¹⁸⁶, и Американо-панамской смешанной комиссией по рассмотрению взаимных претензий, учрежденной в соответствии с соглашением от 28 июля 1926 года¹⁸⁷. После второй мировой войны согласительные итало-американская, итало-французская и итало-английская комиссии, учрежденные в осуществление статьи 83 Мирного договора от 10 февраля 1947 года, часто вынуждены были изучать поведение нижестоящих государственных органов, таких как лица, которым

¹⁸⁴ См., например, решение по делу Маа, принятое Нидерландско-венесуэльской смешанной комиссией, учрежденной в соответствии с Протоколом от 28 февраля 1903 года [Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. X (United Nations publication, Sales No. 60.V.4), p. 732]. См. также The Moses case, пункт 3 комментария к статье 5.

¹⁸⁵ Представитель Мексики предложил внести поправку в «Основу для дискуссии 12» (ставшую впоследствии статьей VIII), предусматривавшую, что в случае действия или бездействия нижестоящих государственных служащих государство не несет международной ответственности, если оно признает неправомерными действия виновного чиновника и наказывает его. Поскольку никто не выступил в поддержку поправки, внесенной делегатом Мексики, последний снял ее [League of Nations, Acts of the Conference... (op. cit.), pp. 82 et seq.].

¹⁸⁶ См., в частности, решения Комиссии по делам Roper [Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. IV (op. cit.), pp. 145 et seq.], Massey (ibid., pp. 155 et seq.) and Way (ibid., p. 400)].

¹⁸⁷ Дело Baldwin [ibid., vol. VI (United Nations publication, Sales No. 1955.V.3), pp. 328 et seq.].

поручено хранение спорного имущества, управляющие конкурсной массой, полицейские, и всегда учитывали деяния этих лиц как могущие быть присвоенными государству¹⁸⁸. Что касается новейшей юридической литературы, то, за одним-двумя исключениями, все юристы-международники — получившие, однако, свою подготовку в рамках самых различных правовых систем — поддерживают тезис о возможности рассматривать как деяния государства поведение даже его нижестоящих органов¹⁸⁹. Следует также отметить, что ни в одном из проектов кодификации, будь то официальные или частные проекты, — за исключением уже упоминавшегося проекта Гарвардского университета 1929 года, — не проводится различия между вышестоящими и нижестоящими органами государства. То же самое можно сказать о новом проекте Гарвардского университета, составленном в 1961 году, и о «своде права» Американского института права.

15) Таким образом, поскольку это касается третьего из рассматриваемых пунктов, Комиссия в состоянии сделать вывод, что в настоящее время нельзя допустить возникшую в определенный исторический момент идею о проведении различия между органами государства на основе их положения в государственной организации. Нет никаких оснований предполагать, что только поведение вышестоящих государственных служащих можно рассматривать как поведение государства с точки зрения возникновения международной ответственности. Такое ограничение, как мы видели, почти единогласно отвергается. Впрочем, если бы дело обстояло иначе, то следовало бы выступить против этого, с точки зрения прогрессивного развития международного права. Признать упомянутое различие значило бы внести серьезный элемент неуверенности в международные отношения.

16) В заключение Комиссия единодушно признала, что с точки зрения настоящего проекта нет никакой необходимости делать различие между различными категориями государственных органов. Единство государства требует, чтобы действие или бездействие его органов как индивидуальных, так и коллективных рассматривалось как действие или бездействие самого государства в международном плане, то есть как «деяние государства», могущее повлечь за собой в некото-

¹⁸⁸ См., например, между прочими дело Currie (1954) [ibid., vol. XIV (United Nations publication, Sales No. 65.V.4), p. 24], le Differend concernant l'interpretation de l'article 79 du Traité de paix avec l'Italie (1955) [ibid., vol. XIII (United Nations publication, Sales No. 64.V.3), pp. 431--432] and Differend Dame Mossé (1933) (ibid., pp. 492 et seq.).

¹⁸⁹ См., например, A. V. Freeman, "Responsibility of States...", Recueil des cours... (loc. cit., pp. 284 et seq.; B. Cheng, op. cit., pp. 195--196; P. Reuter, "La responsabilité internationale" (op. cit.), p. 92); T. Meron, "Responsibility..." (loc. cit.), pp. 97--98); H. Accioly, "Principes généraux de la responsabilité..." (op. cit.), pp. 392--393; I. von Münch, op. cit., pp. 202--203; J.-P. Quéneudec, op. cit., pp. 55 et seq.; C. F. Amerasinghe, "Imputability...", (loc. cit.), p. 106, и Институт государства и права Академии наук СССР (цит. соч.), стр. 427.

рых случаях его международную ответственность. К тому же было бы абсурдным считать, что существует категория специально выделенных органов, которые могут совершать международно-противоправные деяния. Любой орган государства, если он располагает материальной возможностью придерживаться поведения, противоречащего какому-либо международному обязательству данного государства, может быть причиной международно-противоправного деяния последнего. Разумеется, имеются органы, которые по самому характеру своих функций будут фактически располагать в этом отношении большими возможностями, чем другие; однако огромное разнообразие международных обязательств не позволяет априори проводить различие между органами, которые могут совершать международно-противоправные деяния, и теми, которые не могут их совершать.

17) Можно было бы полагать, что несущественность положения органа в рамках организации государства с точки зрения присвоения государству поведения указанного органа вытекает уже

из нормы, провозглашенной в статье 5 рассматриваемого проекта. Однако Комиссия считает необходимым включить в проект специальное положение по этому поводу. Нужно совершенно категорически устранить возможность того, чтобы некоторые взгляды прошлого, о которых упоминалось в настоящем комментарии, могли снова появиться в будущем на основе старых или новых тезисов. Статья 6 настоящего проекта дает гарантию в этом и в то же время лишь отражает теперешнее состояние международного права в данном вопросе. Что касается формулировки нормы, которую следует установить, то, по мнению Комиссии, единая и синтетическая формулировка выражала бы более четко содержание нормы. Поэтому Комиссия приняла в отношении статьи 6 текст, который исходит из этого критерия. Комиссия считает необходимым подчеркнуть, что перечисление «властей», фигурирующее в тексте статьи, не является исчерпывающим, что вытекает, впрочем, из слов «или иной», помещенных после слов «учредительной, законодательной, исполнительной, судебной» (власти).

Глава III

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ

А. Введение

59. Во введении к настоящей главе дается краткий исторический очерк работы по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, и рассматриваются некоторые общие вопросы, касающиеся проекта статей, подготовку которого Комиссия начала на своей двадцать пятой сессии.

1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

а) *Разделение вопроса о правопреемстве на три отдельные темы*

60. Как указывалось на двадцать четвертой сессии Комиссии¹⁹⁰, она приняла в 1967 году, на своей двенадцатой сессии, новые меры¹⁹¹ для рассмотрения вопроса о «правопреемстве государств и правительств», внесенного в список тем, избранных ею в 1949 году с целью их кодификации¹⁹². В частности, Комиссия решила распреде-

¹⁹⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev. 1), пункт 14 и далее (Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev. 1, пункт 14 и далее).

¹⁹¹ Что касается подробного исторического очерка всей совокупности проблемы, см. там же, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev. 1), пункты 29—42 (там же, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev. 1, пункты 29—42, стр. 213 и далее англ. текста), и там же, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev. 1), пункты 20—34, (там же, 1969 год, том II, документ A/7610/Rev. 1, пункты 20—34, стр. 222 и далее англ. текста).

¹⁹² Там же, четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/925), пункт 16, стр. 3 англ. текста (там же, 1949 год, документ A/925, пункт 16, стр. 281 англ. текста).

лить вопрос между несколькими специальными докладчиками, разделив его в соответствии с тремя основными «разделами» общего плана, изложенного в докладе, представленном в 1963 году ее Подкомитетом по правопреемству государств и правительств¹⁹³. Эти три раздела были озаглавлены следующим образом:

- а) Правопреемство в отношении договоров;
- б) Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров; и
- с) Правопреемство и членство в международных организациях.

61. В том же 1967 году Комиссия назначила сэра Хэмфри Уолдока Специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве в отношении договоров и г-на Мохамеда 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 и членстве в международных организациях¹⁹⁴.

¹⁹³ Там же, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), приложение II, стр. 41 англ. текста (там же, 1963 год, том II, документ A/5509, приложение II, стр. 260 англ. текста).

¹⁹⁴ Там же, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev. 1), пункты 38—41, стр. 24 англ. текста (там же, 1967 год, том II, документ A/6709/Rev. 1, пункты 38—41, стр. 406 франц. текста).

б) *Принятие Комиссией в 1972 году предварительного проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров*

62. С 1968 по 1972 год сэр Хэмфри Уолдок представил на рассмотрение Комиссии пять докладов о правопреемстве государств в отношении договоров¹⁹⁵. В 1972 году, на своей двадцать четвертой сессии, Комиссия приняла в свете этих докладов насчитывающий 31 статью¹⁹⁶ предварительный проект по данной теме, который в том же году был передан на отзыв во исполнение статей 16 и 21 Положения о Комиссии¹⁹⁷ правительствам государств-членов.

с) *Предварительные труды по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров*

63. Для облегчения изучения вопроса о правопреемстве Секретариат по просьбе Комиссии подготовил и распространил в период с 1962 года по настоящее время несколько публикаций¹⁹⁸. В большинстве этих публикаций речь идет исключительно о правопреемстве в отношении договоров, но некоторые касаются правопреемства и членства в международных организациях. Однако часть из них имеет более широкий охват и содержит, в частности, сведения о практике правопреемства государств в других областях, помимо договоров. Речь идет о следующих публикациях:

а) об исследовании, озаглавленном «Краткое изложение касающихся правопреемства государств решений международных судов»¹⁹⁹, и о дополнении к этому исследованию²⁰⁰; б) об исследовании, озаглавленном «Краткое изложение касающихся правопреемства государств и правительств решений национальных судов»²⁰¹; в) о теме из Законодательной серии ООН, озаглавленном «Документы по вопросу правопреемства государств»²⁰² и содержащем документацию, представленную государствами-членами в ответ на просьбу Генерального секретаря. Дополнение к этому тому было распространено в качестве документа²⁰³ двадцать четвертой сессии Комиссии.

64. Будучи назначенным Специальным докладчиком²⁰⁴, г-н М. Беджауи представил в 1968 году на рассмотрение Комиссии первый доклад о правопреемстве государств в отношении прав и обя-

занностей, возникающих из иных источников, помимо договоров²⁰⁵, в котором он рассматривает, в частности, вопрос об отграничении темы, разработка которой ему была поручена, и, таким образом, о надлежащем заглавии исследования, а также различные аспекты этой темы, которые можно выделить. В результате проведения дискуссии по данному докладу, Комиссия приняла в том же году, на своей двадцатой сессии, несколько решений, два из которых касаются следующих вопросов: первое — отграничения темы и заглавия исследования, второе — степени приоритета, который следует предоставить тому или иному аспекту правопреемства государств.

1) *Разграничение темы и заглавие исследования*

65. Соглашаясь с рекомендациями, содержащимися в первом докладе г-на М. Беджауи, Специального докладчика, Комиссия сочла, что критерием проведения разграничения между вопросом, разработка которого была поручена г-ну М. Беджауи, и вопросом о правопреемстве в отношении договоров должен быть «объект правопреемства». Комиссия решила, как предложил Специальный докладчик, исключить из названия темы, которая была ему поручена, всякое упоминание об «источниках», чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности в отношении разграничения темы. В связи с этим Комиссия изменила название этого пункта, заменив первоначальную формулировку, а именно «Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров», следующей — «Правопреемство государств в других областях, помимо договоров»²⁰⁶.

66. Это решение было утверждено Генеральной Ассамблеей, в частности в пункте 4 b ее резолюции 2634 (XXV), рекомендовавшем Комиссии «достижение прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров»²⁰⁷. Опускание Генеральной Ассамблеей в тексте этой рекомендации какой бы то ни было ссылки на «правопреемство правительств» является отражением решения, принятого Комиссией на ее двадцатой сессии, предоставить приоритет вопросу о правопреемстве государств и рассматривать в настоящее время вопрос о правопреемстве правительств лишь постольку, «поскольку это необходимо для восполнения пробела в изучении вопроса о правопреемстве государств»²⁰⁸.

²⁰⁵ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/CN.4/204, стр. 94 англ. текста.

²⁰⁶ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), пункт 46, стр. 24 англ. текста (Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev.1, пункт 46, стр. 216 англ. текста).

²⁰⁷ См. ниже, пункт 70.

²⁰⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), пункт 57, стр. 36 англ. текста, (Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, документ A/5509, пункт 57, стр. 204 англ. текста).

¹⁹⁵ Там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), пункты 17—21, стр. 3—4 англ. текста (там же, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev.1, пункты 17—21).

¹⁹⁶ Там же, глава II, раздел C, стр. 9—87 англ. текста (там же, глава II, раздел C).

¹⁹⁷ Там же, пункт 23, стр. 4 (там же, пункт 23).

¹⁹⁸ Там же, пункт 24, стр. 4—5 (там же, пункт 24).

¹⁹⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, документ A/CN.4/151, стр. 131 англ. текста.

²⁰⁰ Там же, 1970 год, том II, документ A/CN.4/232, стр. 170 англ. текста.

²⁰¹ Там же, 1963 год, том II, документ A/CN.4/157, стр. 95 англ. текста.

²⁰² Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5.

²⁰³ A/CN.4/263.

²⁰⁴ См. выше, пункт 61.

ii) Предоставление приоритета вопросу о правопреемстве государств в экономической и финансовой областях.

67. Как уже указывалось выше, в первом докладе г-на М. Беджауи давался обзор различных специфических аспектов вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В докладе Комиссии о работе ее двадцатой сессии замечается по этому поводу, что в ходе прений «члены Комиссии затронули некоторые конкретные аспекты рассматриваемой темы (государственная собственность; государственные долги; территориальные проблемы; правовая система государства-предшественника; статус жителей; приобретенные права) и высказали в этой связи несколько замечаний предварительного характера». В докладе добавляется, 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 было означать, что все остальные относящиеся к данной теме вопросы не будут рассмотрены позднее»²⁰⁹. В докладе отмечается, что среди членов Комиссии преобладало мнение о том, что сначала следует рассмотреть экономические аспекты правопреемства. В нем уточняется: «Было предложено начать рассмотрение с проблем государственной собственности и государственных долгов. Однако, поскольку этот аспект вопроса казался слишком ограниченным, было предложено объединить его с вопросом о природных ресурсах, чтобы охватить проблемы правопреемства, касающиеся различных экономических ресурсов (интересов и прав), включая смежные вопросы концессионных прав и правительственных контрактов (приобретенных прав). Поэтому Комиссия решила назвать этот аспект рассматриваемой темы «правопреемством государств в экономической и финансовой областях» и поручила Специальному докладчику подготовить доклад по данному вопросу к следующей (XXI) сессии Комиссии»²¹⁰.

68. Вторым докладом г-на М. Беджауи²¹¹, представленный в 1969 году на двадцать первой сессии Комиссии, был озаглавлен «Приобретенные экономические и финансовые права и правопреемство государств». Как отмечается в докладе Комиссии о работе этой сессии, в ходе обсуждения по этому вопросу большинство членов сочли, что вопрос о приобретенных правах является чрезвычайно спорным и что его преждевременное исследование может задержать работу по этому вопросу в целом. Они полагали, что должен быть принят эмпирический метод кодификации правопреемства в экономических и финансовых областях, который начинался бы с исследования государст-

²⁰⁹ Там же, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1), пункты 73 и 78, стр. 28—29 англ. текста (там же, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev.1, пункты 73 и 78, стр. 220—221 англ. текста).

²¹⁰ Там же, пункт 79, стр. 29 англ. текста (там же, пункт 79).

²¹¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/CN.4/216/Rev.1, стр. 75.

венной собственности и государственных долгов²¹². В докладе Комиссии отмечается, что Комиссия «просила Специального докладчика подготовить другой доклад, содержащий проект статей о правопреемстве государств в экономических и финансовых областях». Кроме того, в нем отмечается, что «Комиссия приняла во внимание намерение Специального докладчика посвятить свой следующий доклад государственной собственности и государственным долгам»²¹³.

iii) Доклады Специального докладчика о правопреемстве государств в отношении публичного имущества

69. С 1970 по 1972 год г-н Беджауи представил на рассмотрение Комиссии три доклада, а именно: в 1970 году — третий доклад²¹⁴, в 1971 году — четвертый доклад²¹⁵ и в 1972 году — пятый доклад²¹⁶. Каждый из этих докладов был посвящен правопреемству государств в отношении публичного имущества и содержал проекты статей по данному вопросу. Занятая решением других задач, Комиссия не смогла рассмотреть ни один из этих докладов на своих сессиях: двадцать второй (1970 год), двадцать третьей (1971 год) и двадцать четвертой (1972 год). Тем не менее Комиссия включила резюме третьего и четвертого докладов в доклад о работе своей двадцать третьей сессии²¹⁷ и краткий обзор пятого доклада в доклад о работе своей двадцать четвертой сессии²¹⁸.

70. На двадцать пятой (1970 год), двадцать шестой (1971 год) и двадцать седьмой сессиях Генеральной Ассамблеи в ходе рассмотрения Шестым комитетом доклада Комиссии международного права несколько представителей выразили пожелание, чтобы продвинулось вперед изучение вопроса о правопреемстве государств и в других областях, помимо договоров²¹⁹. Что касается Генеральной Ассамблеи, то она приняла 12 ноября 1970 года резолюцию 2634 (XXV), пункт 4 b которой рекомендовал Комиссии продолжить «свою работу по вопросу о правопреемстве государств с учетом мнений и соображений, указанных в ре-

²¹² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), пункт 61, стр. 25 англ. текста. (Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/7610/Rev.1, пункт 61, стр. 253).

²¹³ Там же, пункт 62 (там же, стр. 253, пункт 62).

²¹⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/226, стр. 155.

²¹⁵ Там же, 1971 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/247 и Add.1, стр. 157 англ. текста.

²¹⁶ Там же, 1972 год, том II, документ A/CN.4/259.

²¹⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), пункты 77—98, стр. 65—68 англ. текста, (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/8410/Rev.1, пункты 77—98, стр. 341—344).

²¹⁸ Там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), стр. 102 англ. текста, пункт 71 (там же, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev.1, пункт 71).

²¹⁹ Там же, 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.

золюциях Генеральной Ассамблеи 1765 (XVII)²²⁰ от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII)²²¹ 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 4 а первой части резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея вновь рекомендовала Комиссии «достижение прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров». И наконец, 28 ноября 1972 года в пункте 3 с первой части 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».

71. В 1973 году на двадцать пятой сессии Комиссии г-н Беджауи представил шестой доклад (A/CN.4/267)²²², посвященный, как и три предыдущих доклада, правопреемству государств в отношении публичного имущества. В шестом докладе пересматриваются и дополняются проекты ранее представленных на рассмотрение статей с учетом, в частности, предварительного проекта по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией в 1972 году²²³. Результаты этой работы по переделке предыдущих проектов были представлены Специальным докладчиком в двух сериях проектов статей, причем нумерация статей второй серии продолжила нумерацию статей первой серии.

72. Первая серия проектов статей касается всей совокупности темы, разработка которой была поручена Специальному докладчику; она озаглавлена: «Предварительные положения, касающиеся правопреемства государств в других областях, помимо договоров». Она состоит из статей 1, 2 и 3. В этих статьях уточняются сфера применения проекта статей, случаи правопреемства, к которым они применяются, и смысл некоторых используемых терминов, в частности термина «правопреемство государств».

²²⁰ Генеральная Ассамблея имела в виду, в частности, пункт 3 с резолюции 1765 (XVII), в которой рекомендует этой Комиссии:

«с) продолжать работу по вопросу о правопреемстве государств и правительств, принимая во внимание точки зрения, высказанные на семнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, и доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств (см. выше, пункт 60) с должным учетом точек зрения государств, достигших независимости после второй мировой войны».

²²¹ Генеральная Ассамблея, ссылаясь, в частности, на пункт 4 с резолюции 1902 (XVIII), в которой рекомендует этой Комиссии:

«с) продолжать работу по вопросу о правопреемстве государств и правительств с учетом мнений, высказанных на восемнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, доклада Подкомитета по правопреемству государств и правительств (см. выше, пункт 60) и отзывов, которые будут представлены правительством, с должным учетом мнения государств, достигших независимости после второй мировой войны».

²²² Ежегодник Комиссии международного права, 1973 год, том II.

²²³ См. выше, пункт 62.

73. Вторая серия проектов статей касается исключительно вопроса о правопреемстве государств в отношении публичного имущества и озаглавлена: «Проект статей о правопреемстве в отношении публичного имущества». Она состоит из статей 4—40, сгруппированных в рамках семи частей.

74. В первой и во второй частях, состоящих из статей 4—8, речь идет об общих проблемах, касающихся всего вопроса о правопреемстве государств в отношении публичного имущества, таких, как сфера применения статей второй серии, определение и установление понятия «публичное имущество», передача публичного имущества в том же виде, дата передачи публичного имущества и общая судьба публичного имущества в зависимости от его принадлежности.

75. В третьей части, а именно в статьях 9—11, формулируются общие для всех видов правопреемства государств положения. Речь идет об общем принципе передачи публичного имущества, о правах державы, предоставляющей концессию, и о правопреемстве в отношении государственных требований.

76. В четвертой части, состоящей из статей 12—31, фигурируют особые положения, касающиеся каждого данного вида правопреемства государств. Эти положения регулируют — в отношении каждого рассматриваемого вида правопреемства — вопросы, касающиеся денег и исключительного права эмиссии, государственной казны и публичных фондов, государственных архивов и публичных библиотек, а также имущества, находящегося вне переданной территории. При составлении четвертой части Специальный докладчик руководствовался классификацией в принятом Комиссией предварительном проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров²²⁴. Тем не менее специфические особенности его темы заставили его сформулировать эту классификацию немного иначе.

77. В пятой (статьи 32—35), шестой (статьи 36—39) и седьмой частях (статья 40) содержатся специальные положения, касающиеся публичных учреждений, административно-территориальных единиц и имущества фондов.

d) *Подготовка проектов статей Комиссией на ее двадцать пятую сессию*

78. На своей двадцать пятой сессии Комиссия продолжила рассмотрение вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, и начала в свете шестого доклада г-на Беджауи подготовку проекта статей по этой теме. В ходе 1219—1229-го заседаний она рассмотрела проекты статей 1—7, содержащиеся в шестом докладе, а также относящиеся к ним комментарии. На своих 1231-м и 1232-м заседаниях она изучила новый вариант статьи 9 (A/CN.4/L.197)²²⁵,

²²⁴ Там же.

²²⁵ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1973 год, том I, 1231-е заседание, пункт 68.

представленный Специальным докладчиком вместо статей 8 и 9 шестого доклада. Все эти документы были переданы в Редакционный комитет, и на своих 1230, 1231, 1239-м и 1240-м заседаниях Комиссия на основании доклада Комитета приняла в первом чтении статьи 2—8, воспроизведенные ниже²²⁶, для информации Генеральной Ассамблеи.

79. Комиссия желает обратить внимание на то, что статьи настоящей главы этого доклада являются лишь первыми положениями проекта, который она решила выработать и набросок основных направлений которого дан ниже²²⁷. Она также желает подчеркнуть то, что текст данных статей носит предварительный характер, как это будет объяснено далее²²⁸.

2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ СТАТЕЙ

80. На данной начальной стадии подготовки проекта статей по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, Комиссия ограничится кратким рассмотрением, результаты которого излагаются ниже, четырех вопросов общего характера, первые три из которых касаются всего проекта в целом, а последний — принятых в ходе настоящей сессии положений.

а) Форма проекта

81. Как это наблюдалось при кодификации Комиссией норм, касающихся других вопросов²²⁹, надлежащая форма кодификации норм о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, не может быть определена до завершения изучения этой темы. По окончании изучения Комиссия в соответствии со своим Положением сделает надлежащие, по ее мнению, рекомендации. Не предопределяя своих рекомендаций, она приняла решение уже сейчас придать изучению данной темы форму проекта статей, считая, что этот метод является наилучшим для выявления и развития норм международного права, относящихся к данной области. Проект статей составляется в такой форме, которая позволила бы использовать его, может быть, в качестве основы для заключения конвенции, если будет принято соответствующее решение.

б) Выражение «другие области, помимо договоров»

82. Выражения «другие области, помимо договоров» не было ни в одном из названий трех тем, на которые был разделен в 1967 году вопрос о правопреемстве: а) правопреемство в отношении договоров; б) правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров; и с) правопреемство и членство в международных организациях²³⁰.

²²⁶ См., раздел В настоящей главы.

²²⁷ См. пункты 85—89.

²²⁸ См. ниже, пункт 91.

²²⁹ См., например, выше, пункт 60.

²³⁰ См. выше, пункт 60.

В 1968 году в докладе, представленном на рассмотрение двадцатой сессии Комиссии, Специальный докладчик по второй теме заметил, что если сравнить название второй 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 договоры являются объектом правопреемства, а во втором — источником правопреемства. Специальный докладчик заметил, что такое разделение вопроса страдает не только отсутствием единообразия, но и тем недостатком, что оно исключает из охвата второй темы все области, являющиеся предметом договорных положений. Он указал, что во многих случаях смена одного государства другим сопровождается заключением договора, регулирующего — в числе прочего — некоторые аспекты правопреемства, которые, следовательно, оказываются исключенными из второй темы под тем названием, которое ей было дано в 1967 году. Поскольку эти аспекты не относились также и к первой теме, то, если бы это название было сохранено, Комиссия была бы вынуждена исключить из охвата своего исследования по вопросу о правопреемстве государств значительную часть этой темы²³¹.

83. Вследствие этого Специальный докладчик предложил принять в качестве критерия для выработки названия второй темы **объект правопреемства** и назвать ее: «Правопреемство в других областях, помимо договоров»²³². Это предложение было принято Комиссией, которая уточнила в своем докладе о работе двадцатой сессии следующее: «Все члены Комиссии, участвовавшие в прениях, согласились с тем, что критерием проведения разграничения между данным вопросом и вопросом о правопреемстве в отношении договоров должен быть «предмет правопреемства», то есть объект правопреемства, а не условия последнего. Чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности, было решено, как предложил Специальный докладчик, исключить из названия темы всякое упоминание об «источниках», которое может навести на мысль, что есть намерение разбить вопрос, проводя различие между правопреемством, основанным на конвенционных нормах, и правопреемством, основанным на иных нормах»²³³.

84. Лишь после завершения проводимого теперь исследования Комиссия сможет точно определить,

²³¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/CN.4/204, пункт 18—21, стр. 96—97 англ. текста.

