



**ДОКЛАД  
КОМИССИИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
ПРАВА**

**о работе ее двадцать четвертой сессии**

**2 мая—7июля 1972 года**

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

**ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ: ДВАДЦАТЬ СЕДЬМАЯ СЕССИЯ  
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/8710/Rev.1)**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ДОКЛАД  
КОМИССИИ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**  
о работе ее двадцать четвертой сессии

---

**2 мая — 7 июля 1972 года**

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**  
ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ: ДВАДЦАТЬ СЕДЬМАЯ СЕССИЯ  
ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A 8710/Rev. 1)



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**  
*Нью-Йорк, 1973*

## **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
Пояснительное примечание . . . . .		V
<i>Глава</i>		
I. ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ . . . . .	1—13	1
А. Члены Комиссии и их участие в работе сессии . . . . .	2—3	1
В. Должностные лица . . . . .	4	1
С. Редакционный комитет . . . . .	5	1
D. Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом . . . . .	6	1
Е. Секретариат . . . . .	7	2
F. Повестка дня . . . . .	8—9	2
G. Выступление Генерального секретаря . . . . .	10—13	2
II. ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ . . . . .	14—53	3
А. Введение . . . . .	14—52	3
1. Краткий отчет о работе Комиссии . . . . .	14—24	3
2. Практика государств . . . . .	25—27	5
3. Понятие «правопреемство государств», вытекающее из изучения вопроса . . . . .	28—30	6
4. Связь между правопреемством в отношении договоров и общим правом договоров . . . . .	31—34	6
5. Принцип самоопределения и право, касающееся правопреемства в отношении договоров . . . . .	35—38	7
6. Общие особенности проекта статей . . . . .	39—52	8
а) форма проекта . . . . .	39—41	8
б) сфера действия проекта . . . . .	42—44	9
с) схема проекта . . . . .	45—52	10
В. Резолюция, принятая Комиссией . . . . .	53	10
С. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров . . . . .		11
Часть I. Общие положения . . . . .		11
Часть II. Передача территории . . . . .		34
Часть III. Новые независимые государства . . . . .		36
Раздел 1. Общая норма . . . . .		36
Раздел 2. Многосторонние договоры . . . . .		41
Раздел 3. Двусторонние договоры . . . . .		63
Раздел 4. Временное применение . . . . .		73
Раздел 5. Государства, образованные из двух или более территорий . . . . .		76



<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Часть IV. Объединение, распад и отделение . . . . .		80
Часть V. Режимы границы или другие территориальные режимы, установленные договором . . . . .		96
Часть VI. Прочие положения . . . . .		108
III. ВОПРОС О ЗАЩИТЕ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ АГЕНТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ . . . . .	54—69	109
A. Введение . . . . .	54—69	109
1. Краткий отчет о работе Комиссии . . . . .	54—64	109
2. Сфера действия, цель и структура проекта статей . . . . .	65—69	112
B. Проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом . . . . .		114
IV. ПРОДЕЛАННАЯ РАБОТА ПО ДРУГИМ ВОПРОСАМ . . . . .	70—76	127
A. Правопреемство государств: правопреемство в других областях, помимо договоров . . . . .	71	127
B. Ответственность государств . . . . .	72—73	127
C. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования . . . . .	74—75	128
D. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями . . . . .	76	128
V. ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ . . . . .	77—116	128
A. Право несудоходных видов использования международных водных путей . . . . .	77	128
B. Организация будущей работы . . . . .	78—79	129
C. Сотрудничество с другими органами . . . . .	80—106	129
1. Афро-азиатский консультативно-правовой комитет . . . . .	88	129
2. Европейский комитет по правовому сотрудничеству . . . . .	89—97	130
3. Межамериканский юридический комитет . . . . .	98—106	131
D. Время и место проведения двадцать пятой сессии . . . . .	107	132
E. Представительство на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи . . . . .	108	132
F. Лекция памяти Жильберто Амадо . . . . .	109—111	132
G. Семинар по международному праву . . . . .	112—116	133

*ПРИЛОЖЕНИЕ \**

Замечания государств-членов по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, переданные Комиссии международного права в соответствии с разделом III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи . . . . .	134
--	-----

\* Замечания, содержащиеся в этом приложении, были первоначально распространены в качестве документов A/8710/Add.1 и A/8710/Add.2.

## СОКРАЩЕНИЯ

Бенилюкс	Таможенный и экономический союз между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом
БИРПИ	Объединенное международное бюро по охране интеллектуальной собственности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле (а также Договаривающиеся стороны и Секретариат)
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕВРАТОМ	Европейское сообщество по атомной энергии
ЕЭС	Европейское экономическое сообщество
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМКО	Межправительственная морская консультативная организация
ЛАСТ	Латиноамериканская ассоциация свободной торговли
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОАГ	Организация американских государств
ОАЕ	Организация Африканского единства
ОАР	Объединенная Арабская Республика
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

\*  
\*   \*  
\*

### ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ: УПОТРЕБЛЕНИЕ КУРСИВА В ЦИТАТАХ

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

## Глава I

### ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ

1. Комиссия международного права, созданная во исполнение резолюции 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года, провела в соответствии с приложенным к этой резолюции Положением о данной Комиссии с внесенными в него впоследствии изменениями двадцать четвертую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве со 2 мая по 7 июля 1972 года. В настоящем докладе излагается работа Комиссии на этой сессии. В главе II доклада, посвященной правопреемству государств в отношении договоров, содержится описание работы Комиссии по этому вопросу и проект 31 статьи и комментарии к ним, принятые в предварительном порядке Комиссией. В главе III, посвященной вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, излагается работа Комиссии по этому вопросу, приводится проект 12 статей и комментарии к ним, принятые Комиссией. В главе IV излагается ход работы Комиссии по следующим пунктам повестки дня: 1) правопреемство государств в других областях, помимо договоров; 2) ответственность государств; 3) оговорка о режиме наибольшего благоприятствования; 4) вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Глава V посвящена организации дальнейшей работы Комиссии и ряду административных и прочих вопросов.

#### A. Члены Комиссии и их участие в работе сессии

2. Членами Комиссии являются:  
г-н Роберто АГО (Италия),  
г-н Гонсало АЛЬСИВАР (Эквадор),  
г-н Милан БАРТОШ (Югославия),  
г-н Мохаммед БЕДЖАУИ (Алжир),  
г-н Суат БИЛГЕ (Турция),  
г-н Хорхе КАСТАНЬЕДА (Мексика),  
г-н Роберт КВЕНТИН-БАКСТЕР (Новая Зеландия),  
г-н Ричард Д. КИРНЕЙ (Соединенные Штаты Америки),  
г-н НАГЕНДРА СИНГХ (Индия),  
г-н Альфред РАМАНГАСОАВИНА (Мадагаскар),  
г-н Поль РЕЙТЕР (Франция),  
г-н Зенон РОССИДЕС (Кипр),  
г-н Хосе Мария РУДА (Аргентина),  
г-н Жозе СЕТТЕ КАМАРА (Бразилия),

г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан),  
г-н Арнольд И. П. ТАММЕС (Нидерланды),  
г-н Дуду ТИАМ (Сенегал),  
сэр Хэмфри УОЛДОК (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии),  
г-н Николай УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик),  
г-н Эндре УШТОР (Венгрия),  
г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония),  
г-н Эдвард ХАМБРО (Норвегия),  
г-н Таслим О. ЭЛИАС (Нигерия),  
г-н Абдулла ЭЛЬ-ЭРИАН (Египет),  
г-н Мустафа Камиль ЯСИН (Ирак).

3. На заседаниях двадцать четвертой сессии присутствовали все члены Комиссии.

#### B. Должностные лица

4. На 1149-м заседании 2 мая 1972 года Комиссия избрала следующих должностных лиц:

*Председатель:* г-н Ричард Д. Кирней,

*Первый заместитель председателя:* г-н Эндре Уштор,

*Второй заместитель председателя:* г-н Альфред Рамангасоавина,

*Докладчик:* г-н Гонсало Альсивар.

#### C. Редакционный комитет

5. На 1158-м заседании 15 мая 1972 года Комиссия назначила Редакционный комитет в следующем составе:

*Председатель:* г-н Эндре Уштор,

*Члены:* г-н Роберто Аго, г-н Хорхе Кастаньеда, г-н Роберт К. Квентин-Бакстер, г-н Нагендра Сингх, г-н Поль Рейтер, г-н Арнольд И. П. Таммес, сэр Хэмфри Уолдок, г-н Николай Ушаков, г-н Таслим О. Элиас и г-н Мустафа Камиль Ясин.

Г-н Гонсало Альсивар принимал участие в работе Комиссии в качестве Докладчика Комиссии.

**D. Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом**

6. На своем 1150-м заседании 3 мая 1972 года Комиссия создала Рабочую группу по вопросу о

защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, в следующем составе:

*Председатель:* г-н Сэндзин Цуруока.

*Члены:* г-н Роберто Аго, г-н Жозе Сетте Камара, г-н Дуду Тиам, г-н Николай Ушаков и г-н Эдвард Хамбро. Было также решено, что Председатель Комиссии г-н Ричард Д. Кирней будет присутствовать на заседаниях Рабочей группы по мере необходимости.

### Е. Секретариат

7. Юрисконсульт г-н Константин А. Ставропулос присутствовал на 1177—1179-м заседаниях, проходивших с 12 по 14 июня 1972 года, и представлял на этих заседаниях Генерального секретаря. Директор Отдела кодификации Управления по правовым вопросам г-н Юрий М. Рыбаков представлял Генерального секретаря на других заседаниях сессии и выполнял функции секретаря Комиссии. Г-н Николай Тесленко выполнял функции заместителя секретаря Комиссии, а г-н Сантьяго Торрес-Бернардес выполнял функции старшего помощника секретаря. Г-жа Жаклин Доши и г-н Эдуардо Валенсия-Оспина выполняли функции помощников секретаря.

### Ф. Повестка дня

8. Комиссия приняла повестку дня двадцать четвертой сессии, включающую следующие пункты:

1. Правопреемство государств:
  - a) правопреемство в отношении договоров;
  - b) правопреемство в других областях, помимо договоров.
2. Ответственность государств.
3. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования.
4. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями.
5. Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом [пункт 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи].
6. a) обзор долгосрочной программы работы Комиссии: «Обзор международного права», подготовленный Генеральным секретарем (A/CN.4/245)<sup>1</sup>;  
b) степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей [пункт 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи].
7. Организация дальнейшей работы.
8. Сотрудничество с другими органами.
9. Время и место проведения двадцать пятой сессии.
10. Прочие вопросы.

9. В ходе сессии Комиссия провела 51 открытое заседание (1149—1199-е заседания). Кроме того,

<sup>1</sup> Будет помещен в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть вторая).

Редакционный комитет провел 10 заседаний, а Рабочая группа по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, также провела 10 заседаний. Комиссия сосредоточила свое внимание на пунктах 1 (Правопреемство государств: a) правопреемство в отношении договоров) и 5 (Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом); по каждому из этих пунктов Комиссия приняла полную серию проектов статей. В связи с огромными трудностями завершения двух серий проектов статей в течение десятидневной сессии Комиссия не рассматривала другие вопросы своей повестки дня. Однако, учитывая, что на этой сессии по некоторым из этих вопросов специальные докладчики представили последующие доклады, Комиссия решила включить в главу IV настоящего доклада отчет о ходе работы по этим вопросам, связанной с представленными докладами.

### Г. Выступление Генерального секретаря

10. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выступил на 1194-м заседании Комиссии 4 июля 1972 года.

11. Председатель Комиссии высоко оценил деятельность Генерального секретаря, который после вступления в эту должность активно стремился разрешить сложные проблемы, используя средства, основанные на уважении правовых принципов. Генеральный секретарь является не только компетентным юристом, который в качестве Председателя Комитета по использованию космического пространства в мирных целях внес вклад в разработку космического права, но также представителем страны, давшей миру ряд известных юристов и тесно связанной с развитием международного права, о чем свидетельствуют сами названия нескольких важных кодификационных конвенций, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций.

12. Генеральный секретарь подчеркнул важность международного права и его роль в современном мире. Он отметил, что без строгого соблюдения норм международного права и основных принципов Устава Организации Объединенных Наций невозможно сохранить мир и способствовать повышению благосостояния всех стран. В рамках международного права не существует какой-либо долгосрочной альтернативы политике мирного сосуществования, и различия между идеологиями и социальными системами не должны препятствовать нормальным международным связям, основанным на тех принципах, которые были торжественно провозглашены Генеральной Ассамблеей в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных На-

ций [резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи, приложение]. Подчеркнув важность и высокое качество работы, прodelанной Комиссией, Генеральный секретарь отметил, что в результате изменений в политической, экономической и социальной жизни, а также в результате научно-технической революции для достижения и поддержания международного порядка необходимо срочно использовать все созданные человечеством средства, и особенно международное право. В связи с этим Генеральный секретарь выразил надежду, что в ходе рассмотрения своей долгосрочной программы работы Комиссия воспользуется возможностью повысить роль международного права в системе Организации Объединенных Наций. В дальнейшем важно продолжать кодификацию и прогрессивное развитие международного права даже более энергичным образом, чем в прошлом. В заключение Генеральный секретарь подчеркнул практическую и теоретическую важность вопросов, обсужденных на двадцать четвертой сессии, и выразил уверенность, что своим докладом Генеральной Ассамблее Комиссия вновь оправдает большие надежды, возлагаемые на ее работу.

13. В свою очередь, Председатель отметил, что Комиссии необходимо быстрее продвигаться в осуществлении своей важной задачи. Он подчеркнул, что в повестку дня включено столько требующих первоочередного внимания вопросов, что их невозможно рассмотреть все сразу при существующих средствах и используемых методах. Поэтому он выразил надежду на то, что, если Комиссия выскажет в этой связи предложения, Генеральный секретарь рассмотрит их в благожелательном духе.

## Глава II

### ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ: ПРАВОПРЕЕМСТВО В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

#### А. Введение

##### 1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

14. На девятнадцатой сессии, проходившей в 1967 году, Комиссия международного права приняла новые меры по рассмотрению вопроса о «правопреемстве государств и правительств»<sup>2</sup>. Она решила разделить его между несколькими специальными докладчиками, исходя из трех основных

<sup>2</sup> Подробное изложение истории вопроса в целом см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1)*, стр. 25 и далее, пункты 29—42 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 213 англ. текста и далее, документ A/7209/Rev.1, пункты 29—42), и там же, *двадцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/7610/Rev.1)*, стр. 22 и далее, пункты 20—34 (там же, 1969 год, том II, стр. 245 и далее, документ A/7610/Rev.1, пункты 20—34).

заголовков общего плана исследования вопроса, содержащегося в докладе, представленном в 1963 году Подкомитетом по правопреемству государств и правительств<sup>3</sup>, и одобренного Комиссией в том же году, а именно: а) правопреемство в отношении договоров, б) правопреемство в других областях, помимо договоров<sup>4</sup> и с) правопреемство в отношении членства в международных организациях.

15. В 1967 году Комиссия назначила также Специальным докладчиком по вопросу правопреемства в отношении договоров сэра Хэмфри Уолдока, а Специальным докладчиком по вопросу правопреемства в других областях, помимо договоров, г-на Мохаммеда Беджауи. Комиссия решила временно отложить рассмотрение третьего раздела, а именно: «Правопреемство в отношении членства в международных организациях»<sup>5</sup>.

16. Упомянутые выше решения Комиссии получили поддержку в Шестом комитете на двадцать второй сессии Генеральной Ассамблеи. В резолюции 2272 (XXII) от 1 декабря 1967 года Генеральная Ассамблея, повторяя положения резолюции 2167 (XXI), рекомендовала Комиссии продолжать работу по вопросу правопреемства государств и правительств «с учетом мнений и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи». Впоследствии Генеральная Ассамблея сформулировала такую же рекомендацию в резолюции 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года и в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года.

17. С 1968 по 1972 год сэр Хэмфри Уолдок, Специальный докладчик по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, представил пять докладов по этому вопросу. Первый доклад<sup>6</sup>, который носил предварительный характер, был рассмотрен на двадцатой сессии Комиссии в 1968 году. После обсуждения доклада Комиссия пришла к выводу, что она не должна принимать какое-либо официальное решение<sup>7</sup>. Комиссия отметила толкование Специальным докладчиком его задачи как строго ограниченной вопросом правопреемства в отношении договоров, то есть вопросом о том, в какой степени договоры, заключенные ранее и применяемые в отношении данной территории, могут применяться после

<sup>3</sup> Там же, *восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509)*, стр. 60, приложение II (там же, 1963 год, том II, стр. 260 англ. текста, документ A/5509, приложение II).

<sup>4</sup> Первоначально этот вопрос назывался «Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров». См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1)*, стр. 29, пункт 46 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 216 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункт 46).

<sup>5</sup> Там же, *двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1)*, стр. 35, пункты 38—41 (там же, 1967 год, том II, стр. 368 англ. текста, документ A/6709/Rev.1, пункты 38—41).

<sup>6</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 87 англ. текста, документ A/CN.4/202.

<sup>7</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 9 (A/7209/Rev.1)*, стр. 35, пункты 80 и 81 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 221 англ. текста, документ A/7209/Rev.1, пункты 80 и 81).

изменения суверенитета над этой территорией; она отметила также его предложение исходить из того, что данная проблема касается в основном лишь вопроса о правопреемстве в отношении договора как такового<sup>8</sup>. В доклад Комиссии о работе этой сессии в порядке информации было включено краткое изложение высказанных мнений<sup>9</sup>. Было решено также, что Специальному докладчику надлежит учесть аспекты общих принципов по правопреемству в других областях, помимо договоров, проведенных на той же сессии Комиссии<sup>10</sup>, в той мере, в какой они могут также касаться правопреемства в отношении договоров.

18. На двадцать второй сессии Комиссия в предварительном порядке рассмотрела одновременно проекты статей, содержащиеся во втором<sup>11</sup> и третьем<sup>12</sup> докладах, представленных Специальным докладчиком в 1969 и 1970 годах. Проекты четырех статей второго доклада касаются употребления некоторых терминов, района территории, переходящего от одного государства к другому (принцип «подвижности договорных границ»), соглашений о передаче договорных прав и обязательств в связи с правопреемством и односторонних заявлений государств-преемников. Третий доклад содержит дополнительные положения о применении терминов, проекты восьми статей, касающихся договоров, которые предусматривают участие «новых государств», общие нормы, регулирующие положение «новых государств» в отношении многосторонних договоров, и записку по вопросу об установлении предельного срока осуществления права извещения о правопреемстве.

19. Принимая во внимание характер обсуждения, Комиссия ограничилась одобрением общего подхода Специального докладчика к данному вопросу и не приняла какого-либо официального решения по существу рассмотренных проектов статей. Однако она включила в свой доклад Генеральной Ассамблеи за 1970 год пространный отчет о предложениях Специального докладчика и мнениях, высказанных членами Комиссии, принимавшими участие в обсуждении<sup>13</sup>. В резолюции 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжать работу с целью завершения первого чтения проекта статей по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров.

20. На двадцать третьей сессии Комиссии, проходившей в 1971 году, Специальный докладчик

<sup>8</sup> Там же, пункт 82 (там же, пункт 82).

<sup>9</sup> Там же, стр. 35 и далее, пункты 83—91 (там же, стр. 221 и далее англ. текста, пункты 83—91).

<sup>10</sup> Там же, стр. 29 и далее, пункты 45—79 (там же, стр. 216 и далее англ. текста, пункты 45—79).

<sup>11</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год, том II, стр. 47 и далее, документ A/CN.4/214 и Add.1—2.

<sup>12</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 29 и далее, документ A/CN.4/224 и Add.1.

<sup>13</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1), стр. 35 и далее, пункты 37—63 (Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 351 и далее, документ A/8010/Rev.1, пункты 37—63).

представил четвертый доклад<sup>14</sup>, содержащий дополнительное положение об употреблении терминов, и проекты еще пяти статей, касающихся общих норм, регулирующих положение «новых государств» в отношении двусторонних договоров. Стремясь завершить проект о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, Комиссия за недостатком времени не рассмотрела вопроса о правопреемстве государств в отношении договоров. Однако она решила включить в главу III своего доклада о работе сессии составленный Специальным докладчиком раздел, содержащий отчет о ходе работы по этому вопросу<sup>15</sup>.

21. На настоящей сессии Специальный докладчик представил пятый доклад (A/CN.4/256 и Add.1—4)<sup>16</sup>, завершающий серию проектов статей, содержащихся в его втором, третьем и четвертом докладах. Этот доклад посвящен нормам, применяемым к конкретным категориям правопреемства и к «диспозитивным», «локализованным» или «территориальным» договорам. В нем содержатся проекты еще семи статей. Часть, посвященная конкретным категориям правопреемства, касается государств-протекторатов, мандатных и подопечных территорий, колоний и ассоциированных государств, образования нефедеративных и федеративных союзов государств, распада союза государств и других случаев расчленения государства на два или более государств. Она включает также определение «союза государств», равно как и экскурс в отношении государств, не являющихся союзами государств, образованных из двух или более территорий.

22. Комиссия рассмотрела второй, третий, четвертый и пятый доклады, представленные Специальным докладчиком на 1154—1181, 1187, 1190-м и 1192—1195-м заседаниях, и передала содержащиеся в них проекты статей Редакционному комитету. На 1176, 1177, 1181, 1187, 1196-м и 1197-м заседаниях Комиссия рассмотрела доклады Редакционного комитета, на который была также возложена задача подготовки текста некоторых общих положений. На 1197-м заседании Комиссия утвердила предварительный проект по вопросу правопреемства государств в отношении договоров, как это рекомендовано в резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года. Ниже, в разделе C настоящей главы, воспроизводятся принятые Комиссией тексты проектов статей и комментарии к ним.