²³² Что касается включения Генеральной Ассамблеей в название темы слова «государств» после слова «правопреемство», то см. выше, пункт 66.

²³³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev. 1), пункт 46 (Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev. 1, пункт 46, стр. 216 англ. текста).

какие «другие области, помимо договоров», входят в рамки темы.

с) *Структура проекта и исследования, которые необходимо провести*

85. На своей двадцатой сессии Комиссия сочла уместным, вследствие обширности и сложности темы, начать с изучения одного или двух ее конкретных аспектов, и предоставила приоритет экономическим и финансовым вопросам. Однако она уточнила: «Это отнюдь не должно было означать, что все остальные относящиеся к данной теме вопросы не будут рассмотрены позднее»²³⁴. Поэтому на двадцать пятой сессии Комиссия выразила намерение, с оговоркой на решения, которые она может принять впоследствии, включить в охват проекта статей как можно больше «других областей, помимо договоров».

86. На данной стадии работы Комиссия намеревается разбить проект статей на **введение** и **части**. Введение будет включать положения, применимые ко всему проекту в целом, а каждая часть — положения, применимые исключительно к одной категории определенных вопросов.

87. В ходе своей настоящей сессии Комиссия приняла в предварительном порядке три статьи, предназначенные для **введения**, и пять статей, предназначенных для **первой части**, озаглавленной «Правопреемство государств в отношении имущества государства»²³⁵. В шестом докладе г-на Беджауи, на основе которого были выработаны эти положения, содержится серия проектов статей, касающихся публичного имущества в целом²³⁶. Он уточняет, что это имущество может быть разделено на следующие три категории: имущество государства, имущество территориально-административных единиц, не являющееся имуществом государства, имущество публично-правовых предприятий или организаций, и, наконец, имущество, принадлежащее территории, на которой происходит правопреемство государств. Желая разрешать проблемы последовательно, Комиссия, после углубленной дискуссии и по предложению Специального докладчика, решила начать изучение вопроса об имуществе государства, которому она посвятила **первую часть** проекта статей.

88. Комиссия намерена включить в **раздел 1 первой части** положения, являющиеся общими для всех видов имущества государства, независимо от их характера и независимо от рассматриваемого вида правопреемства. В других разделах будут рассматриваться определенные виды правопреемства или особые виды имущества государства.

89. По завершении изучения имущества государства Комиссия рассчитывает изучить две другие

категории публичного имущества, рассмотренные Специальным докладчиком. После этого Комиссия намерена с оговоркой на решения, которые она может принять впоследствии, перейти к изучению государственных долгов. Кроме того, она примет решение о порядке рассмотрения других вопросов, охватываемых этой темой.

90. В целях облегчения осуществления предусмотренной выше программы работы Комиссия просила Секретариат собрать, консультируясь при этом со Специальным докладчиком, документацию о международной практике в вопросе о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В основном эта документация должна состоять из соответствующих положений договоров, и, кроме того, она должна отразить теперешнее состояние международной и национальной юриспруденции, а также, по мере возможности, практику правительств и международных организаций. Эта документация охватывала бы типичную выборку из числа случаев правопреемства государств, случаев, имевших место главным образом после окончания второй мировой войны, но при этом она не игнорировала бы полнотой случаи, имевшие место ранее; эта документация была бы собрана в целях опубликования Секретариатом ряда исследований, первое из которых было бы посвящено вопросу о правопреемстве государств в отношении публичных долгов. Комиссия поручила Секретариату попросить правительства и международные организации, сообщить все необходимые сведения.

d) *Предварительный характер положений, принятых на двадцать пятую сессию*

91. Для лучшего понимания проблемы Генеральной Ассамблеей, Комиссия считает необходимым поместить в начале своего проекта статей положения общего характера, уточняющие, в частности, смысл выражений «правопреемство государств»²³⁷ и «имущество государств»²³⁸. Однако окончательное содержание таких положений будет в довольно значительной мере зависеть от результатов дальнейшей работы Комиссии. Поэтому она намеревается вновь рассмотреть, все еще в рамках первого чтения проекта, текст статей, принятых на двадцать пятую сессию, для того чтобы внести в них, если это понадобится, все необходимые изменения.

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

92. Текст статей 1—8 и комментарии к ним, принятые Комиссией на двадцать пятую сессию по предложению Специального докладчика, воспроизводятся ниже для информации Генеральной Ассамблеи.

²³⁴ См. выше, пункт 67.

²³⁵ См. ниже, раздел В настоящей главы.

²³⁶ См. выше, пункты 73—77.

²³⁷ См. ниже, раздел В, пункт а статьи 3.

²³⁸ Там же, статья 5.

Введение

Комментарий

Как Комиссия указала несколько выше²³⁹, введение к проекту статей содержит положения, которые касаются не какого-либо одного конкретного аспекта правопреемства государств в других областях, помимо договоров, а всего этого вопроса в целом. В настоящее время сюда входят первая статья и статьи 2 и 3.

Статья 1. Сфера применения настоящих статей

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

Комментарий

1) Эта статья соответствует первой статье проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией на ее двадцать четвертой сессии²⁴⁰. Ее целью является установление двух важных ограничений сферы применения настоящих статей.

2) Во-первых, статья 1 отражает решение, принятое Генеральной Ассамблеей, озаглавить данную тему следующим образом: «Правопреемство в других областях, помимо договоров»²⁴¹. Включая эту формулировку в первую статью, Комиссия хотела исключить из сферы применения настоящего проекта статей правопреемство правительств и правопреемство других субъектов международного права, помимо государств; это исключение, впрочем, вытекает также из статьи 3 а. Комиссия также хотела ограничить сферу применения проекта статей «другими областями, помимо договоров». Комиссия уже рассмотрела во введении к настоящей главе²⁴² смысл этого выражения. Она считает, что было бы преждевременным на теперешнем этапе работы дать полное перечисление областей, которые будут охвачены данным проектом к моменту его завершения.

3) Во-вторых, статья 1 ограничивает сферу применения проекта статей **последствиями** правопреемства государств в других областях, помимо договоров. В статье 3 а уточняется, что «**правопреемство государств** означает смену одного государства другим в осуществлении ответственности за международные отношения территории». Используя в первой статье термин «последствия», Комиссия хотела тем самым отметить, что она ставит перед собой цель разработать положения, касающиеся не самой этой смены, а ее последст-

²³⁹ См. выше, пункт 86.

²⁴⁰ См. выше, пункт 62.

²⁴¹ См. выше, пункты 65 и 66.

²⁴² См. выше, пункты 82—84.

вий в юридическом плане, то есть прав и обязательств, которые из нее вытекают.

Статья 2. Регулируемые настоящими статьями случаи правопреемства государств

Настоящие статьи применяются исключительно к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом и, в частности, в соответствии с принципами международного права, провозглашенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Комментарий

1) Это положение воспроизводит текст статьи 6 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров.

2) Комиссия, как она напомнила на ее двадцать пятой сессии в докладе, в ходе составления проектов статей, направленных на кодификацию общего международного права, обычно исходит из того, что эти статьи будут применяться к фактам, которые имеют место, или к ситуациям, которые складываются в рамках международного права. В результате этого она обычно не уточняет, что их применение ограничивается только что указанным предположением. Так, во время подготовки Комиссией на ее двадцать четвертой сессии проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров некоторые члены считали излишним указывать в проекте о том, что его положения будут применяться лишь к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом²⁴³.

3) Однако другие члены Комиссии напомнили о том, что, когда случаи правопреемства, осуществляемого не в соответствии с международным правом, требовали особого подхода, Комиссия специально указывала на это. В качестве примера они цитировали положения проекта статей о праве договоров, касающиеся договоров, заключение которых явилось результатом принуждения, договоров, которые противоречат нормам *jus cogens*, а также различных ситуаций, которые могут быть связаны с нарушением международного обязательства. Поэтому эти члены Комиссии считали необходимым особо предусмотреть, в частности, поскольку это касается передачи территорий, что только передача, осуществляемая в соответствии с международным правом, отвечает концепции «правопреемства государств» в том смысле, в котором эта концепция используется в рамках подготавливаемого проекта статей. Комиссия согласилась с этой точкой зрения. Тем не менее Комиссия в своем докладе отметила: «Поскольку

²⁴³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev. 1), глава II, раздел С, пункты 1 и 2 комментария к статье 6, стр. 15—16 англ. текста (Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev. 1, глава II, раздел С, пункты 1 и 2 комментария к статье 6).

определение элемента соответствия международному праву путем ссылки на одну категорию правопреимства государств может привести к неправильному пониманию позиции в отношении этого элемента в других категориях правопреимства государств, Комиссия решила включить в число общих статей положение, гарантирующее законность правопреимства государств, которое рассматривается в настоящих статьях. Соответствующим образом статья 6 предусматривает, что настоящие статьи относятся только к последствиям правопреимства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом»²⁴⁴.

4) На своей текущей сессии Комиссия постановила включить во введение к проекту статей о правопреимстве государств в других областях, помимо договоров, положение, аналогичное положению статьи 6 проекта статей о правопреимстве государств в отношении договоров. Комиссия сочла, что к тем аргументам, которые были выдвинуты на двадцать четвертой сессии в пользу статьи 6, добавился еще один важный аргумент. В самом деле, отсутствие в проекте статей о правопреимстве государств в других областях, помимо договоров, положения, фигурирующего в статье 6 проекта статей о правопреимстве государств в отношении договоров, могло бы поставить под сомнение применимость к настоящему проекту общей предпосылки о том, что проекты статей, вырабатываемые Комиссией, касаются факторов, которые имеют место, или ситуаций, которые складываются в рамках международного права.

Статья 3. Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

- а) «**правопреимство государств**» означает смену одного государства другим в осуществлении ответственности за международные отношения территории;
- б) «**государство-предшественник**» означает государство, которое сменено другим государством в случае правопреимства государств;
- с) «**государство-преемник**» означает государство, которое сменило собой другое государство в случае правопреимства государств;
- д) «**дата осуществления правопреимства государств**» означает дату, когда государство-преемник сменяет государство-предшественника в осуществлении ответственности за международные отношения территории, затронутой правопреимством государств.

Комментарий

1) В этой статье воспроизводятся первые слова и подпункты b, c, d и e пункта 1 статьи 2 проек-

²⁴⁴ Там же, пункт 2 комментария к статье 6, стр. 16 англ. текста (там же, пункт 2 комментария к статье 6).

та статей о правопреимстве государств в отношении договоров. Как вытекает из заголовка статьи и указанных слов, целью статьи 3 является лишь уточнение смысла, в котором применяются используемые в настоящем проекте статей выражения. Комиссия включила туда пока лишь выражения, которые используются в положениях, принятых на двадцать пятой сессии. Она намерена дополнять эту статью по мере принятия новых положений. Кроме того, она рассмотрит возможность включения в статью 3 второго пункта, основанного на пункте 2 статьи 2 проекта статей о правопреимстве государств в отношении договоров.

2) В подпункте а статьи 3 воспроизводится определение выражения «правопреимство государств», которое дается в подпункте b пункта 1 статьи 2 проекта статей о правопреимстве государств в отношении договоров.

3) В комментарии к статье 2, который приводится в докладе Комиссии о работе ее двадцать четвертой сессии, уточняется, что приводимое там определение правопреимства государств касается лишь факта смены одного государства другим «в несении ответственности за международные отношения территории», оставляя в стороне какую-либо идею наследования прав и обязательств в результате этого события. В докладе также указывалось, что права и обязательства, вытекающие из правопреимства государств, являются правами и обязательствами, которые особо предусмотрены в проекте статей о правопреимстве государств в отношении договоров. Кроме того, там отмечается, что Комиссия отдала предпочтение выражению «в несении ответственности за внешние отношения территории» над другими выражениями, такими как «в суверенитете над территорией» или «в правоспособности заключать договоры, касающиеся территории», поскольку именно эта формула обычно используется в практике государств и более подходит для охвата в нейтральных выражениях всех случаев правопреимства государств, независимо от конкретного статуса данной территории (национальной, подопечной, подмандатной территории, протектората, зависимой территории и т. д.). Наконец, в докладе уточнялось, что слово «ответственность» не должно отделяться от слов «международные отношения территории» и что оно отнюдь не подразумевает ничего, касающегося «ответственности государств», — темы, изучаемой Комиссией отдельно²⁴⁵.

4) На своей двадцать пятой сессии Комиссия постановила включить в предварительном порядке в подготавливаемый проект статей то определение выражения «правопреимство государств», которое дается в проекте статей о правопреимстве государств в отношении договоров. С одной сто-

²⁴⁵ Там же, пункты 3 и 4 комментария к статье 2, стр. 10 англ. текста (там же, пункты 3 и 4 комментария к статье 2).

роны, она сочла, что представляется весьма желательным привести в двух отдельных проектах статей идентичные определения одного и того же понятия. С другой стороны, статья 1 дополняет определение выражения «правопреемство государств», уточняя, что данный проект статей применяется не к смене одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, а к последствиям такой смены. Однако Комиссия хотела бы подчеркнуть предварительный характер своего решения²⁴⁶ и сообщить о своем намерении рассмотреть определение выражения «правопреемство государств» вновь, когда она в первом чтении завершит рассмотрение данного проекта.

5) Некоторые члены сделали оговорки по поводу решения Комиссии сохранить в предварительном порядке в данном проекте статей определение выражения «правопреемство государств», принятое на двадцать четвертой сессии в рамках проекта статей по правопреемству государств в отношении договоров. Они сочли уже бесспорным, что данное определение является слишком узким и не может охватывать всех аспектов правопреемства государств в других областях, помимо договоров. Было также высказано мнение, что выражение «в несении ответственности за внешние отношения территории» не подходит для данного проекта статей и может вызвать недоразумения.

6) В подпунктах b, c и d статьи 3 воспроизводятся положения подпунктов c, d и e пункта 1 статьи 2 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Смысл, придаваемый этими подпунктами выражениям «государство-предшественник», «государство-преемник» и «дата осуществления правопреемства государств», вытекает в каждом случае из смысла, приданного выражению «правопреемство государств» в подпункте a, и, по-видимому, не вызывает необходимости в каких-либо комментариях.

ЧАСТЬ I

ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВА

Комментарий

Как уже указывалось выше²⁴⁷, Комиссия постановила рассмотреть отдельно три категории имущества, предусмотренные Специальным докладчиком, и начать с первой категории, а именно с имущества государства. Таким образом, первая часть проекта статей посвящается именно имуществу государства.

²⁴⁶ См. выше, пункт 91.

²⁴⁷ См. выше, пункт 87.

Раздел 1. Общие положения

Статья 4. Сфера применения статей, содержащихся в настоящей части

Статьи, содержащиеся в настоящей части, применяются к последствиям правопреемства государств в отношении имущества государства.

Комментарий

Данное положение лишь уточняет, что статьи первой части касаются только одной категории публичного имущества, а именно имущества государств. Ее следует толковать с учетом первой статьи, гласящей: «Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в других областях, помимо договоров». Имущество государства составляет, поскольку это касается статьи 4 и первой части вообще, конкретную категорию «других областей, помимо договоров», предусмотренных в первой статье.

Статья 5. Имущество государства

Для целей статей настоящей части имущество государства означает то имущество и те права и интересы, которые на дату правопреемства государств принадлежали, согласно внутреннему праву государства-предшественника, этому государству.

Комментарий

1) Статья 5 имеет целью не урегулировать вопрос о судьбе государственного имущества государства-предшественника, а лишь указать критерий определения такого имущества.

2) В практике известно большое число примеров договорных положений, которые в случае правопреемства государств определяют, иногда подробно, государственное имущество государства-предшественника. Примерами являются статья 10 Утрехтского договора от 11 апреля 1713 года²⁴⁸; статья II Договора о Sale of Louisiana между Соединенными Штатами Америки и Францией от 30 апреля 1803 года²⁴⁹; статья 2 Договора от 9 января 1895 года, по которому король Леопольд уступил Конго Бельгийскому государству²⁵⁰; статья 11 Симонсекского мирного договора от 17 апреля 1895 года между Китаем и Японией²⁵¹

²⁴⁸ F. Israel, ed., Major Peace Treaties of Modern History, 1948—1967, vol. I, (New York, Chelsea House publishers in association with Mc. Graw-Hill Book Co., 1967), pp. 207—208; French text in M. de Clereq, Recueil des Traités de la France (Paris, Durand et Pedone—Lauriel, 1880), t. I (1713—1802), pp. 5—6.

²⁴⁹ G. F. de Martens, éd., Recueil des principaux traités (Göttingen, Librairie Dieterich, 1831), t. VII, p. 709.

²⁵⁰ G. F. de Martens, éd., Nouveau Recueil général de traités (Göttingen, Librairie Dieterich, 1896), 2nd series, t. XXI, p. 693.

²⁵¹ British and Foreign State Papers, vol. LXXXVI (London, H. M. Stationery Office, 1900), p. 800.

и статья 1 Договора об обратной передаче территории от 22 сентября 1895 года между теми же государствами²⁵², статья VIII Мирного договора от 10 декабря 1898 года между Испанией и Соединенными Штатами²⁵³; и приложения к Договору от 16 августа 1960 года относительно создания Республики Кипр²⁵⁴.

3) Точное определение имущества, которое государство-предшественник должно передать государству-преемнику, в двух отдельных случаях правопреемства государств фигурирует также в двух резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеей в порядке осуществления положений Мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года²⁵⁵. Первая из этих резолюций принята под номером 388 (V) 15 декабря 1950 года и озаглавлена «Экономические и финансовые положения, относящиеся к Ливии». Вторая — под номером 530 (VI) была принята 29 января 1952 года и озаглавлена «Экономические и финансовые положения, относящиеся к Эритрее».

4) С одной стороны, нельзя вывести каких-либо применимых во всех случаях критериев из упомянутых здесь договорных положений, содержание которых видоизменялось в зависимости от обстоятельств, или из положений двух резолюций Генеральной Ассамблеи, принятых в порядке осуществления одного конкретного договора и предусматривавших только особые ситуации. С другой стороны, как было отмечено Франко-итальянской согласительной комиссией в ее решении, вынесенном 26 сентября 1964 года, «обычное международное право не установило никакого автономного критерия, на основании которого можно было бы определить, какое имущество является государственным имуществом»²⁵⁶.

5) До момента правопреемства государства именно внутреннее право государства-предшественника определяет виды имущества последнего и устанавливает их статус как государственного имущества. Именно в таком виде они переходят в сферу правопорядка государства-преемника. Поскольку государство-преемник является суверенным, оно свободно — в пределах общего международного права — изменять статус имущества, но любое его решение в этом отношении обязательно следует за правопреемством государств и основывается на его компетенции суверенного государства, а не на его качестве государства-преемника. Поэтому эти решения не относятся к правопреемству государств.

6) Комиссия отмечает, однако, что в нескольких случаях, относящихся к сфере дипломатической практики, государство-преемник не приняло во внимание внутреннее право государства-предше-

ственника квалифицировать тот или иной объект как государственное имущество. Некоторые решения международных судебных органов отражали тот же самый подход по отношению к имуществу, которое являлось предметом спора.

7) Так, в решении, вынесенном 15 декабря 1933 года по делу об Университете имени Pater Rázmánu Постоянная палата международного правосудия заявила, что она «не считает необходимым основываться на толковании права»²⁵⁷ государства-предшественника для решения вопроса о том, имеет ли спорное имущество характер публичного имущества. Правда, вопрос регулировался различными положениями Трианонского договора²⁵⁸, которые ограничивали свободу суждения Палаты. В другом случае, когда Италия являлась государством-предшественником, Суд Организации Объединенных Наций в Ливии вынес решение 27 июня 1955 года, согласно которому, «когда следует определить, имеет ли какое-либо учреждение публичный или частный характер, Суд не связан законами и судебной практикой Италии»²⁵⁹. И в данном случае вопрос регулировался основными положениями, а именно положениями цитированной выше резолюции 388 (V)²⁶⁰, которые ограничивали свободу суждения Суда.

8) Что касается судебной практики, о которой говорилось в предыдущих пунктах, и практики, только что упомянутой²⁶¹, Комиссия намеревается вновь изучить в свете положений, которые будут приняты ею в рамках первого чтения настоящего проекта статей, норму, изложенную в статье 5, чтобы определить, следует ли предусмотреть исключения из нее.

9) В статье 5 подчеркивается, что та норма, которая воплощена в ней, относится лишь к положениям первой части настоящего проекта статей и что, как обычно в таких случаях, Комиссия не намерена давать определения, применимого во всех случаях.

10) Комиссия желает подчеркнуть, что выражение «имущество, права и интересы» в статье 5 охватывает лишь права и интересы правового характера. Это выражение содержится в положениях многочисленных договоров, например, в статье 297 Версальского договора²⁶², статье 249 Сен-Жерменского договора²⁶³, статье 177 Нейского договора²⁶⁴, статье 232 Трианонского договора²⁶⁵

²⁵⁷ P.C.I.J., Series A/B, No. 61, p. 236.

²⁵⁸ E. Parkes, J. E. Field and R. C. Thompson, eds., *British and Foreign State Papers*, 1920, vol. 113, (London, H. M. Stationery Office, 1923), p. 486.

²⁵⁹ United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (United Nations publication, Sales No. 63. V), p. 390.

²⁶⁰ См. выше, пункт 3.

²⁶¹ См. выше, пункт 6.

²⁶² E. Parkes, J. E. Field and R. C. Thompson, eds., *British and Foreign State Papers*, 1919, vol. 112 (London, H. M. Stationery Office, 1922), p. 146.

²⁶³ *Ibid.*, p. 434.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 839.

²⁶⁵ E. Parkes, J. E. Field and R. C. Thompson, eds., *British and Foreign State Papers*, 1920, vol. 113 (London, H. M. Stationery Office, 1923), p. 839.

²⁵² *Ibid.*, p. 1195.

²⁵³ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités* (Leipzig, Librairie Dieterich, 1905), 2nd series, t. XXXII, p. 76.

²⁵⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 382, p. 8.

²⁵⁵ *Ibid.*, vol. 49, p. 3.

²⁵⁶ «Решение по спору о недвижимом имуществе, принадлежащем Ордену св. Мориса и св. Лазаря», *Annuaire français de droit international*, 1965, (Paris), XI, p. 323.

и статье 79 Мирного договора с Италией²⁶⁶. Хотя это выражение и часто употребляется, но оно не имеет эквивалента в некоторых правовых системах. Поэтому Комиссия намеревается изучить в ходе первого чтения настоящего проекта статей вопрос, имеется ли какое-либо другое выражение для обозначения совокупности принадлежащих государству материальных и нематериальных ценностей, которое имело бы более широкий охват.

11) Выражение «Внутреннее право государства-предшественника» означает в тексте статьи 5 совокупность норм правопорядка государства-предшественника, применимых к имуществу государства. Что касается государств, законодательство которых не является унифицированным, то эти нормы означают, в частности, те нормы, которые определяют данный вид права государства-предшественника — национальное, федеральное, нормы метрополии или данной территории, — которое применимо к соответствующей категории имущества государства.

12) Соглашаясь в предварительном порядке с текстом статьи 5, некоторые члены Комиссии отметили, что выражение «имущество государства» фигурировало в начале этого текста без какого-либо уточнения. Это обстоятельство, как, впрочем, и название статьи, по-видимому, указывает на то, что Комиссия намеревалась сформулировать общий критерий определения имущества государства, который применялся бы к имуществу всех государств, какими бы они ни были. Однако из последней фразы статьи 5 вытекает, что эта статья касается лишь имущества одного конкретного государства, а именно государства-предшественника. Эти члены считали, что было бы более целесообразным изменить эту фразу, чтобы сохранить общий характер критерия, даже если вследствие этого придется уточнять в каждом положении проекта статей, касающемся имущества государства, то конкретное государство, вопрос об имуществе которого данное положение регулирует.

Статья 6. Права государства-преемника на государственное имущество, переходящее к нему

Правопреемство государства влечет за собой исчезновение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственное имущество, которое переходит к государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей.

Комментарий

1) Статья 6 уточняет, что правопреемство государств имеет два правовых последствия для прав государства-предшественника и государства-преемника, соответственно, в отношении государственного имущества, переходящего от первого ко второму. С одной стороны, оно влечет за собой

²⁶⁶ United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 163.

исчезновение прав государства-преемника на данное имущество, а с другой — одновременное возникновение прав государства-преемника на это же имущество. Как подчеркивает выражение «государственное имущество, которое переходит к государству-преемнику в соответствии с положениями настоящих статей», целью статьи 6 не является установление государственного имущества, переходящего к государству-преемнику. И действительно, Комиссия не смогла выделить на настоящей стадии своей работы общий критерий установления имущества, и она намерена сформулировать на одной из своих будущих сессий ряд конкретных критериев в отношении каждого вида правопреемства. Вышеуказанное выражение в статье 6 отсылает к положениям, в которых будут содержаться эти конкретные критерии.

2) В статье 6 в одном единственном положении выражается практика государств, неуклонно ставшихся при помощи различных формулировок отразить норму, согласно которой правопреемство государств влечет за собой исчезновение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственное имущество, переходящее к государству-преемнику. Использованные в этих целях выражения менялись в зависимости от времени и места. Одна из первых концепций, которые встречаются в мирных договорах, следующая: концепция отказа государства-предшественника от всех прав на уступленные территории, включая права на государственное имущество. Она фигурирует уже в Пиренейском договоре 1659 года²⁶⁷ и вновь появляется в 1924 году в Лозаннском договоре²⁶⁸ и в 1951 году в Мирном договоре с Японией²⁶⁹. Подобная же идея в отношении государственного имущества выражается в Версальском договоре оговоркой, гласящей, что «державы, получающие уступленные германские территории, приобретут всякие имущества и всякую собственность, принадлежащие Германской империи или германским государствам и расположенные на этих территориях»²⁷⁰. Аналогичные положения встречаются в Сан-Жерменском²⁷¹, Нейском²⁷² и Трианонском²⁷³ договорах. Концепция передачи прав также используется во многих договорах²⁷⁴. Несмот-

²⁶⁷ Статья XLI [J. du Mont, Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve... (Amsterdam, L. Brunel, 1728), t. VI, part II, p. 264].

²⁶⁸ В частности, см. статьи 15, 16 и 17. (League of Nations, Treaty Series, vol. XXVIII, p. 23).

²⁶⁹ Статья 2 (United Nations, Treaty Series, vol. 136, pp. 48 and 50).

²⁷⁰ Статья 256 [E. Parkes, J. E. Field and R. C. Thompson, eds., British and Foreign State Papers, 1919, (London, H. M. Stationery Office, 1922), vol. 112, p. 125].

²⁷¹ Статья 208 (ibid., pp. 412—414).

²⁷² Статья 142 (ibid., vol. 112, pp. 821—822).

²⁷³ Статья 191 (ibid., vol. 113, pp. 564—565).

²⁷⁴ См., например, статью 1 Конвенции от 4 августа 1916 года между Соединенными Штатами Америки и Данией об уступке Датской Вест-Индии [Revue générale de droit international public (Paris, 1917), t. XXIV, p. 454] и статью 5 Договора от 2 февраля 1951 года об уступке Индии города Шандернагор (United Nations, Treaty Series, vol. 203, p. 158).

ря на разнообразие формулировок, из значительного большинства договоров, касающихся передачи территорий, можно вывести одно неизменное правило — правило исчезновения и одновременного возникновения прав на государственное имущество.

3) В статье 6 Комиссия использовала понятие «перехода» государственного имущества, а не понятие «передачи» этого имущества. Комиссия сочла, что понятие передачи не соответствует юридическому характеру последствий правопреемства государств для прав этих двух государств на государственное имущество. С одной стороны, передача часто предполагает добровольный акт со стороны того, кто ее производит. Однако, как это подчеркивается выражением «влечет за собой», использованным в тексте статьи 6, исчезновение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника происходят «по праву». С другой стороны, передача подразумевает определенную непрерывность действия, тогда как исчезновение и одновременное возникновение прав вводят элемент разрыва. Тем не менее Комиссия хочет сделать замечание по этому последнему пункту.

4) Во-первых, государство-преемник может внести определенный элемент непрерывности, временно сохраняя в силе законодательные нормы государства-предшественника, касающиеся режима государственного имущества. Конечно, эти нормы будут применяться не за счет государства-предшественника, а за счет государства-преемника, которое включило их в свое законодательство посредством решения, принятого им как суверенным государством. Тем не менее, хотя речь и идет в момент правопреемства о другом порядке, материальное содержание этих норм остается прежним. Вследствие этого, в рассматриваемом случае последствие правопреемства государства в основном будет состоять в смене носителя прав на государственное имущество.

5) Во-вторых, за переходом прав на государственное имущество от государства-предшественника к государству-преемнику на практике часто следует материальная передача этого имущества первым из этих государств второму, сопровождаемая составлением описей, протоколов передачи и других документов.

6) Что касается самого текста статьи 6, то некоторые члены Комиссии критиковали слово «переходит» в выражении «государственное имущество, которое переходит к государству-преемнику». Они подчеркнули, что поскольку эта статья формулирует принцип исчезновения прав государства-предшественника на государственное имущество, то речь идет не о переходе этого имущества, а о приобретении его государством-преемником. Другие члены Комиссии выразили мнение, что в статье 6 не хватает одного основного элемента, ибо в ней не уточняется, когда происходит исчезновение прав государства-предшественника на государственное имущество и возникновение прав государства-преемника. Комиссия намерена, как

и в отношении всех других положений, принятых в ходе настоящей сессии, принять во внимание все замечания по тексту статьи 6, сделанные ее членами, во время нового рассмотрения этого текста в ходе первого чтения проекта статей²⁷⁵.

Статья 7. Дата перехода государственного имущества

Если не согласовано или не решено иначе, датой перехода государственного имущества является дата правопреемства государств.

Комментарий

1) В статье 7 излагается дополнительное положение, согласно которому датой перехода государственного имущества является дата правопреемства государств. Ее следует понимать в свете пункта d статьи 3, который уточняет, что «дата осуществления правопреемства государств означает дату, когда государство-преемник сменяет государство-предшественника в осуществлении ответственности за международные отношения территории, затронутой правопреемством государств».

2) Дополнительный характер положения, изложенного в статье 7, подчеркивается условием, указанным в первой части фразы, гласящей: «если не согласовано или не решено иначе». Следствием этого условия является то, что дата перехода государственного имущества может устанавливаться либо путем заключения соглашения, либо посредством принятия решения.

3) И действительно, на практике случается, что заинтересованные государства с обоюдного согласия выбирают для перехода государственного имущества дату, которая не является датой правопреемства государств. Именно такую ситуацию подразумевает термин «согласовано» в приведенной выше части фразы. Некоторые члены Комиссии предложили добавить слова «между государством-предшественником и государством-преемником». Однако другие члены высказались против такого добавления, считая, что, когда речь идет о государственном имуществе, находящемся на территории третьего государства, дата его перехода может быть установлена трехсторонним соглашением, заключаемым государством-предшественником, государством-преемником и третьим государством. На этой стадии своей работы Комиссия предпочла — поскольку она еще не рассматривала вопроса более подробно — не ограничивать охват первой части фразы, из которой состоит статья 7.

4) Наблюдалось также иногда, что международные суды высказывались по вопросу о дате перехода некоторых видов государственного имущества от государства-предшественника к государ-

²⁷⁵ См. выше, пункт 91.

ству-преемнику²⁷⁶. Поэтому Комиссия внесла в первую часть фразы, из которой состоит статья 7, слова «или не решено» после слова «согласовано». Однако Комиссия не намеревалась уточнить, кем могло бы быть принято решение по этому вопросу.

5) По мнению некоторых членов Комиссии, большинство статей проекта, а не только статья 7, носит характер дополнения, и в проекте должно было бы содержаться общее положение в этом смысле. По их мнению, такое общее положение сделало бы первую часть фразы статьи 7 ненужной.

6) Что касается основного положения статьи 7, содержащегося во второй части фразы, из которой состоит статья, то в ходе прений Комиссии было выражено мнение, что дата перехода государственного имущества меняется в зависимости от вида правопреемства и не может быть предметом текста всеобъемлющего характера. Впрочем, в своей настоящей редакции статья 7 дает лишь простое определение даты перехода имущества государства и не налагает никаких обязательств на заинтересованные государства. Если Комиссия сочтет необходимым сохранить подобный текст, то он должен был бы, по мнению некоторых членов, быть включен в статью 3, касающуюся используемых выражений.

Статья 8. Бесплатный переход государственного имущества

Без ущерба для прав третьих сторон переход государственного имущества от государства-предшественника к государству-преемнику, происходящий в соответствии с положениями настоящих статей, имеет место без компенсации, если только не согласовано или не решено иначе.

Комментарий

1) В статье 8 содержатся одно основное и два вспомогательных положения. В основном положении провозглашается норма, согласно которой переход государственного имущества от государства-предшественника к государству-преемнику, происходящий в соответствии с положениями настоящих статей, имеет место без компенсации. Она вносит необходимое дополнение в статью 6, но, как эта последняя статья и по тем же самым причинам²⁷⁷, она не имеет целью установить государственное имущество, переходящее к государству-преемнику.

²⁷⁶ См., например, решение № 7 Постоянной палаты международного правосудия от 25 мая 1926 года по Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (P. C. I. J., Series A, No. 7) и консультативное заключение Палаты от 10 сентября 1923 года по поводу некоторых вопросов, касающихся settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland (ibid., Series B, No. 6, pp. 6—43).

²⁷⁷ См. выше, пункт 1 комментария к статье 6.

2) За некоторыми исключениями²⁷⁸, практика подтверждает норму, провозглашенную основным положением статьи 8. Во многих договорах, касающихся передачи территорий, эта норма признается косвенно, поскольку на государство-преемника не налагается никаких обязательств по выплате компенсации за передачу государством-предшественником прав на публичное имущество и, в частности, на государственное имущество. Другими договорами эта норма признается прямо путем включения положений о бесплатной передаче прав. В этих договорах используются такие формулировки, как «без выплаты компенсации»²⁷⁹, «по праву»²⁸⁰, «без уплаты»²⁸¹, «бесплатно»²⁸².

3) Однако несколько членов Комиссии спрашивали, не придется ли Комиссии впоследствии предусмотреть несколько исключений из нормы, согласно которой имущество государства переходит без компенсации, с учетом особых обстоятельств каждого отдельного случая правопреемства государства и, в частности, с учетом вида рассматриваемого государственного имущества или вида правопреемства. Другие члены Комиссии даже выразили сомнение в возможности формулирования общей нормы в данной области.

4) Первое вспомогательное положение статьи 8 направлено на охрану прав третьих сторон — вопрос, который Комиссия намерена изучить впоследствии.

²⁷⁸ Эти исключения встречаются, в частности, в четырех мирных договорах, заключенных по окончании первой мировой войны. См. статью 256 Версальского договора [British and Foreign State Papers, 1919, vol. 112 (op. cit., p. 125)]; статью 208 Сен-Жерменского договора (ibid., p. 413); статью 142 Нейского договора (ibid., vol. 112); и статью 191 Трианонского договора (ibid., 1920, vol. 113). Согласно положениям этих договоров, стоимость государственного имущества, переданного государствами-предшественниками государствам-преемникам, вычитается из суммы репараций, которые первые должны были выплатить вторым. Однако следует заметить, что в отношении некоторых видов государственного имущества данные договоры предусматривали безвозмездную передачу. Так, например, статья 56 Версальского договора (ibid., 1919, vol. 112, p. 43) гласит: «Франция вступит во владение всякими имуществами и собственностью Германской империи или германских государств, расположенными на территориях, указанных в статье 51 (то есть в Эльзасе и Лотарингии), без какой-либо уплаты или кредитования за это какого-либо из уступающих государств».

²⁷⁹ Статья III, пункт 4, Соглашения между Соединенными Штатами Америки и Японией в отношении островов Амами, подписанного в Токио 24 декабря 1953 года (United Nations, Treaty Series, vol. 222, p. 195).

²⁸⁰ Статья 10 Утрехтского договора от 11 апреля 1713 года, предусматривающая уступку Францией Англии Гудзонова залива и Гудзонова пролива; M. de Clercq, Recueil des traités de la France (Paris, A. Durand et Pedone — Lauriel, 1880), t. I, p. 5.

²⁸¹ Пункт I приложения X и пункт I приложения XIV к Мирному договору с Италией (United Nations, Treaty Series, vol. 49, pp. 209 and 225); резолюция 388 (V) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 15 декабря 1950 года, озаглавленная «Экономические и финансовые положения, касающиеся Ливии» (статья I, пункт 1), и резолюция 530 (VI) от 29 января 1952 года, озаглавленная «Экономические и финансовые положения, касающиеся Эритреи» (статья I, пункт 1).

²⁸² Статья 60 Лозаннского договора (League of Nations, Treaty Series, vol. XXVIII, p. 53).

5) Второе вспомогательное положение статьи 8 имеет следующее содержание: «если только не согласовано или не решено иначе». Оно имеет целью предусмотреть особо возможность отступления от нормы, записанной в статье 8. Оно иден-

тично части фразы, которая содержится в статье 7 и по которой Комиссия уже сделала свои комментарии²⁸³.

²⁸³ См. выше, пункты 2—5 комментария к статье 7.

Глава IV

ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ

А. Введение

1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

93. На своей шестнадцатой сессии, проведенной в 1964 году, Комиссия рассмотрела предложение, выдвинутое одним из ее членов г-ном Хименесом де Аречага, о том что ей следует включить в свой проект статей по праву договоров положение о так называемой «оговорке о режиме наибольшего благоприятствования». Предлагаемое положение имело целью изъять оговорку из сферы применения статей, касающихся проблемы последствий договоров для третьих государств²⁸⁴. В поддержку предложения утверждалось, что широкая и обобщенная формулировка касающихся третьих государств статей, предварительно принятая Комиссией, может стереть различие между положениями в пользу третьих государств и действием оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, что может иметь особое значение в связи со статьей, касающейся отмены или изменения положений об обязательствах или правах государств, не являющихся сторонами в договоре. Однако Комиссия, хотя она и признавала, что важно не наносить ущерб действию оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, не считала, что эти оговорки каким-либо образом затрагиваются указанными статьями, и поэтому решила, что нет необходимости включать охранную оговорку такого рода. Что касается оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в целом, то Комиссия не считала целесообразным рассматривать их при кодификации общего права договоров, хотя она и полагала, что этот вопрос в будущем вполне мог бы явиться предметом специального исследования²⁸⁵. Комиссия осталась при этом мнении и на своей восемнадцатой сессии²⁸⁶.

94. На своей девятнадцатой сессии, проведенной в 1967 году, Комиссия отметила, что некоторые

²⁸⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том I, 752-е заседание, пункт 2, стр. 184.

²⁸⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, девятнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5809), пункт 21 (Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год, том II, документ A/5809, пункт 21, стр. 176 англ. текста).

²⁸⁶ Там же, двадцать первая сессия, Дополнение № 9 (A/6309/Rev.1 и Rev.1/Corr.1), часть вторая, пункт 32 (там же, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, часть вторая, пункт 32, стр. 177 англ. текста).

представители в Шестом комитете на двадцать первой сессии Генеральной Ассамблеи настоятельно рекомендовали рассмотрение Комиссией вопроса об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, как об аспекте общего права договоров. Вследствие интереса, проявленного к этой проблеме, а также того, что выяснение его правовых аспектов могло бы помочь Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), Комиссия международного права постановила включить в свою программу работы вопрос об «оговорках о режиме наибольшего благоприятствования в праве договоров» и назначила г-на Эндре Уштора Специальным докладчиком по этому вопросу²⁸⁷.

95. На двадцатой сессии Комиссии, проведенной в 1968 году, Специальный докладчик представил рабочий документ, в котором он дал отчет о проведенной им подготовительной работе по этому вопросу и намечал в общих чертах возможное содержание своего доклада, подлежащего представлению на более поздней стадии²⁸⁸. Специальный докладчик представил также вопросник, в котором перечислялся ряд вопросов, и особо просил членов Комиссии выразить свое мнение по этим вопросам. Комиссия, хотя она и признала фундаментальное значение роли оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в сфере международной торговли, поручила тем не менее Специальному докладчику не ограничивать свои исследования этой областью, а изучать также прочие основные области применения этой оговорки. Комиссия считала, что ей следует заострить внимание на правовом характере оговорки и на правовых условиях ее применения и что ей следует уточнить сферу применения и последствия оговорки как правового института в контексте всех аспектов ее практического применения. Она хотела обеспечить своим исследованиям наиболее широкое возможное обоснование, не затрагивая, однако, областей, не охватываемых ее функциями. В свете этих соображений Комиссия поручила Специальному докладчику провести консультации через посредство Секретариата со

²⁸⁷ Там же, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1 и Rev.1/Corr.1), пункт 48 (там же, 1967 год, том II, Документ A/6709/Rev.1, пункт 48, стр. 48 англ. текста).

²⁸⁸ Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/CN.4/L.127.

всеми организациями и заинтересованными учреждениями, которые, может быть, имеют особый опыт в применении оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

96. На этой же сессии Комиссия постановила сократить название этой темы и называть ее впредь «оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования»²⁸⁹.

97. В резолюции 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия, в частности, продолжала свои исследования по вопросу об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования. В дальнейшем Генеральная Ассамблея сделала такую же рекомендацию в своих резолюциях 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года, 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года и 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года.

98. На двадцать первой сессии Комиссии, проведенной в 1969 году, Специальный докладчик представил свой первый доклад²⁹⁰, в котором излагается история оговорки о режиме наибольшего благоприятствования вплоть до периода второй мировой войны, с особым учетом проведенной в Лиге Наций или под ее эгидой деятельности по вопросу об этой оговорке. Комиссия рассмотрела этот доклад и, согласившись с предложением Специального докладчика, поручила ему подготовить затем исследование, опирающееся в основном на ответы, полученные от организаций и заинтересованных учреждений, с которыми проконсультировался Генеральный секретарь, и с учетом также трех рассмотренных Международным Судом дел, касающихся оговорки²⁹¹.

99. Согласно инструкции Комиссии, Специальный докладчик представил свой второй доклад²⁹² на двадцать второй сессии Комиссии, проведенной в 1970 году. В части I этого доклада делается попытка представить аналитический обзор взглядов на характер и функции оговорки, выраженных сторонами и судьями в трех делах, рассмотренных Международным Судом и относящихся к этой оговорке: Дело Англо-иранской нефтяной компании (юрисдикция) [1952 год]²⁹³, Дело о правах граждан Соединенных Штатов Америки в Марокко (решение) [1952 год]²⁹⁴ и Дело Амбатиелоса (существо дела: обязательность арбитражного разбирательства) [1953]²⁹⁵. Решение, вынесенное 6 марта 1956 года Арбитражной комиссией, созданной на основании соглашения между правительствами Греции и Соединенного Королевства от 24 февраля 1955 года для арбитражно-

го разбирательства по иску Амбатиелоса, также рассматривалось в первой части этого доклада²⁹⁶.

100. Часть II второго доклада имела целью систематически изложить ответы международных организаций и заинтересованных учреждений на циркулярное письмо Генерального секретаря от 23 января 1969 года. В этом письме к соответствующим организациям была обращена просьба представить для передачи Специальному докладчику всю информацию об их опыте, которая может помочь ему и Комиссии в работе по кодификации и прогрессивному развитию норм международного права, касающихся оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В частности, Генеральный секретарь просил организации обращаться в своих ответах особое внимание на любые имеющие отношение к делу двусторонние или многосторонние договоры, заявления, прецеденты из практики или факты, а также просил их выразить свое мнение по вопросу о том, действие каких относящихся к оговорке норм можно констатировать в настоящее время. Ряд международных организаций представили подробный ответ на это циркулярное письмо, и эти ответы послужили основой для части II второго доклада Специального докладчика²⁹⁷.

101. Вследствие недостатка времени Комиссия не смогла рассмотреть этот вопрос на своих двадцать второй и двадцать третьей сессиях.

102. На своей двадцать третьей сессии, однако, Комиссия, по предложению Специального докладчика, попросила Секретариат подготовить, на основе имеющихся в его распоряжении сборников судебных решений и информации, которую следует запросить у правительств, свод касающихся оговорок о режиме наибольшего благоприятствования решений национальных судов²⁹⁸.

103. На двадцать четвертой сессии Комиссии, проведенной в 1972 году, Специальный докладчик представил свой третий доклад²⁹⁹, в котором сохранился проект пяти статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, с соответствующими комментариями. В статьях давалось определение используемых в проекте выражений и, в частности, выражений «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» и «режим наибольшего благоприятствования». В комментарии отмечалось, что обязательство предоставлять режим наибольшего благоприятствования является основным элементом любой оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В докладе упоминалось о том, что государства

²⁸⁹ Там же, том I, 987-е заседание, пункты 7—12.

²⁹⁰ Там же, том II, документ A/CN.4/213.

²⁹¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), пункт 89 (Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/7610/Rev.1, пункт 89, стр. 260).

²⁹² Там же, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. 1.

²⁹³ I. C. J. Reports 1952, p. 93.

²⁹⁴ Ibid., p. 176.

²⁹⁵ I. C. J. Reports 1953, p. 10.

²⁹⁶ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XII (United Nations publication, Sales No. 63.V.3), p. 91.

²⁹⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), пункт III (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/8410/Rev.1, пункт III, стр. 347 англ. текста).

²⁹⁸ Там же, пункт 113 (там же, пункт 113).

²⁹⁹ Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/CN.4/257 и Add. 1.

не имеют всеобщего права на пользование режимом наибольшего благоприятствования: на последний можно притязать лишь на основании правового обязательства. Отмечалось, что право государства-бенефициария притязать на преимущества, предоставляемые третьему государству предоставляющим государством, вытекает из оговорок о режиме наибольшего благоприятствования. Другими словами, основанием правоотношения между предоставляющим государством и государством-бенефициарием является договор, содержащий такую оговорку, а не «коллатеральный» договор между предоставляющим государством и третьим государством.

104. Занятая завершением проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров и проекта статей о предотвращении преступлений против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой, и наказании за такие преступления, Комиссия в силу недостатка времени не смогла изучить этот вопрос на своей двадцать четвертой сессии (1972).

105. На этой сессии, однако, по предложению Специального докладчика Комиссия попросила Секретариат подготовить исследование оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, включенных в договоры, опубликованные в Сборнике договоров Организации Объединенных Наций. В исследовании должны быть рассмотрены области применения указанных оговорок, их связь с оговорками о национальном режиме, исключения, предусмотренные в договорах, и практика в области правопреемства государств в отношении оговорок о режиме наибольшего благоприятствования³⁰⁰.

106. На текущей сессии Специальный докладчик представил свой четвертый доклад (A/CN.4/266)³⁰¹, содержащий проект еще трех статей с комментариями, касающихся презумпции безусловного характера оговорки принципа *eiusdem generis* и приобретенных прав государства-бенефициария.

107. Комиссия рассмотрела третий доклад, представленный Специальным докладчиком, на своих 1214-м—1218-м заседаниях и передала проект статей 2, 3, 4 и 5, содержащихся в докладе, Редакционному комитету. На своем 1238-м заседании Комиссия рассмотрела доклады Редакционного комитета и приняла статьи 1—7 в первом чтении.

108. Текст проекта статей и комментарии к нему, принятые Комиссией, воспроизводятся в этом докладе для информации Генеральной Ассамблеи³⁰². При этом Комиссия желает обратить вни-

мание Генеральной Ассамблеи на тот факт, что принятие семи проектов статей представляет собой лишь начальную стадию ее работы по подготовке проекта статей по этому вопросу. Так, например, Комиссия, согласно своей обычной практике, приняла статью об употреблении терминов лишь в предварительном порядке. Окончательное решение по такой статье не может, по мнению Комиссии, быть принято до тех пор, пока ею не будут рассмотрены статьи по существу, содержащиеся во всем проекте статей в целом.

109. В рамках будущего рассмотрения этого вопроса Комиссия намеревается обсудить, в частности, проекты трех статей, содержащихся в четвертом докладе Специального докладчика, который был представлен на текущей сессии. В докладе говорится, что если режим наибольшего благоприятствования не предоставляется на условиях материальной взаимности, то предполагается, что предоставляющее государство обязано предоставлять режим наибольшего благоприятствования, а государство-бенефициарий имеет право на предоставление такого режима независимо от того, предоставляются ли преимущества предоставляющим государством какому-либо третьему государству безвозмездно или на основе компенсации. Устанавливается норма, согласно которой государство-бенефициарий не может притязать на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования на права помимо тех, которые относятся к предмету оговорки и охватываются ее положениями. В заключение в докладе говорится, что права государства-бенефициария, приобретаемые на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, не затрагиваются соглашением между предоставляющим государством и одним или более третьими государствами, ограничивающими предоставление определенных преимуществ рамками их взаимоотношений, без письменного согласия государства-бенефициария.

110. Докладчик Комиссии предложил на текущей сессии, чтобы Специальный докладчик указал Комиссии те проблемы, которые он намеревается рассмотреть в будущих проектах статей³⁰³. Соответственно, Специальный докладчик указал, что он намерен в будущих проектах статей рассмотреть такие проблемы, как условный характер оговорки о режиме наибольшего благоприятствования и вопрос о начале и прекращении действия оговорки. Специальный докладчик указал также, что будет рассмотрен вопрос о взаимосвязи между действием оговорок о режиме наибольшего благоприятствования и оговорок о национальном режиме и в особенности распространение преимуществ, получаемых на основании национального режима, на сферу действия оговорок о режиме наибольшего благоприятствования. Кроме того, он указал, что в будущем проекте статей будет также рассматриваться вопрос изъятий из сферы применения оговорки. Помимо исключений, та-

³⁰⁰ Официальные отчеты—Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev.1), пункты 74—75 (Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev.1, пункты 74—75).

³⁰¹ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

³⁰² См. ниже, раздел В настоящей главы.

³⁰³ Ежегодник Комиссии международного права, 1973 год, том I, 1217-е заседание, пункт 76.

ких, как связанные с таможенными союзами, зонами свободной торговли, режимом пограничной торговли и т. д., он обратил внимание Комиссии в особенности на вопрос исключения из сферы действия оговорки преференций, предоставляемых развивающимся государствам развитыми государствами. Специальный докладчик указал, что он намерен изучить вопрос, имеет ли государство-бенефициарий право, и если имеет, то в какой мере, быть информированным о тех преимуществах или выгодах, предоставляемых третьему государству предоставляющим государством, которые касаются оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, действующей в отношениях между предоставляющим государством и государством-бенефициарием. Специальный докладчик указал также, что в будущем, может быть, будет рассмотрен вопрос о правопреемстве государств в отношении оговорок о режиме наибольшего благоприятствования.

111. На текущей сессии Секретариат распространил документ, озаглавленный «Сборник решений национальных судов относительно оговорки о режиме наибольшего благоприятствования» (А/CN.4/269)³⁰⁴, подготовленный в соответствии с просьбой Комиссии³⁰⁵. Секретариату было также поручено подготовить исследование об оговорках о режиме наибольшего благоприятствования, содержащихся в договорах, опубликованных в «Сборнике договоров Организации Объединенных Наций»³⁰⁶.

2. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТА

112. Как уже отмечалось, идея о том, что Комиссия должна провести исследование оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, возникла в ходе ее работы по праву договоров³⁰⁷. В самом деле, Комиссия считала, что, хотя эта оговорка, рассматриваемая как положение договора, целиком охватывается общим правом договоров, было бы желательно провести специальное исследование этой оговорки. Когда Комиссия пришла к выводу, что проведение такой работы представляет особый интерес в связи с вниманием, заостренным на этой оговорке как на средстве, часто употребляемом в области экономики, она определила свою задачу в том, чтобы рассмотреть оговорки о режиме наибольшего благоприятствования как аспект права договоров³⁰⁸. Комиссия в ходе своего первого обсуждения вопроса в 1968 году, на основе проведенной Специальным докладчиком подготовительной работы, решила заострить внимание на правовом характере оговорки и правовых условиях ее применения в целях уточнения сферы применения и последствий оговорки как правового института³⁰⁹.

³⁰⁴ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

³⁰⁵ См. выше, пункт 102.

³⁰⁶ См. выше, пункт 105.

³⁰⁷ См. выше, пункт 93.

³⁰⁸ См. выше, пункт 94.

³⁰⁹ См. выше, пункт 95.

113. Комиссия продолжает придерживаться позиции, на которую она встала в 1968 году, и отмечает тот факт, что изменение первоначального названия темы, замена названия «Оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в праве договоров» названием «Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» не означает каких-либо изменений в намерении Комиссии рассматривать оговорку как правовой институт и изучить правовые нормы, касающиеся оговорки. Подход Комиссии остается тем же: хотя она и признает фундаментальное значение оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в сфере международной торговли, она не желает ограничивать свои исследования применением оговорки в этой области, а намеревается распространить это исследование на применение этой оговорки и в других областях, по возможности во всех.

114. С другой стороны, хотя Комиссия и не намерена касаться областей, не входящих в круг ее ведения, она желает принять во внимание все современные явления, которые могут влиять на кодификацию или прогрессивное развитие норм, касающихся применения оговорки. В этой связи Комиссия желает уделить особое внимание вопросу, каким образом потребность развивающихся стран в преференциях, то есть в исключениях из действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в области международной торговли, может быть отражена в правовых нормах³¹⁰.