23. В соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия решила передать предварительный проект статей через посредство Генерального секретаря правительствам государств-членов на отзыв.

<sup>14</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/249.

<sup>15</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), стр. 74 и далее, пункты 62—70 (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, пункты 62—70).

<sup>16</sup> Будет помещен в Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год, том II.

24. С 1962 года Секретариат составил и распространил в соответствии с просьбами Комиссии следующие документы и публикации, касающиеся этого вопроса: а) меморандум о «правопреемстве государств в отношении членства в Организации Объединенных Наций»<sup>17</sup>; б) меморандум о «правопреемстве государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь»<sup>18</sup>; в) исследование, озаглавленное «Сборник решений международных судов по вопросу о правопреемстве государств»<sup>19</sup>, и дополнение к нему<sup>20</sup>; д) исследование, озаглавленное «Краткий сборник решений национальных судов, касающихся правопреемства государств и правительств»<sup>21</sup>; е) семь исследований в серии «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров», озаглавленных соответственно: «Международный союз по охране авторских прав на литературные и художественные произведения: Бернская конвенция 1886 года и последующие акты о пересмотре» (исследование I), «Постоянная палата третейского суда и Гаагские конвенции 1889 и 1907 годов» (исследование II), «Женевские конвенции о гуманном обращении и Международный Красный Крест» (исследование III), «Международный союз по охране промышленной собственности: Парижская конвенция 1883 года и последующие акты о ее пересмотре и специальные соглашения» (исследование IV), «Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и его дополнительные документы» (исследование V)<sup>22</sup>, «Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций: Устав и многосторонние конвенции и соглашения, заключенные в рамках Организации и сданные на хранение ее Генеральному директору (исследование VI)<sup>23</sup>, и «Международный союз электросвязи: международные конвенции электросвязи, подписанные в Мадриде в 1932 году и в Атлантик-Сити в 1947 году, и последующие пересмотренные конвенции и телеграфный, телефонный регламенты, регламент радиосвязи и дополнительный регламент радиосвязи (исследование VII)<sup>24</sup>; ф) три исследования в серии «Правопреемство государств в отношении двусторонних договоров», озаглавленные соответственно: «Договоры о выдаче преступников» (исследование I)<sup>25</sup>, «Соглашения в области воздушного транспорта» (исследование II) и «Торговые соглашения» (исследование III)<sup>26</sup>; г) том издания «Законодательная серия Организации Объ-

единенных Наций», озаглавленный «Материалы о правопреемстве государств»<sup>27</sup> и содержащий информацию, представленную или указанную правительствами государств-членов в ответ на просьбу Генерального секретаря. Дополнение к этому тому было распространено на настоящей сессии Комиссии под условным обозначением A/CN.4/263.

## 2. ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВ

25. Генеральная Ассамблея в резолюциях 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года и 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года рекомендовала Комиссии продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств «с должным учетом мнений государств, достигших независимости после второй мировой войны». Правопреемство этих новых государств, большинство которых образовалось из бывших зависимых территорий, является наиболее распространенной формой, которую принимала проблема правопреемства за последние 25 лет, и упор, сделанный на этой проблеме в рекомендациях Генеральной Ассамблеи, не нуждается в настоящем моменте ни в оправдании, ни в объяснении. Поэтому на протяжении всего исследования данного вопроса Комиссия уделяла особое внимание практике новых независимых государств, о которых говорится в упомянутых выше резолюциях Генеральной Ассамблеи, не упуская, однако, из виду соответствующей практики старых государств. С появлением нового независимого государства проблемы правопреемства, возникающие в отношении *договоров*, неизбежно представляют собой проблемы, которые по своему своему характеру предполагают наличие консенсуальных отношений с другими существующими государствами, и, если речь идет о некоторых многосторонних договорах,— с весьма большим числом других государств. Кроме того, в настоящее время при возникновении нового государства проблемы правопреемства затрагивают как недавно появившиеся новые государства, так и старые государства.

26. Вполне закономерно, что должно уделяться больше внимания более новой практике как свідетельству юридической мысли современности, в частности когда — как в случае правопреемства государств в отношении договоров — современная практика в силу своей интенсивности и широты имеет тенденцию превалировать над более ранними прецедентами. Однако было бы нецелесообразно проводить четкое различие между ценностью более ранних и более поздних прецедентов, поскольку основные элементы ситуаций, из которых возникали вопросы правопреемства в отношении договоров в более ранних прецедентах, были во многом такими же, как и в современной практике. Кроме того, если новейшая практика чрезвычайно богата в отношении проблем, касающихся новых государств, образующихся из за-

<sup>17</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1.

<sup>18</sup> Там же, стр. 106 англ. текста, документ A/CN.4/150.

<sup>19</sup> Там же, стр. 131 англ. текста, документ A/CN.4/151.

<sup>20</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 200, документ A/CN.4/232.

<sup>21</sup> Там же, 1963 год, том II, стр. 95 англ. текста, документ A/CN.4/157.

<sup>22</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2.

<sup>23</sup> Там же, 1969 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/210.

<sup>24</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.

<sup>25</sup> Там же, стр. 120, документ A/CN.4/229.

<sup>26</sup> Будут помещены в Ежегоднике Комиссии международного права, 1971 год, том II, часть вторая, документы A/CN.4/243 и A/CN.4/243/Add.1.

<sup>27</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E/F.68.V.5.

висимой территории, то этого нельзя сказать в других случаях, таких, например, как отделение, расчленение существующего государства, создание союзов государств и распад союза государств. Комиссия не может не признать, что эра деколонизации близится к концу и что именно в связи с этими другими случаями в будущем, по-видимому, возникнут проблемы, связанные с правопреемством. Поэтому Комиссия по мере необходимости учитывала ранние прецеденты, которые освещают эти случаи. При рассмотрении различных прецедентов Комиссия пыталась с достаточной ясностью установить, в какой степени практика государств является просто выражением политики и в какой степени и в каком отношении — выражением юридических прав или обязанностей.

27. Кроме того, Комиссия учитывала то обстоятельство, что начали проявляться новые факторы, затрагивающие контекст, в котором осуществляется в настоящее время практика государств в отношении правопреемства. Особую важность имеют гораздо более значительная взаимозависимость государств, которая в некоторой степени отражается на политике государств-преемников в том, что касается продолжения договорных отношений территории, на которую распространилось правопреемство, а также тот факт, что современные прецеденты отражают практику государств, развивающих свои отношения в соответствии с режимом принципов Устава Организации Объединенных Наций. Большое значение имеют также чрезвычайный рост международных организаций и вклад, который они вносят в развитие практики депозитариев и в сбор и распространение информации о договорных отношениях государств-преемников.

### 3. ПОНЯТИЕ «ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ», ВЫТЕКАЮЩЕЕ ИЗ ИЗУЧЕНИЯ ВОПРОСА

28. В трудах юристов, а в отдельных случаях и в практике государств зачастую проводится аналогия с понятиями правопреемства внутригосударственного права. Среди авторов и в практике государств проявляется также естественная тенденция использовать слово «правопреемство» как подходящий термин для описания процесса принятия государством прав и обязательств, применявшихся ранее в отношении территории, перешедшей под его суверенитет, без учета того, является ли этот процесс действительно правопреемством в соответствии с правом или простым добровольным мероприятием соответствующих государств. Однако аналогия с внутригосударственным правом, какой бы показательной и ценной в некоторых отношениях она ни была, должна применяться с осторожностью в международном праве, поскольку приравнивание государств к отдельным лицам в качестве юридических лиц не учитывает основополагающих различий и может привести к неоправданным выводам, вытекающим из внутригосударственного права.

29. Подход к проблеме правопреемства, принятый Комиссией после изучения вопроса правопреемства в отношении *договоров*, основан на проведении четкого различия между, с одной стороны, фактом смены одного государства другим в несении ответственности за внешние сношения территории и, с другой стороны, передачей договорных прав и обязательств от государства-предшественника государству-преемнику. Еще один элемент этого понятия состоит в том, что согласие быть связанным договором, данное государством-предшественником в отношении территории до правопреемства государств, создает правовую связь между этой территорией и договором, а также в том, что этой связи присущи некоторые побочные правовые последствия.

30. Для установления четкого различия между фактом смены одного государства другим и передачей прав и обязательств Комиссия включила в статью 2 положение, определяющее значение выражения «правопреемство государств» для целей проекта. Согласно этому положению, выражение «правопреемство государств» используется во всех статьях лишь для обозначения изменения ответственности за внешние сношения территории, при этом оставляются в стороне все вопросы прав и обязательств, являющихся побочными правовыми последствиями этого изменения. Права и обязательства в отношении договоров, вытекающие из «правопреемства государств», определенных в проекте, устанавливаются конкретными положениями самих статей.

### 4. СВЯЗЬ МЕЖДУ ПРАВОПРЕЕМСТВОМ В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ И ОБЩИМ ПРАВОМ ДОГОВОРОВ

31. Внимательное изучение практики государств не дало каких-либо убедительных доказательств наличия общей доктрины, на основе которой можно было бы надлежащим образом решать различные проблемы правопреемства в отношении договоров. Различие принимаемых решений затрудняет объяснение этой практики, исходя из какого-либо основополагающего принципа «правопреемства», определяющего принятие конкретных решений в каждой ситуации. Этот вопрос усложняется также тем, что в трудах юристов встречается ряд различных теорий правопреемства. В случае принятия какой-либо конкретной теории будет почти наверняка установлено, что она не может охватывать фактическую практику государств, организаций и депозитариев, не искажая практику или теорию. Однако если рассматривать вопрос правопреемства в отношении договоров, исходя в большей мере из права договоров, то в практике можно выявить некоторые общие правила.

32. Задача кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, в свете практики государств представляется задачей, сводящейся к определению в рамках права договоров последствий «правопреемства государств» а не наоборот. Отсюда следует, что при



рассмотрении вопросов правопреемства государств в отношении договоров необходимо постоянно учитывать влияние общего права договоров. Поскольку в настоящее время наиболее авторитетным изложением общего права договоров является Венская конвенция 1969 года о праве международных договоров<sup>28</sup>, Комиссия считала, что она обязана использовать положения этой Конвенции в качестве основы права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров.

33. Действительно, вопрос режима правопреемства государств возник в ходе кодификации права договоров, и комментарии Комиссии к ее проекту статей о праве договоров содержат ряд ссылок по этому вопросу. Именно по причинам удобства, связанным в основном с необходимостью избежать дальнейшей отсрочки завершения кодификации общего права договоров, Комиссия в конечном счете решила включить в свой проект общую оговорку относительно проблем, возникающих в связи с правопреемством государств, аналогичную той, которая в настоящее время содержится в статье 73 Венской конвенции и касается в целом права договоров.

34. Таким образом, представленный в настоящее время проект статей предполагает наличие положений, формулировок и терминологии Венской конвенции о праве международных договоров. Ряд вступительных положений настоящего проекта, таких, например, как положения, касающиеся сферы действия, употребления терминов, случаев, не входящих в сферу действия проекта, договоров, учреждающих международные организации или принятых в рамках международных организаций, и обязательств, имеющих силу на основании международного права независимо от договора (статьи 1—5), весьма близко следует формулировкам соответствующих положений Венской конвенции. В одном случае — статья 15 (об оговорках) — делается прямая ссылка на соответствующие статьи Венской конвенции; в других случаях, как, например, в статье 17 (извещение о правопреемстве), некоторые положения Венской конвенции воспроизводятся с изменениями, необходимыми для увязки их с контекстом настоящего вопроса.

#### 5. ПРИНЦИП САМООПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРАВО, КАСАЮЩЕЕСЯ ПРАВОПРЕЕМСТВА В ОТНОШЕНИИ ДОГОВОРОВ

35. Комиссия приняла во внимание влияние принципов Устава Организации Объединенных Наций, в частности принципа самоопределения, на современное право, касающееся правопреемства в отношении договоров. По этой причине она не смогла согласиться с выдвинутым некоторыми юри-

стами тезисом<sup>29</sup> о том, что современное право исходит или должно исходить из презумпции, что «новое независимое государство» соглашается быть связанным любыми договорами, действовавшими ранее в международном плане в отношении его территории, если в течение разумного срока оно не заявляет об обратном намерении. Те, кто выступает за принятие этой презумпции, находятся, несомненно, под влиянием все возрастающей взаимозависимости государств, связанных с нею выгод поощрения непрерывности договорных отношений в случае правопреемства и значительной степени, в которой в эпоху деколонизации новые независимые государства соглашаются на продолжение договоров государств-предшественников. Однако эта презумпция затрагивает основной принципиальный вопрос, влияющий на общий подход к формулированию права о правопреемстве нового независимого государства.

36. После изучения практики государств Комиссия пришла к выводу, что одно дело допустить в плане проводимой политики общую желательность определенной непрерывности договорных отношений в случае правопреемства, а другое дело — превратить эту политику в правовую презумпцию. Традиционный принцип, согласно которому новое государство начинает свои договорные отношения, избавившись от всех старых обязательств, если его должным образом уяснить и ограничить, больше соответствует, по мнению Комиссии, принципу самоопределения. В то же время этот принцип соответствует положению новых независимых государств, образующихся из бывших зависимых территорий. Таким образом, Комиссия считала, что по существу принцип самоопределения в праве, касающемся правопреемства в отношении договоров, приводит именно к подтверждению в качестве основополагающей нормы для новых независимых государств традиционного принципа *tabula rasa*, который вытекает из договорной практики, касающейся случаев отделения.

37. Комиссия хотела бы подчеркнуть, что метафора *tabula rasa* представляет собой лишь удобный и краткий способ указания на общую свободу нового независимого государства от обязательств в отношении договора его предшественника. Однако эта метафора может ввести в заблуждение, если не учитывать других принципов, затрагивающих позицию нового независимого государства в отношении договоров его предшественника. Во-первых, как это ясно следует из комментариев к статьям 12 и 13, в современной договорной практике признается, что новое независимое государство при определенных условиях имеет право становиться участником любого многостороннего договора (за исключением договора ограниченного характера), в отношении которого государство-

<sup>28</sup> Текст Конвенции см. *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. 289.

<sup>29</sup> См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. xiii—xv (Resolutions) and 596—632 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors).

предшественник являлось «участником» или «договаривающимся государством» на дату получения независимости. Другими словами, то обстоятельство, что до получения независимости государство-предшественник дало свое согласие быть связанным многосторонним договором и его согласие относилось к территории, находящейся в настоящее время под суверенитетом государства-преемника, создает правовую связь между этой территорией и договором, в силу которой государство-преемник имеет право, если оно этого желает, стать участником договора от своего собственного имени в качестве самостоятельного участника или договаривающегося государства. В отношении многосторонних договоров ограниченного характера и двусторонних договоров государство-преемник может сослаться на аналогичную правовую связь между его территорией и договором как на основу обеспечения непрерывности действия договора с согласия другого или других заинтересованных государств. Таким образом, так называемый принцип *tabula rasa* в том виде, в каком он действует в современном праве, касающемся правопреемства государств, как правило, весьма далек от того, чтобы приводить к полному разрыву в договорных отношениях какой-либо территории, которая становится новым независимым государством. Современное право, которое в соответствии с принципом *tabula rasa* предоставляет новому независимому государству свободу определять свои договорные отношения, одновременно предоставляет ему средства обеспечения максимальной непрерывности в этих отношениях, совместимой с его интересами и интересами других государств — участников договоров его предшественника. Кроме того, принцип *tabula rasa* в любом случае не освобождает новое независимое государство от обязательства соблюдать установленные договором положения о пограничном урегулировании и о некоторых других ситуациях территориального характера.

38. Главным новым фактором, появившимся в практике в отношении правопреемства государства за время существования Организации Объединенных Наций, было использование соглашений, известных как «соглашения о передаче» или «наследственные» соглашения, которые заключаются между государством-предшественником и государством-преемником и предусматривают непрерывность договорных прав и обязательств, или «односторонних заявлений» государства-преемника с целью регулирования его договорных отношений после правопреемства государств. Что касается соглашений о передаче, то, если оставить в стороне все вопросы, которые могут возникнуть в отношении их юридической силы по общему праву договоров, ясно, что само по себе соглашение о передаче не может изменить положение государства-преемника по отношению к другим государствам — участникам договоров государства-предшественника. Это относится а *fortiori* также к чисто односторонним заявлениям. Одним словом, какими бы полезными ни

были такие документы, как соглашения о передаче и односторонние заявления, для обеспечения непрерывности договорных отношений, тем не менее следствия правопреемства государств регулируются в основном общим правом, касающимся правопреемства в отношении договоров.

## 6. ОБЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТА СТАТЕЙ

### а) Форма проекта

39. Окончательная форма кодификации права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров, и его точное соотношение с Венской конвенцией о праве международных договоров являются, несомненно, вопросами, которые должны быть решены на последующем этапе, когда Комиссия завершит второе чтение проекта статей с учетом комментариев и замечаний правительств. В это же время в соответствии со своим Положением Комиссия сформулирует рекомендации по тем вопросам, которые она сочтет надлежащими.

40. Не предопределяя этих рекомендаций, Комиссия построила свое исследование о правопреемстве государств в отношении договоров в форме группы проектов статей, как это было рекомендовано Генеральной Ассамблеей. Проект статей был составлен в форме, которая позволяет ему служить основой для заключения конвенции, если будет решено это сделать. В любом случае Комиссия считала, что подготовка проекта статей является наиболее подходящим и эффективным методом изучения и установления норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении договоров.

41. В связи с этим Комиссия считала целесообразным вкратце остановиться на временном элементе в любой кодификации права, касающегося правопреемства государств. В силу общего права договоров конвенция не носит обязательного характера для какого-либо государства до тех пор, пока оно не станет участником этой конвенции. Кроме того, на основании общей нормы, кодифицированной в настоящее время в статье 28 Венской конвенции о праве международных договоров, положения договора, при отсутствии иного намерения, «не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта [...] до даты вступления договора в силу для указанного участника». Поскольку правопреемство государств в большинстве случаев приводит к созданию нового государства, конвенция о праве правопреемства государства не будет *ex hypothesi* обязательной для государства-правопреемника до тех пор, пока оно не примет меры к тому, чтобы стать участником этой конвенции, и даже в этом случае конвенция не будет носить обязательного характера в отношении любого действия или факта, который имел место до даты присоединения государства к этой конвенции. Другие государства также не будут связаны обязательствами этой конвенции по отношению к новому государству до тех пор, пока это последнее не присоединится к ней. Поэтому может возник-

нуть вопрос о значении кодификации права правопреемства государств в форме конвенции. По мнению Комиссии, упомянутое соображение не умаляет значения кодифицирующей конвенции как документа по консолидации правового мнения в отношении общепризнанных норм международного права, касающихся правопреемства государств. Подобная конвенция имеет важное значение для достижения общей договоренности в отношении содержания кодифицируемого ею права, которое тем самым принимает характер обычного права, признаваемого в данной области. Новое государство, хотя и не являясь формально связанным этой конвенцией, найдет в ее положениях нормы, которыми оно будет руководствоваться при рассмотрении вопросов, вытекающих из правопреемства государств.

#### б) Сфера действия проекта

42. Проект статей, как об этом говорит название настоящей главы, ограничен правопреемством *государств* в отношении *договоров*. Вопрос о правопреемстве в программе Комиссии был озаглавлен «Правопреемство государств и правительств». Однако в 1963 году Комиссия решила, что первоочередное внимание необходимо уделить правопреемству государств и что правопреемство правительств следует рассмотреть «лишь постольку, поскольку это необходимо для восполнения изучения вопроса о правопреемстве государств»<sup>30</sup>. После одобрения этого решения Генеральной Ассамблеей Комиссия ограничила свой проект о правопреемстве в отношении договоров вопросами, возникающими в связи с правопреемством *государств*. Отсюда также следует, что настоящий проект не касается вопросов правопреемства иных субъектов международного права, помимо государств, в частности международных организаций.

43. Ограничение проекта статей правопреемством в отношении договоров является следствием принятого в 1967 году решения Комиссии<sup>31</sup> рассмотреть вопросы правопреемства в отношении договоров как самостоятельную часть вопроса о правопреемстве государств. Сфера действия проекта статей сужена также значением, которое было придано термину «договор» в подпункте 1 а статьи 2 и которое ограничивает договоры, охватываемые настоящим проектом, договорами, «заключенными между государствами» и «в письменной форме». Это положение исключает из сферы действия проекта правопреемство государств в отношении: а) договоров, заключенных между государствами и другими субъектами международного права; б) договоров, заключенных между этими другими субъектами международного права; в) международных соглашений не в письменной форме. Комиссия решила ограничить сферу действия настоящего проекта по ряду при-

чин. Во-первых, соображения, которые побудили Комиссию и Конференцию Организации Объединенных Наций по праву договоров исключить эти три категории международных соглашений из сферы кодификации общего права договоров в Венской конвенции, по-видимому, в равной степени относятся к кодификации настоящей темы. Во-вторых, поскольку настоящие статьи имеют целью дополнить Венскую конвенцию путем кодификации общего права, регулирующего правопреемство в отношении договоров, представляется желательным в интересах единообразия кодификации, чтобы они охватывали тот же круг договоров, что и Конвенция. В-третьих, что касается договоров, участниками которых являются иные субъекты международного права, помимо государств, то Комиссия отметила, что ее исследование вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, все еще находится на начальной стадии<sup>32</sup>.