115. Комиссия ограничила также сферу применения настоящего проекта статей, внося в проект положения статей 1 и 3; причины этого излагаются в комментариях к этим статьям.

3. ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ И ПРИНЦИП НЕДИСКРИМИНАЦИИ

116. Комиссия рассмотрела вопрос о взаимосвязи и взаимодействии между оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования и принципом недискриминации. В частности, она рассмотрела вопрос, не подразумевает ли принцип недискриминации распространение режима наибольшего благоприятствования на все государства.

117. Комиссия признала несколько лет назад, что норма недискриминации «является общей нормой, вытекающей из равенства государств»,³¹¹ и что недискриминация является «общей нормой,

³¹⁰ См. ниже, пункт 120 и далее.

³¹¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тринадцатая сессия, Дополнение № 9 (А/3859 и Согл. 1), глава III, раздел II, пункт 1 к комментарию к статье 44 проекта статей о дипломатических сношениях и иммунитете (Ежегодник Комиссии международного права, 1958 год, том II, документ А/3859, глава III, раздел II, пункт 1 к комментарию к статье 44 проекта статей о дипломатических сношениях и иммунитетах, стр. 105 англ. текста).

присущей суверенному равенству государств»³¹². Генеральная Ассамблея в резолюции 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года утвердила Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, в которой, в частности, говорится:

«Государства осуществляют свои международные отношения в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях в соответствии с принципами суверенного равенства...».

118. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, по мнению Комиссии, может рассматриваться как метод или средство содействия осуществлению равенства государств или недискриминации. Международный Суд заявил, что оговорка предназначается для «установления и неуклонного поддержания основополагающего равенства, без какой-либо дискриминации между заинтересованными странами»³¹³.

119. Комиссия отметила, однако, что тесная взаимосвязь между оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования и общим принципом недискриминации не должна скрывать различий между этими двумя понятиями. Эти различия подтверждаются соответствующими статьями в Венских конвенциях о дипломатических сношениях³¹⁴ и консульских сношениях³¹⁵, соответственно. В обеих конвенциях содержится статья, которая, в частности, гласит:

«1. При применении положений настоящей Конвенции государство пребывания не должно проводить дискриминации между государствами.

2. Однако не считается, что имеет место дискриминация:

а)...

б) если по обычаю или по соглашению государства предоставляют друг другу режим более благоприятный, чем тот, который требуется положениями настоящей Конвенции»³¹⁶.

Эти положения отражают очевидную норму, согласно которой государства, хотя они и связаны обязательством, возникающим из принципа отказа от дискриминации, тем не менее могут предоставлять особые преимущества другим государствам на основе каких-либо особых взаимоотно-

шений географического, экономического, политического или иного характера. Другими словами, принцип отказа от дискриминации может рассматриваться как общая норма, на которую всегда может ссылаться любое государство. Однако государство, как правило, не может ссылаться на этот принцип против другого государства, которое предоставило особенно благоприятный режим третьему государству, при условии, что заинтересованное государство само пользуется общим недискриминационным режимом наравне с другими государствами. Требование быть приравненным к государству, поставленному в особенно благоприятное положение, может быть предъявлено лишь на основании особо выраженного обязательства государства, предоставляющего преимущества, на основании договорного положения, то есть на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

4. ОГОВОРКА О РЕЖИМЕ НАИБОЛЬШЕГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ И РАЗЛИЧНЫЕ УРОВНИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

120. Комиссия, хотя и на ранней стадии своей работы, обратила внимание на проблему, которую поднимает применение оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в области международной торговли, когда заинтересованные государства находятся на совершенно различных уровнях развития. Она напомнила доклад «Международная торговля и оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» (меморандум ЮНКТАД), подготовленный секретариатом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), в котором, в частности, говорится:

«Применение оговорки о режиме наибольшего благоприятствования ко всем странам безотносительно к уровню их развития отвечало бы условиям формального равенства, однако в действительности являлось бы полной дискриминацией в отношении более слабых членов международного сообщества. Это не должно означать отказа от оговорки о режиме наибольшего благоприятствования на постоянной основе.

...Признание потребностей торговли и развития развивающихся стран требует, чтобы в течение определенного периода времени оговорка о режиме наибольшего благоприятствования не применялась к некоторым видам международных торговых связей»³¹⁷.

³¹² Там же, шестнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/4843), глава II, раздел IV, пункт 1 к комментарию к статье 70 проекта статей о консульских сношениях (там же, том II, документ A/4843, глава II, раздел IV, пункт 1 к комментарию к статье 70 проекта статей о консульских сношениях, стр. 128 англ. текста).

³¹³ Case concerning Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (Judgment) (I. C. J. Reports 1952, p. 192).

³¹⁴ United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95.

³¹⁵ Ibid., vol. 596, p. 261.

³¹⁶ Статья 47 Венской конвенции о дипломатических сношениях и статья 72 Венской конвенции о консульских сношениях.

³¹⁷ См. Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 231, документ A/CN.4/228 и Add. 1, пункт 188. Один член Комиссии напомним об определении равенства, данном Аристотелем:

«Будет иметь место такое же равенство между долями, как между лицами, поскольку соотношение между долями будет равным соотношению между лицами; поскольку если лица неравны, они не будут иметь равные доли; именно когда равные владеют неравными долями или получают неравные доли или неравные лица получают равные доли, то возникают споры и жалобы»*.

* См. Aristotle, Nicomachean Ethics, V, iii, 6 (ibid., 1968, vol. I, p. 186, 976th meeting, para. 6).

121. Комиссия напомнила также Общий принцип восьмой приложения А.1.1 рекомендации Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию на ее первой сессии, в котором, в частности, говорится:

«Международная торговля должна быть взаимовыгодной и проводиться на основе режима наибольшего благоприятствования, в рамках этой торговли не должны предприниматься действия, наносящие ущерб торговым интересам других стран. Однако развитые страны должны предоставлять уступки всем развивающимся странам и распространять на них все те уступки, которые они предоставляют друг другу, при этом они не должны требовать взамен от развивающихся стран каких бы то ни было уступок. Новые преференциальные уступки, как тарифные, так и нетарифные, необходимо предоставлять развивающимся странам в целом, и такого рода преференции не следует распространять на развитые страны. Развивающиеся страны не должны распространять на развитые страны преференциальный режим, применяемый в отношениях между ними»³¹⁸.

122. Напоминая о вопросе применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в торговых отношениях между государствами, находящимися на различных уровнях экономического развития, Комиссия сознавала, что она не может касаться областей, не входящих в круг ее ведения, и что она не в состоянии рассматривать экономические вопросы и предлагать нормы в отношении организации международной торговли. Тем не менее Комиссия признает, что применение оговорки в сфере международной торговли с особым учетом развивающихся стран ставит серьезные вопросы и что некоторые из них относятся к деятельности Комиссии по этой теме. Как было указано Специальным докладчиком³¹⁹, Комиссия рассмотрит в будущем проекты статей, касающиеся исключений из сферы применения оговорки. Комиссия желает указать уже на этой ранней стадии, что она признает важность значения этого вопроса и что она намеревается вернуться к нему в ходе своей будущей работы.

В. Проект статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования*

123. Текст статей 1—7 и комментарии к ним, принятые Комиссией на текущей сессии по предложению Специального докладчика, воспроизводятся ниже для информации Генеральной Ассамблеи.

³¹⁸ Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, том I, Заключительный акт и доклад (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 60. II. В. 11) стр. 13.

³¹⁹ См. выше, пункт 110.

* (Примечание переводчика) Русская терминология частично изменена — по сравнению с предыдущими документами — согласно указаниям Комиссии международного права.

Статья 1. Сфера действия настоящих статей

Настоящие статьи применяются к оговоркам о режиме наибольшего благоприятствования, содержащимся в договорах между государствами.

Комментарий

1) Данная статья соответствует статье 1 Венской конвенции о праве международных договоров и цель ее заключается в установлении пределов сферы применения настоящих статей.

2) Она воплощает решение о том, что сфера применения настоящих статей должна быть ограничена оговорками о режиме наибольшего благоприятствования, содержащимися в договорах, заключенных между государствами. Поэтому в ней подчеркивается, что следующие за ней положения предназначены для применения только к оговоркам о режиме наибольшего благоприятствования, содержащимся в договорах между государствами. Такое ограничение также отражено в статье 2 а, в которой термину «договор» придается такое же значение, как в Венской конвенции о праве международных договоров, то есть значение, которое особо ограничивает данный термин «международным соглашением, заключенным между государствами».

3) Из употребления термина «договор» и из значения, придаваемого ему в статье 2 а, вытекает, что статья 1 ограничивает сферу применения статей оговорками о режиме наибольшего благоприятствования, содержащимися в международных соглашениях между государствами, заключенных в письменной форме.

4) Следовательно, настоящие статьи не были составлены с целью применения к оговоркам, содержащимся в устных соглашениях между государствами или в международных соглашениях, заключенных между государствами и другими субъектами международного права. В то же время Комиссия признала, что принципы, содержащиеся в настоящих статьях, могут быть применены в известной мере к международным соглашениям, не охватываемым сферой применения настоящих статей. Соответственно, в статье 3 была сделана общая оговорка в этом отношении, аналогичная оговорке, содержащейся в статье 3 Венской конвенции о праве международных договоров.

5) Комиссия приняла статью 1 в предварительном порядке, с тем чтобы вернуться к ней, если в ходе разработки статей представится целесообразным расширить сферу применения проекта.

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих статей:

а) «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в

письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

b) «бенефицирующее государство» означает государство, которое предоставляет режим наибольшего благоприятствования;

c) «государство-бенефициарий» означает государство, которому предоставлен режим наибольшего благоприятствования;

d) «третье государство» означает любое государство, которое не является ни бенефицирующим государством, ни государством-бенефициарием.

Комментарий

1) Комиссия, придерживаясь метода разработки многих из своих предыдущих проектов, уточнила в статье 2 значение выражений, наиболее часто употребляемых в проекте.

2) Как указывают вступительные слова статьи, определения, содержащиеся в ней, ограничиваются проектом статей. Они обозначают лишь смысл, в котором следует — для целей проекта статей — понимать выражения, перечисленные в статье.

3) В пункте а воспроизводится определение термина «договор», данное в пункте 1 а статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Оно вытекает из общих выводов, сделанных Комиссией о сфере применения настоящего проекта статей и о его взаимосвязи с Венской конвенцией³²⁰. Следовательно, термин «договор» используется в рамках настоящего проекта статей, как и в Венской конвенции, как общий термин, охватывающий все виды международных соглашений, заключенных между государствами в письменной форме и регулируемых международным правом независимо от того, содержатся ли такие соглашения в одном документе или в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от их конкретного наименования.

4) В подпунктах b и c определяются термины «бенефицирующее государство» и «государство-бенефициарий». Эти выражения обозначают государства — стороны в договоре, содержащем оговорку «о режиме наибольшего благоприятствования», стороны, одна из которых является стороной, обещающей предоставить режим наибольшего благоприятствования, а другая — стороной, которой это было обещано. Глагол «предоставлять» использован для значения не только фактического предоставления указанного режима или пользования им, но и создания правового обязательства и соответствующего права на такой режим. Государство — сторона в договоре, содер-

жащем оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, может одновременно являться бенефицирующим государством и государством-бенефициарием, если в рамках одной и той же оговорки оно предоставляет другому государству режим наибольшего благоприятствования, и это государство предоставляет ему такой же режим.

5) В подпункте d определение термина «третье государство» несколько отклоняется от определения этого термина в пункте 1 h статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно этому последнему подпункту третье государство означает государство, не являющееся участником договора. В тех случаях, когда оговорка о режиме наибольшего благоприятствования содержится в двустороннем договоре, это определение можно было бы применить. Однако оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могут быть включены — и фактически включаются — в многосторонние договоры. В этих оговорках стороны обязуются предоставлять друг другу режим, предоставляемый ими любому третьему государству. В таких случаях третье государство не обязательно находится вне сферы договора: оно может быть также одной из сторон в указанном многостороннем договоре. Именно по этой причине в статье 2 указывается, что термин «третье государство» означает «любое государство, которое не является ни бенефицирующим государством, ни государством-бенефициарием».

6) Статья 2 была принята Комиссией в предварительном порядке. Комиссия, возможно, включит определение и других терминов в эту статью, если в ходе принятия других статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования это представится необходимым. Окончательный текст этой статьи будет выработан после составления всех статей, которые будут включены в проект.

Статья 3. Оговорки, не охватываемые сферой действия настоящих статей

Тот факт, что настоящие статьи не применяются 1) к оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, содержащейся в международном соглашении между государствами, заключенном в письменной форме, или 2) к оговорке, содержащейся в международном соглашении, в силу которого одно государство обязуется предоставить субъекту международного права, не являющемуся государством, режим, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый какому-либо субъекту международного права, или 3) к оговорке, содержащейся в международном соглашении, в силу которой субъект международного права, не являющийся государством, обязуется предоставить режим наибольшего благоприятствования какому-либо государству, не затрагивает:

a) юридической силы любой такой оговорки;

b) применения к такой оговорке любых правил, установленных настоящими статьями, под дейст-

³²⁰ См. выше, пункты 112—115.

вие которых она подпадала бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

с) применения положений настоящих статей к взаимоотношениям государств согласно оговоркам, в силу которых государства обязуются предоставлять режим наибольшего благоприятствования другим государствам, если такие оговорки содержатся в международных соглашениях, заключенных в письменной форме, сторонами которых являются также другие субъекты международного права.

Комментарий

1) Проект этой статьи составлен по образцу статьи 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Первая цель статьи заключается в предотвращении каких бы то ни было недоразумений, которые могут возникнуть в результате особо выраженного ограничения сферы действия проекта статей оговорками, содержащимися в договорах, заключенных между государствами в письменной форме.

2) В статье 3 признается, что настоящие статьи не относятся к оговоркам, перечисленным в ее пунктах 1, 2 и 3. Однако она сохраняет юридическую силу таких оговорок и возможность применения к ним любых правил, установленных настоящими статьями, под действие которых они подпадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей.

3) Статья 3 следует в этом отношении системе Венской конвенции, которая в своей статье 3 сохраняет юридическую силу некоторых соглашений и возможность применения к ним известных норм, изложенных в Венской конвенции. Статья 3 не относится к международным соглашениям точно такого же вида, как те, к которым относится Венская конвенция. Статья 3 относится: 1) к оговоркам о режиме наибольшего благоприятствования, содержащимся в международных соглашениях между государствами, заключенными не в письменной форме, 2) к оговоркам, содержащимся в международных соглашениях, в силу которых государства обязуются предоставлять субъекту международного права, не являющемуся государством, режим, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый какому-либо субъекту международного права, и 3) к оговоркам, содержащимся в международных соглашениях, в силу которых субъекты международного права, не являющиеся государствами, обязуются предоставлять государствам режим наибольшего благоприятствования. Она не относится, однако, к оговоркам, содержащимся в международных соглашениях, в силу которых субъекты международного права, не являющиеся государствами, обязуются предоставлять друг другу режим, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый ими другим таким субъектам международного права. Причина опущения ссылки на такие оговорки та, что, насколько известно Комиссии, таких огово-

рок не существует на практике, хотя теоретически они могут и быть.

4) Оговорка в пункте с основана на положении, содержащемся в пункте с статьи 3 Венской конвенции. Она гарантирует применение норм, изложенных в проекте статей, к отношениям государств между собой в рамках оговорок, на основании которых одни государства обязуются предоставлять режим наибольшего благоприятствования другим государствам, когда такие оговорки содержатся в международных соглашениях, составленных в письменной форме, сторонами в которых являются также другие субъекты международного права. Оговорка в пункте с, в отличие от соответствующего пункта с статьи 3 Венской конвенции, относится к оговоркам, содержащимся в международных соглашениях, заключенных в письменной форме. Положения настоящих статей, конечно, неприменимы к оговоркам, содержащимся в международных соглашениях, заключенных государствами и другими субъектами международного права не в письменной форме. Это, однако, такой гипотетический случай, что Комиссия не сочла необходимым предусматривать его в статьях.

Статья 4. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования есть положение договора, в силу которого одно государство обязуется предоставить другому государству режим наибольшего благоприятствования в согласованной сфере отношений.

Комментарий

1) В статьях 4 и 5 содержатся определения, которые могли бы быть включены в статью 2 об употреблении терминов. Вследствие большого значения терминов «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» и «режим наибольшего благоприятствования», которые являются краеугольными камнями этих статей, Комиссия решила не объединять эти статьи со статьей, посвященной употреблению терминов.

2) Что касается выражений «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» и «режим наибольшего благоприятствования», то в ходе обсуждения в Комиссии отмечалось, что с юридической точки зрения они не являются точными. Они ссылаются на «нацию» вместо государства и на «наиболее благоприятствуемую» нацию, хотя указанное «наиболее благоприятствуемое» третье государство может быть фактически менее благоприятствуемым, чем государство-бенефициарий³²¹. Тем не менее Комиссия сохранила эти выражения. В международном праве имеются и другие выражения — например, само название «международное право», — которые могут быть подвергнуты критике с точки зрения их точности, но

³²¹ См. пункт 4 комментария к статье 5.

которые, поскольку они укоренились в практике, находятся в постоянном употреблении.

3) Обсуждался также вопрос об употреблении слова «оговорка». В ходе обсуждения отмечалось, что имеются случаи, когда весь договор состоит лишь из более или менее подробного изложения обязательства о предоставлении режима наибольшего благоприятствования. Комиссия считает, что слово «оговорка» охватывает как отдельные положения в договорах или других соглашениях, так и оговорки, иногда объемистые и составляющие целый договор. С точки зрения настоящих статей не имеет значения, является ли оговорка о наибольшем благоприятствовании краткой и лаконичной или длинной и подробной, и составляет ли она все содержание договора или нет.

4) Статьи относятся к оговоркам в договорах в том смысле, в каком слово «договор» определяется в статье 2 Венской конвенции о праве международных договоров и в статье 2 настоящего проекта. Это определение не затрагивает положения, содержащегося в пункте с статьи 3, согласно которому настоящие статьи применимы и к оговоркам, предусмотренным в этом пункте.

5) В статье 4 объясняется содержание оговорки как положения договора, в силу которого одно государство обязуется предоставить другому государству режим наибольшего благоприятствования. В наиболее простом варианте оговорки одно государство, бенефицирующее государство, берет на себя такое обязательство, а другое государство, государство-бенефициарий, соглашается с этим. Это — односторонняя оговорка, которая в настоящее время является исключительным явлением. Обязательство о предоставлении режима наибольшего благоприятствования обычно принимается государствами — сторонами в договоре на основе взаимности.

6) Односторонние оговорки о предоставлении режима наибольшего благоприятствования встречались в рамках режима капитуляций и, в основном, исчезли с исчезновением последнего. Они предусматривались также, но на более краткий период времени, в пользу победивших держав в мирных договорах, заключенных после окончания мировых войн. (Такие оговорки оправдываются тем фактом, что война прерывала действие торговых договоров между воюющими сторонами и победившие державы хотели, чтобы побежденные державы предоставляли им — даже до заключения нового торгового договора — режим, по меньшей мере такой же, как предоставленный союзникам побежденных держав.) В настоящее время, как правило, государства — стороны в договоре предоставляют друг другу режим наибольшего благоприятствования. Имеются, однако, исключительные ситуации, в которых по самой природе вещей лишь одна из договаривающихся сторон в состоянии предоставить режим наибольшего благоприятствования в определенной сфере отношений, возможно — взамен компенсаций иного

характера. Такие односторонние оговорки встречаются, например, в договорах, на основании которых режим наибольшего благоприятствования предоставляется судам государства, не имеющего выхода к морю, в портах и гаванях бенефицирующего морского государства. Поскольку государство, не имеющее выхода к морю, не в состоянии оплатить в натуре, такая оговорка носит односторонний характер. В этом же договоре может, конечно, предусматриваться другой вид компенсации за предоставление режима наибольшего благоприятствования. Имеются и другие исключительные ситуации: государства, ассоциированные с Европейским экономическим сообществом, предоставили Сообществу — в обмен на особые преференции — в одностороннем порядке режим наибольшего благоприятствования в отношении импорта и экспорта в рамках некоторых соглашений об ассоциации и торговле³²².

7) В обычном случае оба государства — стороны в договоре или, в случае многостороннего договора, все государства — стороны в нем предоставляют друг другу режим наибольшего благоприятствования и тем самым становятся одновременно бенефицирующими государствами и государствами-бенефициариями. Выражения «бенефицирующий» и «бенефициарий» тогда становятся несколько искусственными. Однако при рассмотрении ситуации, которая возникает из этих взаимных обязательств, эти выражения оказываются полезными.

8) Хотя режим наибольшего благоприятствования обычно предоставляется государствами — сторонами в договоре на основе взаимности, эта взаимность — в наиболее простом и безусловном варианте оговорки о наиболее благоприятствуемой нации — имеет лишь формальный характер. Нет гарантии того, что государства, предоставляющие друг другу режим наибольшего благоприятствования, получают равные в материальном отношении преимущества. [Вопросы, связанные с условными оговорками, будут рассмотрены Комиссией позднее, на основе соответствующей статьи, представленной Специальным докладчиком в его четвертом докладе (A/CN.4/266)³²³.] Предоставление режима наибольшего благоприятствования не обязательно является большим преимуществом для государства-бенефициария. Преимущество может даже вообще отсутствовать, если бенефицирующее государство не предоставляет никаких преимуществ третьим государствам в сфере, охватываемой оговоркой. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования обещает

³²² Яундская конвенция (статья 11), Арушское соглашение (статья 8), Рабатское соглашение (статья 4) и Тунисское соглашение (статья 4, пункт 1). Эти данные были процитированы D. Vignes, "La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine" (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye, 1970—11, Sijthoff, Lexden, 1971, vol. 130, p. 324). См. также обязательство Кипра, цитируемое в настоящем комментарии ниже, пункт 14.

³²³ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

лишь, что заинтересованная Договаривающаяся сторона будет предоставлять другой стороне режим, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый любому третьему государству и который может быть очень выгодным. В этой связи было справедливо отмечено, что, если не имеется никаких обязательств перед третьими государствами, оговорка теряет всякий смысл.

9) Редакция оговорки обычно имеет позитивную форму, то есть стороны обещают предоставить друг другу режим наибольшего благоприятствования. Примером является оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, содержащаяся в пункте 1 статьи I Генерального соглашения по тарифам и торговле³²⁴. Оговорка может быть сформулирована и в негативной форме, если обязательство заключается в предоставлении наименее неблагоприятного режима. Примером последней формулы является статья 4 Договора о торговле и судоходстве между Чехословацкой Республикой и Германской Демократической Республикой от 25 ноября 1959 года: «...сырьевые и промышленные товары, импортируемые из территории одной из Договаривающихся сторон, не облагаются какими-либо дополнительными или более высокими налогами, пошлинами и прочими сборами, и к ним не применяются более сложные правила и формальности, чем это имеет место в случае с сырьевыми и промышленными товарами, ввозимыми из любого третьего государства»³²⁵.

10) Статья 4 должна охватывать оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, содержащиеся как в двусторонних, так и в многосторонних договорах. По традиции оговорки о режиме наибольшего благоприятствования содержатся в двусторонних договорах. Однако по мере усиления многостороннего характера международных отношений такие оговорки стали появляться в многосторонних договорах. Наиболее известными примерами оговорок последнего вида являются оговорки в Генеральном соглашении по тарифам и торговле от 30 октября 1947 года и оговорка, содержащаяся в договоре об установлении зоны свободной торговли и создании Латиноамериканской ассоциации свободной торговли, подписанном в Монтевидео 18 февраля 1960 года. Самая важная оговорка о режиме наибольшего благоприятствования, содержащаяся в Генеральном соглашении (пункт 1 статьи I), гласит:

«В отношении таможенных пошлин и сборов любого рода, налагаемых на/или в связи с импортом или экспортом или налагаемых на международные платежные переводы по импорту или экспорту, и в отношении способа взимания таких пошлин и сборов, и в отношении всех правил и формальностей в связи с импортом и экспортом, и в отношении всех процессов, перечисленных в пунктах 2 и 4 статьи III [т. е. вопросов внутреннего налогообложе-

ния и количественных и иных норм], любое преимущество, льгота, привилегия или изъятие, предоставляемые любой Договаривающейся стороной любым товарам, произведенным или предназначенным для любой другой страны, должны предоставляться немедленно и безусловно подобным товарам, произведенным на территории всех других Договаривающихся сторон или предназначенным для отправки в эти территории»³²⁶.

«Статья 18

Любое преимущество, льгота, особое право, иммунитет или привилегия, применимые любой Договаривающейся стороной в отношении товаров, произведенных в любой другой стране или предназначенных для отправки в любую другую страну, должны немедленно и безоговорочно распространяться на подобные товары, произведенные на территории других Договаривающихся сторон или предназначенные для отправки в эти территории»³²⁷.

Если в многосторонних договорах, содержащих оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, не оговаривается иное, отношения, устанавливаемые посредством таких оговорок, в основном носят двусторонний характер, то есть каждая Сторона в договоре может потребовать от любой другой Стороны предоставить ей режим, тождественный с тем, который предоставлен любому третьему государству, независимо от того, является ли это третье государство Стороной в договоре или нет. Согласно системе ГАТТ (на основании статьи II Соглашения) каждая Договаривающаяся сторона обязана предоставить скидки с пошлин всем другим государствам-сторонам. Генеральное соглашение в этом отношении выходит за пределы сферы применения принципа наибольшего благоприятствования. Каждое государство-член, предоставляющее преимущества, непосредственно обязано по праву предоставлять такие же преимущества всем другим членам; эта ситуация отличается от той, когда другие члены вынуждены основываться на продолжающемся согласии между стороной, предоставляющей уступки, и стороной, получающей их³²⁸. Таким образом, действие оговорки ГАТТ отличается в этом отношении от действия обычной двусторонней оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

11) Статья 4 выражает идею о том, что обещание предоставить режим наибольшего благоприятствования имеет международный характер, то

³²⁶ Ibid., vol. 55, pp. 196 and 198; vol. 138, p. 336. Ссылка на тексты соответствующих статей ГАТТ содержится в Ежегоднике Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. 1, часть вторая, В.

³²⁷ United Nations, Multilateral Economic Co-operation in Latin America, vol. I, Text and documents (United Nations publication, Sales No. 62. II. G. 3), p. 59. См. также Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. 1, пункт 149.

³²⁸ Н. С. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements: Principles and Practice* (New York, Rinehart, 1951), p. 226.

³²⁴ См. ниже, пункт 10.

³²⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 374, p. 116.

есть является межгосударственным обязательством. Бенефициарием такого мероприятия является государство-бенефициарий, и лишь через посредство последнего лица, имеющие особую связь с этим государством — обычно, его граждане — пользуются режимом, предусмотренным бенефицирующим государством³²⁹.

12) Из данного в статье определения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования вытекает, что обязательство предоставить режим наибольшего благоприятствования является основным элементом оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Следовательно, оговорки, не имеющие такого элемента, не будут охватываться сферой действия настоящих статей, даже если их цель аналогична цели оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Примером является пункт 2 статьи XVII Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), в котором требуется от всех Договаривающихся сторон предоставление «добросовестного и справедливо-го режима» импорта товаров для непосредственного использования государствами-органами³³⁰. Другими примерами являются пункт 1 статьи XIII Генерального соглашения, согласно которому осуществление количественных ограничений не должно носить дискриминационного характера³³¹; и статья 23 «Договора, заключенного в Монтевидео»³³². В то время как оговорка о режиме наибольшего благоприятствования защищает государство-бенефициария от дискриминации, оговорка, обещающая недискриминацию, не обязательно обеспечит ему такие же преимущества, как оговорка о режиме наибольшего благоприятствования. В качестве примера можно привести статью 47 Венской конвенции о дипломатических сношениях и также статью 72 Венской конвенции о консульских сношениях³³³. Эти оговорки, обеспечивая государствам — сторонам в конвенции недискриминацию со стороны других государств — сторон в последней, не предоставляют какого-либо права на режим наибольшего благоприятствования.

13) Является ли какое-либо конкретное договорное положение оговоркой о режиме наиболее благоприятствуемой нации, это вопрос толкования. Оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могут быть составлены самым различным образом, и поэтому видный специалист по данному вопросу заявил: «Хотя привычно говорить об оговорке о режиме наибольшего благо-

приятствования, существует много форм такой оговорки, поэтому любая попытка обобщить значение и действие таких оговорок должна проводиться и приниматься с осторожностью»³³⁴. Другими словами: «Строго говоря, не существует такого понятия, как оговорка о режиме наибольшего благоприятствования — каждый договор должен рассматриваться независимо»³³⁵, и далее: «Существует множество оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, но имеется только одна норма режима наибольшего благоприятствования»³³⁶. Эти соображения были приняты во внимание при выборе форм определения оговорки. В выбранной форме определения особое внимание уделяется режиму наибольшего благоприятствования, причем существо определения заключается в том, что любая статья в договоре, предоставляющая режим наибольшего благоприятствования, является оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования.

14) В статье 4 говорится, что предоставление режима наибольшего благоприятствования другому государству на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования осуществляется «в согласованной сфере отношений». Оговорки о режиме наибольшего благоприятствования обычно разбиваются на две категории — «общие» или «особые» оговорки. «Общая» оговорка означает оговорку, которая предусматривает режим наибольшего благоприятствования во всех отношениях между соответствующими сторонами, в то время как «специальная» оговорка касается отношений в определенной ограниченной сфере. Хотя государства свободны предоставлять друг другу режим наибольшего благоприятствования во всех тех областях их отношений, которые могут регулироваться соответствующими соглашениями, «общие» оговорки являются, пожалуй, исключением в настоящее время. Более недавним примером является положение в договоре о создании Республики Кипр, подписанном в Никозии 16 августа 1960 года, который является скорее *actum de contrahendo* будущих соглашений о предоставлении режима наибольшего благоприятствования: «Республика Кипр предоставит на согласованных соответствующих условиях режим наибольшего благоприятствования Соединенному Королевству, Греции и Турции в связи со всеми соглашениями, независимо от их характера»³³⁷.

15) Обычный тип «общей оговорки», однако, охватывает не всю совокупность взаимоотношений между соответствующими странами, а лишь все отношения в определенных областях, как, на-

³²⁹ См. пункт 2 комментария к статье 5.

³³⁰ United Nations, Treaty Series, vol. 55, p. 252. См. также Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. I, пункт 162, стр. 262.

³³¹ United Nations, Treaty Series, vol. 55, p. 234. См. также Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. I, пункт 160, стр. 261 — 262.

³³² United Nations, Multilateral Economic Co-operation in Latin America, vol. I (op. cit.), p. 600. См. также Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/228 и Add. I, пункты 111 и далее и 161, стр. 253 и 262.

³³³ См. выше, пункт 119.

³³⁴ A. D. McNair, *The Law of Treaties* (Oxford: Clarendon Press, 1961), p. 273.

³³⁵ D. Anzilotti and A. D. McNair, quoted in Schwarzenberger, *International Law and Order* (London, Stevens, 1971), p. 138.

³³⁶ *Ibid.*, p. 159.

³³⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 382, p. 144 (Annex F, part II). Это положение было включено в Конституцию Кипра в виде статьи 170. (См. A. Peaslee, *Constitutions of Nations*. The Hague, Nijhoff, 1968, vol. III, p. 201).

пример, «во всех вопросах, связанных с торговлей, навигацией и всеми другими формами экономических отношений...»³³⁸. Оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могут иметь менее широкий охват, но тем не менее носить общий характер: хорошо известным примером является «общая оговорка» в пункте 1 статьи I Генерального соглашения по тарифам и торговле³³⁹.

16) Сферы применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования чрезвычайно разнообразны. Предварительная классификация указанных областей может быть изложена — без притязания на исчерпывающий характер — следующим образом:

- a) международное регулирование торговли и платежей (экспорт, импорт, таможенные пошлины);
- b) транспорт в целом и режим иностранных транспортных средств, (в частности, судов, самолетов, поездов, автомашин и т. д.);
- c) поселение иностранных физических и юридических лиц, их личные права и обязанности;
- d) посылка дипломатических, консульских и иных миссий, их привилегии и иммунитеты и их режим в целом;
- e) интеллектуальная собственность (права на промышленную собственность, литературные и художественные права);
- f) отправление правосудия, доступ к судам и к административным трибуналам всех инстанций, признание и выполнение иностранных судебных решений, *contio iudicatum solvi* и т. д.

Исследование, которое должен провести Секретариат³⁴⁰, представит собой обзор оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, включенных в договоры, опубликованные в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций, и в рамках этого исследования будут изучены области применения этих оговорок. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования может относиться к одной или более из областей, перечисленных выше. Важно то, что оговорки всегда относятся к определенной сфере отношений, согласованной Сторонами в соответствующем договоре.

17) Правило *eiusdem generis*, согласно которому на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования нельзя притязать ни на какие другие права, кроме касающихся предмета оговорки и охватываемых сферой применения оговорки, будет рассмотрено позднее в связи со статьей 7, содержащейся в четвертом докладе Специального докладчика.

³³⁸ Договор о торговле и судоходстве между Чехословацкой Республикой и Германской Демократической Республикой, статья 2 (United Nations, Treaty Series, vol. 374, p. 114).

³³⁹ Цитируется выше в настоящем комментарии, пункт 10.

³⁴⁰ См. выше, пункт 105 настоящего доклада.

Статья 5. Режим наибольшего благоприятствования

Режим наибольшего благоприятствования означает режим, предоставляемый бенефицирующим государством государству-бенефициарию или лицам или вещам, находящимся в определенной связи с ним, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый бенефицирующим государством третьему государству или лицам или вещам, находящимся в такой же связи с третьим государством.

Комментарий

1) В то время как в статье 4 «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» определяется через посредство «режима наибольшего благоприятствования», в статье 5 объясняется значение этого последнего термина. В ходе обсуждения Комиссии было обращено внимание на тот факт, что на некоторых языках, — например, на русском языке — режим наиболее благоприятствуемой нации иногда называется «режим наибольшего благоприятствования». Комиссия желает сохранить в английском, французском и испанском вариантах обычные выражения: в английском варианте «most-favoured-nation treatment»; во французском варианте «traitement de la nation la plus favorisée»; в испанском варианте «trato de la nación más favorecida» и в русском варианте «режим наибольшего благоприятствования».

2) Хотя обязательство предоставлять режим наибольшего благоприятствования является обязательством одного государства перед другим, обещанный в рамках этого обязательства режим предоставляется в большинстве случаев лицам и вещам и лишь в небольшом числе случаев — самим государствам (например, в случае обязательства предоставлять режим наибольшего благоприятствования посольствам или консульствам)³⁴¹.

Каким образом и при каких обстоятельствах заинтересованные лица (или, соответственно, вещи) будут пользоваться упомянутым режимом, зависит от намерения сторон в указанном договоре и от внутреннего права государства-бенефициария. Верховный комиссар Данцига в своем решении от 8 апреля 1927 года по вопросу о юрисдикции судов Данцига по делам, возбужденным служащими железных дорог против управления железных дорог, объяснил взаимосвязь между договором и применением его положений к частным лицам:

«В доктрине и на практике общепризнана норма права, согласно которой международные договоры наделяют непосредственно правами не отдельных лиц, а лишь заинтересованные

³⁴¹ См. статью 3, пункт 1 Конвенции о консульских сношениях Соединенного Королевства и Норвегии 1951 года, согласно которой «любая Высокая Договаривающаяся Сторона может открывать и содержать консульства на территории другой Стороны в любом месте, где какое-либо третье государство имеет консульство...» (United Nations, Treaty Series, vol. 326, p. 214).

правительства. Очень часто правительства обязаны, согласно договору, предоставить определенные преимущества или права отдельным лицам, но в этом случае отдельные лица не приобретают этих прав автоматически. Правительство должно включить определенные положения в свое внутреннее законодательство, с тем чтобы выполнить обязательства перед другим правительством, которые оно взяло на себя. Если требуется настаивать на выполнении этого обязательства, единственной стороной в деле, которая может законно возбудить последнее, является другое государство. Кроме того, это правительство не будет возбуждать дело в гражданских судах, а предпримет дипломатические шаги или обратится к компетентным органам международного правосудия.

Указанный случай не сравним со случаем принятия на себя обязательства от имени третьей стороны., которое фигурирует в некоторых гражданских кодексах, именно потому, что международные договоры не являются договорами в рамках гражданского права, в силу которых правительства берут на себя частноправовые обязательства от имени заинтересованных лиц. Например: оговорка «о режиме наибольшего благоприятствования» в торговом договоре не уполномочивает отдельное лицо отказываться платить таможенные пошлины на том основании, что, по его мнению, они слишком высоки и поэтому несовместимы с этой оговоркой; оно может обосновывать свои действия лишь внутренним законодательством о таможенных пошлинах, которое должно вырабатываться в соответствии со статьями торговых договоров»³⁴².

Хотя суд отменил решение Верховного комиссара по указанному делу, сославшись на намерения сторон и особые обстоятельства дела, положение в тех странах, где договоры не обладают сами по себе исполнительной силой, является в основном именно таким, каким его обрисовал Верховный комиссар Данцига. Таково положение в отношении договоров вообще и оговорок о режиме наибольшего благоприятствования, в частности, в Соединенном Королевстве и в Австралии (см. заявление, цитируемое в «Сборнике решений национальных судов, касающихся оговорки о режиме наибольшего благоприятствования» подготовленном Секретариатом (A/CN.4/269)³⁴³.

Аналогичное положение наблюдается в Федеративной Республике Германии, где суды определенно отказались в нескольких случаях допустить прямое применение статьи III ГАТТ (о национальном режиме в области внутреннего налогообложения и внутренних постановлений) на том основании, что данные обязательства связывают лишь государства — стороны в ГАТТ и что для частных лиц не возникает на основе этого поло-

жения никаких прав³⁴⁴. В Соединенных Штатах, однако, как правило, договоры, содержащие оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, обладают сами по себе исполнительной силой, что объясняется следующими причинами:

«...Безусловные оговорки о режиме наибольшего благоприятствования... [предоставляют] частным лицам или предприятиям Соединенных Штатов наилучшие экономические возможности в данной стране, предоставляемые этой последней в отношении любых иностранных товаров или иностранных капиталов, будь это до или после вступления в силу договора с Соединенными Штатами. Однако торговые договоры и договоры о поселении, включая содержащиеся в них оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, должны быть основаны на взаимности, поскольку государства не будут заключать такие соглашения ни на какой другой основе. Это означает, что Соединенные Штаты должны быть в состоянии в любой момент показать, что товары и капитал другой стороны могут притязать на безусловный режим наибольшего благоприятствования в США. Для Соединенных Штатов было бы трудно обеспечить необходимую взаимность — с учетом того факта, что охват безусловных оговорок о режиме наибольшего благоприятствования не определен в точности (т. е. они обещают наилучший режим, предусмотренный любым другим договором, независимо от того, заключен ли этот другой договор позднее или ранее), — если бы в каждом отдельном случае необходимо было проводить через Конгресс исполнительный закон для предоставления преимуществ, предусмотренных договором с третьей страной, стране, притязающей на права наиболее благоприятствуемой нации. Наделение оговорок о режиме наибольшего благоприятствования самих по себе исполнительной силой является единственным приемлемым решением этой проблемы...»³⁴⁵.

3) В статье 5 говорится, что лица или вещи, о режиме которых идет речь, должны находиться «в определенной связи» с государством-бенефициарием и что их режим зависит от режима, предоставляемого бенефицирующим государством лицам или вещам, которые находятся «в такой же связи» с третьим государством. Определенная связь в этом контексте означает, что связь между заинтересованными государствами и соответствующими лицами или вещами определяется оговоркой, то есть договором. Оговорка, включенная в договор между бенефицирующим государством и государством-бенефициарием, должна установить лица или вещи, к которым применим режим наибольшего благоприятствования, и такое определе-

³⁴² P.C.I.J., Series B, No. 15, p. 31. Jurisdiction of the Courts of Danzig Case.

³⁴³ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

³⁴⁴ См. E. Bebr, "Directly Applicable Provisions of Community Law: the Development of a Community Concept", International and Comparative Law Quarterly, vol. 19, April 1970, p. 257.

³⁴⁵ Restatement of the Law, Second, Foreign Relations Law of the United States (St. Paul Minn., American Law Institute Publishers, 1965), para. 154, Reporter's Note 3.

ние должно, само собой разумеется, охватывать связь между государством-бенефициарием и соответствующими лицами или вещами. Наиболее часто встречающаяся связь — это национальная принадлежность или гражданство лиц, место приписки судов, государство происхождения товаров и т. д. На основании статьи 5 государство-бенефициарий может притязать на режим наибольшего благоприятствования в отношении своих граждан, судов, товаров и т. д. лишь в той мере, в которой бенефицирующее государство предоставляет такие же преимущества гражданам, судам, товарам и т. д. третьего государства. Государство-бенефициарий обычно не правомочно притязать в отношении постоянно пребывающих в нем лиц на преимущества, соответствующие тем, которые бенефицирующее государство предоставляет гражданам третьего государства. Хотя факт постоянного местопребывания также устанавливает определенную связь между данным лицом и данным государством, эта связь не тождественна связи, имеющейся в случае гражданства. Эти две связи не являются взаимозаменяемыми. Этот пример объясняет значение выражения «в такой же связи», которое употреблено в тексте статьи 5. Выражением «в такой же связи» следует, однако, пользоваться осторожно, поскольку в приведенном выше примере связь между государством А и его гражданами не обязательно является «такой же», как связь между государством В и его гражданами. Законы разных государств о гражданстве столь различны, что совокупность прав и обязанностей, вытекающая из законов о гражданстве какого-либо данного государства, может резко отличаться от совокупности таких прав и обязанностей, вытекающих из законов о гражданстве другого государства. Смысл слов «такой же» в этом контексте можно было бы, вероятно, лучше передать с помощью выражения «такого же типа» или «такого же вида». Комиссия, однако, решила, что формулировка статьи 5 достаточно ясна и что излишнее усложнение текста нежелательно.

4) Статья 5 характеризует режим, на который правомочно притязать государство-бенефициарий как «не менее благоприятный», чем режим, предоставляемый бенефицирующим государством третьему государству. Комиссия рассмотрела вопрос, не следует ли ей употребить прилагательное «равный» для обозначения связи между условиями режима, которым пользуется третье государство, и условиями режима, обещанного бенефицирующим государством государству-бенефициарию. Доводы, приведенные в пользу употребления слова «равный», основывались на том факте, что понятие «равенство режимов» особенно тесно связано с применением оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Утверждалось, что оговорка воплощает принцип равенства режимов, является орудием для осуществления и средством обеспечения того, чтобы норма равенства режимов применялась в международных отношениях. Доводы, выдвинутые против употребления прилагательного «равный», допускали, правда, что оно

не столь жестко, как «тождественный», и не так расплывчато, как «аналогичный», и что поэтому оно лучше подходит, чем эти выражения. Однако, хотя обязательство предоставить режим наибольшего благоприятствования не заставляет бенефицирующее государство предоставить государству-бенефициарию режим более благоприятный, чем режим, предоставленный третьему государству, оно не исключает возможности того, что бенефицирующее государство может предоставить государству-бенефициарию дополнительные преимущества, выходящие за пределы тех, которые предоставлены третьему государству, пользующемуся режимом наибольшего благоприятствования. Другими словами, хотя режим наибольшего благоприятствования и исключает предоставление бенефицирующим государством преференциального режима третьим государствам, он вполне совместим с предоставлением преференциального режима бенефицирующим государством государству-бенефициарию. Следовательно, режимы, предоставляемые государству-бенефициарию и третьему государству, не являются обязательно «равными». Против этого аргумента выдвигается тот очевидный довод, что если бенефицирующее государство предоставляет преференциальный режим государству-бенефициарию, то есть режим более благоприятный, чем режим, предоставленный третьему государству, — что оно не обязано делать в силу оговорки, — то такой режим предоставляется независимо от применения оговорки. В конце концов Комиссия приняла термин «не менее благоприятный», поскольку она считала, что это выражение обычно используется в оговорках о режиме наибольшего благоприятствования.

5) Оговорки о режиме наибольшего благоприятствования могут точно определять условия применения оговорки, а именно тот вид режима, предоставляемого бенефицирующим государством третьему государству, который явится основанием для фактического притязания со стороны государства-бенефициария на аналогичный, такой же, равный или идентичный режим. Если, как это обычно бывает, в оговорке не указано иное, она начинает применяться, то есть на ее основе можно возбудить иск, когда третьему государству (или лицам или вещам, находящимся в такой же связи с третьим государством, в какой лица или вещи, упомянутые в оговорке, находятся с государством-бенефициарием) действительно были предоставлены те преимущества, которые именно характерны для режима. Для начала применения оговорки не требуется, чтобы режим, фактически предоставленный третьему государству в отношении его самого или соответствующих лиц или вещей, был основан на ранее заключенном договоре или соглашении. Факт предоставления благоприятного режима достаточен сам по себе для того, чтобы начала применяться оговорка. Однако факт предоставления благоприятного режима может также состоять в заключении или в наличии соглашения между бенефицирующим государством и третьим государством, соглашения, на основании которого последнее получает права на не-

которые преимущества. Государство-бенефициарий на основе оговорки может притязать на те же преимущества, которые были предоставлены на основании указанного соглашения третьему государству. Лишь тот факт, что третье государство не использовало преимущества, на которые оно явно имеет право на основании соглашения, заключенного с бенефицирующим государством, не может освободить бенефицирующее государство от его обязательства в силу оговорки. Начало и окончание действия оговорки будут рассмотрены в отдельной статье, которая будет сформулирована позднее Специальным докладчиком.

6) Согласно статье 5 «режим» обозначает то, что предоставляется одним государством другим государствам (например, в отношении их посольств и консульств) или лицам или вещам. Комиссия рассмотрела вопрос, следует ли также включить в перечисление слова «виды деятельности». Действительно, виды деятельности, такие, как занятие некоторыми ремеслами или видами профессиональной деятельности, заход судов в порты и т. д., также могут быть предметом режима наибольшего благоприятствования³⁴⁶. Комиссия после краткого обсуждения решила не ссылаться в статье на виды деятельности, поскольку последние в конечном итоге связаны с лицами и вещами, и поэтому особая ссылка на виды деятельности не представлялась необходимой.

7) В статье 5 излагается понятие третьего государства. Термин «третье государство» употребляется также в Венской конвенции о праве международных договоров, и причина, по которой выражение «третье государство» не употребляется в настоящих статьях таким же образом, каким оно употребляется в контексте Венской конвенции, была объяснена в связи с подпунктом d статьи 2³⁴⁷. Раньше в истории существовала практика, согласно которой государства — стороны в соглашении, содержащем оговорку, особо упоминали третье государство, пользующееся тем режимом, на который могло бы притязать государство-бенефициарий. Так в Договоре, заключенном между королем Англии Генри V и герцогом Бургундским, который был одновременно графом Фландрским, 17 августа 1417 года, уточнялось, что капитаны судов Договаривающихся сторон будут пользоваться в их соответствующих портах такими же преимуществами, как «французы, голландцы, зеландцы и шельдцы»³⁴⁸.

8) Аналогичным образом, в рамках Англо-испанского торгового договора 1886 года Испания

предоставила Англии режим наибольшего благоприятствования во всех областях торговли, навигации, консульских прав и привилегий на таких же условиях и с такими же преимуществами, какие были предоставлены ею Франции и Германии в силу договоров от 6 февраля 1883 года и 12 июля 1883 года, соответственно³⁴⁹. Такой метод редакции договорного положения не обязательно приводит к выработке оговорки о «наиболее благоприятствуемой» нации, поскольку государства, упомянутые в оговорке как *tertium comparations*, не обязательно являются теми, которые пользуются наибольшими преимуществами, предоставляемыми бенефицирующим государством. Фактически в указанных случаях и в большинстве аналогичных случаев такие страны являлись «наиболее благоприятствуемыми» и именно в силу их особого положения они были выбраны и особо указаны в данных оговорках. В современной практике оговорки о режиме наибольшего благоприятствования обычно редактируются таким образом, что в них делается ссылка на «любое государство» в качестве *tertium comparations*.

9) Часто включают указание или перечисление определенных третьих государств, которые, с точки зрения применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, будут по-прежнему находиться в исключительном положении, то есть режим, предоставляемый им, не будет распространяться в результате применения оговорки на другие государства. Члены Комиссии отметили в этой связи, что особо тесные отношения между членами различных групп государств в рамках международного сообщества могут побудить государства определенно исключить из действия их обязательств в рамках режима наибольшего благоприятствования режим, предоставляемый ими известным группам государств, с которыми они считают себя более тесно связанными. Создание таможенных союзов, зон свободной торговли и других группировок может также привести к конвенционным исключениям из действия обязательств предоставить режим наибольшего благоприятствования. Некоторые члены Комиссии обратили внимание на преференции в области международной торговли, которые следует предоставлять развивающимся странам, чтобы режим, предоставляемый им развитыми странами, соответствовал требованиям справедливости и содействовал им в ускорении их развития. Напоминалось о том, что применять оговорки о режиме наибольшего благоприятствования в области международной торговли ко всем странам, независимо от уровня их развития, соответствовало бы требованиям формального равенства, но фактически явилось бы дискриминацией против более слабых членов международного сообщества. Комиссия поручила Специальному докладчику при рассмотрении вопроса исключений из действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования из-

³⁴⁶ В 1936 году между Боливией и Германией было достигнуто соглашение о том, что в сфере применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, включенной в статью 5 Договора о дружбе между этими двумя странами, будут также входить браки, зарегистрированные консулами (см. Reichsgesetzblatt, 1936, II, p. 216, цитировано в книге L. Raape, Internationales Privatrecht, Berlin, Wahlen, 1961, p. 20).

³⁴⁷ См. комментарий к пункту 5 статьи 2.

³⁴⁸ G. Schwarzenberger, "The Most-Favoured-Nation Standard in British State Practice", The British Year Book of International Law, 1945, London, vol. 22, p. 97.

³⁴⁹ Цитируется в курсе лекций В. Nolde "Droit et technique des traités de commerce", Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1924, II (Paris, Hachette, 1925), vol. 3, p. 413.

учить его достаточно подробно и принять во внимание резолюции Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) [такие как резолюция 21 (II) от 26 марта 1968 года и 62 (III) от 19 мая 1972 года, и т. д.]³⁵⁰ и резолюции Генеральной Ассамблеи [2626 (XXV) от 24 октября 1970 года о Международной стратегии развития на второе Десятилетие развития Организации Объединенных Наций и резолюция 3036 (XXVII) от 19 декабря 1972 года об особых мерах в интересах наименее развитых среди развивающихся стран], мероприятия, направленные на установление всеобщего, недискриминационного, не взаимного преференциального режима экспорта из развивающихся стран, которые были намечены на Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и затем в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), а также любой другой материал, который может оказаться относящимся к этому вопросу.

Статья 6. Правовая основа режима наибольшего благоприятствования

Ничто в настоящих статьях не предполагает, что какому-либо государству должен предоставляться режим наибольшего благоприятствования со стороны другого государства на иной основе, чем юридическое обязательство.

Комментарий

1) В статье 6 излагается в отрицательной форме очевидная норма, согласно которой никакое государство не правомочно притязать на режим наибольшего благоприятствования со стороны другого государства, если такое государство не несет юридического обязательства предоставить этот режим. Эта норма вытекает из принципа суверенитета государств и свободы их действий. Эта свобода включает право государств предоставлять особые преимущества некоторым государствам и право не быть обязанным, в силу международного права, предоставить такие же преимущества другим государствам. Это право государств не ущемляется общим обязательством недискриминации. Предоставление какому-либо государству, его гражданам, судам, товарам и т. д. особых преимуществ не означает невыполнения общей обязанности не проводить дискриминации в отношении различных государств. Другие государства не имеют права оспаривать такое поведение и требовать предоставления себе, своим гражданам, судам, товарам и т. д. такого же режима, какой был предоставлен заинтересованным госу-

³⁵⁰ Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, вторая сессия, том I, Доклад и Приложения (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.68.II.D.14), стр. 50; там же, третья сессия, том I, Доклад и Приложения (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.73.II.D.4), стр. 68 англ. текста.

дарством особо благоприятствуемому государству. Такое притязание будет правомерным, лишь если будет доказано, что вышеупомянутое государство несет юридическое обязательство предоставить притязающему государству такой режим, который был предоставлен особо благоприятствуемому государству или его гражданам, судам, товарам и т. д.

2) На практике обычно наличие такого юридического обязательства не может быть доказано иначе, как на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, то есть на основании договорного обязательства со стороны бенефицирующего государства. Действительно, юридическая литература фактически единогласно признает, что, хотя не существует оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, не содержащих обещания предоставить режим наибольшего благоприятствования (поскольку такое обещание является основным элементом оговорки), государства не имеют права притязать на режим наибольшего благоприятствования без обоснования этого притязания оговоркой о режиме наибольшего благоприятствования³⁵¹.