44. Конвенция о праве международных договоров в статье 73 определенно исключила из своей сферы любые вопросы, «которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств, из международной ответственности государства или из начала военных действий между государствами»<sup>33</sup>. Вполне очевидно, что в настоящем проекте речь не может идти об исключении вопросов правопреемства государств. Однако это не относится к исключению вопросов, касающихся ответственности государств и начала военных действий. Поэтому Комиссия считала, что, как и в отношении общего права договоров и по тем же причинам<sup>34</sup>, в проект статей необходимо включить положение, содержащее общую оговорку в связи с этими вопросами. Кроме того, Комиссия считала, что она должна сделать аналогичную оговорку, исключаящую из сферы действия настоящего проекта любые вопросы, которые могут возникнуть в отношении договора в связи с *военной оккупацией*. Хотя военная оккупация может не являться «правопреемством государств» по значению, данному этому термину в статье 2 настоящего проекта, она может вызвать аналогичные проблемы<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Комиссия приступила к рассмотрению этого вопроса в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, содержащейся в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, принятой на основании резолюции Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, озаглавленной «Резолюция, касающаяся статьи 1 Венской конвенции о праве международных договоров» [Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (United Nations publications, Sales No. E.70.V.5), p. 285].

<sup>33</sup> Ibid., p. 229.

<sup>34</sup> См. введение к проекту статей о праве договоров, принятому Комиссией: *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Дополнение № 9 (A/6309/Rev.1)*, часть II, стр. 28—29, пункты 29—31 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1966 год*, том II, стр. 176—177 англ. текста, документ A/6309/Rev.1, часть II, пункты 29—31).

<sup>35</sup> См. ниже, статью 31 (Случаи военной оккупации, ответственности государства и начала военных действий) и комментарии к ней.

<sup>30</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, восемнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509)*, стр. 50, пункт 57 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год*, том II, стр. 224 англ. текста, документ A/5509, пункт 57).

<sup>31</sup> См. пункты 14—15, выше.

с) *Схема проекта*

45. Вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров по традиции рассматривался с точки зрения влияния на договоры, заключенные государством-предшественником, событий различных категорий, а именно: аннексии территории государства-предшественника другим государством; добровольной передачи территории другому государству; образования нового государства в результате отделения части территории государства; образования союза государств; распада союза; включения в протекторат другого государства и прекращения такой протекции; расширения или утраты территории. В дополнение к изучению традиционных категорий правопреемства государств Комиссия приняла во внимание режим зависимых территорий в Уставе Организации Объединенных Наций. Комиссия сделала вывод о том, что в целях кодификации современного права правопреемства государств по трем основным категориям: а) передачи территории; б) новые независимые государства; в) объединение государств, распад государства и отделение части государства.

46. При рассмотрении различных случаев правопреемства государств Комиссия в ряде случаев считала необходимым провести разграничение между тремя категориями договоров: а) общих многосторонних договоров; б) ограниченных многосторонних договоров и в) двусторонних договоров. Разграничение между общими многосторонними договорами и ограниченными многосторонними договорами также было сделано в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров в связи с принятием оговорок. В настоящих статьях Комиссия сочла необходимым включить в ряде мест отдельное положение об ограниченных многосторонних договорах; при этом она использовала терминологию, схожую с терминологией, использовавшейся в вышеупомянутом положении Венской конвенции.

47. Кроме того, Комиссия сочла необходимым выделить определенную категорию договоров путем ссылки на конкретное содержание и влияние их положений или, говоря точнее, выделить режимы, установленные такими договорами в качестве особых случаев для целей права правопреемства государств. Эти особые случаи касаются установленных в соответствии с договором границ и режимов территориального характера и рассматриваются в части V проекта статей.

48. В части VI содержится статья типа статей о «прочих положениях», в которой делается общая оговорка, касающаяся любого вопроса, который может возникнуть в отношении договора в результате военной оккупации территории, международной ответственности государства или начала военных действий.

49. Принимая во внимание отмеченные выше моменты, Комиссия в предварительном плане рас-

положила проекты статей в следующей последовательности:

*Часть I:* Общие положения (статьи 1—9);

*Часть II:* Передача территории (статья 10);

*Часть III:* Новые независимые государства (статьи 11—25);

*Часть IV:* Объединение, распад и отделение (статьи 26—28);

*Часть V:* Режимы границы или другие территориальные режимы, установленные договором (статьи 29—30);

*Часть VI:* Прочие положения (статья 31).

50. Некоторые члены Комиссии подчеркнули важность рассмотрения в должное время вопроса о возможной потребности в положениях, касающихся урегулирования споров, возникающих вследствие толкования и применения настоящего проекта статей. Комиссия считала преждевременным рассматривать данный вопрос на настоящей сессии.

51. В ходе проведения своего исследования по вопросу о новых независимых государствах Комиссия рассмотрела вопрос о необходимости установления предельного срока для осуществления права представления уведомления о правопреемстве в отношении многостороннего договора. Комиссия считала, что есть соображения за и против установления такого предельного срока и что она будет в состоянии принять решение по этому вопросу после получения замечаний по проекту статей от правительств. Соответственно, на данной стадии своей работы она не включила в проект никаких положений по этому вопросу.

52. В заключение Комиссия отмечает, что сформулированные в настоящем докладе статьи о правопреемстве государств в отношении договоров содержат элементы прогрессивного развития, а также кодификации права.

## **В. Резолюция, принятая Комиссией**

53. На своем 1199-м заседании 7 июля 1972 года после принятия на основе предложений Специального докладчика текста проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров и комментариев Комиссия путем аккламации приняла следующую резолюцию:

*Комиссия международного права,*

*утвердив предварительно проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров,*

*хочет выразить* свою глубокую признательность и чувство благодарности Специальному докладчику сэру Хэмфри Уолдоку. Проект статей по теме и комментарии к ним являются доказательством бесценного вклада ума, знаний и преданности, который сэр Хэмфри Уолдок внес в развитие права договоров.

## С. Проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров

### ЧАСТЬ I

#### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

##### Статья 1. Сфера действия настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении договоров между государствами.

##### Комментарий

1) Эта статья соответствует статье 1 Венской конвенции о праве международных договоров<sup>36</sup>, и ее цель заключается в ограничении сферы действия настоящих статей в двух важных отношениях.

2) Во-первых, она придает силу решению Комиссии о том, что сфера действия настоящих статей, как и самой Венской конвенции, должна ограничиваться вопросами, относящимися к договорам, заключенным между государствами<sup>37</sup>. В связи с этим в ней подчеркивается, что последующие положения предназначены для применения только к «последствиям правопреемства государств в отношении договоров *между государствами*»\*. Это ограничение находит также свое выражение в подпункте 1 *a* статьи 2, в котором термину «договор» придается то же значение, что и в Венской конвенции, то есть значение, которое конкретно ограничивает его «международным соглашением, заключенным между государствами».

3) Отсюда следует, что настоящие статьи не были составлены таким образом, чтобы охватывать правопреемство государств в отношении договоров, сторонами которых являются другие субъекты международного права, в частности международные организации. В то же время Комиссия признала, что принципы, которые они содержат, могут в некоторой степени применяться также в отношении договоров, сторонами которых являются другие субъекты международного права. В связи с этим в статье 3 была сделана общая оговорка по этому вопросу, аналогичная той, которая содержится в статье 3 Венской конвенции.

4) Во-вторых, статья 1 придает силу решению Комиссии о том, что настоящие статьи должны ограничиваться правопреемством *государств* в отношении договоров<sup>38</sup>. Вследствие использования слов «последствия правопреемства государств»\* статья имеет целью исключить как «правопреемство правительств», так и «правопреемство других субъектов международного права»,

особенно международных организаций, из сферы действия настоящих статей. Это ограничение сферы их действия находит свое дальнейшее выражение в подпункте 1 *b* статьи 2, в котором предусматривается, что термин «правопреемство государств» означает для целей настоящего проекта «смену *одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории*»\*.

##### Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

*a*) «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования;

*b*) «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории;

*c*) «государство-предшественник» означает государство, которое было сменено другим государством в связи с правопреемством государств;

*d*) «государство-преемник» означает государство, которое сменило другое государство в связи с правопреемством государств;

*e*) «дата правопреемства государств» означает дату, на которую государство-преемник сменило государство-предшественника в несении ответственности за внешние сношения территории, на которую распространяется правопреемство государств;

*f*) «новое независимое государство» означает государство, территория которого непосредственно до даты правопреемства государств была зависимой территорией, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным;

*g*) «уведомление о правопреемстве» означает в связи с многосторонним договором любое извещение в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государством или депозитарию и выражающее его согласие считаться связанным этим договором;

*h*) «полномочия» означают, в отношении уведомления о правопреемстве, документ, который исходит от компетентной власти государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются для представления этого государства в целях уведомления;

*i*) «ратификация», «принятие» и «утверждение» означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредст-

<sup>36</sup> Все ссылки на Венскую конвенцию о праве международных договоров см. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference* (United Nations publications, Sales No. E.70.V.5), p. 289.

<sup>37</sup> См. выше, раздел А, пункт 43.

<sup>38</sup> Там же, пункт 42.

вом которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора;

j) «оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, или при уведомлении о правопреемстве в отношении договора, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству;

k) «договаривающееся государство» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

l) «участник» означает государство, которое согласилось на обязательность для него договора и для которого договор находится в силе;

m) «другое государство-участник» означает по отношению к государству-преемнику любого участника договора, помимо государства-предшественника, имеющего силу на дату правопреемства государств в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств;

n) «международная организация» означает межправительственную организацию.

2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящих статьях, не затрагивают употребления этих терминов или значений, которые могут быть приданы им во внутреннем праве любого государства.

#### Комментарий

1) Данная статья, как показывают ее название и вводная часть статьи 1, предназначена только для определения значений терминов, используемых в проекте статей.

2) В *подпункте 1 а* воспроизводится определение термина «договор», приведенное в *подпункте 1 а* статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Оно вытекает из общих выводов, сделанных Комиссией относительно сферы действия настоящего проекта статей и его взаимосвязи с Венской конвенцией<sup>39</sup>. В соответствии с этим термин «договор» повсеместно используется в настоящем проекте статей, так же как и в Венской конвенции, в качестве общего термина, применимого ко всем формам международных соглашений, заключенных между государствами в письменной форме и регулируемых международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

<sup>39</sup> Там же, пункт 43.

3) В *подпункте 1 b* определяется тот смысл, в котором «правопреемство государств» употребляется в проекте статей и который имеет решающее значение для всей структуры проекта. Данное определение соответствует концепции «правопреемства государств», которая возникла вследствие исследования данного вопроса Комиссией. В соответствии с этим данный термин используется для исключительной ссылки на *факт смены* одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, оставляя в стороне какую-либо ссылку на наследование прав или обязательств в результате этого события. Права и обязательства, вытекающие из «правопреемства государств», конкретно предусматриваются в настоящем проекте статей<sup>40</sup>.

4) Комиссия считала, что выражение «в несении ответственности за международные отношения территорий» предпочтительнее других выражений, таких как «в суверенитете над территорией» или «в обладании компетенцией заключать договоры в отношении какой-либо территории», поскольку именно эта формула обычно используется в практике государств и в большей степени подходит для нейтрального применения к какому-либо конкретному случаю, независимо от конкретного статуса данной территории (национальная, подопечная, мандатная территория, протекторат, зависимая территория и т. д.). Термин «ответственность» следует рассматривать в связи с выражением «за международные отношения территории»; этот термин не должен придавать какому-либо значению «ответственности государства», вопроса, в настоящее время рассматриваемого Комиссией, в отношении которого в статью 31 настоящего проекта статей была включена общая оговорка.

5) Смысл, придаваемый в *подпунктах 1 с, 1 d и 1 e* терминам «государство-предшественник», «государство-преемник» и «дата правопреемства государства», лишь соответствует смыслу, придаваемому термину «правопреемство государств» в *подпункте 1 b*, и, по-видимому, не требует каких-либо комментариев.

6) Выражение «новое независимое государство», определяемое в *подпункте 1 f*, означает государство, которое возникло вследствие правопреемства государств на территории, которая непосредственно до даты правопреемства государств была *зависимой территорией, за внешние сношения которой государство-предшественник было ответственным*. После исследования различных исторических типов зависимых государств (колонии, подопечные территории, мандатные территории, протектораты и т. д.) Комиссия пришла к выводу о том, что в настоящее время их особенности не оправдывают различий в режиме с точки зрения общих правовых норм, регулирующих право-

<sup>40</sup> Там же, пункты 28—30.



преемство государств в отношении договоров<sup>41</sup>. Соответственно, это определение включает в себя любые случаи достижения независимости какой бы то ни было бывшей зависимой территорией. С другой стороны, из определения исключаются случаи, касающиеся возникновения нового государства в результате отделения части существующего государства, объединения двух или более существующих государств или распада существующего государства. Термин «новое независимое государство» был выбран вместо более краткого термина «новое государство» для проведения четкого отличия этих случаев от случая достижения независимости бывшей зависимой территорией.

7) В *подпункте 1 g* определяется термин «уведомление о правопреемстве». Этот термин предполагает акт, в соответствии с которым государство-преемник устанавливает в международном плане свое согласие быть связанным многосторонним договором на основе правовых отношений, установленных до даты правопреемства государства между договором и территорией, к которой относится правопреемство. Термин «уведомление о правопреемстве», по-видимому, наиболее широко используется в практике государств и депозитариев для обозначения *любого уведомления* о согласии государства-преемника быть связанным условиями договора. Именно по этой причине Комиссия сохранила это выражение вместо использования других, таких как нотификация или декларация о правопреемстве, которые также встречаются в существующей практике. Чтобы избежать неправильных толкований при использовании какого-либо конкретного термина после слов «любое извещение» было вставлено выражение «в любой формулировке и под любым наименованием». В отличие от ратификации, присоединения, принятия или утверждения, уведомление о правопреемстве не требует сдачи на хранение официального документа. Процедура уведомления о правопреемстве рассматривается далее в статье 17, однако в общем достаточно любого извещения, содержащего требуемое заявление о воле государства-преемника. Уведомление о правопреемстве государства-преемника должно направляться сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государствам или депозитарию.

<sup>41</sup> Комиссия признала, что в традиционном праве правопреемства государств проводились определенные различия между *государствами-протекторатами* и другими зависимыми территориями какого-либо государства. Например, договоры государства-протектората, заключенные до получения им статуса протектората, считались остающимися в силе, а договоры, заключенные государством-протектором от имени государства-протектората, считались остающимися в силе для последнего после прекращения протектората. Однако Комиссия не считала, что в настоящее время в кодификации права правопреемства государств необходимо предусматривать случай «государств-протекторатов». Комиссия также обсудила вопрос о необходимости включения в проект специального положения, касающегося возможных в будущем случаев правопреемства государств, относящихся к «ассоциированным государствам». Она считала, однако, что соглашения о таких ассоциациях являются весьма разнобразными и что применимые нормы будут зависеть от конкретных обстоятельств каждой ассоциации.

8) Определение термина «полномочия» в отношении уведомления о правопреемстве (*подпункт 1 h*) соответствует формулировке, используемой в определении этого термина в подпункте 1 с статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Термины и выражения «ратификация», «принятие» и «утверждение» (*подпункт 1 i*), «оговорка» (*подпункт 1 j*), «договаривающееся государство» (*подпункт 1 k*), «участник» (*подпункт 1 l*) и «международная организация» (*подпункт 1 n*) воспроизводят формулировку соответствующих терминов и выражений Венской конвенции и используются в смысле, приданном им в этой Конвенции.

9) При составлении проекта правовых норм, касающихся правопреемства в отношении договоров, в частности в отношении двусторонних договоров, возникает потребность в удобном выражении для обозначения других участников договоров, заключенных государством-предшественником, в отношении которых возникает проблема правопреемства. Выражение «третье государство» не может быть использовано, поскольку оно уже превратилось в технический термин Венской конвенции, обозначающий «государство, не являющееся\* участником договора» (*статья 2, подпункт 1 h*). Простое выражение «другой участник договора» не является полностью удовлетворительным, поскольку вопрос о правопреемстве касается *трехсторонней* позиции государства-предшественника, государства-преемника и другого государства, которое заключило договор с государством-предшественником. Кроме того, выражение «другой участник» использовалось слишком часто — и слишком часто используется в Венской конвенции — в своем обычном общем смысле, поэтому не представляется возможным использовать в настоящих статьях этот профессиональный термин в особом толковании. Таким образом, по-видимому, необходимо найти какое-либо другое выражение для использования в качестве профессионального термина, обозначающего других участников договоров, заключенных государством-предшественником. Комиссия считала, что выражение «другое государство-участник» может быть использовано для этой цели и включила его с соответствующим определением в *подпункт 1 t* статьи 2.

10) И наконец, *пункт 2* соответствует пункту 2 статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров. Данное положение имеет целью гарантировать в вопросах терминологии позицию государств в отношении их внутреннего права и обычая.

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

Тот факт, что настоящие статьи не применяются к последствиям правопреемства государств в отношении международных соглашений, заключенных между государствами и другими субъектами международного права, или в отношении

международных соглашений не в письменной форме, не затрагивает:

а) применения к таким случаям любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

б) применения между государствами настоящих статей к последствиям правопреемства государств в отношении международных соглашений, участниками которых являются также другие субъекты международного права.

#### Комментарий

1) Эта статья соответствует статье 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Ее цель заключается лишь в недопущении любого недоразумения, которое может явиться результатом четко выраженного ограничения сферы действия проекта статей правопреемством государств в отношении договоров, заключенных между государствами и в письменной форме.

2) Оговоркой в *подпункте а* признается, что некоторые положения проекта могут иметь общее применение и относиться также к случаям, исключенным из сферы применения настоящих статей. В ней, таким образом, сохраняется возможность «применения к таким случаям любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они попадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей».

3) Оговорка в *подпункте б* основана на положении, добавленном Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров к проекту статей Комиссии о праве договоров. Она гарантирует применение норм, изложенных в проекте статей, к отношениям между государствами в случаях правопреемства государств в отношении международного соглашения, сторонами которого являются не только государства, но также и другие субъекты международного права. Оговорка подчеркивает общий характер кодификации права о правопреемстве государств, изложенного в настоящих статьях, в том что касается отношений между государствами, несмотря на формальное ограничение сферы применения проекта статей правопреемством государств в отношении договоров между государствами.

4) Однако, кроме необходимых редакционных изменений, эта статья в некоторых отношениях отличается от статьи 3 Венской конвенции о праве международных договоров. Во-первых, слова «или между такими другими субъектами международного права» во вступительной фразе были опущены, поскольку правопреемство между субъектами международного права, помимо государств, не является «правопреемством государств». Во-вторых, в статье не содержится положение, соответствующее подпункту *а* статьи 3 Венской конвенции, поскольку такое положение не относится к настоящему проекту статей. Наконец, формулировка *подпункта б* настоящей ста-

ты, в частности употребление слов «между государствами», является приспособлением формулировки подпункта *с* статьи 3 Венской конвенции к редакционным требованиям настоящего контекста.

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

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении:

а) любого договора, представляющего собой учредительный акт международной организации, без ущерба для норм, касающихся принятия в члены, и без ущерба для соответствующих правил данной организации;

б) любого договора, принятого в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

#### Комментарий

1) Эта статья аналогична статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров. Как и в общем праве договоров, представляется необходимым подчинить применение настоящих статей к договорам, являющимся учредительными актами международной организации, соответствующим правилам организации. Это тем более необходимо, что правопреемство в отношении учредительных актов обязательно затрагивает вопрос о приеме в члены, на которых во многих организациях распространяются особые условия, и тем самым затрагивается право международных организаций. Именно это и явилось одной из причин, почему Комиссия в 1967 году решила отложить на время вопрос о правопреемстве в отношении членства в международных организациях<sup>42</sup>.

2) Международные организации принимают различные формы и применяют весьма различные режимы приема в члены. Во многих организациях, кроме как для первоначальных членов, предусмотрен формальный процесс приема. В таких организациях в настоящее время в результате практики установился, по-видимому, принцип, согласно которому новое государство не имеет права автоматически стать стороной учредительного договора и членом организации в качестве государства-преемника лишь по той причине, что на дату правопреемства договор распространялся на его территорию и что она находилась в сфере деятельности организации. Основным прецедентом в развитии этого принципа было принятие Пакистана в члены Организации Объединенных Наций в 1947 году. В то время Секретариат извещил Совет Безопасности о том, что Пакистан следует рассматривать в качестве нового госу-

<sup>42</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1), стр. 35, пункт 41 (Ежегодник Комиссии международного права, 1967 год, том II, стр. 368 англ. текста, документ A/6709/Rev.1, пункт 41).



дарства, образованного в результате отделения от Индии. Исходя из этого, Совет Безопасности решил, что Индия продолжает быть членом, но рекомендовал Пакистан быть принятым в качестве нового члена, и после дискуссии Генеральная Ассамблея одобрила это решение. Впоследствии общий вопрос был передан Шестому комитету, который сообщил, в частности:

2. Когда создается новое государство, то независимо от его территории и населения и от того, были они или нет частью государства — члена Организации Объединенных Наций, оно не может согласно Уставу претендовать на статус члена Организации Объединенных Наций, если оно не было официально принято в качестве такового в соответствии с положениями Устава<sup>43</sup>.

В связи с этим новые государства рассматривались как государства, имеющие право стать членами Организации Объединенных Наций только путем приема в члены, а не в результате правопреемства. Той же практики придерживались в отношении членства в специализированных учреждениях и многочисленных других организациях<sup>44</sup>.