3) Вопрос о том, могут ли государства притязать на предоставление им режима наибольшего благоприятствования по праву, обсуждался в Экономическом комитете Лиги Наций, но лишь в отношении таможенных тарифов. Экономический комитет не пришел к соглашению по данному вопросу, ограничившись лишь заявлением о том, что «...предоставление режима наибольшего благоприятствования должно быть нормальным явлением...»³⁵². Хотя режим наибольшего благоприятствования весьма часто предоставляется в рамках торговых договоров, нет доказательств того, что это предоставление стало нормой международного обычного права. Поэтому широко распространено мнение, что лишь договоры являются основой для предоставления режима наибольшего благоприятствования³⁵³.

4) Комиссия вкратце рассмотрела вопрос, не следует ли ей принять простую норму, предусматривающую, что на режим наибольшего благоприятствования нельзя притязать, кроме как на основа-

³⁵¹ См. в частности, Е. Усенко, «Формы регулирования социалистического международного разделения труда», «Международные отношения», Москва, 1965 год, стр. 238, в переводе на немецкий язык см. Sozialistische internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung, Berlin, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1966, p. 200; D. Vignes, «La clause de la nation la plus favorisée», Recueil des cours... (loc. cit.), p. 224; E. Sauvignon, La clause de la nation la plus favorisée, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1972, p. 7; K. Hasan, Equality of treatment and Trade Discrimination in International Law, The Hague, Nijhoff, 1968, p. 33.

³⁵² League of Nations, «Recommendation of the Economic Committee relating to tariff policy and the Most-Favoured-Nation Clause» (document E.805.1933.II.B.1), цитируется в Ежегоднике Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/CN.4/213, приложение I, стр. 195.

³⁵³ См. G. Schwarzenberger, «The principles and standards of international economic law», Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1966, I (Leyden, Sijthoff, 1967), vol. 117, p. 74.

нии оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, то есть на основании положения в договоре (в том смысле, в каком этот термин определяется в пункте а статьи 2), содержащем обещание предоставить режим наибольшего благоприятствования. Комиссия пришла к выводу, что, хотя жесткое заявление такого рода удовлетворяло бы в значительной мере всем практическим требованиям, оно тем не менее не соответствовало бы полностью существующему юридическому положению и не учитывало бы возможного будущего развития. Хотя оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, то есть договорные положения, являются в большинстве случаев основой притязания на режим наибольшего благоприятствования, не исключается даже в настоящее время, что такие притязания могут быть основаны на устных соглашениях. Что касается других возможных источников таких притязаний, члены Комиссии упомянули обязательные резолюции международных организаций и юридически обязательные односторонние акты. В качестве дальнейшего потенциального источника права притязать на режим наибольшего благоприятствования была упомянута также возможная эволюция регионального обычного права в этом направлении. Комиссия поэтому решила принять норму более общего характера в том смысле, что государство не вправе притязать на предоставленные режима наибольшего благоприятствования другим государством, если только не имеется юридического обязательства последнего предоставить такой режим.

5) Комиссия далее пришла к выводу, что правило, прямо устанавливающее, что на режим наибольшего благоприятствования нельзя притязать, если не имеется юридического обязательства предоставить его, вышло бы за сферы применения статей об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования. Цель таких статей может заключаться лишь в установлении правил действия и применения такой оговорки, если она имеется. Настоящие статьи не предназначены устанавливать условия, при которых государства могут притязать на предоставление режима наибольшего благоприятствования другим государством. Именно по этой причине Комиссия, не желая опустить данную норму в статьях, — вследствие ее теоретического и практического значения — решила изложить ее в негативной форме в качестве общей охранной оговорки.

6) Вопрос о надлежащем месте такой охранной оговорки будет решен Комиссией после принятия всех статей, которые составят проект, и тогда же Комиссия постарается найти более подходящий заголовок, такой, который отразил бы тот факт, что данная статья является охранной оговоркой.

7) Вкратце был обсужден вопрос, можно ли будет говорить о невыполнении государством своих международных обязательств, если оно предоставит режим наиболее благоприятствуемой нации большинству своих партнеров в определенной области, но откажется заключить такие же согла-

шения с другими своими партнерами. Комиссия считала, что такое поведение может быть рассмотрено государствами, которым не был предоставлен режим наиболее благоприятствуемой нации, как недружелюбное действие; настоящие статьи не могут устанавливать правовой титул для таких притязаний, которые, может быть, могут основываться на общем правиле о недискриминации. Ответ на упомянутый выше вопрос явно выходит за пределы сферы применения настоящих статей.

Статья 7. Источник и сфера действия режима наибольшего благоприятствования

Право государства-бенефициария на получение со стороны бенефицирующего государства режима, предоставленного последним третьему государству, возникает на основании оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, находящейся в силе между бенефицирующим государством и государством-бенефициарием.

Режим, на который имеет право государство-бенефициарий согласно данной оговорке, определяется режимом, предоставляемым бенефицирующим государством третьему государству.

Комментарий

1) Эта статья показывает основную структуру действия оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В ней устанавливается, что право государства-бенефициария на предоставление ему бенефицирующим государством режима наибольшего благоприятствования опирается на оговорку о режиме наибольшего благоприятствования; это означает, что оговорка является исключительным источником прав государства-бенефициария. В ней говорится также, что режим, то есть объем преимуществ, на которые государство-бенефициарий может притязать для себя или для лиц или вещей, находящихся в определенной связи с ним, зависит от режима, предоставленного бенефицирующим государством третьему государству или лицам или вещам, находящимся в такой же связи с третьими государствами. Эта норма имеет большое значение, и ее юридическая сила не зависит от того, основан ли режим, предоставленный бенефицирующим государством третьему государству или лицам или вещам, находящимся в определенной связи с ним, на договоре, другом соглашении, одностороннем законодательном или ином акте или опирается лишь на практику.

2) Когда существует два договора: один — между бенефицирующим государством и государством-бенефициарием, содержащий оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, и другой — между бенефицирующим государством и третьим государством, на основании которого последнее правомочно получать определенные преимущества, возникает вопрос, какой договор является

основным договором. Этот вопрос был тщательно рассмотрен при разборе дела Англо-иранской нефтяной компании в Международном Суде. В Суде утверждалось, что

«...оговорка о режиме наибольшего благоприятствования по сути дела является оговоркой без конкретного содержания; ее применение зависит от обстоятельств. Если страна, применяющая режим наибольшего благоприятствования, совершенно не имеет никаких договорных отношений с третьим государством, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования не имеет содержания. Она приобретает свое содержание только тогда, когда государство, изменяющее ее, вступает в отношения с третьим государством, и это содержание расширяется по мере предоставления новых преимуществ третьим государствам...»³⁵⁴.

Против этого довода выдвигается следующий аргумент, что из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования:

«...вытекают реальные обязательства. Несомненно, что они носят неопределенный характер и что сфера их действия расширяется по мере заключения последующих договоров, однако этого достаточно для того, чтобы их определить. Таким образом, значение последующих договоров заключается не в том, что они создают новые обязательства в отношении государства-бенефициария, а в том, что они расширяют сферу действия первоначального обязательства. Однако последнее является основой, источником правовых норм, на которые опирается в этом деле правительство Соединенного Королевства». [Перевод с французского.]³⁵⁵

Большинство членов Суда решили:

«Договор, содержащий оговорку о режиме наибольшего благоприятствования является основным договором... Именно в этом договоре устанавливается правовая связь между Соединенным Королевством (т. е. государством-бенефициарием) и договором с третьей стороной, и этому государству предоставляются права, которыми пользуется третья сторона. Договор с третьей стороной, взятый в отдельности и в отрыве от основного договора, не может иметь каких-либо правовых последствий для отношений между Соединенным Королевством (государством-бенефициарием) и Ираном (бенефицирующим государством): он представляет собой *res inter alios acta*»³⁵⁶.

Решение Суда содействовало в значительной мере разъяснению правовой теории. До решения Суда имелось много авторов юридических трудов, которые представляли применение оговорки о режиме наибольшего благоприятствования (или, ес-

ли выражаться более точно, применение договора с третьей стороной), как исключение из правила *pacta tertiis nec nocet, nec prosunt*, то есть из правила, что договоры имеют следствия лишь для Договаривающихся сторон³⁵⁷. Правовая теория в настоящее время, по-видимому, единодушно поддерживает выводы большинства членов Суда³⁵⁸.

3) Решение Суда соответствует нормам права договоров, касающихся последствий договоров для государств, не являющихся Сторонами в данном договоре. Мнение, согласно которому договор с третьей стороной (договор, на основании которого бенефицирующее государство предоставляет преимущества третьему государству) является источником прав государства-бенефициария (государства, не являющегося Стороной в договоре с третьей стороной), противоречит норме, воплощенной в пункте 1 статьи 36 Венской конвенции о праве международных договоров. Как объясняется в пункте 7 комментария Комиссии к проекту 1966 года (который стал, с незначительными редакционными изменениями, статьей 36 Конвенции): «В пункте 1 указывается, что право может возникнуть для государства из положений договора, в котором оно не является Стороной, при двух условиях. Во-первых, Стороны в договоре должны иметь намерение предоставить право либо какому-то определенному государству, о котором идет речь, либо группе государств, к которой оно принадлежит, либо государствам вообще. **Наличие намерения предоставить право имеет решающее значение**, поскольку законное право, в отличие от простой выгоды, может возникнуть из этого положения лишь в том случае, если Стороны имеют такое намерение...»³⁵⁹. Представляется очевидным, что Стороны в договоре с третьей стороной не имеют такого намерения. Они могут осознавать тот факт, что их соглашение может иметь косвенные последствия в результате применения оговорки о режиме наибольшего благоприятствования (в пользу государства-бенефициария оговорки), но их намерение никогда не заключается в обеспечении такого побочного последствия. Из этого следует, что право государства-бенефициария на определенный преимущественный режим не вытекает из договора, заклю-

³⁵⁷ См., например, Fauchille, *Traité de droit international* (Paris, Rousseau, 1920, t. I, 3rd part III, p. 359; L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law: A. Treatise*, 8th ed. [Lauterpacht]. (London, Longmans Green, 1955), vol. I, para. 522. Однако противоположное мнение см. Accioly, *Traité de droit international public*, (Paris, Recueil Sirey, 1941), t. II, p. 479 и Sibert, *Traité de droit international public* (Paris, Dalloz, 1951), t. II, p. 255.

³⁵⁸ G. Schwarzenberger, *International Law, as Applied by International Courts and Tribunals*, 3rd. (London, Stevens, 1957), p. 253; P. Guggenheim, *Traité de droit international public* (Geneva, Georg, 1967), t. 1, pp. 208—209; E. Sauviignon, *op. cit.*, p. 78.

³⁵⁹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Дополнение № 9 (A/6309/Rev. 1), часть вторая, пункт 7, комментарий к статье 32 проекта статей по праву договоров (Ежегодник Комиссии Международного права, 1966 год, том II, документ A/6903/Rev. 1, часть вторая, пункт 7, стр. 229 англ. текста, комментарий к статье 32 проекта статей по праву договоров).

³⁵⁴ I.C.J. Pleadings, *Anglo-Iranian Oil Co. Case* (United Kingdom v. Iran) (1952), p. 533.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 616.

³⁵⁶ *Anglo-Iranian Oil Company Case* (Jurisdiction), Judgment of 22 July 1952 (I.C.J. Reports 1952, p. 109).

ченного между бенефицирующим государством и третьим государством, и что положение статьи 36 Венской конвенции неприменимо к такому договору.

4) Конференция Организации Объединенных Наций по праву международных договоров поддержала это мнение. На четырнадцатом пленарном заседании, проведенном 7 мая 1969 года, Председатель Конференции объявил, что пункт 1 статьи 32 (проекта Комиссии международного права 1966 года) «не затрагивает интересов государств в рамках системы наибольшего благоприятствования»³⁶⁰.

5) Приняв статью 7, Комиссия продолжала придерживаться своей прежней позиции; согласно статье 7, основной акт (*acte r gle*) — это соглашение между бенефицирующим государством и государством-бенефициарием. В соответствии с этим соглашением, то есть согласно оговорке о режиме наибольшего благоприятствования, государство-бенефициарий пользуется преимуществами, предоставленными бенефицирующим государством третьему государству, но лишь потому, что это соответствует положению бенефицирующего государства и государства-бенефициария. Соглашение между бенефицирующим государством и третьим государством, создающее обязательства в рамках взаимоотношений, не создает обязательств в рамках взаимоотношений между бенефицирующим государством и государством-бенефициарием. Это соглашение является лишь актом, выполняющим условие (*acte condition*).

6) Отношение между договором, содержащим оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, и последующим договором с третьей стороной было охарактеризовано Фицморисом следующим образом:

«Если последний договор можно сравнить со стрелками часов, которые показывают определенное время, то предыдущий договор можно сравнить с механизмом, который двигает стрелки»³⁶¹.

³⁶⁰ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No. E.70.V.6), 14th plenary meeting, para. 36, p. 63.

³⁶¹ Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of

7) Если не имеется какого-либо договора или иного соглашения между бенефицирующим государством и третьим государством, то норма, изложенная в статье, становится еще более очевидной. Основанием права государства-бенефициария, очевидно, является договор, содержащий оговорку о режиме наибольшего благоприятствования. Объем преимуществ, на которые может притязать государство-бенефициарий такой оговорки, устанавливается в соответствии с фактическими преимуществами, предоставленными бенефицирующим государством третьему государству.

8) Стороны, предусматривающие оговорку о режиме наибольшего благоприятствования, а именно бенефицирующее государство и государство-бенефициарий, могут, однако, ограничить в рамках самого договора объем преимуществ, на которые может притязать государство-бенефициарий. Например, такое ограничение может заключаться в установлении условия, вопрос о котором будет рассмотрен Комиссией, когда она перейдет к изучению так называемой условной оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, в связи с соответствующей статьей, содержащейся в четвертом докладе Специального докладчика. Если оговорка содержит ограничение, то государство-бенефициарий не может притязать на какие-либо преимущества, выходящие за пределы, установленные оговоркой, даже если этот предельный уровень не достигает уровня преимуществ, предоставленных бенефицирующим государством третьему государству. Другими словами, на режим, предоставленный третьему государству бенефицирующим государством, можно ссылаться лишь в пределах, установленных оговоркой. Именно этим объясняется редакция второго предложения в статье 7, которая определенно устанавливает, что режим, на который имеет право государство-бенефициарий или лица или вещи, находящиеся в определенной связи с ним, согласно оговорке о режиме наибольшего благоприятствования определяется режимом, предоставляемым бенефицирующим государством третьему государству или лицам или вещам, находящимся в той же определенной связи с последним государством.

the International Court of Justice, 1951, 4: Points of Substantive Law, Part II", The British Year Book of International Law, 1955—56 (London, 1957), Vol. 32, p. 88.

Глава V

ВОПРОС О ДОГОВОРАХ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ БОЛЕЕ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

124. На своей двадцать третьей сессии, состоявшейся в 1971 году, Комиссия подтвердила просьбу, обращенную ею к Генеральному секретарю на ее двадцать второй сессии, о подготовке документации по данному вопросу для использования

членами Комиссии³⁶², причем подразумевалось,

³⁶² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1), пункт 89 (Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/8010/Rev.1, пункт 89, стр. 362).

что Генеральный секретарь, по консультации со Специальным докладчиком, г-ном Полем Рейтером, распределит во времени и выберет исследования, необходимые для подготовки этой документации. Последняя включала бы, в дополнение к возможно полной библиографии, описание соответствующей практики Организации Объединенных Наций и основных международных организаций³⁶³.

125. Во исполнение решения, указанного в предыдущем пункте, Специальный докладчик направил через посредство Генерального секретаря вопросник основным международным организациям, чтобы получить от них информацию об их практике в этой области. В ожидании ответов от соответствующих организаций, он представил Комиссии на ее двадцать четвертой сессии первый доклад (A/CN.4/258)³⁶⁴, который был также направлен указанным организациям. В этом докладе был приведен обзор генезиса этой темы, в котором внимание сосредоточивалось на предшествовавшем обсуждении этого вопроса в Комиссии международного права, которое имело место в ходе рассмотрения права договоров в период с 1950 по 1966 год, и на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, которая проводилась в Вене в 1968 и 1969 годах. В свете этого исторического обзора в докладе было проведено предварительное исследование нескольких важных проблем, таких, как форма, в которой международные организации выражают свое согласие на обязательность для них договора, их правоспособность заключать договоры, вопрос о представительстве, влияние договоров, заключаемых международными организациями, и значение оговорки относительно «правил организации», изложенной в статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров³⁶⁵.

126. На настоящей сессии Специальный докладчик представил второй доклад (A/CN.4/271)³⁶⁶, имеющий целью пополнить предыдущий доклад путем включения в него новых элементов, из которых основным является обширная информация, полученная от международных организаций. В докладе рассматривается сначала вопрос методологии, изложенный под четырьмя заголовками; составление проекта статей как конечная цель; необходимость придерживаться структуры Венской конвенции о праве международных договоров; охват первого вопросника, направленного международным организациям; и трудность принципиального характера, связанная с решением

³⁶³ Там же, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev. 1), пункт 118b (там же, 1971 год, том II, часть первая, документ A/8410/Rev. 1 пункт 118b).

³⁶⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/CN.4/258.

³⁶⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev. 1), пункт 76 (Ежегодник Комиссии международного права, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev. 1, пункт 76).

³⁶⁶ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

вопроса о том, в какой мере предусматриваемая кодификация, придавая режиму договоров международных организаций две новые характеристики, — а именно, устойчивость и обобщение — может повлиять на спонтанную выработку международными организациями свода решений, приспособленных к индивидуальным потребностям и особенностям каждой организации. Затем в докладе рассматриваются некоторые основные проблемы права договоров, представленные, со ссылкой на различные части Венской конвенции, в следующей форме: Первая часть Венской конвенции, озаглавленная «Введение», и понятие «участника»; Вторая часть Венской конвенции, озаглавленная «Заключение и вступление договоров в силу», а также вопросы формы соглашений, правоспособности международных организаций заключать договоры, представительства, причем этот последний пункт охватывает следующие три вопроса: определение и доказательство качества представителя международной организации на любом этапе процесса заключения договора, соглашения, заключаемые вспомогательными органами, и участие международной организации в договоре от имени территории, которую она представляет; Третья часть Венской конвенции, озаглавленная «Соблюдение, применение и толкование договоров», а также вопросы соглашений, заключаемых с целью выполнения других соглашений, соглашений, являющихся, с точки зрения международной организации, «внутренними соглашениями», и последствия соглашений для третьих сторон, причем этот последний вопрос рассматривается с двойной точки зрения: является ли международная организация третьей стороной по отношению к некоторым договорам между государствами и являются ли государства — члены международной организации третьими сторонами по отношению к соглашениям, заключенным этой организацией?

127. Комиссия рассмотрела первый и второй доклады по вопросу о договорах, представленные Специальным докладчиком г-ном Полем Рейтером на 1238-м и 1241 — 1243-м заседаниях.

128. Комиссия одобрила в общих чертах метод, применявшийся до сих пор Специальным докладчиком, в частности, для сбора информации у международных организаций, и было решено, что проводимое таким образом исследование будет продолжено до следующей сессии Комиссии. Некоторые члены Комиссии выразили пожелание, чтобы полученная информация была распространена как можно скорее и чтобы в надлежащее время международные организации участвовали более непосредственно в работе Комиссии по данному вопросу.

129. Комиссия подтвердила данные ранее Специальному докладчику указания о характере и общей схеме проекта статей по данному вопросу.

130. Хотя, как правило, речь идет в основном о том, чтобы приспособить и переложить положения

Венской конвенции, в выраженных по этому поводу мнениях отмечаются некоторые расхождения. Некоторые члены Комиссии желают, чтобы Специальному докладчику была предоставлена известная свобода в отношении положений Венской конвенции, другие же считают необходимым довольно строго придерживаться рамок Конвенции.

131. Что касается предмета доклада, то было единогласно признано, что проект статей должен исходить из определения международной организации, идентичного тому, которое было принято Венской конвенцией. Было признано, в общем, что тема доклада должна относиться к договорам, заключаемым международными организациями, но не затрагивать вопросов, относящихся к собственному праву каждой организации. Во многих случаях еще не найдено решений некоторых проблем, решений, достаточно точных и общих для установления правил, охватывающих все организации; это относится, по-видимому, к вопросам, касающимся договоров, заключаемых вспомогательными органами, представительства некоторых территорий международными организациями и большинства аспектов представительства международных организаций при заключении договоров. По некоторым вопросам наблюдались довольно значительные расхождения, например по вопросу правоспособности международных организаций заключать международные договоры. Некоторые члены Комиссии считают, что речь идет о правоспособности, присущей всем международным организациям; другие — что этот вопрос не входит в тему доклада; третьи, выражая пожелания, чтобы проект статей содержал одно или даже несколько положений по данному во-

просу, считают, что последний относится в основном к собственному праву каждой организации. Специальный докладчик указал, что он намеревается выработать один или несколько проектов статей по вопросу о правоспособности заключать договоры.

132. Был проведен довольно обширный обмен мнениями по весьма важному и сложному вопросу, касающемуся последствий некоторых договоров, заключаемых между государствами для организации, не являющейся стороной в договоре, и напротив — последствий договора, стороной в котором является данная организация, для государств — членов этой организации. Этот вопрос затрагивает проблему последствий договоров и соглашений для третьих сторон. В какой мере принципы, установленные Венской конвенцией, достаточны для разрешения данной проблемы? В какой мере достаточно придать гибкость некоторым правилам, установленным данной Конвенцией, в частности, с точки зрения формы, в статьях 35 и 37? Было сформулировано несколько различных предложений, но Комиссия в целом просила Специального докладчика провести глубокий анализ этой проблемы.

133. В заключение, одобряя в общих чертах представленные ей доклады, Комиссия решила продолжить пока что при помощи методов, применявшихся в прошлом году, сбор информации у международных организаций с особым упором на некоторые конкретные пункты. Она просила Специального докладчика продолжить свою работу и приступить к подготовке проекта статей на основе докладов и замечаний, сформулированных в ходе их рассмотрения.

Глава VI

ОБЗОР ПРОГРАММЫ РАБОТЫ КОМИССИИ

134. Как уже отмечалось³⁶⁷, Комиссия в качестве пункта 5 своей повестки дня текущей — двадцать пятой — сессии включила следующий пункт:

«5. а) Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245);

б) Степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей (пункт 5 раздела I резолюций 2780 (XXVI) и 2926 (XXVII) Генеральной Ассамблеи)».

135. В настоящей главе содержится краткое изложение работы Комиссии на предыдущих сессиях по каждому из этих двух аспектов данного

пункта и приводится изложение результатов обсуждения Комиссией данного пункта на настоящей сессии, которому предшествуют замечания о работе Комиссии в ходе ее первых двадцати пяти сессий.

А. Краткий отчет о работе Комиссии, проделанной ею до настоящей сессии

1. ОБЗОР ДОЛГОСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ КОМИССИИ

136. На своей девятнадцатой сессии, состоявшейся в 1967 году, Комиссия международного права, учитывая, что в следующем году она будет проводить свою двадцатую сессию, сочла, что эта сессия будет подходящим временем для общего обзора вопросов, которые были предложены для кодификации и прогрессивного развития, отношения между ее работой и работой других ор-

³⁶⁷ См. выше, глава I, пункт 9.

ганов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития права, и ее процедур и методов работы в рамках ее Положения. Поэтому она единогласно приняла решение включить в предварительную повестку дня своей двадцатой сессии пункт о проведении обзора программ и методов работы Комиссии³⁶⁸.

137. На ее двадцатой сессии, состоявшейся в 1968 году, на рассмотрение Комиссии были представлены два подготовленных Секретариатом рабочих документа по программе и по методам работы Комиссии, которые она постановила добавить в качестве приложения к своему докладу Генеральной Ассамблеи о работе этой сессии³⁶⁹. Комиссия обсудила этот пункт в ходе как открытых, так и закрытых заседаний и приняла некоторые выводы и решения по нему³⁷⁰. Комиссия, в частности, решила уделить внимание своей долгосрочной программе работы, и для этой цели она постановила просить Генерального секретаря подготовить новый обзор всей области международного права, аналогичный меморандуму, озаглавленному «Обзор международного права в связи с работой по кодификации, предстоящей Комиссии международного права»³⁷¹ и представленному на первой сессии Комиссии в 1949 году. На основании такого нового обзора Комиссия смогла бы составить список вопросов, которые созрели для кодификации, принимая во внимание рекомендации Генеральной Ассамблеи и текущие потребности международного сообщества и отбрасывая те вопросы, включенные в список 1949 года, которые перестали быть подходящими для кодификации³⁷².

³⁶⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1 и Rev. 1/Corr. 1), пункт 49 (Ежегодник Комиссии международного права, 1967 год, том II, документ A/6709/Rev. 1 и Rev. 1/Corr. 1, пункт 49).

³⁶⁹ Там же, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev. 1), Приложение (там же, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev. 1, Приложение, стр. 226 англ. текста).

³⁷⁰ Там же, пункты 95—101 (там же, пункты 95—101, стр. 223—224 англ. текста).

³⁷¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 19.48.V.1 (1).

³⁷² Там же, стр. 223, пункт 99. Доклад Комиссии о работе ее первой сессии, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/925) (Ежегодник Комиссии международного права, 1949 год, документ A/925, стр. 281 англ. текста) содержит в пункте 16 главы II следующий список вопросов, избранных Комиссией для кодификации:

1. Признание государств и правительств;
2. Правопреемство государств и правительств;
3. Изъятие из юрисдикции в отношении государств и их имущества;
4. Юрисдикция в отношении преступлений, совершенных вне государственной территории;
5. Режим открытого моря;
6. Режим территориальных вод;
7. Гражданство, включая бесподданство;
8. Правовое положение иностранцев;
9. Право убежища;
10. Право международных договоров;
11. Дипломатические сношения и иммунитеты;
12. Консульские сношения и иммунитеты;
13. Ответственность государств;
14. Арбитражное производство.

138. На своей двадцать первой сессии, состоявшейся в 1969 году, Комиссия подтвердила свое намерение обновить свою долгосрочную программу работы путем повторного проведения обзора вопросов из всех областей международного права, которые можно кодифицировать, в соответствии со статьей 18 ее Положения. С целью облегчения выполнения этой задачи Комиссия просила Генерального секретаря представить предварительный рабочий документ³⁷³.

139. Во исполнение этой просьбы Секретариат представил на двадцать второй сессии Комиссии в 1970 году предварительный рабочий документ, касающийся обзора программы работы Комиссии³⁷⁴. Вновь подтверждая свое намерение обновить свою долгосрочную программу работы, Комиссия просила Генерального секретаря представить на ее двадцать третьей сессии новый рабочий документ, который служил бы Комиссии в качестве основы для составления списка вопросов, могущих быть включенными в ее долгосрочную программу работы³⁷⁵.

140. На двадцать третьей сессии, состоявшейся в 1971 году, на рассмотрение Комиссии был представлен рабочий документ, озаглавленный «Обзор международного права»³⁷⁶, подготовленный Генеральным секретарем с учетом решения Комиссии, упомянутого в предыдущем пункте. «Обзор» был представлен Комиссии г-ном Константином А. Ставропулосом, юрисконсультом Организации Объединенных Наций, от имени Генерального секретаря.

141. Комиссия провела предварительное обсуждение вопроса о пересмотре своей долгосрочной программы работы, в ходе которого несколько членов Комиссии высказали общие замечания по «Обзору», а также более подробные комментарии по конкретным пунктам или вопросам, фигурировавшим в нем. Сознывая необходимость дальнейшего рассмотрения вопроса, который может

³⁷³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1), пункт 91 (Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, документ A/7610/Rev. 1, пункт 91, стр. 260).

³⁷⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/CN.4/230, стр. 362.

³⁷⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1), пункт 87 (Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, документ A/8010/Rev. 1, пункт 87, стр. 362).

³⁷⁶ В «Обзоре» содержатся предисловие, введение и 17 глав, в некоторых случаях подразделенных на разделы. Названия глав следующие: I. Положение государств в международном праве; II. Право, касающееся международного мира и безопасности; III. Нормы права, касающиеся экономического развития; IV. Ответственность государств; V. Правопреемство государств и правительств; VI. Дипломатическое и консульское право; VII. Право договоров; VIII. Односторонние акты; IX. Право, касающееся международных водных путей; X. Морское право; XI. Воздушное право; XII. Космическое право; XIII. Право, касающееся окружающей среды; XIV. Право, касающееся международных организаций; XV. Международное право, касающееся отдельных лиц; XVI. Право, касающееся вооруженных конфликтов; XVII. Международное уголовное право. (См. Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть вторая, документ A/CN.4/245.)

оказать влияние на кодификацию и прогрессивное развитие международного права в будущие годы, и учитывая тот факт, что истек срок полномочий членов Комиссии, последняя пришла к выводу, что задача окончательного пересмотра ее долгосрочной программы работы должна быть передана Комиссии в ее новом составе. Учитывая сказанное выше, Комиссия, в частности, постановила: а) включить в предварительную повестку дня своей двадцать четвертой сессии пункт, озаглавленный «Обзор долгосрочной программы работы Комиссии: „Обзор международного права“», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245)»; и б) предложить членам Комиссии представить в письменной форме свои мнения по обзору долгосрочной программы работы Комиссии, которые будут распространены в начале двадцать четвертой сессии Комиссии³⁷⁷.

142. На двадцать четвертой сессии, состоявшейся в 1972 году, на рассмотрение Комиссии были представлены замечания, сделанные по ее долгосрочной программе работы некоторыми членами Комиссии. Однако Комиссия, учитывая большие трудности завершения составления в ходе десятидневной сессии двух серий проектов статей, которые она фактически подготовила, не рассмотрела этого пункта на упомянутой сессии.

143. Генеральная Ассамблея своими резолюциями 2272 (XXII) от 1 декабря 1967 года, 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года, 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года, 2780 (XXVI), раздел 1 от 3 декабря 1971 года и 2926 (XXVII), раздел 1 от 28 ноября 1972 года одобрила решения Комиссии, касающиеся рассмотрения ее долгосрочной программы работы.

2. СТЕПЕНЬ СРОЧНОСТИ ВОПРОСА О ПРАВЕ НЕСУДОХОДНЫХ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ

144. В пункте 1 резолюции 2669 (XXV) от 8 декабря 1970 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия международного права предприняла в качестве первого шага изучение права несудоходных видов использования международных водных путей, с целью его прогрессивного развития и кодификации, и рассмотрела, в свете составленной ею программы работы, практическую целесообразность принятия соответствующих мер, как только она сочтет это целесообразным.

145. Учитывая рекомендацию Генеральной Ассамблеи, приведенную в предыдущем пункте, Комиссия на своей двадцать третьей сессии, состоявшейся в 1971 году, постановила включить вопрос, озаглавленный «Несудоходные виды использования морских путей», в свою общую программу работы, не предвещая степени очередности,

³⁷⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), пункты 127 и 128 (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, документ A/8410/Rev.1, пункты 127 и 128, стр. 351 англ. текста).

которую необходимо будет предоставить в будущем его исследованию. Решения о предоставлении той или иной степени очередности данному вопросу и о том, какие другие конкретные меры необходимо провести с учетом текущей программы работы Комиссии, а также ее пересмотренной долгосрочной программы, должны были быть приняты Комиссией нового состава³⁷⁸.

146. Комиссия признала, что для проведения исследования по существу норм международного права, касающихся несудоходных видов использования международных водных путей с целью их прогрессивного развития и кодификации в мировом разрезе, необходимо должным образом проанализировать всю информацию о практике государств в этой области и составить сводки соответствующих данных. Комиссия отметила, что много такого материала по существу уже было опубликовано в докладе Генерального секретаря по «правовым проблемам, касающимся использования международных рек»³⁷⁹, подготовленном во исполнение резолюции 1401 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1959 года, а также в Законодательном сборнике Организации Объединенных Наций³⁸⁰. С другой стороны, в пункте 2 резолюции 2669 (XXV) Генеральной Ассамблеи содержится просьба к Генеральному секретарю продолжать исследования, начатые в соответствии с резолюцией 1401 (XIV) Генеральной Ассамблеи, чтобы подготовить «дополнительный доклад» о правовых проблемах, касающихся этого вопроса, учитывая применение в последнее время в практике государств и в международном арбитраже права международных водных путей, а также исследования межправительственных и неправительственных организаций по данному вопросу³⁸¹.

147. В пункте 5 раздела 1 резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы «Комиссия международного права, в свете запланированной программы работы, вынесла решение о степени срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей».

148. На своей двадцать четвертой сессии, состоявшейся в 1972 году, Комиссия изложила свое намерение заняться указанными выше рекомендациями Ассамблеи в общем, при обсуждении своей долгосрочной программы работы. На этой сессии Комиссия пришла к выводу, что проблема загрязнения международных водных путей является как весьма срочным, так и сложным вопросом. В

³⁷⁸ Там же, пункт 120 (там же, пункт 120, стр. 350 англ. текста).

³⁷⁹ A/5409 (отпечатан на mimeографе 15 апреля 1963 года).

³⁸⁰ United Nations, Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Utilization of International Rivers for Other Purposes than Navigation (United Nations publication, Sales No. 63.V.4).

³⁸¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), пункт 121 (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, документ A/8410/Rev.1, пункт 121, стр. 350 англ. текста).

соответствии с этим; она просила Секретариат продолжить сбор материала по данному вопросу, уделяя особое внимание проблемам загрязнения международных водных путей³⁸².

149. В пункте 5 раздела 1 резолюции 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года Генеральная Ассамблея отметила, что Комиссия намерена в ходе обсуждения своей долгосрочной программы работы вынести решение о степени очередности, которую надлежит предоставить данному вопросу. В пункте 6 раздела 1 этой же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в возможно кратчайший срок представить исследование о правовых проблемах, касающихся несудоходных видов использования международных водных путей, предусмотренное Ассамблеей в ее резолюции 2669 (XXV), и представить Комиссии международного права на ее двадцать пятую сессии предварительный доклад об этом исследовании.

150. Во исполнение упомянутого выше решения Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь представил Комиссии на ее текущей сессии предварительный доклад (A/CN.4/270)³⁸³ о прогрессе в работе по подготовке дополнительного доклада, запрошенного Генеральной Ассамблеей.

В. Работа Комиссии в ходе ее первых двадцати пяти сессий

151. По случаю своей десятой сессии в 1958 году, Комиссия международного права включила в свой доклад Генеральной Ассамблеи о работе этой сессии краткий обзор проведенной ею в течение первых десяти лет своего существования работы³⁸⁴. Это изучение прошлого оказало влияние на планирование и возможное ускорение работы Комиссии, то есть на вопрос, который в то время обсуждался. Вопрос о методах работы Комиссии заслуживает неуклонного внимания; тем не менее, если учесть тот факт, что спустя четверть столетия объем кодификации международного права значительно увеличится по сравнению с концом первого десятилетия, то есть основание рассматривать прошлое и будущее с более общей точки зрения. Это может быть сделано в настоящем документе в кратком и общем виде, поскольку Генеральная Ассамблея в последние годы имела возможность ознакомиться по меньшей мере с тремя документами, в которых приводится довольно полная картина работы и достижений Комиссии. Два из этих документов уже упоминались. Они представляют собой подготовленные Секретариатом рабочие документы по обзору программы и методов работы Комиссии³⁸⁵ и подготовленный

³⁸² Там же, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/8710/Rev. I), пункт 77 (там же, 1972 год, том II, документ A/8710/Rev. I, пункт 77).

³⁸³ Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

³⁸⁴ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тринадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/3859), пункты 68—69 (Ежегодник Комиссии международного права, 1958 год, том II, документ A/3859, пункты 68—69, стр. 109—110 англ. текста).

³⁸⁵ См. выше, пункт 137.

Генеральным секретарем «Обзор международного права»³⁸⁶. Третий документ представляет собой пересмотренное (в 1973 году) издание брошюры, озаглавленной «Работа Комиссии международного права», изданной управлением общественной информации Организации Объединенных Наций³⁸⁷.

152. Когда Комиссия международного права проводила свою первую сессию в 1949 году, на ее рассмотрение был представлен Генеральным секретарем первый «Обзор международного права», чтобы служить руководством Комиссии в ее первоначальной работе, предусмотренной статьей 18 ее Положения³⁸⁸. И действительно, как предусмотрено в этой статье, в меморандуме Секретариата был проведен обзор «всей области международного права с целью выбора тем для кодификации». Данный документ представлял собой полное изложение всей области международного права, каким оно было в тот период, таким систематическим образом, чтобы не было пропущено ни одного вопроса, который мог бы быть разработан в будущем. К тому же «Обзор» вдохновлялся оптимистической уверенностью, отражавшей скорее идеалы кодификации более раннего периода, чем практические трудности, с которыми столкнулись во времена Лиги Наций. Так, в «Обзоре» говорилось, «если исходить из того.., что постепенную кодификацию всего международного права следует рассматривать как конечную цель Комиссии международного права, тогда вопрос отбора тем не будет более представлять собой неразрешимую или запутанную проблему. Если мы будем помнить об этом, тогда вопрос отбора тем не будет более вопросом случайного или, может быть, произвольного выбора, а лишь вопросом о том, как и когда включать во всеобъемлющий план работы тот или иной конкретный вопрос»³⁸⁹.

153. В этой связи следует отметить, что Комиссия в момент своего создания унаследовала в определенной мере известный опыт и некоторые идеи в отношении кодификации международного права, корни которых уходят в девятнадцатое столетие и даже в более далекое прошлое. С момента французской революции до периода, предшествовавшего первой мировой войне, философы и юристы в различных частях Старого и Нового Света пытались отразить все международное право в кодексах все более сложного характера, начиная с очень краткого проекта, все еще заслуживающего внимательного рассмотрения, который был представлен французскому Конвенту аббатом Грегуаром, и до сложных проектов, содержавших тысячи статей.

154. С другой стороны, Комиссия в соответствии со своим Положением должна была применять

³⁸⁶ См. выше, пункт 140.

³⁸⁷ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.72.1.17.

³⁸⁸ Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of International Law Commission [United Nations publication, Sales No. 48.V.1 (10)].

³⁸⁹ Ibid., para. 19.

более практический подход и выбирать конкретные вопросы — выбор, для осуществления которого обзор всей области международного права являлся логическим средством. Что касается вопроса о выработке общего плана кодификации, то в докладе Комиссии о работе ее первой сессии говорилось:

«Комиссия обсуждала вопрос о том, следует ли выработать общий план кодификации, полностью охватывающий всю область международного права. Те из членов Комиссии, которые рекомендовали этот способ действия, имели в виду начать работу с составления плана полного кодекса публичного международного права, в рамки которого вносились бы отдельные вопросы по мере кодификации. Комиссия сочла, однако, что, хотя конечной целью является кодификация всего международного права, в настоящее время желательно приступить к работе по кодификации в отношении лишь ограниченного числа вопросов, а не обсуждать общего систематического плана, выработка которого может быть отложена на будущее время»³⁹⁰.

Это первоначальное заявление ознаменовало поворот от конечных целей к тому, что позднее стали называть «текущими потребностями международного сообщества».

155. Действуя в этом духе, Комиссия на своей первой сессии рассмотрела 25 вопросов, которые представляли собой большую часть тех конкретных тем, на которых были сосредоточены усилия по развитию международного права до того времени. Комиссия опустила некоторые вопросы общего характера, такие как «субъекты международного права» и «источники международного права». Она также опустила «право войны», вопрос или, во всяком случае, некоторые из его аспектов, который может быть передан опять на рассмотрение Комиссии только тогда, когда формулировка Нюрнбергских принципов и некоторых связанных с этим вопросов будет поручена Комиссии Генеральной Ассамблеей (в резолюции 1717 (II) от 21 ноября 1974 года). С тех пор Комиссия работала в рамках международного права мира и разрабатывала проекты, применимые исключительно к мирным условиям.

156. Если, обозревая прошлое, взглянуть на период времени, отделяющий двадцать пятую сессию Комиссии от ее первой сессии, поразительным является не столько тот факт, что Комиссия отказалась от кодификации всего международного права, сколько то, в какой мере ей все-таки удалось приблизиться к этой конечной цели в рамках первоначальной долгосрочной программы. Большая часть четырнадцати вопросов, отобранных в то время, была рассмотрена, и по этим вопросам были — или будут в должное время — выработаны окончательные проекты статей; все крупные

разделы, которые были унаследованы от традиционного международного права, включены в число этих вопросов. За это время были рассмотрены — или же изучаются в настоящее время — такие вопросы, как право международных договоров, морское право, правопреемство государств, гражданство, ответственность государств, дипломатические и консульские сношения. Может быть, единственным вопросом, фигурировавшим в списке 1949 года, который всегда считался одним из основных вопросов и по которому Комиссия провела лишь первоначальную работу, является «обращение с иностранцами». Этот вопрос изучался на основании первых представленных докладов по ответственности государств, но позже было принято решение не продолжать в таком контексте разработки каких-либо материальных норм, нарушение которых повлекло бы за собой ответственность государства.

157. Тем не менее тот факт, что значительная часть первоначальной программы была осуществлена либо полностью, либо в значительной мере, несколько заслоняется важными событиями, которые имели место после начала работы Комиссии и которые привели ко все возрастающей законодательной деятельности.

158. Явление, имеющее наиболее далеко идущие последствия, которое лишь через несколько лет окажет свое полное влияние на деятельность Комиссии, это — процесс деколонизации. С течением времени этот процесс увеличил число суверенных государств, предоставив тем самым возрастающей части человечества возможность внести свой собственный вклад в дело кодификации и прогрессивного развития международного права. Что касается Комиссии, то этот процесс отразился, в частности, в области правопреемства государств, в рамках которой приняты меры по удовлетворению особых потребностей новых государств.

159. Деколонизация имела также важные последствия для законодательной деятельности вне Комиссии. Новая отрасль международного права, касающаяся экономического развития и экономической и технической помощи, приобретает особое значение в результате того экономического и социального неравенства, которое полностью проявилось лишь в ходе процесса деколонизации. Новое право экономического развития основывается на очень старой концепции, присущей любому праву, а именно на концепции справедливости, требующей равного режима для равных и, если необходимо, неравного режима для неравных, таким образом, чтобы в конечном итоге восторжествовала справедливость. Как выразился недавно Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций при определении справедливости как основной цели коллективной экономической безопасности, «равные взаимоотношения справедливы только среди равных»³⁹¹. В сфере деятельности Комиссии исследование оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, начатое не-

³⁹⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/925), пункт 14 (Ежегодник Комиссии международного права, 1949 год, документ A/925, пункт 14, стр. 280 англ. текста).

³⁹¹ Документ E/5263, раздел 3, пункт 2.

давно Комиссией, является, вероятно, тем исследованием, которое наиболее тесно связано с этими идеями, хотя с технической точки зрения этот вопрос является особой частью права договоров.

160. Законодательная деятельность, которая с самого начала не входила в сферу компетенции Комиссии, — это деятельность в области прав человека. Это не вполне неожиданно, поскольку семя этой новой отрасли международного права уже было посеяно в рамках Устава Организации Объединенных Наций и Комиссия по правам человека была создана еще задолго до Комиссии международного права. В первый же день своего существования Комиссия получила от Генеральной Ассамблеи, о чем уже говорилось выше³⁹², поручение сформулировать принципы международного права, признанные уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в его решении. В рамках этой же темы Комиссии было также поручено Генеральной Ассамблеей изучить вопрос о международной уголовной юрисдикции и подготовить проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества. Так же как и другие ранние исследования и проекты, порученные Комиссии Генеральной Ассамблеей, такие, как проект декларации о правах и обязанностях государств и вопрос об определении агрессии, проект кодекса преступлений, заверченный в 1951 году и измененный на последующих сессиях³⁹³, отошел более или менее на задний план достижений Комиссии. Однако будучи рассмотренным вновь в свете последующего развития международных отношений, он вполне может явиться основой нового анализа всей концепции индивидуальных преступлений, имеющих международное значение.

161. Другим событием, которое проявилось в масштабах, не известных предвоенному международному праву, и внесло очень важный вклад в дело разработки международных текстов юридического характера, является процесс организационного оформления международного сообщества путем расширения числа международных организаций, имеющих свои собственные правовые системы и методы. Это явление было возвращено на рассмотрение Комиссии в качестве аспекта права международных договоров в соответствии с резолюцией Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, в которой рекомендуется исследовать соглашения, заключенные международными организациями³⁹⁴. Деятельность, проводимая в этой области, предоставит

³⁹² См. выше, пункт 155.

³⁹³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестая сессия, Дополнение № 9 (A/1858), пункт 59 (Ежегодник Комиссии международного права, 1951 год, том II, документ A/1858, пункт 59, стр. 134 англ. текста). См. также резолюцию 1186 (XII) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1957 года.

³⁹⁴ Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No. E. 70.V.5), p. 285, document A/CONF.39/26, annex, resolution relating to article 1 of The Vienna Convention on the Law of Treaties.

возможность изучить, помимо широко обсуждавшейся связи между международным правом и национальными правовыми системами, также взаимодействие международно-правовых систем, отраженных в общем международном праве, с одной стороны, и организационными системами — с другой. До этого процесс организационного оформления международного сообщества, который уже проходил быстрыми темпами, привел Комиссию к обзору правовых отношений между государствами и международными организациями, отраженных в то время, когда Комиссия создавалась, в конвенциях о привилегиях и иммунитетах и соглашениях о Центральном учреждениях и штаб-квартирах в рамках системы Организации Объединенных Наций.

162. Технологическая революция явилась последним внешним событием, международно-правовые последствия которого не были предусмотрены в долгосрочной программе работы Комиссии. Некоторые виды законодательной деятельности, вытекающей из технических изобретений — в особенности в отношении морского права, космического пространства и окружающей человека среды, — осуществлялись вне Комиссии. В качестве одного важного исключения можно упомянуть тот факт, что, поскольку возможность эксплуатации континентального шельфа оказалась вполне реальной, это побудило Комиссию добавить проект по этой проблеме к другим проектам, которые она подготовила в отношении морского права. Имеются основания полагать, что Комиссии придется впоследствии рассмотреть старые правовые концепции — в том виде, в котором они разрабатываются в настоящее время в упомянутых областях, — в новом свете либо в контексте своей текущей деятельности, либо в качестве отдельных вопросов.

163. По сравнению с теми широкими возможностями, которые, по-видимому, открывались в конце 40-х годов, иная ситуация складывается на пороге новой эры существования Комиссии. Новые тенденции в развитии международного права, которые проявлялись уже давно, за прошедшее время привели к многочисленным авторитетным заявлениям юридического характера. Нет оснований полагать, что этот процесс замедлится в ближайшие годы или что уменьшится теперешняя специализация функций в законодательной отрасли. Формулирование целей и принципов экономического развития является областью непрерывных исследований; взаимозависимость составных частей международного сообщества отражена в неуклонном росте международных организаций, каждая из которых имеет свою практику, вносящую вклад в международное право. Положение индивидуума в системе международного права все еще является неисчерпаемым источником правовых исследований. Аспекты обязанностей и ответственности человека согласно международному праву должны приобретать все возрастающее значение по мере роста международной озабоченности тем фактом, что как физические, так и юридические частные лица в состоянии присваивать себе (в некоторых районах мира) все боль-

шую физическую и экономическую власть. Быстрое развитие науки и техники в таких областях, как ядерная энергия, завоевание космического пространства и освоение дна морей, делает какие-либо предсказания весьма затруднительными. Но можно сказать с определенной степенью уверенности, что последствиями таких конференций, как Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, проведенная в Стокгольме в 1972 году, и будущие конференции по морскому праву, явятся выработкой новых правил и развитие старых правил по таким вопросам, как ответственность, сотрудничество и защита.

164. Устав Организации Объединенных Наций явился стабилизирующим и объединяющим фактором. Его формулировки были достаточно широкими, чтобы их можно было приспособить практикой и судебными решениями к потребностям, которые нельзя было предвидеть в точности во время выработки этих положений. Фактически были созданы специальные органы для обеспечения авторитетной интерпретации некоторых частей Устава, такие, как Специальный комитет по определению агрессии, который освободил Комиссию международного права от одной из ее ранних функций. Другим важным примером является Специальный комитет, составивший Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, которая была принята в резолюции 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года и которая, по существу, является расширительным толкованием принципов, изложенных в главе I Устава. Комиссия в ходе своих обсуждений часто ссылалась на эту Декларацию, которая была принята торжественно и единогласно. По мере достижения цели универсальности членского состава всемирной организации — Организации Объединенных Наций, — ее Устав, обогащенный практикой его применения, во все возрастающей мере будет представлять собой те рамки, в которых, с учетом статьи 103, должен протекать весь процесс международного правообразования.

165. Среди различных органов, которые разрабатывают или разрабатывали в системе Организации Объединенных Наций определения принципов международного права, Комиссия международного права занимает совершенно особое место. Как постоянный орган, Комиссия за период своей работы накопила богатый опыт. Благодаря Отделу кодификации Управления по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, она располагает для любого нового начинания полной научной документацией. Она извлекает пользу — на последовательных стадиях подготовки проектов — из обмена мнениями путем сообщения правительствами своих замечаний и путем ежегодных прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Она поддерживает консультативные связи и сотрудничает с организациями, принадлежащими к системе Организации Объ-

единенных Наций, и с региональными органами, занятыми правовой деятельностью, аналогичной деятельности Комиссии.

166. Одно преимущество такого механизма, каким является Комиссия, заключается в постоянном взаимодействии, в течение всего периода выработки проекта кодификации, между профессиональным опытом и правительственной ответственностью, между независимыми мнениями и реальностью международной жизни. Этот элемент, столь часто отсутствовавший в ранее предпринимавшихся попытках кодификации, оказался условием оптимальных перспектив успеха конференций по кодификации, на рассмотрение которых, в конечном итоге, представляются проекты и вступление в силу любой конвенции, которая является результатом работы таких конференций. Однако одним очевидным недостатком такого безопасного и рационального метода работы являются большие затраты времени; в самом деле, подготовка специальными докладчиками их докладов, время, отводимое на получение замечаний от правительств, рассмотрение этих замечаний в ходе второго чтения проекта и тот факт, что Генеральная Ассамблея — как и сама Комиссия — не является постоянно действующим органом, приводят к тому, что выполнение заданий Комиссии часто занимает годы. Независимо от возможных улучшений методов работы Комиссии, ясно, что присущий деятельности Комиссии периодический характер ограничивает ее способность удовлетворять срочные запросы.

167. Если не считать таких неизбежных ограничений, то не имеется каких-либо предусмотренных Положением Комиссии ограничений ее будущих задач, которые зависят только от решений Генеральной Ассамблеи. Как уже было сказано в первом «Обзоре международного права», «Задача Комиссии по составлению своего плана работы упрощается преднамеренной гибкостью Положения о ней»³⁹⁵. Проведение различия в Положении между прогрессивным развитием и кодификацией международного права не требует, как оказалось на практике, различных методологических подходов. Различие проявилось скорее между различными видами прогрессивного развития. Существуют совершенно новые области, не открытые предвоенным международным правом; некоторые из них были отмечены в предшествующих пунктах. Помимо вопросов, в отношении которых, как говорится в Положении, «право еще недостаточно развито в практике отдельных государств»³⁹⁶, существуют области, где практика имеется, но она недостаточно изучена, как это выявилось в связи с исследованием вопроса о правопреемстве. Наконец, можно напомнить о том, что Комиссия время от времени предлагала некоторые конкретные нововведения, независимо от более или менее прогрессивного характера контекста, в котором фигурировали эти нововведения.

³⁹⁵ Survey of International Law... (op. cit.), para. 20.

³⁹⁶ Статья 15.

168. Что касается характера будущих задач Комиссии, то запланировано завершить полностью структурные проекты, которые уже включены в ее программу работы, то есть вопросы ответственности государств и правопреемства государств. Чем более широкими будут их сферы применения, тем более вероятны параллелизм и взаимосвязь между ними, которые уже проявились на границе между правом международных договоров и правопреемством государств, и между последним и правом ответственности. Иногда представляется необходимым, когда вопрос становится слишком широким, отделять ту или иную самостоятельную часть его, так что проблема, подлежащая кодификации, приводит к новым проблемам, тоже подлежащим кодификации, но первоначальная связь останется элементом единства структуры международного права. Недостаточно рассматривать единство системы международного права как чисто теоретический вопрос; фактически это и не являлось целью первого «Обзора». Единство и взаимосвязь всех отраслей международного права можно рассматривать как практический вклад в устойчивость и достоверность этого права. Комиссия в состоянии без труда следить должным образом за этим особым аспектом кодификации.

169. Что касается инструментов кодификации, то следует ожидать, что и в будущем конвенции по кодификации по-прежнему будут рассматриваться как наиболее эффективное средство осуществления работы по кодификации. Точность конвенций, их обязательный характер, тот факт, что они прошли через стадию переговоров в рамках коллективной дипломатии на международной конференции, их опубликование и широкое распространение — от всех этих преимуществ будет трудно отказаться. Комиссия, в интересах эффективности работы по кодификации, сочла бы желательным, чтобы государства выражали свое официальное согласие на обязательность для них конвенций, принятых на конференциях по кодификации (путем ратификации этих конвенций или присоединения к ним), как можно скорее.

С. Рассмотрение данного пункта Комиссией на ее настоящей сессии

170. На настоящей сессии Комиссия рассмотрела данный пункт долгосрочной программы работы Комиссии на своих 1233-м — 1237-м заседаниях.