3) Практика, исключая правопреемство, является наиболее четко выраженной в случаях, когда членство в организации зависит от *формального процесса приема*, но она не ограничивается ими. Она, видимо, распространяется на случаи, когда присоединение к учредительному договору или принятие его достаточны для вступления, но членство в организации является материальным элементом действия договора. Так, любой член Организации Объединенных Наций может стать членом ВОЗ лишь путем принятия Конвенции ВОЗ, но «уведомления о правопреемстве» не допускаются в практике ВОЗ от новых государств, даже если Конвенция распространялась на них до получения независимости и в настоящее время они являются членами Организации Объединенных Наций<sup>45</sup>. Положение аналогично в отношении ИМКО, и Генеральный секретарь этой организации объяснил его Нигерии следующим образом:

В соответствии с положениями статьи 9 Конвенции Федерация Нигерии была принята в качестве ассоциированного члена ИМКО 19 января 1960 года. С тех пор Нигерия получила независимость и была принята в качестве члена Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь [ИМКО], указав на то обстоятельство, что в Конвенции не содержится положение, согласно которому

<sup>43</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 103 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 15—16.

<sup>44</sup> Там же, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 145. См. также International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties: A Handbook* (London, Stevens, 1965), chapter 12, для общего обзора вопроса о правопреемстве в отношении членства в международных организациях; однако классификация, принятая в этой главе, основаны, видимо, на предположении, что «правопреемство» является обязательно процессом, который происходит автоматически.

<sup>45</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 145.

ассоциированный член автоматически становится полноправным членом, сообщил Нигерии о процедуре, которой следует придерживаться и которая изложена в статьях 6 и 57 Конвенции, если она желает стать полноправным членом Организации. Действие Генерального секретаря было одобрено Советом на четвертой сессии<sup>46</sup>.

Другими словами, когда речь идет о приеме в члены Организации, новое государство не может лишь уведомить депозитария о правопреемстве путем направления извещения, например, в соответствии со статьей 17 настоящего проекта статей. Оно должно руководствоваться процедурой, предусмотренной для вступления в члены учредительным договором, то есть депонировать документ о принятии<sup>47</sup>.

4) С другой стороны, когда многосторонний договор создает более слабую ассоциацию сторон и отсутствует формальный процесс приема в члены, то, видимо, превалирует общее правило, и новое государство может стать стороной и членом ассоциации путем передачи уведомления о правопреемстве депозитарию. Так, правительство Швейцарии, являющееся депозитарием, приняло уведомление о правопреемстве от новых государств в отношении Бернской конвенции (1886 год) и последующих актов о ее пересмотре, которые образуют Международный союз по охране авторских прав на литературные и художественные произведения<sup>48</sup>; оно поступило также в отношении Парижской конвенции (1883 год) и последующих актов о ее пересмотре и специальных соглашений, которые образуют Международный союз по охране прав на промышленную собственность<sup>49</sup>. Эта практика нашла, по-видимому, одобрение других сторон этих документов.

5) В некоторых учредительных договорах четко предусматривается право правопреемства в отношении членства, особенно для государств, территория которых была «представлена» на конференции, на которой разрабатывался договор. Эти договоры подпадают под действие положений статьи 9 настоящего проекта статей, и о них говорится в комментарии к этой статье. В таких случаях правопреемство в отношении членства открыто, разумеется, для обладающего должными полномочиями нового государства, но право нового государства является скорее правом, предоставленным договором, а не истинным правом правопреемства. Это, возможно, является объяснением практики в отношении членства в Постоянной палате третейского суда<sup>50</sup>. В Гаагских конвенциях 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров предусматривалось, что а) государства, представленные на мирных конференциях или приглашенные на них, могут либо

<sup>46</sup> Там же, стр. 118 англ. текста, пункт 98, а также там же, стр. 124 англ. текста, пункты 145—146.

<sup>47</sup> Примерами других организаций, в которых применяется тот же принцип, являются ИКАО и МСЭ.

<sup>48</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 12—26 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 20—98.

<sup>49</sup> Там же, стр. 57—72 англ. текста, пункты 246—314.

<sup>50</sup> Там же, стр. 28—32 англ. текста, пункты 109—127.

ратифицировать конвенции, либо присоединиться к ним; *b*) присоединение других государств должно быть объектом «последующего соглашения между договаривающимися сторонами»<sup>51</sup>. В решениях, принятых в 1955, 1957 и 1959 годах, Административный совет Палаты поручил правительству Нидерландов в качестве депозитария запросить новые государства, считают ли они себя стороной любой из конвенций. Со всеми договаривающимися сторонами конвенций были проведены консультации до направления приглашения, и, таким образом, это было, возможно, случаем последующего соглашения о создании права правопреемства. Или же это, видимо, относится к случаям, упомянутым выше в пункте 4 настоящего Комментария, когда элемент членства не является достаточно существенным для замены общих принципов правопреемства государств в отношении многосторонних договоров.

6) В отношении некоторых организаций решение вопроса о правопреемстве может быть осложнено тем обстоятельством, что учредительный договор допускает возможность раздельного или ассоциированного членства для зависимых территорий. Примерами таких организаций являются МСЭ, ЮНЕСКО, ВПС и ВОЗ. Практика в отношении такого раздельного или ассоциированного членства не была полностью единообразной. Оба «союза» (МСЭ и ВПС), видимо, в общем допускали правопреемство в отношении членства в случаях, когда новое государство уже определилось в период его существования в качестве зависимой территории, имеющей статус члена, но настаивали на «приеме» или «присоединении», когда оно являлось лишь частью коллективного «зависимого» члена, то есть, например, одной из зависимых территорий, объединенных в качестве одного члена<sup>52</sup>. В связи с этим членство в этих двух союзах большинства новых государств было формально приостановлено в период между датой получения независимости и их приемом или вступлением в члены. С другой стороны, в течение этого периода к ним применялся, по-видимому, режим де-факто, как будто они продолжали оставаться в рамках союзов. Что касается двух других учреждений, то ни ЮНЕСКО, ни ВОЗ не признают какого-либо процесса правопреемства, превращающего ассоциированного члена в полноправного члена по получении независимости<sup>53</sup>. Обе организации требуют от новых государств выполнения нормальных процедур приема, применяемых к членам Организации Объединенных Наций или, в зависимости от случая, к другим государствам. Однако обе организации в то же время приняли принцип о том, что бывший ассоциированный член, который после получения независимости выражает пожелание стать членом, продолжает иметь обязанности и права ассоциированного члена, пока он не станет полноправным членом.

<sup>51</sup> Там же, стр. 27 англ. текста, пункт 104.

<sup>52</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225

<sup>53</sup> См. International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), pp. 256—258, 327—330 and 334—339.

7) Что касается договоров, принятых в рамках международной организации, то членство опять-таки может явиться фактором, который необходимо учитывать в плане участия нового государства в этих договорах. Это является обязательным, когда участие в договоре неразрывно связано с членством в организации. В других случаях, когда нет фактической несовместимости с объектом и целью договора, прием в члены может быть предварительным условием для уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров, принятых в рамках организации, но необходимость в приеме не исключает возможности того, что новое государство станет стороной путем «правопреемства», а не путем «присоединения». Так, хотя Международное соглашение о воздушных транзитных перевозках (1944 год) открыто для принятия только членами ИКАО<sup>54</sup>, несколько получивших независимость государств после их приема в организацию заявили о своем праве считать, что они продолжают быть сторонами Соглашения, и это заявление не оспаривалось ни депозитарием, то есть Соединенными Штатами Америки, ни другими сторонами Соглашения<sup>55</sup>. Аналогичным образом, хотя членство в ЮНЕСКО или в Организации Объединенных Наций необходимо для участия в Соглашении о ввозе материалов в области образования, науки и культуры (1950 год)<sup>56</sup>, это не помешало ряду новых независимых государств по вступлении в члены уведомить о правопреемстве в отношении этого Соглашения<sup>57</sup>. Около 17 новых независимых государств передали уведомления о правопреемстве в отношении конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций<sup>58</sup>, которая, согласно положениям заключительной статьи (раздел 31), открыта для присоединения только членом Организации.

8) Что касается международных конвенций по вопросам труда, в которых также предполагается, что их договаривающиеся стороны являются членами МОТ, членство использовалось организацией как одно из средств осуществления правопреемства в отношении конвенций по вопросам труда. Начиная с Пакистана, в 1947 году стала применяться практика, согласно которой при приеме в члены каждое независимое государство вы-

<sup>54</sup> Статья VI. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 84, p. 396.

<sup>55</sup> Пакистан (1948 год), Цейлон (1957 год), Малайская Федерация (1959 год), Мадагаскар (1962 год) и Дагомея (1963 год) (см. United Nations, *Materials on Successions of States* (United Nations publication, Sales No. E/F.68.V.5), pp. 224—226.

<sup>56</sup> Статья IX. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 132, p. 32. Согласно положениям этой статьи, другие государства могут быть приглашены стать сторонами, но таких приглашений, видимо, не было направлено.

<sup>57</sup> Гана (1958 год), Малайзия (1959 год), Нигерия (1961 год), Заир (1962 год), Сьерра Леоне (1962 год), Кипр (1963 год), Руанда (1964 год), Тринидад и Тобаго (1966 год), Мальта (1968 год) и Маврикий (1969 год). См. United Nations, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions: List of signatures, ratifications, accessions etc. as of 31 December 1971* (United Nations publications, Sales No. E.72.V.7), pp. 318—319.

<sup>58</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1, p. 15.

стует с декларацией, в которой оно признает, что оно продолжает быть связанным обязательствами, взятыми в отношении его территории государством-предшественником. В этой практике, которая начала осуществляться с помощью секретариата МОТ на первоначальном этапе существования этой организации, наблюдалось одно или два исключения<sup>59</sup>, но она стала настолько устойчивой, что сейчас считается немислимым, чтобы новое государство в будущем стало членом, не признавая, что оно связано конвенциями по вопросам труда, применявшимися в отношении его территории на дату получения независимости. Кроме того, хотя эти декларации делаются в связи с приемом в члены и, следовательно, спустя некоторое время после даты получения независимости, они считаются эквивалентом уведомлений о правопреемстве, и данные конвенции по вопросам труда рассматриваются как обязательные для нового государства с даты получения независимости.

9) Кроме того, некоторые многосторонние договоры могут быть приняты в рамках органа международной организации, но в других отношениях не отличаться от договора, принятого на дипломатической конференции. Примерами являются Конвенция 1953 года о политических правах женщин и Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины, которые были приняты в силу резолюции Генеральной Ассамблеи. Правда, эти конвенции открыты для любого члена Организации Объединенных Наций, но они открыты также для любого члена специализированного учреждения или участника Статута Международного Суда и любого государства, приглашенного Генеральной Ассамблеей, и членство в Организации имеет небольшое значение по отношению к конвенциям. Следовательно, а fortiori тот факт, что договор был принят в рамках организации, не мешает новому независимому государству стать стороной путем «правопреемства», а не «присоединения»<sup>60</sup>.

10) В свете вышесказанного можно даже задать вопрос о том, распространяются ли вообще правовые нормы о правопреемстве на учредительные акты международных организаций. Например, право участия нового независимого государства в действующих многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве не может обычно распространяться на учредительные акты международной организации, поскольку участие в этих актах обычно регулируется, как указывается в

предыдущих пунктах, правилами данной организации в отношении приема в члены. С другой стороны, существуют некоторые международные организации, как, например, некоторые союзы, которые, собственно говоря, не имеют конкретных правил для приема в члены. В этих организациях правовые нормы о правопреемстве в отношении договоров иногда применялись и могут применяться к участию нового независимого государства в их соответствующих учредительных актах. Кроме того, были случаи распада союза государств, когда вопрос об участии в организации отделившихся государств рассматривался с точки зрения права, касающегося правопреемства в отношении договоров. Помимо этого, правопреемство в отношении учредительного акта не обязательно связано с вопросами, касающимися членства. Например, правило «подвижности договорных границ» распространяется на договоры, учреждающие международную организацию. Другими словами, в то время как нормы о правопреемстве государств зачастую не применяются к учредительному акту международной организации, было бы неправильным сказать, что они вообще не распространяются на эту категорию договоров. В принципе соответствующие правила организации имеют основное значение, но они не исключают полностью применения общих норм о правопреемстве государств в отношении договоров в случаях, когда договор является учредительным актом международной организации.

11) Что касается «договоров, принятых в рамках международной организации», то, безусловно, существует возможность, что организации разработают собственные правила для решения вопросов о правопреемстве. Например, как уже упоминалось, МОТ разработал устойчивую практику, касающуюся принятия на себя членами — «преемниками» организации обязательств конвенций МОТ, ранее применявшихся в рамках соответствующей территории. Не занимая какой-либо позиции в отношении того, имеет ли эта конкретная практика статус обычая или внутреннего правила этой организации, Комиссия считает, что общая оговорка относительно соответствующих правил организаций является необходимой для учета такой практики в отношении договоров, принятых в рамках международной организации.

12) Следовательно, для обеих категорий договоров, рассматриваемых в статье, действует тот же основной принцип, то есть нормы о правопреемстве государств в отношении договоров распространяются на них «без ущерба» для соответствующих правил данной организации. Однако, принимая во внимание большое значение норм, касающихся приема в члены в связи с правопреемством государств в отношении учредительных актов, Комиссия сочла целесообразным особо упомянуть о нормах, касающихся приема в члены в случаях, затрагивающих учредительные акты. Следовательно, поскольку этот вопрос возникает только в связи с учредительными актами, Комиссия разделила статью на два подпункта и в первом подпункте конкретно указала как на «нор-

<sup>59</sup> Цейлон (1948 год), Вьетнам (1950 год) и Ливия (1952 год) предпочли заявить, что они вскоре рассмотрят вопрос об официальной ратификации конвенций. Индонезия (1950 год) сначала сделала аналогичную декларацию, но затем решила занять позицию, в соответствии с которой она рассматривала себя связанной по-прежнему ратификациями своего предшественника.

<sup>60</sup> Пять государств передали уведомления о правопреемстве Генеральному секретарю в отношении Конвенции о политических правах женщин и семь государств — в отношении Конвенции о гражданстве замужней женщины (см. *United Nations, Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 329, 330 and 335).

мы, касающиеся принятия в члены», так и на «соответствующие правила данной организации».

13) Что касается значения термина «правила» в статье 4, то вероятно, целесообразно напомнить о заявлении Председателя Редакционного комитета Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, согласно которому термин «правила» в параллельной статье Конвенции о праве международных договоров применяется как к писанным правилам, так и к неписанным обычаям Организации, но не к процедурам, которые не достигли стадии обязательных правовых норм<sup>61</sup>.

14) Включив в настоящую статью эти общие положения, касающиеся применения норм, предусмотренных проектом, к учредительным документам международных организаций и к договорам, принятым в рамках международных организаций, Комиссия не сделала специальных оговорок в этом отношении в последующих статьях.

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

Тот факт, что договор не остается в силе в отношении государства-преемника в результате применения настоящих статей, ни в коей мере не затрагивает обязанности государства выполнять любое записанное в договоре обязательство, которое имеет силу для него в соответствии с международным правом, независимо от договора.

*Комментарий*

Статья 5 составлена по образцу статьи 43 Венской конвенции о праве международных договоров, которая воспроизводит почти дословно статью 40 проекта статей Комиссии о праве договоров. Статья 43 является одним из общих положений части V Венской конвенции, касающейся недействительности, прекращения или приостановления действия договоров. В комментарии Комиссии к этой статье было дано следующее объяснение причины включения статьи:

«...Комиссия сочла, что, хотя этот вопрос можно рассматривать в качестве аксиомы, желательно подчеркнуть, что прекращение договора не будет освобождать участников от заключенных в договоре обязательств, которые также распространяются на них согласно любой другой норме международного права»<sup>62</sup>.

По этой же причине Комиссия сочла желательным включить общее положение в часть I настоящего проекта, уточняющее, что прекращение действия договора при правопреемстве госу-

<sup>61</sup> *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole* (United Nations publication, Sales No. E.68.V.7), p. 147, 28th meeting of the Committee of the Whole, para. 15.

<sup>62</sup> *Ibid.*, *Documents of the Conference* (United Nations Publication, Sales No. E.70.V.5), p. 57.

дарств в результате применения проекта никоим образом не освобождает государство-преемника от предусмотренных договором обязательств, которые являются также обязательствами, распространяющимися на него в соответствии с международным правом, независимо от договора.

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

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

*Комментарий*

1) При подготовке проекта статей по кодификации норм общего международного права Комиссия обычно предполагает, что эти статьи должны применяться в отношении происходящих фактов и установленных ситуаций, находящихся в соответствии с международным правом. Поэтому она, как правило, не оговаривает, что применение этих статей ограничено таким образом. Только в тех случаях, когда вопросы, не соответствующие международному праву, требуют конкретного режима или упоминания, она рассматривает факты или ситуации, не соответствующие международному праву. Так, в свой проект статей о праве договоров Комиссия включила, в частности, конкретные положения о договорах, заключенных путем принуждения, и о договорах, которые противоречат нормам *jus cogens*, а также некоторые оговорки в отношении особых субъектов ответственности государства, начала военных действий и случаев агрессии. Однако Комиссия — и Конференция по праву договоров — в остальных случаях предполагали, что положения Конвенции о праве международных договоров будут применяться в отношении происходящих фактов и установленных ситуаций, находящихся в соответствии с международным правом.

2) Некоторые члены Комиссии считали, что достаточно будет положиться на ту же самую общую презумпцию при подготовке проекта настоящих статей и что не обязательно указывать, что статьи будут применяться только в отношении следствий правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом. Однако другие члены Комиссии придерживались того мнения, что, в частности, в отношении передачи территории было бы желательно подчеркнуть, что только передача, осуществляемая в соответствии с международным правом, будет отвечать концепции «правопреемства государств» в контексте настоящих статей. Поскольку определение элемента соответствия международному праву путем ссылки на одну категорию правопреемства государств может привести к неправильному пониманию позиции в отношении этого элемента в других категориях правопреем-

ства государств, Комиссия решила включить в число общих статей положение, гарантирующее законность правопреемства государств, которое рассматривается в настоящих статьях. Соответствующим образом статья 6 предусматривает, что настоящие статьи относятся только к следствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом.

**Статья 7. Соглашения о передаче договорных обязательств или прав от государства-предшественника государству-преемнику**

1. Обязательства или права государства-предшественника в соответствии с договорами, действующими в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника по отношению к другим государствам — участникам таких договоров вследствие только того факта, что государство-предшественник и государство-преемник заключили соглашение, предусматривающее, что такие обязательства или права будут переданы государству-преемнику.

2. Несмотря на заключение такого соглашения, влияние последствий правопреемства на договоры, которые до правопреемства государств находились в силе в отношении данной территории, регулируется положениями настоящих статей.

*Комментарий*

1) Статья 7 касается правовых последствий соглашений, посредством которых при правопреемстве государств государство-предшественник и государство-преемник стремились обеспечить передачу государству-преемнику обязательств и прав государства-предшественника по договорам, которые ранее находились в силе в отношении данной территории. Эти соглашения, обычно именуемые «соглашениями о передаче», заключались очень часто, особенно, хотя и не исключительно, в случаях превращения зависимой территории в суверенное государство в послевоенном процессе деколонизации.

2) Некоторые новые независимые государства, не заключившие соглашений о передаче, не приняли официальных мер для выражения своей общей позиции относительно правопреемства в отношении договоров; таково, например, положение с государствами, которые образовались из бывших французских африканских территорий. Однако многие новые независимые государства сделали в разной форме односторонние декларации общего характера, в силу которых они заняли определенную позицию, отрицательную или положительную, по вопросу о передаче прав и обязательств договоров, заключенных государством-предшественником в отношении их территории. Эти декларации, хотя они и имеют сходство с соглашениями о передаче, представляют собой явно правовые акты иного рода и поэтому рассматриваются отдельно в статье 8 проекта. Настоящая статья касается лишь соглашений между

государством-предшественником и государством-преемником, имеющих целью предусмотреть передачу прав и обязательств, содержащихся в договорах.

3) Заключение «соглашений о передаче» объясняется, по-видимому, прежде всего тем, что Соединенное Королевство установило практику предложения соглашений о передаче своим заморским территориям в момент их превращения в независимые государства, а также тем фактом, что многие из этих территорий заключили подобные соглашения. Новая Зеландия также заключила соглашение о передаче прав и обязательств с Западным Самоа<sup>63</sup>, аналогичное соглашениям Соединенного Королевства с его заморскими территориями, и подобным же образом поступила Малайзия с Сингапуром при отделении последнего от Малайзии<sup>64</sup>. Аналогичные соглашения были заключены между Италией и Сомали<sup>65</sup> и между Нидерландами и Индонезией<sup>66</sup>. Что касается Франции, то она заключила соглашения о передаче прав и обязательств в полном объеме соответственно с Лаосом и Вьетнамом<sup>67</sup> и соглашение на более конкретных условиях с Марокко<sup>68</sup>, но соглашения о передаче прав и обязательств, видимо, не заключались обычно между Францией и ее бывшими африканскими территориями<sup>69</sup>. Условия этих соглашений отличаются в некоторой степени, в частности, в тех случаях, когда в соглашении рассматривается особая ситуация, как во франко-марокканском и итало-сомалийском соглашениях. Однако, за исключением указа 1947 года о независимости Индии<sup>70</sup>, предусматривающего особые положения в отношении Индии и Пакистана, эти соглашения имеют форму договоров; и за некоторым исключением

<sup>63</sup> Обмен письмами от 30 ноября 1962 года (см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 476, pp. 4 and 6).

<sup>64</sup> Соглашение между Малайзией и Сингапуром, касающееся отделения Сингапура от Малайзии в качестве независимого и суверенного государства, подписанное в Куала-Лумпуре 7 августа 1965 года. См. документ A/CN.4/263 [дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Singapore, Treaties.

<sup>65</sup> Договор о дружбе (с обменом нотами), заключенный между Италией и Сомали, Могадишо, 1 июля 1960 года. Подлинный текст на итальянском языке приводится в *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, pp. 440—442. Текст на английском языке, представленный правительством Соединенного Королевства, приводится в United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 169—170.

<sup>66</sup> Проект соглашения о переходных мерах, включенный в Соглашение Конференции за круглым столом между правительством Королевства Нидерландов и правительством Республики Индонезии от 27 декабря 1949 года (см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 69, p. 266).

<sup>67</sup> *Traité d'amitié d'association entre le Royaume du Laos et la République française* (22 October 1953), article 1, in United Nations *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 72 и Договор о независимости, подписанный 4 июня 1954 года между Вьетнамом и Французской Республикой, статья 2, *British and Foreign State Papers, 1954* (London, H. M. S. O., 1963), vol. 161, p. 649.

<sup>68</sup> *Convention diplomatique franco-marocaine* (20 May 1956), см. *Annuaire français de droit international, 1956* (Paris 1957), vol. II, p. 133.

<sup>69</sup> Одно подобное соглашение было, по-видимому, заключено между Францией и Берегом Слоновой Кости.

<sup>70</sup> *British and Foreign State Papers, 1947* (London, H. M. S. O. 1955), Part 1, vol. 147, pp. 158—176.

ем, в частности за исключением французских соглашений, они были зарегистрированы в качестве таковых в Секретариате Организации Объединенных Наций.

4) Соглашения о передаче представляют интерес по двум отдельным аспектам. Первым является степень, в которой они обеспечивают, если вообще обеспечивают, правопреемство в отношении договоров, заключенных государством-предшественником, или продолжение действия этих договоров; второй аспект заключается в том, что они могут отражать мнения государств относительно обычного права, регулирующего правопреемство государств в отношении договоров. Вторым аспектом рассматривается в комментарии к статье 11. Таким образом, настоящая статья относится только к правовым последствиям соглашения о передаче в качестве инструмента, имеющего целью установить положения, касающиеся договорных обязательств и прав нового независимого государства. Общая особенность соглашений о передаче заключается в том, что они предусматривают передачу от государства-предшественника государству-преемнику обязательств и прав государства-предшественника в отношении территории по договорам, заключенным государством-предшественником и относящимся к данной территории. Типичным примером соглашения о передаче является, например, соглашение, заключенное в 1957 году между Малайской Федерацией и Соединенным Королевством посредством обмена письмами<sup>71</sup>. Постановляющие положения этого соглашения, содержащиеся в письме Соединенного Королевства, являются следующими:

Имею честь сослаться на Акт о предоставлении независимости Малайской Федерации 1957 года, в соответствии с которым Малайя приобрела независимый статус в рамках Британского содружества наций, и указать, что, как это представляется правительству Соединенного Королевства, правительство Малайской Федерации согласно со следующими положениями:

i) Правительство Малайской Федерации принимает на себя с 31 августа 1957 года все обязательства и ответственность правительства Соединенного Королевства, которые вытекают из любого действующего международного документа, в той мере, в какой можно считать, что эти документы имеют применение к Малайской Федерации или в отношении ее.

ii) Права и выгоды, которыми пользовалось до сих пор правительство Соединенного Королевства вследствие применения любого такого международного документа к Малайской Федерации или в отношении ее предоставляются с 31 августа 1957 года правительству Малайской Федерации.

Я был бы Вам признателен за подтверждение того, что правительство Малайской Федерации согласно с вышеприведенными положениями и что настоящее письмо и Ваш ответ будут представлять собой соглашение между обоими правительствами<sup>72</sup>.

5) Вопрос о правовых последствиях подобного соглашения в отношениях между его участниками, а именно между бывшим сувереном и государством-преемником, не может быть отделен от вопроса о последствиях такого соглашения для третьих государств, поскольку третьи государст-

ва имеют права и обязательства по договорам, к которым относится соглашение о передаче. В соответствии с этим важно, по-видимому, рассмотреть вопрос о том, как общие нормы международного права, касающиеся договоров и третьих государств, а именно статьи 34—36 Венской конвенции о праве международных договоров, применяются к соглашениям о передаче, что, таким образом, предполагает выяснение намерений участников этих соглашений. Одного взгляда на типичное соглашение о передаче, подобно соглашению, приведенному в предыдущем пункте, достаточно для того, чтобы понять, что намерение участников данных соглашений заключается в определении положений, регулирующих между ними их собственные обязательства и права по соответствующим договорам, а не положений, регулирующих обязательства или права третьих государств по смыслу статей 35 и 36 Венской конвенции. Возможно, что на практике действительная полезность соглашения о передаче заключается в облегчении сохранения договорных связей между новой независимой территорией и другими государствами. Однако язык соглашений о передаче обычно не позволяет интерпретировать их как соглашения, являющиеся средством установления обязательств или прав в отношении третьих государств. В соответствии с содержащимися в них положениями они касаются лишь передачи договорных обязательств и прав государства-предшественника государству-преемнику.

6) Таким образом, соглашение о передаче следует рассматривать в соответствии с очевидным намерением его участников в качестве намеренной передачи государством-предшественником государству-преемнику обязательств и прав первого по договорам, применявшимся ранее к данной территории. Однако вопрос о том, меняет ли подобная намеренная передача *сама по себе* правовое положение любого заинтересованного государства, представляется чрезвычайно сомнительным. Венская конвенция о праве международных договоров не содержит каких-либо положений в отношении передачи как договорных прав, так и договорных обязательств. Причина этого заключается в том, что существующий в некоторых национальных правовых системах институт «передачи», в соответствии с которым при некоторых условиях права по контрактам могут быть переданы без согласия другой стороны контракта, не является институтом, признанным в международном праве. В международном праве существует вполне определенная норма в отношении того, что согласие одного из участников договора передать свои обязательства или права по договору не может связывать другого участника договора без его согласия. Следовательно, соглашение о передаче в принципе само по себе является неэффективным для передачи договорных обязательств или договорных прав государства-предшественника государству-преемнику. Оно является юридическим актом, который в качестве договора может иметь обязательную силу только между государством-предшественником и

<sup>71</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 279, p. 287.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 288.



государством-преемником и прямые правовые последствия которого распространяются обязательно только на эти государства.

7) Переходя к непосредственным правовым последствиям, которые соглашения о передаче могут иметь в отношениях между государством-предшественником и государством-преемником, и рассматривая в первую очередь передачу обязательств, можно считать очевидным, что начиная с даты получения независимости договорные обязательства государства-предшественника автоматически перестают его связывать в отношении территории, ставшей независимой. Это следует из принципа подвижности договорных границ, который применяется в отношении государства-предшественника в случае получения независимости в той же степени, что и в случае простой передачи территории другому существующему государству, рассматриваемом в статье 10, поскольку территория нового независимого государства перестала быть частью общей территории государства-предшественника. И наоборот, с момента правопреемства территория переходит в договорный режим нового независимого государства; и, поскольку соглашение о передаче прав и обязательств недостаточно само по себе для осуществления передачи договорных обязательств государства-предшественника государству-преемнику без согласия других государств-участников, это соглашение *само по себе* не устанавливает каких-либо договорных связей между государством-преемником и другими государствами — участниками договоров, заключенных государством-предшественником.

8) Что касается передачи прав, то совершенно ясно, что соглашения о передаче не могут иметь обязательной силы для других государств — участников договоров, заключенных государством-предшественником (которые являются «третьими государствами» по отношению к соглашению о передаче) и, таким образом, не могут сами по себе выполнять функции по передаче государству-преемнику каких-либо прав по отношению к другим государствам-участникам. Следовательно, независимо от того, насколько широкими могут являться положения соглашения о передаче, и независимо от того, каково может быть намерение государства-предшественника и государства-преемника, соглашение о передаче не может само по себе передавать государству-преемнику какие-либо договорные права государства-предшественника, которые не перешли бы к нему в любом случае независимо от этого соглашения.

9) Очевидно также, что в значительном большинстве случаев договоры, заключенные государством-предшественником, будут касаться как обязательств, так и прав в отношении данной территории. Таким образом, в большинстве случаев переход обязательств и переход прав к государству-преемнику по договору являются вопросами, которые не могут быть полностью отделены друг от друга.

10) Итак, следует сделать вывод о том, что соглашения о передаче прав и обязательств сами по себе существенно не изменяют для какого-либо заинтересованного государства (государства-преемника, государства-предшественника, других государств-участников) положения, в котором они находились бы без этого соглашения. Значение подобного соглашения прежде всего заключается в указании намерений нового независимого государства в отношении договоров государства-предшественника, а также в официальном и публичном заявлении о передаче ответственности по договорным отношениям данной территории. Это соответствует общим принципам права договоров и, по-видимому, подтверждается практикой государств. В то же время соглашения о передаче могут сыграть известную роль, способствуя непрерывности действия договорных отношений после получения независимости<sup>73</sup>.

11) Практика государств, по-видимому, подтверждает, что главное значение соглашений о передаче прав и обязательств заключается в простом выражении государством-преемником *готовности* сохранить в силе договоры, заключенные его предшественником. Представляется ясным, что соглашения о передаче при условии их действительности во всяком случае означают общее выражение готовности государства-преемника сохранить в силе договоры, заключенные государством-предшественником в отношении данной территории. Решающий вопрос заключается в том, означает ли соглашение о передаче еще что-либо другое, а именно *предложение* о сохранении в силе договоров, заключенных государством-предшественником, которое третье государство, являющееся участником одного из этих договоров, может принять и одним этим принятием обязать государство-преемника сохранить в силе эти договоры. В пункте 5) настоящего комментария отмечалось, что соглашение о передаче прав и обязательств не может в соответствии с его положениями рассматриваться в качестве документа, который должен служить средством установления прав третьих государств. Даже учитывая это положение, следует ли рассматривать соглашение о передаче в качестве заявления о согласии государства-преемника на сохранение в силе договоров, которое третье государство может посредством своего простого согласия, определенно выраженного или молчаливого, превратить в соглашение о сохранении в силе договоров, заключенных государством-предшественником? Или, в случае с многосторонними договорами, представляют ли собой заключение и регистрация соглашения о передаче прав и обязательств уведомление о правопреемстве, в соответствии с которым государство-преемник должно с этого момента рассматриваться другими государствами-участниками и депозитарием в качестве участника договора?

<sup>73</sup> По вопросу о значении соглашений о передаче прав и обязательств см. International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), chapter 9.

12) Собственная практика Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров, по-видимому, началась с придания соглашениям о передаче прав и обязательств главным образом автоматических последствий<sup>74</sup>, однако впоследствии они стали рассматриваться скорее как общее выражение намерения. В своей настоящей практике Генеральный секретарь, по-видимому, исходит из того мнения, что, несмотря на заключение соглашения о передаче, новое независимое государство не должно включаться в число участников многостороннего договора, пока не получено предварительное подтверждение того, что это соответствует его намерению. Так, например, в меморандуме Секретариата от 1962 года по вопросу о «правопреемстве государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь», объясняется, что, когда соглашение о передаче зарегистрировано или о нем стало известно Генеральному секретарю иным образом, новому государству направляется письмо, касающееся соглашения о передаче прав и обязательств, и далее в меморандуме говорится следующее:

Генеральный секретарь, основываясь на положениях упомянутого соглашения, считает, что правительство Вашей страны, начиная с [дата независимости], признает себя связанным всеми международными документами, применявшимися к [новому государству] [его предшественником] и в отношении которых Генеральный секретарь выступает в качестве депозитария. Генеральный секретарь был бы весьма признателен, если бы Вы подтвердили это мнение, с тем чтобы при выполнении своих функций депозитария он мог бы соответствующим образом уведомить все заинтересованные государства \*<sup>75</sup>.

Кроме того, при рассмотрении вопроса о том, считать ли новое государство участником для цели подсчета числа сторон, необходимого для введения конвенции в силу, в качестве соответствующего источника Генеральный секретарь использует именно конкретное уведомление нового государства о своем намерении в отношении этой конвенции, а не соглашение о передаче прав и обязательств.

13) Генеральный секретарь получает соглашение о передаче прав и обязательств не в качестве депозитария многосторонних договоров, а в соответствии со статьей 102 Устава в качестве регистратора и издателя договоров. Поэтому регистрация соглашения Организации Объединенных Наций о передаче прав и обязательств, даже после его опубликования в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций, не может приравниваться к уведомлению, направленному новым независимым государством Генеральному секретарю как депозитарию, в котором сообща-

<sup>74</sup> См. «Summary of the practice of the Secretary-General as Depositary of multilateral treaties» (ST/LEG/7), paras 108—134; и юридическое заключение для Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, приведенное в United Nations, *Juridical Yearbook, 1963* (United Nations, publication, Sales No. 65.V.3), pp. 181—182.

<sup>75</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 133.

ется о его намерении стать самостоятельным участником конкретного многостороннего договора. Для окончательного определения позиции нового независимого государства как участника договора, действующего от своего собственного имени, необходимо дополнительное проявление воли со стороны нового независимого государства в отношении конкретного договора.

14) Практика других депозитариев многосторонних договоров также, видимо, не подтверждает мнения о том, что соглашение о передаче прав и обязательств как таковое определяет осуществление или завершение правопреемства в отношении многостороннего договора без какого-либо конкретного уведомления о намерении данного государства в отношении данного договора. В отдельных случаях соглашения о передаче прав и обязательств, по-видимому, в той или иной степени учитываются как фактор установления участия государства в многостороннем договоре. Так, например, в отношении правительства Нидерландов правительство Швейцарии рассматривало соглашение между Нидерландами и Индонезией о передаче прав и обязательств как достаточную основу, для того чтобы считать Индонезию самостоятельным участником Бернской конвенции об охране авторских прав на литературные и художественные произведения<sup>76</sup>. Однако в своей общей практике депозитария этой и других конвенций, в том числе Женевских конвенций о гуманном обращении, правительство Швейцарии, по-видимому, не рассматривало соглашение о передаче прав и обязательств как достаточную основу для того, чтобы считать государство-преемника участником Конвенции, а принимало к сведению лишь заявление или уведомление данного государства<sup>77</sup>. В другой связи Индонезия также дала ясно понять, что она не толкует свое соглашение о передаче прав и обязательств как связывающее ее в отношении конкретных договоров. Кроме того, из практики Соединенных Штатов, изложенной в документе «Материалы о правопреемстве государств»<sup>78</sup>, следует, что Соединенные Штаты также принимают во внимание лишь декларацию или уведомление государства-преемника, а не факт заключения им договора о передаче прав и обязательств при определении того, следует ли рассматривать данное государство участником многостороннего договора, депозитарием которого являются Соединенные Штаты.

15) Практика отдельных государств, являющихся государствами-«преемниками» или заинтересованными «третьими» государствами, может быть менее четко определенной, но она также, по-видимому, подтверждает ограниченное значение соглашений о передаче прав и обязательств. Соединенное Королевство в отдельных случаях

<sup>76</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 26—29.

<sup>77</sup> Там же, стр. 16 и далее англ. текста, пункты 35—85, и стр. 39 англ. текста и далее, пункты 158—224.

<sup>78</sup> *Op. cit.*, pp. 224—228.



высказывало мнение, что соглашение о передаче прав и обязательств может быть достаточным, для того чтобы считать государство-преемник участником договоров, которые Соединенное Королевство ранее применяло к данной территории. Так, например, в 1961 году Соединенное Королевство уведомило Федерацию Нигерии о том, что ее соглашение о передаче прав и обязательств будет достаточным для признания Нигерии в качестве самостоятельного участника Варшавской конвенции 1929 года<sup>79</sup>, и Нигерия в этом случае в конечном счете, по-видимому, согласилась с этим мнением. С другой стороны, Нигерия отказалась рассматривать свое соглашение о передаче прав и обязательств как обязывающее ее принять на себя обязательства Соединенного Королевства по некоторым договорам о выдаче преступников<sup>80</sup>. Во всяком случае, ранее Соединенное Королевство, по-видимому, информировало правительство Бирмы иначе в отношении той же Варшавской конвенции<sup>81</sup>. Кроме того, рассматривая этот вопрос в качестве «третьего государства», Соединенное Королевство отказывается считать, что соглашение о передаче прав и обязательств влечет за собой автоматические последствия. Так, например, когда Лаос сообщил Соединенному Королевству о том, что он рассматривает англо-французскую Конвенцию 1922 года о гражданской процедуре как продолжающую действовать в отношениях между Лаосом и Соединенным Королевством в силу соглашения о передаче прав и обязательств, Соединенное Королевство заявило о своей готовности согласиться с этим, однако добавило, что Соединенное Королевство:

...хотело бы отметить, что Конвенция продолжает действовать не в силу франко-лаосского договора о дружбе 1953 года, а ввиду того, что правительство Ее Величества и правительство Лаоса согласились о том, что англо-французская Конвенция 1922 года о гражданской процедуре должна оставаться в силе между Соединенным Королевством и Лаосом<sup>82</sup>.

Правительство Лаоса, по-видимому, молчаливо согласилось с этим мнением. Аналогичным образом, в случае храма Преа Вихер Вихер<sup>83</sup>, Таиланд в ходе рассмотрения его предварительных возражений в Международном Суде занял позицию, в соответствии с которой соглашения о передаче прав и обязательств в отношении «третьих государств» представляют собой *res inter alios*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 193—194.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 180—181.

<sup>82</sup> Еще более определенным является комментарий Соединенного Королевства относительно этого случая (*ibid.*, pp. 188—189). См. также мнение Соединенного Королевства, высказанное Пакистану, о том, что указ о независимости Индии (Международные соглашения) 1947 года должен иметь силу лишь в отношениях между Индией и Пакистаном и не может регулировать отношения между Пакистаном и Таиландом (Сиамом) (*ibid.*, pp. 190—191).

<sup>83</sup> См. *I. C. J. Pleading, Temple of Preah Vihear*, vol. II, p. 33. Сам суд не высказался по вопросу о правопреемстве, поскольку он считал, что в его юрисдикцию входило рассмотрение этого дела на других основаниях.

*acta* и ни в коем случае не являются для них обязательными.

16) Соединенные Штаты рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как «признание в общих выражениях непрерывности действия соглашений», подтверждающие его соответствующее включение в серию «Действующих договоров»<sup>84</sup>. Однако Соединенные Штаты, по-видимому, не рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как окончательно определяющее позицию нового независимого государства в отношении конкретных договоров, а свое включение конкретного договора против названия нового государства в серию «Действующие договоры» они рассматривают не более как указание на презумпцию или возможность непрерывности действия договора в отношении этого государства. По-видимому, практика Соединенных Штатов скорее всего сводится к стремлению уточнить намерения нового независимого государства и к достижению с ним взаимопонимания в отношении продолжения действия конкретных договоров<sup>85</sup>.

17) Многие новые независимые государства, которые заключили соглашения о передаче прав и обязательств, признавали себя связанными по крайней мере некоторыми многосторонними конвенциями, депозитарием которых является Генеральный секретарь и которые ранее применялись в отношении их территории. С другой стороны, некоторые из этих государств не делали этого<sup>86</sup>. В отношении других общих многосторонних договоров государства в целом занимают, по-видимому, такую же позицию<sup>87</sup>. В случае двусторонних договоров новые независимые государства, по-видимому, не рассматривают соглашение о передаче прав и обязательств как обязывающее их перед третьими государствами признавать непрерывность действия каждого договора, а оставляют за собой право сообщать о своем намерении в отношении каждого конкретного договора. Так, например, правительство Индонезии весьма четко заняло эту позицию в ноте от 18 октября 1963 года, адресованной посольству Федеративной

<sup>84</sup> United States, Department of State, *Treaties in Force—A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office). Практика Соединенных Штатов описана помощником юрисконсульта государственного департамента в письме на имя главного редактора журнала *American Journal of International Law* (напечатано в *International Law Association, The Effect... op. cit.*, pp. 382—386).

<sup>85</sup> См. Обмен нотами между Соединенными Штатами и Ганой, Тринидадом и Тобаго и Ямайкой в документе United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 211—213 and 220—223.

<sup>86</sup> Например, Индонезия и Сомали (см. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 110 и 111 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 21 и 31—33; и там же, стр. 119 англ. текста, пункт 106).

<sup>87</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2. Случай международных конвенций о труде является особым ввиду того, что в соответствии с практикой МОТ новые государства должны признавать продолжение действия конвенции о труде при вступлении в Организацию.

Республики Германии<sup>88</sup>. Ни эта нота, ни предыдущая нота, адресованная в январе 1961 года правительством Индонезии Соединенному Королевству и составленная в аналогичных выражениях<sup>89</sup>, по-видимому, не встретила каких-либо возражений со стороны другого государства. Хотя Гана ссылаясь на свое соглашение о передаче прав и обязательств как на свидетельство ее желания сохранить в силе после получения независимости некоторые договоры, заключенные между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами, в своей переписке с Соединенными Штатами она сохранила за собой определенную свободу ведения переговоров в отношении продолжения действия конкретного положения или положений существующих договоров<sup>90</sup>. В переписке с Соединенным Королевством относительно договоров о выдаче преступников, равно как в переписке с Соединенными Штатами<sup>91</sup>, Нигерия также, по-видимому, считала, что она обладает широкой свободой действий в отношении продолжения применения этой категории договоров<sup>92</sup>. Даже в том случае, когда государство-преемник в соответствии со своим соглашением о передаче прав и обязательств в общем склонно признать непрерывность действия договоров своего предшественника, оно зачастую считает необходимым или желательным заключить соглашение с третьим государством, предусматривающее, в частности, непрерывность действия конкретного договора<sup>93</sup>.