171. Было отмечено, что в соответствии с предыдущими решениями Комиссии, одобренными Генеральной Ассамблеей, Комиссия в будущем будет весьма занята завершением рассмотрения пяти вопросов, перечисленных ниже, которыми она занимается в настоящее время³⁹⁷, а именно:

1. Правопреемство государств в отношении договоров

³⁹⁷ Описание рассмотрения Комиссией на ее двадцать пятой сессии последних четырех из этих вопросов содержится в главах II—V настоящего доклада.

2. Ответственность государств

3. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров

4. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

5. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.

172. Было также отмечено, что, в дополнение к перечисленным в предыдущем пункте вопросам, некоторые другие вопросы продолжают быть включенными в долгосрочную программу работы Комиссии, состоящую из списка вопросов, принятого первоначально в 1949 году³⁹⁸, и вопросов, добавленных позднее в соответствии с рекомендациями Генеральной Ассамблеи.

173. Помимо вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей³⁹⁹, неоднократно упоминались, между прочими, вопросы, относящиеся к судебному иммунитету иностранных государств и их органов, агентств и имущества; односторонние акты; обращение с иностранцами и ответственность за возможные вредные последствия правомерных актов. Также весьма часто ссылались на право окружающей среды и право экономического развития. Другие вопросы, которые Комиссия, по мнению одного или нескольких ее членов, могла бы, вероятно, разработать, включали: экстрадицию; право международных организаций; правопреемство правительств; мирное урегулирование споров; признание государств и правительств и право убежища.

174. Комиссия решила продолжить рассмотрение вышеуказанных предложений и соображений в ходе своих будущих сессий.

175. Во исполнение резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года, Комиссия обратила особое внимание на проблему определения степени срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей. В ходе обсуждения этого вопроса большинство членов высказались за то, чтобы скоро начать его рассмотрение. Некоторые из них подчеркнули срочность рассмотрения правовых аспектов проблемы загрязнения международных водных путей и предложили начать изучение с этой проблемы. Комиссия также приняла во внимание тот факт, что дополнительный доклад по вопросу о международных водных путях будет представлен ее членам Секретариатом в ближайшем будущем. В связи с этим она сочла, что официальное решение о начале работы над этой темой будет принято после того, как члены Комиссии смогут изучить этот доклад.

³⁹⁸ См. выше, сноска 372.

³⁹⁹ См. ниже, пункт 175.

⁴⁰⁰ См. выше, пункты 149—150.

176. В связи с обсуждением будущей программы работы Комиссии некоторые члены Комиссии упоминали о необходимости улучшить теперешние методы работы для удовлетворения нужд осуществления такой программы. Комиссия также вновь подтвердила рекомендацию, которую она сделала на ее двадцатой сессии, состоявшейся в 1968 году, касающуюся срочной необходимости увеличить персонал Отдела кодификации Управ-

ления по правовым вопросам⁴⁰¹, чтобы он мог оказывать Комиссии и ее специальным докладчикам всю помощь, необходимую в связи с возрастающими нуждами работы Комиссии, в особенности — в области проектов исследований и самих исследований.

⁴⁰¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev. 1), пункт 98 с (Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, документ A/7209/Rev. 1, пункт 98 с, стр. 223 англ. текста).

Глава VII

ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ

А. Правопреемство государств в отношении договоров

177. Поскольку прежний Специальный докладчик по данному вопросу, сэр Хэмфри Уолдок, вышел из состава Комиссии в результате его избрания членом Международного Суда в ходе двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, Комиссия приняла решение назначить сэра Фрэнсиса Валлата новым Специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров.

В. Организация дальнейшей работы

178. На своей двадцать шестой сессии Комиссия намеревается сосредоточить свое внимание на двух вопросах, фигурирующих в ее текущей программе работы: правопреемство государств в отношении договоров и ответственность государств. Это решение принято без ущерба для возможности, если позволит время, уделить некоторое внимание рассмотрению остальных вопросов, включенных в текущую программу работы, а именно: правопреемство государств в других областях, помимо договоров, оговорка о режиме наибольшего благоприятствования и вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями. Комиссия намеревается, в соответствии с ее практикой в отношении предварительных проектов, завершить на следующей сессии второе чтение всего проекта статей по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров. Комиссия также намерена добиться значительного прогресса в изучении ответственности государств, с целью подготовки первой серии проекта статей по этому вопросу, о чем неоднократно просила Генеральная Ассамблея. С целью удовлетворительного завершения ее запланированной программы и с учетом сложности данных вопросов, большого числа проектов статей, о которых идет речь, и необходимости быстрого продвижения вперед исследования вопроса об ответственности государств, члены Комиссии

считают необходимым просить, чтобы сессия 1974 года длилась 14 недель.

С. Сотрудничество с другими органами

1. АФРО-АЗИАТСКИЙ КОНСУЛЬТАТИВНО-ПРАВОВОЙ КОМИТЕТ

179. Г-н Абдул Хаким Табиби представил доклад (A/CN.4/272)⁴⁰² о работе четырнадцатой сессии Афро-азиатского консультативно-правового комитета, которая состоялась в Дели, Индия, 18 января 1973 года и на которой он присутствовал в качестве наблюдателя от Комиссии.

180. Афро-азиатский консультативно-правовой комитет был представлен его Генеральным секретарем, г-н Б. Сенном, который выступил на 1235-м заседании Комиссии.

181. Г-н Сен отметил тесные связи и сотрудничество, которые установились между Комиссией и Комитетом, который он представляет. Он выразил от имени Азиатско-африканского сообщества восхищение работой Комиссии, а также надежду на то, что ее рекомендации будут еще более широко применяться в будущем.

182. Он также отметил, что на своей четырнадцатой сессии Комитет имел удовольствие приветствовать 40 делегаций наблюдателей от американских и европейских государств. Он подчеркнул, что Комитет оказывал помощь в ходе последних трех лет государствам Азии и Африки, не являющимся его членами, многие из которых участвовали в его сессиях и других совещаниях через посредство наблюдателей и регулярно получали документацию Комитета. Хотя работа Комитета осуществлялась в основном на английском языке, его более важные документы сейчас переводятся на французский язык, и во время всех заседаний обеспечивался устный перевод с английского язы-

⁴⁰² Будет напечатан в Ежегоднике Комиссии международного права, 1973 год, том II.

ка на французский. Секретариат Комитета обеспечил издание документа о конституциях африканских государств, в котором дается краткое изложение эволюции конституций этих государств. Тем самым Комитет надеялся усилить интерес к Африке и сосредоточить внимание на процессе развития конституций государств этого континента.

183. Коснувшись вопроса о морском праве, которому Комитет уделил много внимания на своей четырнадцатой сессии, г-н Сен отметил, что была подготовлена обширная документация, собран обильный материал и проведен анализ предложений, представленных Комитету по мирному использованию дна морей и океанов за пределами национальной юрисдикции Организации Объединенных Наций, с целью оказания помощи правительствам азиатских и африканских стран в подготовке к Конференции по морскому праву 1974 года. Особый интерес представляла работа Специальной исследовательской группы Комитета по государствам, не имеющим выхода к морю, которая внесла предварительные предложения по некоторым вопросам, касающимся таких государств.

184. Г-н Сен информировал Комиссию о том, что Комитет, кроме того, что рассмотрел вопрос о морском праве, провел также полезный обмен мнениями по организации правового консультативного обслуживания в министерствах иностранных дел, что является очень важным вопросом в развивающихся странах данного региона. Комитет постановил организовать в надлежащее время встречу юрисконсультов министерств иностранных дел для обмена мнениями и информацией.

185. Г-н Сен отметил вклады, внесенные подкомитетами Комитета. Один подкомитет занимался вопросом использования вод международных рек для сельскохозяйственных целей, в то время как другой подкомитет рассматривал вопрос давности в рамках международной купли-продажи товаров.

186. К числу других вопросов, которые были включены в повестку дня четырнадцатой сессии Комитета и которые касаются работы Комиссии, относятся правопреемство государств, ответственность государств и вопрос защиты и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Кроме того, в повестке дня Комитета фигурировал вопрос о загрязнении международных рек.

187. Наконец, г-н Сен проявил большой интерес к обсуждению в Комиссии ее долгосрочной программы работы и отметил, что, какими бы ни были ее окончательные решения по этому вопросу, он уверен в том, что ее работа всегда будет встречена с тем же уважением, какое вызывают разработанные Комиссией проекты статей по различным вопросам.

188. Комиссия была информирована о том, что пятнадцатая сессия Комитета состоится в Токио,

Япония, в январе 1974 года и что, как и всегда, Комитет приглашает Комиссию послать на эту сессию наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю, г-ну Хорхе Кастаньеда, с просьбой присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

2. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВОВОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

189. Г-н Ричард Д. Кирней присутствовал на семнадцатой сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству, состоявшейся в Страсбурге, Франция, в ноябре 1972 года, в качестве наблюдателя от Комиссии и выступил с заявлением в этом Комитете.

190. Европейский комитет по правовому сотрудничеству был представлен г-ном Х. Гольсонгом, директором Правового отдела Европейского совета, который выступил на 1236-м заседании Комиссии.

191. Г-н Гольсонг заявил, что взаимоотношения Комиссии с Европейским комитетом по правовому сотрудничеству, Афро-азиатским консультативно-правовым комитетом и Межамериканским юридическим комитетом, а также взаимоотношения между этими последними тремя органами являются очень важными для синхронизации развития международного права.

192. Сосредоточивая свои замечания на некоторых аспектах деятельности Комитета, которые имеют отношение к долгосрочной программе работы Комиссии в том виде, в котором она, может быть, будет вытекать из «Обзора международного права», подготовленного Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций⁴⁰³, г-н Гольсонг вначале отметил вопрос добросовестного выполнения международно-правовых обязательств, принятых на себя государствами. Что касается взаимосвязи между этими обязательствами и обязательствами в соответствии с внутригосударственным правом, он обратил внимание Комиссии на недавно принятое решение Европейского суда по правам человека, касающееся применения статьи 50 Конвенции о защите прав и основных свобод человека⁴⁰⁴. В этой статье предусматривается, что тот или иной международный суд, если он сочтет, что было нарушено какое-либо международное обязательство перед частным лицом, может впоследствии предоставить последнему справедливую компенсацию, если внутригосударственное право не может устранить последствия нарушения этого международного обязательства. Решение Европейского суда имеет ряд интересных аспектов, особенно в отношении подразумеваемого права того или иного международного суда толковать свои собственные решения и в отношении концепции добросовестности.

⁴⁰³ Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть вторая, документ A/CN.4/245.

⁴⁰⁴ United Nations, Treaty Series, vol. 213, p. 221.

193. Что касается судебного иммунитета государств, г-н Гольсонг заявил, что недавно заключенная по этому вопросу Европейская конвенция вероятно вступит в силу в 1974 году. Хотя географическая сфера применения данной Конвенции и ограничена, она имеет то достоинство, что ликвидирует разрыв между различными понятиями судебного иммунитета государств, принятыми странами общего права, с одной стороны, и странами европейского континента — с другой.

194. Что касается экстерриториальных вопросов, связанных с осуществлением юрисдикции государствами, г-н Гольсонг отметил, что представляемый им Комитет стремится привести к единообразию национальные системы уголовного права путем распространения юрисдикции судов в некоторых государствах — членах Европейского совета на деяния, совершенные за границей.

195. Касаясь вопроса об ответственности государств, г-н Гольсонг отметил, что Европейский комитет по правовому сотрудничеству проявлял к этому вопросу особый интерес, поскольку он был вынужден в нескольких случаях заниматься этой проблемой и не смог определить свою позицию.

196. Г-н Гольсонг подробно проинформировал Комиссию о деятельности Европейского совета в области защиты международных водных путей от загрязнения. Он заявил, что был составлен проект Европейской конвенции по данному вопросу, который касается как права международных водных путей, так и права окружающей среды. Он объяснил, что данный текст был направлен на решение ряда проблем, первой из которых является проблема установления должного равновесия между единообразными нормами, обязательными для всех будущих договаривающихся сторон — а именно, для семнадцати государств — членов Европейского совета — и конкретными обязательствами (которые должны быть предусмотрены) прибрежных государств, расположенных вдоль того или иного водного пути. Второй проблемой является урегулирование споров, касающихся толкования или применения этой будущей конвенции, соглашений о сотрудничестве и любых актов, составленных во исполнение таких соглашений. Третьей проблемой является проблема распределения расходов, которые должны нести договаривающиеся стороны. Последней проблемой, которую необходимо разрешить, является проблема взаимосвязи между загрязнением пресной воды и теллурическим загрязнением прибрежных вод.

197. Переходя к вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, он отметил, что Комитет ищет пути ускорения процедур ратификации многосторонних конвенций и сокращения числа оговорок. Кроме того, в ближайшем будущем будет проведен обмен мнениями по методам международной кодификации с целью общего применения норм, которые будут предусмотрены.

198. Комиссия была информирована о том, что восемнадцатая сессия Комитета состоится во время и в месте, которые будут сообщены позднее, и что, как и всегда, Комитет приглашает Комиссию прислать на эту сессию наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю, г-ну Хорхе Кастаньеда, с просьбой присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

3. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

199. Г-н Ричард Д. Кирней присутствовал на последней сессии Межамериканского юридического комитета, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в январе и феврале 1973 года, в качестве наблюдателя от Комиссии и выступил с заявлением перед Комитетом.

200. Межамериканский юридический комитет был представлен г-ном Е. Варгасом Карреньо, который выступил на 1227-м и 1228-м заседаниях Комиссии.

201. Прежде всего он пожелал поздравить членов Комиссии с важным вкладом, который она вносит в кодификацию и прогрессивное развитие международного права. Г-н Варгас Карреньо подчеркнул важность, которую представляемый им Комитет придает сотрудничеству с Комиссией. Он подчеркнул, что невозможно разрабатывать региональные принципы и юридические нормы, не принимая во внимание норм и принципов, имеющих универсальное применение. Взаимозависимость государств, являющаяся результатом умножения международных отношений, способствует универсальному применению международного права. Он заявил, что, хотя и не должно быть никаких коллизий по одному и тому же вопросу между общим международным правом и региональными юридическими системами, эти последние тем не менее могут иметь свои собственные юридические институты, как это имеет место, например, в Латинской Америке в отношении права дипломатического убежища или в отношении других проблем, которые не были решены общим международным правом. С другой стороны, в своей работе по кодификации и прогрессивному развитию международного права Комиссия должна учитывать практику и теоретические формулировки различных регионов или правовых систем мира, особенно в тех случаях, когда источником этой практики или этих формулировок являются межгосударственные правовые органы.

202. Г-н Варгас Карреньо указал, что после пересмотра Устава Организации американских государств (ОАГ) Комитет стал одним из центральных органов этой Организации. В настоящее время он осуществляет свою работу в основном посредством резолюций и проектов конвенций, которые подготавливаются им либо по его собственной инициативе, либо по просьбе главных органов Организации американских госу-

дарств, а именно ее Генеральной Ассамблеи и Консультативного совещания министров иностранных дел.

203. Коснувшись работы Комитета на его последней сессии, г-н Варгас Карреньо информировал Комиссию о том, что Комитет принял резолюцию по морскому праву, в рамках которой он пытался примирить противоречивые позиции латиноамериканских государств с целью выработки документа, содержащего их согласованное мнение. Он объяснил, что прения сосредоточивались в основном на юридическом характере, который должен быть придан району моря шириной в 200 миль от линии берега. Некоторые члены Комитета рекомендовали полный суверенитет прибрежного государства над зоной шириной в 200 морских миль, в то время как другие рекомендовали территориальное море шириной не более двенадцати миль и вторую зону, называемую «патримониальным морем», или «экономической зоной», простирающуюся на 200 миль. Что касается второй зоны, то возникли вопросы в связи с необходимостью соблюдения свободы навигации и полетов над этой зоной, а также права на прокладку подводных кабелей и трубопроводов. В резолюции Комитета отражены различные мнения, изложенные в ходе прений. Кроме того, в резолюции отмечается, что существуют три района дна морей и океанов, что заставляет внести изменения в действующее международное морское право. В первом районе, шириной до 200 миль, прибрежное государство осуществляет свой суверенитет и свою юрисдикцию над дном морей и его недрами. Второй район, простирающийся от двухсотмильного лимита до границы материковой отмели, расположенной в сторону моря, называется юристами «континентальным шельфом»; над этим районом прибрежное государство осуществляет свой суверенитет в целях разведки и эксплуатации природных ресурсов. Наконец, за пределами этих двух районов, на которые распространяется юрисдикция государств, дно морей и океанов и их ресурсы составляют «общее достояние человечества», как указано в резолюции 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1970 года.

204. Что касается другого вопроса, которому Комитет уделил много внимания на своей последней сессии, г-н Варгас Карреньо заявил, что Комитет одобрил проект межамериканской конвенции о выдаче преступников. Он объяснил, что в проекте конвенции, в частности, предусматривается обязательство каждого договаривающегося государства выдавать другому договаривающемуся государству, которое просит об этом, любое лицо, обвиняемое, преследуемое или осужденное судебными властями запрашивающего государства. Необходимым условием для этого является, чтобы инкриминируемое преступление было совершено на территории запрашивающего государства; если оно совершено в каком-либо ином месте, то запрашивающее государство должно было иметь в момент совершения преступ-

ления право — в соответствии со своими собственными законами — преследовать такое преступление, совершенное за границей. Чтобы определить, какие преступления служат основанием для выдачи, в проекте конвенции Договаривающимся государствам предоставляется выбор между двумя критериями. Первый из них основан на предусмотренном законом наказании за инкриминируемое преступление, независимо от состава последнего и наличия отягчающих или смягчающих обстоятельств. Только преступления, наказуемые по закону во время их совершения, за которые предусматривается — как в запрашивающем, так и в запрашиваемом государстве — минимальный срок лишения свободы, равный одному году, служат основанием для выдачи. Вторым критерий основан на списках преступлений, которые каждое Договаривающееся государство может приложить в качестве добавления к будущей конвенции во время ее подписания или ратификации. В соответствии с этим проектом, выдача не осуществляется в следующих случаях: во-первых, когда заинтересованное лицо уже отбыло наказание, эквивалентное соответствующему наказанию, или было помиловано, амнистировано, оправдано, освобождено от ответственности или реабилитировано в отношении инкриминируемого преступления; во-вторых, когда срок давности преследования или давности исполнения приговора истек — в соответствии с законами либо запрашивающего государства, либо запрашиваемого государства — до подачи просьбы о выдаче; в-третьих, когда соответствующее лицо должно предстать в запрашивающем государстве перед специальным судом; в-четвертых, когда, в соответствии с законами запрашиваемого государства, инкриминируемое преступление квалифицируется политическим преступлением или связано с таким преступлением. Г-н Варгас Карреньо отметил, что последнее упомянутое исключение является особенно важным, поскольку оно отражает прочно установившуюся в Латинской Америке практику, в соответствии с которой только государство, призванное принять решение о том, выдать ли данное лицо или же предоставить ему убежище, компетентно принимать в одностороннем порядке решение о том, является ли это инкриминируемое преступление политическим или обычным преступлением. Однако в проекте предусматривается, что ни одно из его положений не может помешать выдаче за преступление геноцида или любое другое преступление, служащее основанием для выдачи в соответствии с действующим между запрашивающим и запрашиваемым государствами договором. В заключительных положениях данного проекта предусматривается, что будущая конвенция будет открыта для подписания не только государствами — членами Организации американских государств, но также любым другим государством, которое пожелает это сделать. По всей вероятности, будущая Ассамблея ОАГ решит созвать специальную конференцию полномочных представителей для рассмотрения проекта конвенции.

205. Наконец, он пожелал обратить внимание на тот факт, что на повестке дня будущей сессии Межамериканского юридического комитета стоит ряд пунктов, которые тесно связаны с вопросами, рассматриваемыми Комиссией или включены в ее программу работы. Это являлось еще одной причиной того, почему он и другие члены Комитета с таким интересом следили за работой Комиссии. В ближайшем будущем Комитет будет рассматривать вопрос о судебном иммунитете государства и вопрос о национализации иностранного имущества в свете международного права.

206. Комиссия была информирована о том, что следующая сессия Комитета состоится во время и в месте, которые будут сообщены позднее, и что, как и всегда, Комитет приглашает Комиссию прислать на эту сессию наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю, г-ну Хорхе Кастаньеда, с просьбой присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

Д. Время и место проведения двадцать шестой сессии

207. Комиссия постановила провести свою следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве начиная с 6 мая 1974 года.

Е. Представительство на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи

208. Комиссия постановила, что она будет представлена на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи своим Председателем, г-ном Хорхе Кастаньеда. Она постановила, что г-н Кастаньеда будет также представлять Комиссию во время празднования ее двадцать пятой годовщины, которая будет проведена Генеральной Ассамблеей на ее двадцать восьмой сессии, в соответствии с резолюцией 2927 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 28 ноября 1972 года.

Ф. Празднование двадцать пятой годовщины дня открытия первой сессии Комиссии

209. Комиссия решила отпраздновать на своей следующей сессии, которая состоится в 1974 году, двадцать пятую годовщину со дня открытия своей первой сессии.

Г. Лекция памяти Жилберту Амаду

210. В соответствии с решением, принятым Комиссией на ее двадцать третьей сессии⁴⁰⁵, и благодаря еще одному щедрому дару бразильского

⁴⁰⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), пункты 164—169 (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть первая, пункты 164—169, стр. 354—355 англ. текста).

правительства, вторая лекция, посвященная памяти Жилберту Амаду, состоялась во дворце Наций 11 июля 1973 года. Лекция была прочитана профессором Константином Евстатиадисом, бывшим членом Комиссии, который выступил на тему «Нератифицированные конвенции о кодификации». На лекции присутствовали члены Комиссии, Юрисконсульт ООН, секретарь Комиссии и члены ее секретариата, Директор Семинара по международному праву и выдающиеся юристы. После лекции был дан обед. Комиссия выразила мнение, что было бы желательным издать данную лекцию, по меньшей мере на английском и французском языках, чтобы довести ее до сведения как можно большего числа специалистов в области международного права.

211. Комиссия выразила свою признательность правительству Бразилии за вновь оказанную помощь, которая сделала возможным проведение второй лекции памяти Жилберту Амаду, и выразила надежду, что оно сможет вновь оказать финансовую помощь, чтобы позволить продолжать эту серию лекций, являющуюся данью уважения памяти этого прославленного бразильского юриста, который в течение столь многих лет являлся членом Комиссии международного права. Комиссия обратилась к г-ну Сетте Камара с просьбой передать мнение Комиссии бразильскому правительству.

Н. Семинар по международному праву

212. В соответствии с резолюцией 2926 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 28 ноября 1972 года, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве организовало во время двадцать пятой сессии Комиссии девятую сессию Семинара по международному праву для студентов старших курсов, изучающих эту дисциплину, и молодых государственных служащих правительственных ведомств, главным образом министерств иностранных дел, в обычные обязанности которых входит рассмотрение вопросов международного права.

213. В период с 21 мая по 8 июня 1973 года Семинар провел 12 заседаний, посвященных лекциям с последующей дискуссией; последнее заседание было посвящено оценке сессии Семинара самими участниками.

214. В работе семинара приняли участие двадцать два студента из 21 страны; в течение этого периода они также присутствовали на заседаниях Комиссии, пользовались библиотекой Дворца Наций и имели возможность увидеть фильм, просмотр которого был организован Отделом информации Организации Объединенных Наций.

215. Семь членов Комиссии любезным образом предоставили свои услуги в качестве лекторов. Лекции были посвящены различным вопросам; некоторые из них были связаны с прошлой, текущей или будущей работой Комиссии, а именно следующие вопросы: о специальных миссиях

(г-н Бартош), об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования (г-н Уштор) и о будущей работе Комиссии (г-н Кирней). Две лекции были посвящены Международному Суду; одна из них касалась Суда и судебного контроля (г-н Элиас); вторая была посвящена проблеме вступления в процессы перед Судом (г-н Хамбро). Одна лекция была посвящена вопросу о новых тенденциях в морском праве (г-н Кастаньеда), другая — пункту повестки дня Генеральной Ассамблеи о необходимости рассмотрения предложений, касающихся пересмотра Устава Организации Объединенных Наций (г-н Ясин), и одна лекция была посвящена мерам по мирному разрешению споров в Африке (г-н Беджауи).

216. Кроме того, Юрисконсульт Международного бюро труда (г-н Вольф) выступил с заявлением по вопросу о МОТ и международных конвенциях о труде, а директор «Департамента принципов и права» Международного комитета Красного Креста (г-н Пиллу) выступил с лекцией по вопросу о международном гуманитарном праве, применимом к вооруженным конфликтам. Эта последняя лекция была прочитана в связи с резолюцией 3032 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1972 года, содержащей призыв к изучению и преподаванию принципов соблюдения международных гуманитарных норм, применяемых в период вооруженных конфликтов. На лекции присутствовал посол Ж. Юмбер, Верховный комиссар дипломатической конференции по подтверждению и развитию международного гуманитарного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, которая должна состояться в Женеве в начале 1974 года. Г-н Ратон, директор Семинара, прочел краткую вступительную лекцию о Комиссии международного права.

217. Проведение Семинара не было связано с какими-либо расходами для Организации Объединенных Наций, которая не участвовала ни в путевых расходах, ни в суточных ее участников. Как и в ходе предыдущих сессий, правительства Дании, Федеративной Республики Германии, Финляндии, Израиля, Нидерландов, Норвегии и Швеции предоставили стипендии участникам из развивающихся стран. Эти стипендии были предоставлены двенадцати избранным кандидатам; к участию в работе Семинара были допущены также два стипендиата ЮНИТАР; кроме того, один кандидат получил совместную стипендию Семинара и ЮНИТАР. Предоставление стипендий позволяет значительно улучшить географическое распределение участников, а также приглашать достойных кандидатов из отдаленных стран, кандидатов, которые иначе не смогли бы, исключительно по материальным причинам, участвовать в сессии. Поэтому хотелось бы надеяться, что вышеупомянутые правительства продолжат предоставление финансовой помощи и что, даже, если это возможно, будут предоставлены одна или две дополнительные стипендии, так как изменение паритета некоторых валют после 1971 года снизило реальную ценность предоставляемых стипендий. С особым удовлетворением можно отметить, что некоторые из вышеупомянутых правительств учли эту ситуацию и соответственно увеличили или пообещали увеличить сумму стипендий. Следует отметить, что имена лиц, которым предоставляется стипендия, сообщаются правительствам, предоставляющим стипендии, а лица, получающие стипендии, аналогичным образом информируются об источнике их стипендий.

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 librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