18) Поэтому практика государств не подтверждает вывода о том, что соглашение о передаче прав и обязательств следует рассматривать как создающее само по себе юридическую связь между государством-преемником и третьими государствами-участниками в отношении договоров, применявшихся к территории государства-преемника до получения им независимости. Некоторые государства-преемники и некоторые третьи государства — участники одного из этих договоров, несомненно, стремились рассматривать соглашение о передаче прав и обязательств как

создающее определенную презумпцию непрерывности действия некоторых видов договоров. Однако, как общее правило, ни государства-преемники, ни третьи государства, ни депозитарии не считали, что соглашения о передаче прав и обязательств влекут за собой автоматические последствия. В соответствии с этим практика государства, а также соответствующие принципы права договоров, по-видимому, свидетельствуют о том, что соглашения о передаче прав и обязательств, какими бы важными они ни были как общее выражение позиции государства-преемника в отношении договоров своих предшественников, должны рассматриваться как *res inter alios acta* для целей их отношений с третьими государствами<sup>94</sup>.

19) В свете вышесказанного пункт 1 настоящей статьи устанавливает, что обязательства и права государства-предшественника по договорам, действующим в отношении данной территории на дату правопреемства государства, не становятся обязательствами и правами государства-преемника по отношению к другим государствам-участникам вследствие только того факта, что государство-предшественник и государство-преемник заключили соглашение о передаче прав и обязательств. С тем чтобы устранить возможное сомнение по этому вопросу, в этом пункте излагается норма, вытекающая из общих принципов и практики государств, о том, что соглашение о передаче прав и обязательств само по себе не создает какой-либо юридической связи между государством-преемником и другими государствами-участниками.

20) В пункте 2 этой статьи предусматривается, что, если даже соглашение о передаче прав и обязательств было заключено, «последствия правопреемства государств» для договоров, которые на дату правопреемства действовали в отношении данной территории, регулируются положениями настоящих статей. Это не отрицает того, что соглашение о передаче прав и обязательств может служить в качестве общего выражения политики государства-преемника в отношении непрерывности действия договоров его предшественника и не отрицает его значения для обеспечения непрерывности действия договора. В этом пункте имеется в виду, что, несмотря на заключение соглашения о передаче прав и обязательств, последствия правопреемства государств регулируются нормами общего международного права о правопреемстве государств в отношении договоров, кодифицированного в настоящих статьях. В пункте подчеркивается, что соглашение о передаче прав и обязательств не может *само по себе* передать государству-преемнику каких-либо договорных прав или обязательств по отношению к другим государствам-участникам, если эти права и обязательства ни в коем случае не могут

<sup>88</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 37. По делу о Вестерлинге Индонезия ссылаясь на Англо-Нидерландский договор 1898 года о выдаче преступников, а правительство Соединенного Королевства информировало Суд о том, что оно признает преемство Индонезией прав и обязательств Нидерландов в соответствии с договором (*ibid.*, pp. 196—197).

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 211—213.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp. 193—194.

<sup>92</sup> См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 630 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex E].

<sup>93</sup> Например, соглашения между Индией и Бельгией (см. Belgium, *Moniteur belge*, Brussels, 26 February 1955, Year 1955, No. 57, p. 967); Пакистаном и Бельгией (United Nations, *Treaty Series* vol. 133, pp. 200—202); Пакистаном и Швейцарией (Switzerland, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse* (Bern), 15 December 1955, Year 1955, No. 50, p. 1168); Пакистаном и Аргентиной [United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 6—7]; Соединенными Штатами и Тринидадом и Тобаго и Соединенными Штатами и Ямайкой (*ibid.*, pp. 220—224).

<sup>94</sup> Другое соображение, которое следует учитывать, состоит в трудности определения в отдельных случаях договоров, охватываемых соглашением о передаче прав и обязательств.

перейти к нему в соответствии с общим международным правом.

21) И наконец, по вопросу о подлинной действительности как договоров «соглашений о передаче прав и обязательств» некоторые члены Комиссии считали, что этот вопрос следует рассматривать с точки зрения «принуждения», и в частности политического или экономического принуждения. Они считали, что соглашения о передаче прав и обязательств могут быть ценой, уплачиваемой бывшему суверену за свободу и что в этих случаях действительность соглашения о передаче прав и обязательств может быть оспорена. Другие члены Комиссии отмечали, что, хотя предыдущие соглашения о передаче прав и обязательств можно в некоторой степени рассматривать как часть цены за независимость, последующие соглашения, по-видимому, заключались скорее с целью избежать опасности общего отсутствия договорных отношений у новых независимых государств и в то же время зафиксировать отказ бывшего суверена от какой-либо будущей ответственности по его договорам в отношении соответствующей территории. Учитывая тот факт, что вопрос о действительности соглашения о передаче прав и обязательств, несомненно, относится к общему праву договоров, которое было недавно кодифицировано в Венской конвенции о праве международных договоров Комиссия пришла к выводу, что нет необходимости включать в настоящие статьи какое-либо специальное положение по этому вопросу. Она считала, что действительность соглашения о передаче прав и обязательств в каждом конкретном случае должна определяться соответствующими нормами общего права договоров, изложенными в Венской конвенции, в частности в статьях 42—53.

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

1. Обязательства или права государства-предшественника по договорам, сохраняющим юридическую силу в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров только потому, что государство-преемник сделало одностороннее заявление, в котором предусматривается сохранение юридической силы договоров в отношении территории данного государства.

2. В этом случае воздействие правопреемства государств на договоры, которые были в силе в отношении данной территории на дату правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

#### *Комментарий*

1) Как указывается в пункте 2 комментария к статье 7, ряд новых независимых государств выступили с односторонними заявлениями общего характера, в которых они изложили определен-

ную позицию в отношении договоров, применяемых к их соответствующим территориям до даты правопреемства государств. Настоящая статья касается правового последствия этих односторонних заявлений в отношениях между государствами, сделавшим такое заявление, и другими государствами — участниками данных договоров.

2) В марте 1961 года правительство Соединенного Королевства предложило правительству Танганьики по достижении независимости заключить соглашение о передаче прав и обязательств путем обмена письмами, как это было сделано другими британскими территориями, когда они становились независимыми государствами. Танганьика ответила, что в соответствии с полученной ею консультацией следствие такого соглашения может заключаться в том, что: а) оно позволит третьим государствам потребовать от Танганьики выполнения договорных обязательств, от которых она была бы в противном случае освобождена, обретя статус государства, но б) оно само по себе будет недостаточным для того, чтобы дать Танганьике право потребовать от третьих государств выполнять по отношению к Танганьике договоры, которые они заключили с Соединенным Королевством. В связи с этим она не заключила соглашения о передаче прав и обязательств, а вместо этого направила в декабре 1961 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций письмо, в котором заявила следующее:

Правительство Танганьики учитывает желательность поддержания в наиболее полном объеме, совместимом с возникновением полностью независимого государства Танганьики, юридической преемственности между Танганьикой и несколькими государствами, с которыми в результате действий Соединенного Королевства территория Танганьика находилась в договорных отношениях до достижения ею независимости. В связи с этим правительство Танганьики пользуется настоящей возможностью для того, чтобы сделать следующее заявление:

Что касается двусторонних договоров, заключенных надлежащим образом Соединенным Королевством от имени территории Танганьики или надлежащим образом применяемом или распространяемом первым на территорию последней, правительство Танганьики готово продолжать применять в рамках своей территории на основе взаимности положения всех таких договоров на период двух лет с даты достижения независимости (то есть до 8 декабря 1963 года), если они не будут отменены или изменены ранее этого срока по взаимному согласию. По истечении этого периода правительство Танганьики будет считать прекратившими свое существование те из этих договоров, которые в результате применения норм обычного и международного права не могут рассматриваться как продолжающие действовать.

Правительство Танганьики искренне надеется, что в течение вышеуказанного двухлетнего периода обычный процесс дипломатических переговоров позволит ему достичь удовлетворительной договоренности с заинтересованными государствами о возможности продолжения действия или изменения таких договоров.

Правительство Танганьики сознает, что вышеуказанное заявление, применяемое к двусторонним договорам, не может быть равным образом применено к многосторонним договорам. Поэтому в отношении этих договоров правительство Танганьики намерено рассмотреть каждый из них отдельно и указать депозитарию в каждом случае те меры, которые оно желает предпринять по отношению к каждому

такому договору — подтвердить прекращение, либо подтвердить правопреемство или присоединение. Во время такого промежуточного периода пересмотра любая сторона многостороннего договора, который до достижения независимости применялся к Танганьике или распространялся на нее, может на основе взаимности руководствоваться положениями такого договора в отношении Танганьики<sup>95</sup>.

По прямой просьбе Танганьики Генеральный секретарь разослал текст ее заявления всем членам Организации Объединенных Наций.

Соединенное Королевство, в свою очередь, направило Генеральному секретарю письмо с просьбой разослать всем членам Организации Объединенных Наций заявление, сформулированное следующим образом:

Имею честь [...] сослаться на ноту от 9 декабря 1961 года, адресованную Вашему Превосходительству тогдашним премьер-министром Танганьики, в которой излагается позиция его правительства в отношении международных договоров, заключенных Соединенным Королевством, положения которых применялись к Танганьике до получения ею независимости. Правительство Ее Величества в Соединенном Королевстве настоящим заявляет, что по получении Танганьикой независимости 9 декабря 1961 года оно отказывается от обязательств или прав, которые оно имело в прошлом как власть, ответственная за управление Танганьикой, в результате применения таких международных договоров к Танганьике<sup>96</sup>.

Другими словами, по просьбе Соединенного Королевства всем членам Организации Объединенных Наций был разослан официальный отказ, в том, что касается территории Танганьики, от любых обязательств или прав Соединенного Королевства согласно договорам, которые оно применяло к этой территории до достижения ею независимости.

3) Прецедент, созданный Танганьикой<sup>97</sup>, нашел последователей у ряда других новых независимых государств, односторонние заявления которых, однако, имели различные формы<sup>98</sup>.

4) Ботсвана в 1966 году и Лесото в 1967 году выступили с заявлениями, аналогичными заявлению Танганьики<sup>99</sup>. В 1969 году Лесото просило Генерального секретаря разослать всем членам Организации Объединенных Наций другое заявление, продлевающее двухлетний период пересмотра двусторонних договоров, указанных в ее заявлении 1967 года, еще на два года. Одновременно оно указало, что пересмотр его позиции по отношению к многосторонним договорам все еще продолжится и что, согласно условиям предыдущего заявления, нет необходимости в официаль-

ном продлении периода. Новое заявление заканчивалось следующим предостережением:

Правительство Королевства Лесото хотело бы подчеркнуть, что в данном случае речь идет лишь о мерах переходного характера. Это ни в коей мере не означает, что настоящим заявлением Лесото либо присоединилось к какому-либо конкретному договору, либо указало на сохранение юридической силы какого-либо конкретного договора путем правопреемства<sup>100</sup>.

5) В 1968 году Науру также выступило с заявлением, которое, при некоторых незначительных различиях в формулировке, точно следует заявлению Танганьики. Но заявление Науру отличается в одном вопросе по существу, на который обращается внимание в связи с возможным интересом к общему вопросу существования норм обычного права относительно правопреемства в вопросах договоров по отношению к двусторонним договорам. В заявлении Танганьики предусматривается, что по истечении предварительного периода пересмотра Танганьика будет считать прекратившими свое существование те из этих договоров, которые «в результате применения норм обычного международного права не могут рассматриваться как продолжающие действовать»<sup>\*101</sup>. В декларации Науру, с другой стороны, предусматривается, что Науру будет рассматривать «каждый такой договор как утративший силу, если оно ранее не договорилось с другой договаривающейся стороной продолжать считать этот договор остающимся в силе»<sup>\*102</sup> без какой-либо ссылки на обычное право». Кроме того, Науру просило разослать заявление членам специализированных учреждений, а также государствам — членам Организации Объединенных Наций<sup>103</sup>.

6) Уганда в ноте Генеральному секретарю от 12 февраля 1963 года<sup>104</sup> сделала заявление, применив единую процедуру предварительного применения как к двусторонним, так и многосторонним договорам. В заявлении указывалось, что в отношении всех договоров, заключенных должным образом Соединенным Королевством от имени протектората Уганды или распространяемых надлежащим образом на нее до 9 октября 1962 года (дата достижения независимости), Уганда будет продолжать применять их на основе взаимности до конца 1963 года, если они не будут прекращены или изменены на основе соглашения с другими заинтересованными сторонами. В заявлении далее говорилось о том, что в конце это-

<sup>100</sup> Там же, Договоры, Лесото.

<sup>101</sup> См. пункт 2, выше.

<sup>102</sup> United States of America, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972*, Dept. of State publication No. 8628 (Washington D. C., U. S. Government Printing Office), p. 169.

<sup>103</sup> Полный текст заявления в сообщении от 28 мая 1968 года, препровожденного Генеральным секретарем 2 июля 1968 года (LE 222 NAURU).

<sup>104</sup> См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 179—180. См. также пояснительное заявление правительства Уганды в Sessional Paper No. 2 of 1963 in International Law Association, *The Effect... (op. cit.)*, p. 386.

<sup>95</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 177—178.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>97</sup> Последующее заявление, сделанное Объединенной Республикой Танзанией, о союзе Танганьики и Занзибара см. пункт 10 настоящего комментария.

<sup>98</sup> Заявление Тонга см. в документе A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом, к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Тонга.

<sup>99</sup> Там же, Договоры, Ботсвана и Лесото.

го периода или любого последующего продления его на основе аналогичного уведомления Уганда будет рассматривать договоры как прекратившие действие, за исключением таких, которые «должны путем применения норм обычного права рассматриваться как продолжающие действовать». В заявлении также выражалась надежда Уганды на то, что до конца установленного периода обычный процесс дипломатических переговоров позволит ей достичь удовлетворительной договоренности с соответствующими государствами о возможности продолжения действия или изменения договоров; а в случае многосторонних договоров она заявила о своем намерении в течение этого же периода уведомить депозитария о мерах, которые она желает принять в отношении каждого такого договора. Как и Танганьика, Уганда ясно заявила о том, что в течение периода пересмотра другие договаривающиеся стороны могут на основе взаимности руководствоваться положениями этих договоров в отношении Уганды<sup>105</sup>.

Впоследствии Кения<sup>106</sup> и Малави<sup>107</sup> просили Генерального секретаря уведомить членов Организации Объединенных Наций о заявлениях, сделанных ими в той форме, что и Уганда. В заявлении Кении содержался дополнительный пункт, который представляет некоторый интерес в связи с так называемыми диспозитивными договорами и который гласит:

Ничто в настоящем заявлении не наносит ущерба или не может рассматриваться как наносящее ущерб существующим территориальным притязаниям государства Кения в отношении третьих сторон и правам диспозитивного характера, первоначально предоставленным государству Кения в соответствии с некоторыми международными договорами или административными положениями, представляющими собой соглашения.

7) В сентябре 1965 года Замбия направила Генеральному секретарю заявление, составленное в несколько иных выражениях:

Имею честь сообщить Вам, что правительство Замбии, сознавая желательность поддержания существующих правовых взаимоотношений и сознавая свою обязанность в соответствии с нормами международного права выполнять свои договорные обязательства, признает, что многие договорные права и обязательства правительства Соединенного Королевства в отношении Северной Родезии были унаследованы Замбией после получения независимости в силу обычного международного права.

Однако, поскольку вполне вероятно, что в силу обычного международного права действие некоторых договоров может прекратиться в момент получения независимости Замбией, представляется важным подвергнуть каждый договор правовому изучению. Предполагается, после того как

<sup>105</sup> В заявлении Уганды делается ссылка лишь на многосторонние договоры, но, безусловно, намерение Уганды заключается в том, что в любых договорах договаривающиеся стороны должны иметь возможность на основе взаимности руководствоваться положениями этих договоров в отношении Уганды в течение периода пересмотра.

<sup>106</sup> Текст заявления Кении см. в документе A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States (op. cit.)*], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Кения.

<sup>107</sup> Текст заявления Малави см. также Договоры, Малави.

такое изучение будет завершено, указать, какой из договоров, действие которых может прекратиться в силу обычного международного права (если таковые имеются), правительство Замбии пожелает рассматривать как утративший силу.

Вопрос о правопреемстве Замбии в отношении договоров усложняется в силу возникновения правовых проблем, связанных с наделением бывшей Федерации Родезии и Ньясаленда полномочиями поддерживать внешние отношения. До тех пор, пока эти проблемы не будут решены, будет не ясно, в какой степени Замбия будет затронута договорами, заключенными бывшей Федерацией.

Желательно предполагать, что каждый договор был на законном основании унаследован Замбией и что необходимо исходить именно из этого предположения, до тех пор пока не будет принято решение о том, что такой договор следует рассматривать как утративший силу. В случае, если правительство Замбии будет считать, что оно на законном основании унаследовало какой-либо договор, и если оно пожелает прекратить действие такого договора, то оно в должное время известит о прекращении его действия.

Правительство Замбии хотело бы, чтобы настоящее письмо было распространено среди всех государств — членов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они руководствовались уведомлением о позиции этого правительства<sup>108</sup>.

Впоследствии заявления в аналогичной форме были сделаны Гайаной, Барбадосом и Маврикием<sup>109</sup>. В заявлениях Барбадоса и Маврикия не содержалось ничего, что было бы равносильно пункту 3 заявления Замбии. С другой стороны, в заявлении Гайаны содержался пункт, аналогичный пункту 3, с изложением особых обстоятельств Гайаны, который гласит:

Учитывая то, каким образом Британская Гвиана была приобретена Британской короной, и ее историю, предшествующую этой дате, необходимо будет рассмотреть вопрос о том, какой из договоров, заключенных до 1804 года, если таковые имеются, останется в силе в соответствии с обычным международным правом.

8) Во всех вышеуказанных случаях Соединенное Королевство просило Генерального секретаря разослать государствам — членам Организации Объединенных Наций официальный отказ от каких-либо остающихся в силе обязательств или прав Соединенного Королевства<sup>110</sup>, составленный в тех же выражениях, что и в случае с Танганьикой<sup>111</sup>.

9) В 1968 году Свазиленд сформулировал свое заявление четко и полно:

Имею честь [...] заявить от имени правительства Королевства Свазиленда о том, что на двухлетний период начиная с 6 сентября 1968 года правительство Королевства Свазиленд соглашается принять на себя все права и обязательства по договорам, заключенным до получения

<sup>108</sup> Там же, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Замбия.

<sup>109</sup> Там же, Договоры, Гайана, Барбадос и Маврикий.

<sup>110</sup> См. United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 178 and 180, и документ A/CN.4/263 (Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States*), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Кения, Малави, Замбия, Гайана, Ботсвана, Лесото, Барбадос, Маврикий.

<sup>111</sup> См. пункт 2, выше.

Свазилеedom независимости английским правительством от имени Королевства Свазиленд; за этот период будут рассмотрены договоры и международные соглашения, из которых вытекают такие права и обязанности, с тем чтобы по истечении этого периода определить, какие из этих прав и обязательств будут приняты, какие прекращены и какие из них будут приняты с оговорками в отношении конкретных вопросов <sup>112</sup>.

Заявление было направлено Генеральному секретарю с просьбой разослать его всем государствам — членам Организации Объединенных Наций и членам специализированных учреждений.

10) В 1964 году Республика Танганьика и Народная Республика Занзибар объединились в единое суверенное государство, которое впоследствии стало называться Объединенной Республикой Танзанией. Когда произошло объединение, Объединенная Республика направила Генеральному секретарю ноту, в которой она информировала его об этом событии и указала далее:

Генерального секретаря просят отметить, что Объединенная Республика Танганьика и Занзибар заявляют, что в настоящее время они являются единым членом Организации Объединенных Наций, связанным обязательствами Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьикой или Народной Республикой Занзибар и другими государствами или международными организациями остаются в силе в той степени, в какой их претворение в жизнь соответствует конституционной позиции, обусловленной Соглашением о союзе, в региональных рамках, определенных при их заключении и в соответствии с принципами международного права <sup>113</sup>.

Нота заканчивалась просьбой к Генеральному секретарю сообщить о ее содержании всем государствам — членам Организации Объединенных Наций, всем основным и вспомогательным органам Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям. Нота не оставляла в силе и никоим образом не ссылалась на предыдущее заявление, сделанное Танганьикой в 1961 году <sup>114</sup>. Но равным образом она не аннулировала предыдущее заявление, которое, видимо, должно было продолжать иметь юридические последствия в соответствии с его положениями для договоров, которые были раньше в силе в отношении территории Танганьики.

11) Два государства, которые прежде зависели от Бельгии, также сделали заявления, которые они разослали государствам — членам Организации Объединенных Наций. Заявление Руанды, сделанное в июле 1962 года, было сформулировано в очень общих выражениях:

Руандийская Республика обязуется выполнять международные договоры и соглашения, заключенные с Бельгией и

применяемые к Руанде, которые Руандийская Республика не денонсирует или которые не вызывают каких-либо замечаний с ее стороны.

Правительство Республики примет решение о том, какие из этих международных договоров и соглашений должны, по его мнению, применяться к независимой Руанде, и при этом оно будет основываться на международной практике.

Эти договоры и соглашения были и будут продолжать оставаться предметом подробного и непрерывного исследования <sup>115</sup>.

12) С другой стороны, Бурунди в ноте от июня 1964 года, сформулировало значительно более подробное заявление, которое было составлено в известной степени аналогично заявлению Танганьики. В нем говорилось:

Министерство иностранных дел и внешней торговли Королевства Бурунди свидетельствует свое уважение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций У Тану и имеет честь довести до его сведения следующее заявление с изложением позиции правительства Бурунди по отношению к международным соглашениям, заключенным Бельгией и распространенным на Королевство Бурунди до достижения им независимости.

1. Правительство Королевства Бурунди готово присоединиться к *двусторонним соглашениям* при следующих оговорках:

1) данные соглашения должны оставаться в силе в течение четырех лет с 1 июля 1962 года — даты достижения независимости Бурунди, то есть до 1 июля 1966 года;

2) данные соглашения должны применяться на основе взаимности;

3) данные соглашения должны возобновляться по договоренности между сторонами;

4) данные соглашения должны применяться эффективно;

5) на данные соглашения должны распространяться общие условия права государств в отношении модификации и прекращения действия международных актов;

6) данные соглашения не должны противоречить букве и духу конституции Королевства Бурунди.

По истечении этого периода\* любое соглашение, которое не было возобновлено сторонами или прекратило свое действие согласно нормам обычного международного права, будет рассматриваться правительством Бурунди как утратившее силу.

Аналогичным образом, любое соглашение, которое не соответствует оговоркам, указанным выше, будет рассматриваться, как не имеющее юридической силы.

Что касается двусторонних соглашений, заключенных независимым Бурунди, то правительство намеревается представить такие соглашения Генеральному секретарю для регистрации после того, как будут соблюдены внутренние конституционные процедуры.

II. Правительство Бурунди готово присоединиться к *многосторонним соглашениям* со следующими оговорками:

1) вопросы, рассматриваемые в этих соглашениях, по-прежнему представляют интерес;

2) эти соглашения, согласно статье 60 конституции Королевства Бурунди, не вовлекают государство в какие-либо расходы или не связаны с индивидуальными обязательствами Бурунди. Согласно условиям конституции, такие соглашения не могут вступить в силу, если они не были одобрены парламентом.

\* Продленный еще на два года нотой от декабря 1966 года.

<sup>115</sup> См. United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), p. 146. Это заявление было передано Генеральному секретарю правительством Бельгии в 1962 году.

<sup>112</sup> См. документ A/CN.4/263 [Дополнение, подготовленное Секретариатом к *Materials on Succession of States* (op. cit.)], Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Договоры, Свазиленд.

<sup>113</sup> См. International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), pp. 381—382; и United States, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1968), p. 200.

<sup>114</sup> См. пункт 2, выше.



Что касается многосторонних соглашений, которые не отвечают условиям, указанным выше, то правительство Бурунди намерено ясно высказать свое мнение в каждом отдельном случае. Это также распространяется на соглашения, заключенные недавно, положения которых применяются Бурунди на основе молчаливого согласия, автоматически. Правительство Бурунди может подтвердить их действительность или сформулировать оговорки или де-нонсировать соглашения. В каждом случае оно информирует депозитария, намерено ли оно выполнять его согласно своему собственному праву присоединения или посредством правопреемства.

Что касается многосторонних соглашений, открытых для подписания, то правительство в скором времени назначит полномочных представителей, обладающих необходимой властью для выполнения официальных актов подобного рода.

III. Однако в текущем периоде правительство введет в силу следующие *переходные положения*:

1) любая сторона регионального многостороннего договора или многостороннего договора универсального характера, который эффективно применялся на основе взаимности, может продолжать руководствоваться положениями этого договора в отношении правительства Бурунди до последующего уведомления;

2) переходный период закончится 1 июля 1966 года;

3) ни одно положение данного заявления не может быть истолковано как наносящее ущерб территориальной целостности, независимости или нейтралитету Королевства Бурунди.

Министерство просит Генерального секретаря издать это заявление в качестве документа Организации Объединенных Наций для рассылки государствам-членам и пользоваться этой возможностью, чтобы вновь выразить Генеральному секретарю свои заверения в высоком к нему уважении<sup>116</sup>.

Следует отметить, что в этом заявлении четко выражено положение о том, что в период пересмотра другие договаривающиеся стороны могут продолжать руководствоваться положениями этого договора в отношении Бурунди, видимо, относится только к многосторонним договорам.

13) Данные заявления не подпадают точно ни под одну из установленных договорных процедур. Они не направляются Генеральному секретарю как регистратору и издателю договоров согласно статье 102 Устава. В сообщениях в той форме, в которой они были направлены Генеральному секретарю, не содержалась просьба об их регистрации или сдаче в архив и записи согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи. В связи с этим декларации не были зарегистрированы или сданы в архив и документированы; они также не были каким-либо образом опубликованы в «Сборнике договоров» Организации Объединенных Наций. Равным образом заявления не направляются Генеральному секретарю как депозитарию многосторонних договоров. Значительное число многосторонних договоров, которые охватывают эти заявления, несомненно, могут являться договорами, депозитарием которых является Генераль-

ный секретарь. Но заявления охватывают также многочисленные двусторонние договоры, в отношении которых отсутствует депозитарий, а также многосторонние договоры, депозитарием которых не является Генеральный секретарь. Заявления, видимо, направляются Генеральному секретарю на более общей основе как международному органу, которому Организация Объединенных Наций конкретно поручила функции, касающиеся публикации актов, относящихся к договорам, или просто как соответствующему дипломатическому каналу для рассылки уведомлений о таких актах всем государствам—членам Организации Объединенных Наций и членам специализированных учреждений.

14) В отличие от соглашений о передаче прав и обязательств, заявления адресуются непосредственно другим заинтересованным государствам, то есть государствам—участникам договоров, действовавших в отношении нового независимого государства до получения независимости. В них в той или иной форме, видимо, содержится обязательство государства-заявителя продолжать на основе взаимности применение этих договоров после достижения независимости в предварительном порядке до определения его позиции по отношению к каждому отдельному договору. Таким образом, первой целью заявления, видимо, является создание в ином контексте договорного отношения, аналогичного тому, который подпадает под положение статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров относительно временного применения договора до его вступления в силу. Решение вопроса об окончательном участии нового независимого государства в договорах принимается индивидуально в отношении каждого отдельного договора в течение периода пересмотра, причем такая ситуация охватывается временным применением договора на основе взаимности.

15) Несмотря на некоторые отклонения в формулировке, положение заявлений, подобных заявлениям Танганьики, Уганды и Свазиленда, подтверждают сказанное в предыдущем пункте. Даже в заявлениях, подобных заявлению Замбии, которые носят более утвердительный характер в отношении правопреемства договоров государства-предшественника, четко признается, что в силу обычного права некоторые договоры могут прекратить действие на дату достижения независимости; в них не содержится указаний о том, что может служить для определения договоров, которые следует рассматривать как правопреемственные для государства-заявителя, либо договоров, которые следует рассматривать как вероятно утратившие силу согласно обычному праву; в них четко указывается, что совершенно необходимо, чтобы *каждый* договор был подвергнут правовому рассмотрению с целью определения, утратил он свою силу или нет.

16) Хотя заявления адресованы большому числу государств, среди которых в большинстве случаев можно найти другие государства—уча-

<sup>116</sup> См. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 617—619 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Annex A, VI).

стники договоров, применяемых к территории государства-заявителя до достижения им независимости, они являются *односторонними актами*, правовые последствия которых для других сторон договоров не могут зависеть только от воли государства-заявителя. Это может произойти лишь в том случае, если новое независимое государство можно рассматривать как обладающее согласно международному праву правом на временное применение договоров своего предшественника в течение некоторого периода после получения независимости. Но такое право, видимо, не имеет какой-либо основы в практике государств; действительно, во многих заявлениях четко предполагается, что другие стороны договоров свободны принимать и отвергать предложение государства-заявителя о применении в предварительном порядке договоров государства-предшественника. Аналогичным образом в самих договорах обычно не предусматривается возможность либо «временных сторон», либо «временного применения». Соответственно, правовое воздействие заявлений, видимо, заключается в том, что они создают основу для *вспомогательного* соглашения в упрощенной форме между новым независимым государством и отдельными сторонами договоров предшественника о временном применении договоров после достижения независимости. Соглашение может быть явно выраженным, но может также возникнуть из поведения любого отдельного государства — стороны любого договора, охватываемого заявлением, в частности из актов, показывающих, что оно рассматривает договор, как по-прежнему имеющий силу по отношению к территории.

17) Безусловно, ничто не мешает новому независимому государству сделать одностороннее заявление, в котором оно определено заявляет о том, что оно считает себя или желает, чтобы его считали, стороной всех или некоторых договоров своего предшественника, применявшихся к его территории до достижения независимости. Но даже в этом случае, поскольку заявление как таковое не будет обязательным для других государств, его правовое воздействие будет определяться лишь положениями настоящей статьи, касающихся уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров и оставления в силе договоров по соглашению. Другими словами, по отношению к третьим государствам сторонам договоров государства-предшественника правовое воздействие такого одностороннего заявления будет аналогично последствиям соглашения о передаче прав и обязательств.

18) В современной практике, описанной выше, основная роль односторонних заявлений государств-преемников заключалась в содействии временному применению договоров, прежде распространявшихся на данную территорию; эти заявления в большинстве случаев были сделаны новыми независимыми государствами. Тем не менее односторонние заявления подобного рода могут быть сформулированы в общих выражениях, не ограничивающих их временным приме-

нением, и они могут быть сделаны другими государствами-преемниками помимо новых независимых государств. В связи с этим Комиссия решила сформулировать в статье 8 норму, касающуюся правового воздействия односторонних заявлений, как одну из общих норм, и включить ее в число общих положений части I вместе со статьей, касающейся соглашений о передаче прав и обязательств (статья 7).

19) В то же время, поскольку основное значение временного применения договоров после правопреемства государств практически, видимо, относится к случаям новых независимых государств, Комиссия решила рассмотреть этот вопрос отдельно и включить положения, необходимые для этой цели, в специальный раздел (раздел 4) части III настоящего проекта статей.

20) Что касается настоящей статьи, то Комиссия решила сформулировать ее аналогично статье 7 (соглашения о передаче прав и обязательств), поскольку негативное правило, уточняющее отсутствие какого-либо прямого воздействия заявления государства-преемника на другие государства — стороны договоров государства-предшественника, применяется в обоих случаях, даже если правовые соображения, на которых основана эта норма, могут быть не совсем такими же в случае с заявлениями, как в случае с соглашениями о передаче прав и обязательств.

21) В связи с этим в *пункте 1* этой статьи говорится о том, что обязательства или права государства-предшественника по договорам, сохраняющим юридическую силу в отношении территории на дату правопреемства государств, не становятся обязательствами или правами государства-преемника или других государств — участников этих договоров *только* потому, что государство-преемник сделало одностороннее заявление, в котором предусматривается сохранение юридической силы договоров в отношении территории данного государства. В *пункте 2* предусматривается, что в этом случае «воздействие правопреемства государств» на договоры, которые были в силе в отношении данной территории на дату правопреемства государств, регулируются настоящими статьями.

### **Статья 9. Договоры, предусматривающие участие государства-преемника**

1. Когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник имеет выбор в отношении участия в данном договоре, то оно может уведомлять о своем правопреемстве в отношении данного договора в соответствии с положениями договора или, в случае отсутствия таковых, в соответствии с положениями настоящих статей.

2. Если договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник считается участником договора, то такое положение имеет силу, только если государство-



преемник совершенно определенно в письменной форме выражает свое согласие на это.

3. В случаях, подпадающих под действие пунктов 1 или 2, государство-преемник, которое заявляет о своем согласии быть участником договора, считается таковым с даты правопреемства, если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом.

#### Комментарий

1) Настоящая статья, как об этом свидетельствует ее название, касается случая участия государства-преемника в договоре в силу положения самого договора в отличие от случая, когда право участия вытекает из общего права правопреемства. Хотя положения подобного рода являются немногочисленными, существуют договоры, главным образом многосторонние, которые содержат положения, имеющие целью регулировать *заранее* применение договора в случае правопреемства государства. Эти положения могут касаться определенной категории государств или конкретного государства. Зачастую они включаются в договоры в том случае, когда процесс возникновения одного или более государств-преемников продвинулся достаточно далеко в момент переговоров о заключении первоначального договора, о внесении поправки или о пересмотре договора.

2) Так, например, в пункте 5 с статьи XXVI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1947 года (с поправками, внесенными протоколом 1955 года) говорится:

Если какая-либо из таможенных территорий, в отношении которой договаривающаяся сторона приняла настоящее Соглашение, имеет или получает полную автономию в области своих внешнеторговых отношений и решения иных вопросов, предусмотренных в настоящем соглашении, *эта территория в соответствии с поручительством ответственной за нее договаривающейся стороны, заявленным в декларации, устанавливающей упомянутый выше факт, должна считаться договаривающейся стороной*<sup>117</sup>.

Это положение, которое было включено в первоначальный текст Генерального соглашения<sup>118</sup>, по-видимому, имело своей целью дать возможность некоторым самоуправляющимся *зависимым* территориям стать самостоятельными договаривающимися сторонами ГАТТ, а не представляя собой средство, обеспечивающее непрерывность участия в ГАТТ *новых независимых государств*<sup>119</sup>. Однако в действительности подавляющее большинство новых независимых госу-

дарств, которые стали участниками ГАТТ, присоединились к ГАТТ в результате процедуры, установленной этим положением. Кроме того, договаривающиеся стороны с помощью ряда рекомендаций сочли желательным дополнить это положение еще одной процедурой «временного применения», названной «применением де-факто»<sup>120</sup>.

3) Конечный результат состоял в том, что в соответствии с пунктом 5 с статьи XXVI ГАТТ пять новых независимых государств стали договаривающимися сторонами Генерального соглашения вследствие простого поручительства их государств-предшественников с последующей декларацией, сделанной существующими договаривающимися сторонами, а 24 других новых независимых государства стали договаривающимися сторонами в результате поручительства и декларации, сделанной после периода предварительного применения де-факто. Кроме того, 8 новых независимых государств применяют Генеральное соглашение де-факто в соответствии с рекомендациями до принятия ими окончательных решений относительно своего присоединения в качестве договаривающихся сторон<sup>121</sup>. Можно добавить, что государства, ставшие договаривающимися сторонами Генерального соглашения в соответствии с пунктом 5 с статьи XXVI, рассматриваются как согласившиеся тем самым стать участниками вспомогательных многосторонних договоров ГАТТ, применявшихся к их территориям до достижения ими независимости.

4) Другими примерами договоров, предусматривающих участие государства-преемника могут служить различные товарные соглашения: второе<sup>122</sup> и третье<sup>123</sup> международные соглашения по олову 1960 и 1965 годов; Международное соглашение 1962 года по кофе<sup>124</sup> и Международное соглашение 1968 года по сахару<sup>125</sup>. В пункте 6 статьи XXII второго Международного соглашения по олову говорится:

Страна или территория, самостоятельное участие которой установлено в соответствии со статьей III или пунктом 2 настоящей статьи любым договаривающимся правительством, должна, *когда она станет независимым государством, считаться договаривающимся правительством\**, а положения настоящего Соглашения должны применяться к правительству этого государства *так, как если бы оно было первоначальным договаривающимся правительством\**, уже участвующим в настоящем Соглашении.

В буквальном смысле это положение, по-видимому, предусматривает *автоматический переход* нового независимого государства к статусу само-

<sup>117</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 278, p. 204.

<sup>118</sup> Первоначально это положение входило в пункт 4 статьи XXVI Генерального соглашения, а впоследствии оно стало пунктом 4 с в соответствии с Протоколом о поправках от 13 августа 1949 года, и затем — пунктом 5 с в соответствии с дополнительным протоколом 1955 года, который вступил в силу 7 октября 1957 года. (См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 73 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, сноска 548).

<sup>119</sup> Соответствующими территориями были Бирма, Цейлон и Южная Родезия (*там же*, сноска 549).

<sup>120</sup> *Там же*, стр. 74 англ. текста, пункты 321—325, в которых изложены подробности этих рекомендаций.

<sup>121</sup> *Там же*, стр. 76 англ. текста и далее, пункты 332—350.

<sup>122</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, p. 3.

<sup>123</sup> *Ibid.*, vol. 616, p. 317.

<sup>124</sup> *Ibid.*, vol. 469, p. 169.

<sup>125</sup> *United Nations Sugar Conference, 1968: Summary of Proceedings* (United Nations publication, Sales No. E.69. II.D.6), p. 56, annex III.

стоятельной договаривающейся стороны. Однако депозитарий установил, что новые независимые государства, которые стали участниками второго Соглашения 1960 года по олову<sup>126</sup>, не сделали этого в соответствии с пунктом 6 статьи XXII. Аналогичным образом, несмотря на то что в пункте 6 статьи XXV третьего Международного соглашения 1965 года по олову также содержится оговорка, которая четко предусматривает автоматическое участие, согласно депозитарию, не отмечалось случая, когда бы новое независимое государство стало участником в соответствии с этой оговоркой.

5) В этой связи определенный интерес представляет также пункт 1 статьи XXI второго Соглашения 1960 года по олову. В нем предусматривается, что Соглашение будет открыто для подписания до 31 декабря 1960 года «от имени правительств, представленных на сессии», причем в числе этих правительств были Заир и Нигерия, которые стали независимыми до истечения периода, установленного для подписания. Оба эти новых государства подписали это Соглашение в соответствии с пунктом 1 статьи XXI и впоследствии стали участниками, сдав на хранение ратификационные грамоты. Таким образом, они, по-видимому, предпочли выполнить эту процедуру, а не ссылаться на положение об автоматическом участии, содержащееся в пункте 6 статьи XXII. Случай Руанда-Урунди также свидетельствует о том, что положение об автоматическом участии не предполагает буквального толкования. Бельгия подписала Соглашение от своего имени и от имени Руанда-Урунди, а затем четко ограничила свою ратификационную грамоту Бельгией, с тем чтобы дать возможность Руанде и Урунди принять собственное решение. Эти государства, по-видимому, не приняли никаких мер для обеспечения своего участия в Соглашении после получения независимости.

6) В Международном соглашении 1962 года по кофе также содержится положение, касающееся перехода какой-либо территории к статусу независимого государства, однако это положение излагается скорее в смысле *передачи* новому государству *права* стать участником Соглашения после получения независимости, если оно этого пожелает. Так, например, статья 67, в соответствии с пунктом 1 которой Соглашение распространяется на зависимые территории, в пункте 4 предусматривает следующее:

Правительство территории, на которую это Соглашение было распространено согласно пункту 1 настоящей статьи и которая стала впоследствии независимой, может, в течение 90 дней после приобретения независимости, заявить об уведомлении на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, что оно принимает на себя права и обязательства договаривающейся стороны Соглашения. С даты такого уведомления оно становится участником этого Соглашения<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Заир [Республика Конго (Леопольдвиль)] и Нигерия (United Nations, *Treaty Series*, vol. 403, pp. 4, 115 and 116).

<sup>127</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 469, p. 318—319. Этот пункт воспроизведен в Соглашении 1968 года по кофе как пункт 4 статьи 65.

Ни одна территория после получения независимости не осуществила свое право уведомить Генерального секретаря — который является депозитарием — о принятии статуса самостоятельной договаривающейся стороны. Из двух государств, которые могли бы сослаться на пункт 4, одно государство — Барбадос — признало, что оно обладает правом стать участником в соответствии с этим пунктом, уведомив Генерального секретаря и прямо сославшись на пункт 4 статьи 67 о том, что оно не желает принимать на себя права и обязанности договаривающейся стороны. Другое государство — Кения — не приняло никаких мер до истечения периода в 90 дней и стало участником лишь через три года после получения независимости путем сдачи на хранение документа о присоединении.

7) Подобно второму Соглашению 1960 года по олову Соглашение 1962 года по кофе устанавливает в своих заключительных положениях — статья 62, — что оно открыто для подписания правительством любого государства, которое до получения независимости было представлено на Конференции как зависимая территория. Одна из представленных таким образом территорий — Уганда — получила независимость до истечения периода, предусмотренного для подписания, и стала участником в установленном порядке, вначале подписав, а затем ратифицировав это Соглашение<sup>128</sup>.

8) Единственным другим многосторонним договором, содержащим аналогичное положение, является еще одно товарное соглашение: Международное соглашение по сахару 1968 года, пункт 2 статьи 66 которого составлен в формулировках<sup>129</sup>, во многом сходных с формулировками пункта 4 статьи 67 Соглашения 1962 года по кофе. Предыдущее Соглашение 1958 года по сахару не содержало этого положения, и получение независимости зависимыми территориями, на которые было «распространено» Соглашение, поставило определенные проблемы. Однако новое Соглашение по сахару было подписано сравнительно недавно, и поэтому не имелось практической возможности определить действительность положения, содержащегося в пункте 2 статьи 66.

9) Примером двустороннего соглашения, содержащего положение, в котором предусматривается будущее участие территории после получения независимости, является Соглашение по разрешению спора, касающегося границы между Венесуэлой и Британской Гвианой (Женева, 1966 год)<sup>130</sup>, заключенное между Соединенным Королевством и Венесуэлой незадолго до достижения независимости Британской Гвианой. Соглашение, в преамбуле которого устанавливается, что оно было заключено Соединенным Королевством «в

<sup>128</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 357.

<sup>129</sup> См. *United Nations Sugar Conference, 1968: Summary of Proceedings* (United Nations publication, Sales No.: E.69.II.D.6), Annex III, p. 73.

<sup>130</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 561, p. 321.

консультации с правительством Британской Гвианы» и что в нем учитывается предстоящее получение независимости последней, в статье VIII предусматривает, что:

После достижения независимости Британской Гвианой правительство Гвианы станет участником настоящего Соглашения, помимо правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и правительства Венесуэлы.

До получения независимости Соглашение было официально одобрено Палатой Ассамблеи государства, которое в то время еще называлось «Британская Гвиана». Кроме того, Венесуэла, уведомив Генерального секретаря о вступлении этого Соглашения в силу в отношениях между Венесуэлой и Соединенным Королевством, обратила особое внимание на положения статьи VIII, согласно которым правительство Гайаны может стать его участником после получения независимости. Гайана действительно получила независимость спустя несколько недель, после чего в своих отношениях Венесуэла и Гайана исходили из того, что последняя стала третьей и самостоятельной договаривающейся стороной Женевского соглашения.

10) Принимая во внимание практику государств, о которой говорилось в предыдущих пунктах, Комиссия сочла желательным сформулировать отдельно обе нормы, изложенные в *пунктах 1 и 2* настоящей статьи. *Пункт 1* касается более частого случая, а именно случая, когда государство-преемник в соответствии с договором имеет *право выбора* в отношении участия в договоре. Эти случаи, по-видимому, охватываются нормой, содержащейся в статье 36 (договоры, предусматривающие права для третьих государств) Венской конвенции о праве международных договоров. Однако независимо от того, должно или не должно государство-преемник рассматриваться в качестве третьего государства по отношению к договору, очевидно, что оно может осуществить право стать участником, которое конкретно предусмотрено в самом договоре. В то же время осуществление этого права будет, несомненно, обусловлено положениями договора, касающимися процедуры или, при отсутствии таких положений, общими нормами о правопреемстве государств в отношении договоров, содержащихся в настоящем проекте статей; об этом говорится в пункте 1.

11) *Пункт 2* касается тех случаев, когда договор предусматривает, что в случае правопреемства государств государство-преемник *считается участником договора*. В этих случаях договор предусматривает не просто передачу государству-преемнику права выбора в отношении участия в договоре, но он, по-видимому, служит средством автоматического установления обязательства для государства-преемника считать себя участником. Другими словами, эти случаи, по-видимому, охватываются статьей 35 (договоры, предусматривающие обязательства для третьих государств) Венской конвенции о праве международных до-

говоров. В соответствии с этой статьей обязательство, предусмотренное договором, возникает для третьего государства лишь в том случае, если третье государство четко согласилось с этим в письменном виде. Таким образом, вопрос состоит в том, имеет ли какое-либо значение тот факт, что договор был ранее обязательным в отношении территории государства-преемника, когда эта территория находилась под суверенитетом его предшественника. Комиссия согласилась с тем, что это не должно иметь значения. В противном случае первоначальные участники могли бы навязывать права и обязательства по договору новому независимому государству, что противоречило бы общей норме, регулирующей правопреемство в отношении договоров для новых независимых государств, которая содержится в настоящих статьях. Поэтому в *пункте 2* говорится, что положение договора о том, что государство-преемник считается участником договора, «имеет силу только если государство-преемник совершенно определенно в письменной форме выражает свое согласие на это». Поэтому, согласно этому пункту, считается, что государство-преемник вообще не несет какого бы то ни было обязательства в отношении своего участия в силу самого положения договора. Положение договора, как бы оно ни было сформулировано, рассматривается как право выбора, а не обязательство государства-преемника становиться участником договора. Слова «считается участником договора» имеют целью охватить все соответствующие выражения, применяемые в договорах, как, например, «является участником» или «рассматривается как участник».

12) Комиссия считала, что целесообразнее потребовать, чтобы государство-преемник во всех случаях определенным образом подтверждало последующее принятие условий договора, несмотря на то, что в отдельных случаях, в частности когда территория уже находилась на одной из последних стадий самоуправления в момент заключения договора, с представителями этой территории могли быть проведены консультации в отношении будущего участия в данном договоре после получения независимости.

13) Некоторые члены Комиссии подняли вопрос о непрерывности применения договора в течение периода между датой правопреемства и датой выражения государством-преемником своего согласия, и поэтому Комиссия решила добавить положение, содержащееся в пункте 3. Таким образом, *пункт 3* имеет целью обеспечить непрерывность применения, предусматривая, что, как общее правило, государство-преемник, которое заявляет о своем согласии стать участником договора, в случаях, охватываемых пунктами 1 и 2 настоящей статьи, считается таковым с *даты правопреемства государства*. Это общее правило уточняется благодаря заключительному положению о том, что «если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом», которое гарантирует положения самого договора и свободу участников.

14) Хотя последние прецеденты, отмеченные в настоящем комментарии, касаются новых независимых государств и в основном многосторонних договоров, Комиссия, учитывая принципиальное значение затронутых вопросов, считает целесообразным сформулировать положения статьи 9 в общих выражениях, с тем чтобы они могли применяться ко всем случаям правопреемства государств и ко всем видам договоров. Исходя из этого, она включила эту статью в число общих положений настоящего проекта.

## ЧАСТЬ II

### ПЕРЕДАЧА ТЕРРИТОРИИ

#### *Статья 10. Передача территории*

Когда территория, находящаяся под суверенитетом или управлением государства, становится частью другого государства:

*a)* договоры государства-предшественника перестают находиться в силе в отношении этой территории начиная с даты правопреемства;

*b)* договоры государства-преемника действуют в отношении этой территории начиная с той же даты, если на основании какого-либо особого договора или каким-либо иным образом не устанавливается, что применение договора к этой территории будет несовместимо с целью и предметом этого договора.

#### *Комментарий*

1) Эта статья касается применения правила, на которое часто авторы ссылаются как на правило «подвижности договорных границ», когда территория, не являющаяся государством, претерпевает изменение суверенитета и государство-преемник является уже существующим государством. Таким образом, статья касается случаев, которые не включают союза государств или слияния одного государства с другим и аналогичным образом не включают появления нового независимого государства. Принцип подвижности договорных границ действует также в различной степени в некоторых других контекстах. Но в этих других контекстах он применяется вместе с другими нормами, хотя в случаях, охватываемых настоящей статьей, — простое добавление части территории к существующему государству путем передачи, — правило подвижности договорных границ выступает в чистой форме. Хотя в некотором смысле правило больше подчеркивает право правопреемства государств по отношению к договорам, настоящий случай представляет собой особую категорию правопреемства государств, которая, по мнению Комиссии, должна составлять отдельную часть. Учитывая его роль в других контекстах, Комиссия решила поместить его в часть II проекта, непосредственно после общих положений части I.

2) В сжатом виде правило подвижности дого-

ворных границ означает, что при изменении суверенитета территории она автоматически переходит из договорного режима суверенного государства-предшественника в договорный режим суверенного государства-преемника. Таким образом, оно имеет два аспекта: один положительный, а другой — негативный. Положительный аспект состоит в том, что договоры государства-преемника начинают автоматически применяться в отношении территории с даты правопреемства. Негативный аспект заключается в том, что договоры государства-предшественника, в свою очередь, прекращают автоматически применяться в отношении территории с этой даты.

3) Правило, поскольку оно предусматривает простую замену одного договорного режима другим, может показаться на первый взгляд не затрагивающим какого-либо правопреемства государств в отношении договоров. Тем не менее в случае, охватываемые правилом, включают «правопреемство государств» в том смысле, в котором это понятие используется в настоящем проекте статей, а именно, смена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории. Кроме того, правило вполне устоялось в практике государств и обычно включается авторами в случаи правопреемства государств. Что касается логического обоснования правила, то достаточно сослаться на принцип, содержащийся в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которому, если иное намерение не явствует из договора, договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории. Это обычно означает, что в любое данное время договор обязателен для государства в отношении любой территории, суверенитетом над которой оно обладает, но аналогичным образом договор не обязателен в отношении территории, которая больше ему не принадлежит.

4) При образовании Югославии после первой мировой войны бывшие договоры Сербии рассматривались как применяемые ко всей территории Югославии. Если некоторые высказывали сомнение относительно того, правильно ли рассматривать Югославию как расширенную Сербию, а не как новое государство, то в практике государств положение трактовалось таким образом, что договоры Сербии рассматривались как применяемые *ipso facto* в отношении всей Югославии. Это, видимо, являлось претворением в жизнь статьи 12 Сен-Жерменского договора в том плане, в котором он касался всех договоров, заключенных между Сербией и несколькими главными союзными и объединившимися державами<sup>131</sup>. Впоследствии Соединенные Штаты Америки заняли позицию, согласно которой договоры Сербии с Соединенными Штатами Америки продолжали применяться и распространялись на всю

<sup>131</sup> United Kingdom, *Treaty Series* (1919), No. 17 [Cmd. 461] (London, H. M. S. O., 1919), p. 94.

Югославию<sup>132</sup>, в то время как ряд нейтральных держав, включая Данию, Нидерланды, Испанию, Швецию и Швейцарию, также признали продолжение применения договоров Сербии и их распространение на Югославию. Позиция Соединенных Штатов Америки была особенно четко выражена в меморандуме государственного департамента, направленного в качестве *amicus curiae* в деле *Иванкевича против Артуковича*<sup>133</sup>.

5) В числе более недавних примеров применения этого правила можно упомянуть распространение договоров Канады на Ньюфаундленд, после того как последний стал частью Канады<sup>134</sup>, распространение договоров Эфиопии на Эритрею в 1952 году, когда Эритрея стала автономной единицей, объединившейся на федеральных началах с Эфиопией<sup>135</sup>, распространение договора Индии на бывшие французские<sup>136</sup> и португальские владения после их слияния с Индией и распространение договоров Индонезии на Западный Ириан после передачи этой территории Нидерландами Индонезии<sup>137</sup>.

6) В статье 10 излагаются два аспекта упомянутого выше правила подвижности договорных границ. Эту статью, как и проект статей в целом, следует читать вместе со статьей 6, которая ограничивает настоящие статьи правовыми ситуациями, и с исключительной оговоркой статьи 31 относительно случаев военной оккупации и т. д. Статья 10 ограничивается нормальными изменениями в суверенитете или управлении территориями; в статье 31 четко указывается, что, несмотря на употребление слов «или управлением» в начальной фразе, статья не охватывает случаев военного оккупанта. Слова «или управления» были употреблены для охвата случаев, когда переданная территория находилась не под суверенитетом государства-предшественника, а лишь под управлением державы, ответственной за осуществление ее внешних сношений. Что касается статьи 6, то, хотя ограничительные ситуации, соответствующими международному праву, применяются в проектах всех статей, некоторые члены Комиссии считали, что оно будет особенно важно в настоящем контексте.

<sup>132</sup> См. G. H. Hackworth, *Digest of International Law* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1940—44), vol. V, pp. 374—375; *Foreign Relations of the United States (1927)* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1942), vol. III, pp. 842—843.

<sup>133</sup> M. M. Whiteman, *Digest of International Law* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1963), vol. 2, pp. 940—945, особенно pp. 944—945.

<sup>134</sup> См., например, документы A/CN.4/243, пункты 85—101 и A/CN.4/243/Add.1 (см. сноску 26, выше), пункт 137.

<sup>135</sup> См. «Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements» (ST/LEG/7), p. 63; и Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 103—104, документ A/CN.4/225, пункты 102—103. See also document A/CN.4/243/Add.1 (see foot-note 26 above), para. 128.

<sup>136</sup> См., например, *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 110, документ A/CN.4/225, пункты 127 и 128.

<sup>137</sup> Там же, стр. 111, пункты 132—133.

7) В *подпункте а* статьи 10 говорится о неадекватном аспекте, а именно о том, что договоры государства-предшественника утрачивают силу с даты правопреемства государств в отношении территории, которая стала частью другого государства. С точки зрения права договоров этот аспект правила можно объяснить ссылкой на некоторые принципы, как, например, на принципы, определяющие территориальную сферу действия договоров, последующую невозможность выполнения или коренное изменение обстоятельств (статьи 29, 61 и 62 Венской конвенции о праве международных договоров). Таким образом, права и обязательства по договору утрачивают силу в отношении территории, которая больше не находится под суверенитетом или управлением соответствующего государства — участника договора.

8) В *подпункте а* не затрагиваются, безусловно, договоры государства-предшественника, кроме случая их применения к территории, которая выходит из-под его суверенитета или управления. Кроме сокращения территориальной сферы применения договоров, на эти договоры обычно не оказывает влияния утрата территории. Только если часть соответствующей территории являлась объектом или в очень значительной степени объектом конкретного договора, то продолжение действия договора по отношению к собственной остающейся территории государства-предшественника может быть поставлено под сомнение на основании невозможности выполнения или коренного изменения обстоятельств. В таких случаях вопрос должен быть решен в соответствии с общими нормами договорного права, кодифицированного Венской конвенцией о праве международных договоров и, видимо, не требует какого-либо конкретного правила в контексте настоящего проекта статей. Однако в этой связи некоторые члены напомнили о том, что, согласно *подпункту b* пункта 2 статьи 62 (коренное изменение обстоятельств) Венской конвенции, на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, «если такое коренное изменение... является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора».

9) В случае некоторых договоров или, говоря более конкретно, общих многосторонних договоров, сам договор может по-прежнему применяться к территории после правопреемства по той простой причине, что государство-преемник является участником договора. В таком случае, безусловно, не существует какого-либо правопреемства или продолжения договорных прав или обязательства государства-предшественника. Наоборот, даже в этих случаях договорный режим территории изменяется, и территория становится субъектом договора исключительно в силу самостоятельного участия государства-преемника в

договоре. Например, любая оговорка, сделанная государством-предшественником в отношении договора, утратит силу, в то время как любая оговорка, сделанная государством-преемником, вступит в силу в отношении этой территории.

10) В подпункте *b* статьи 10 предусматривается положительный аспект правила подвижности договорных границ в его применении к случаям, когда территория добавляется к уже существующему государству. В нем указывается, что договоры государства-преемника *действуют в отношении* этой территории с даты правопреемства государств. Согласно этому подпункту, договоры государства-преемника считаются автоматически применимыми в отношении вновь приобретенной территории. Даже если в некоторых случаях можно сказать, что применение договорного режима государством-преемником к вновь приобретенной территории является результатом соглашения, молчаливого или обусловленного иным образом, между ним и другими соответствующими государствами — сторонами договоров, в большинстве случаев подвижность договорной границы является автоматическим процессом. Изменение в договорном режиме, применяемое к территории, скорее подразумевается как естественное последствие ее перехода под суверенитет или управление государства, отвечающего в настоящее время за ее внешние связи.

11) Однако следует сделать исключение в отношении некоторых договоров, например договоров, имеющих ограниченную территориальную сферу, которая не включает территорию, вновь приобретенную государством-преемником. Это объясняет добавление к подпункту *b* положения о том, что «если на основании какого-либо особого договора или каким-либо иным образом не устанавливается, что применение договора к этой территории будет несовместимо с целью и предметом этого договора».

12) Наконец, статья 10 должна применяться в связи с конкретными нормами, относящимися к пограничным режимам или другим территориальным режимам, созданным договором, и содержащимся в статьях 29 и 30 части V настоящего проекта статей.

### ЧАСТЬ III

## НОВЫЕ НЕЗАВИСИМЫЕ ГОСУДАРСТВА

### РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ НОРМА

#### *Статья 11. Положение в отношении договоров государства-предшественника*

С учетом положений настоящих статей новое независимое государство не обязано сохранять юридическую силу договора или становиться его участником лишь по причине того, что на дату правопреемства государств договор был в силе в

отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств.

#### *Комментарий*

1) В этой статье формулируется общая норма, касающаяся позиции нового независимого государства в отношении договоров, ранее применявшихся к его территории государством-предшественником.

2) Вопрос о наследовании новым независимым государством договоров своего предшественника имеет два аспекта: *a*) имеет ли это государство обязательство продолжать применение этих договоров к своей территории после правопреемства государств, и *b*) имеет ли оно *право* рассматривать себя в качестве участника договоров от своего собственного имени после правопреемства государств. Эти два аспекта правопреемства в вопросах договоров не могут, по мнению Комиссии, рассматриваться как одна и та же проблема. Для того чтобы новое независимое государство рассматривалось как автоматически связанное договорными обязательствами своего предшественника, принцип взаимности действительно требует также, чтобы оно было правомочно ссылаться на права, содержащиеся в договорах. Аналогичным образом, для того чтобы новое независимое государство обладало правом и притязало на право рассматриваться в качестве участника договоров своего предшественника, взаимность требует, чтобы оно в то же самое время являлось субъектом обязательств, содержащихся в них. Но принцип взаимности не требует, чтобы государство, *имеющее право* рассматривать себя в качестве участника договора, равным образом, было *обязано* это делать. Таким образом, государство, которое подписывает договор, подлежащий ратификации, имеет право стать участником, но не обязано делать это. Короче говоря, вопрос о том, распространяется ли на новое независимое государство *обязательство* рассматривать себя в качестве участника договоров предшественника, является, с правовой точки зрения, совершенно отличным от вопроса, имеет ли оно *право* рассматривать себя или становиться участником этих договоров. Очевидно, что если новое независимое государство обладает правовым *обязательством* принять на себя договоры предшественника, то в таком случае становится неуместным вопрос о том, имеет ли оно право претендовать на статус участника договора. В связи с этим первый вопрос заключается в определении, существует ли такое правовое обязательство в общем международном праве, и именно эта цель преследуется в настоящей статье.

3) Большинство авторов придерживается мнения, подтверждаемого практикой государств, что новое независимое государство начинает свое существование, избавившись от старых обязательств, за исключением «местных» или «реальных» обязательств. Принцип *tabula rasa* обычно признается как «традиционный» взгляд на воп-



рос. Этот принцип применялся ранее в отношении новых независимых государств, которые возникли либо из бывших колоний (например, Соединенные Штаты Америки, испанские американские республики), либо в результате процесса отделения или расчленения (например, Бельгия, Панама, Ирландия, Польша, Чехословакия, Финляндия). Особенно четко об этом говорится в заявлении, сделанном Соединенным Королевством при определении своего отношения к позиции Финляндии по отношению к договорам России, применявшимся Финляндией до получения ею независимости:

Мне было сказано, что в случае образования нового государства из части старого государства, не происходит правопреемства нового государства по отношению к договорам старого государства, хотя обязательства старого государства в отношении таких вопросов, как навигация на реках, которые имеют характер сервитутов, обычно переходят к новому государству. Следовательно, не существует договоров между Финляндией и нашей страной<sup>138</sup>.

4) Эта правовая точка зрения была выражена также в юридическом заключении, сделанном Секретариатом Организации Объединенных Наций в 1947 году относительно позиции Пакистана по отношению к Уставу Организации Объединенных Наций. Предполагая, что речь идет о ситуации, при которой часть существующего государства отделилась и стала новым государством<sup>139</sup>, Секретариат сообщил:

Территория, которая отделяется, то есть Пакистан, будет новым государством; она не будет обладать договорными правами и обязательствами старого государства и, безусловно, не будет являться членом Организации Объединенных Наций.

Согласно международному праву, эта ситуация аналогична отделению свободного государства Ирландии от Великобритании и Бельгии от Нидерландов. В этих случаях отделившаяся часть рассматривалась в качестве нового государства; оставшаяся часть по-прежнему являлась существующим государством со всеми правами и обязательствами, которые она имела ранее<sup>140</sup>.

В настоящее время практика государств и организаций, касающаяся участия новых независимых государств в многосторонних договорах, как она сложилась, может потребовать некоторого уточнения этого заявления и более четкого различия, которое необходимо провести между участием в многосторонних договорах вообще и участием в учредительных актах международных организаций. Даже в этом случае заключение Секретариата, данное в 1947 году о том, что Пакистан, как новое государство, не будет иметь никаких договорных обязательств своего предшественника, безусловно, исходило из доктрины

*tabula rasa* и является подтверждением того, что это было «традиционной» и общепризнанной точкой зрения в то время.

5) Примеры доктрины *tabula rasa* в связи с двусторонними договорами можно найти в исследованиях Секретариата о «Правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров»<sup>141</sup> и в публикации «Материалы о правопреемстве государств»<sup>142</sup>. Например, Афганистан прибегает к доктрине *tabula rasa* в связи с его спором с Пакистаном в отношении границы, установленной согласно Англо-афганскому договору 1921 года<sup>143</sup>. Аналогичным образом Аргентина, видимо, исходила из принципа *tabula rasa* при оценке позиции Пакистана по отношению к Англо-аргентинскому договору 1889 года о выдаче преступников<sup>144</sup>, хотя впоследствии она *согласилась* рассматривать договор остающимся в силе между ею и Пакистаном. Другим, возможно, особым проявлением доктрины *tabula rasa* является позиция, занятая Израилем по отношению к договорам, ранее применявшимся к Палестине<sup>145</sup>.

6) Метафора *tabula rasa* является удобным способом выражения основного понятия, что новое государство начинает свою международную жизнь свободным от любого *обязательства* оставаться в силе договоры лишь по причине того, что они ранее применялись по отношению к его территории. Но даже в тех случаях, когда это основное понятие принимается в свете существующей практики государств, эта метафора представляется слишком широкой и в то же время слишком категоричной<sup>146</sup>. Она является слишком широкой, поскольку она предполагает в том, что касается новых независимых государств, что предыдущие договоры полностью исключаются и не имеют никакого отношения к их территории. Сам факт, что предыдущие договоры зачастую продолжают оставаться в силе или возобновляются, свидетельствует о том, что метафора *tabula rasa* не выражает всей правоты. Метафора является слишком категоричной в том смысле, что она не уточняет, означает ли она лишь то, что новое независимое государство *не обязано* признавать какие-либо договоры своего предшественника как применение к его отношениям с другими государствами, или она означает также, что новое независимое государство *не имеет права* заявлять о каком-либо праве быть или становиться участником каких-либо договоров своего предшественника. Как уже указывалось, новое независимое государство может иметь *tabula rasa* по отношению к любому *обязательству* продолжать оставаться связанным договорами своего пред-

<sup>138</sup> A. D. McNair, *The Law of Treaties: British Practice and Opinions*, rev. ed. (Oxford, Clarendon Press, 1961), p. 605. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 109.

<sup>139</sup> Это предположение оспаривалось Пакистаном.

<sup>140</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 101 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункт 3.

<sup>141</sup> См. выше, раздел А, пункт 24.

<sup>142</sup> United Nations, *Materials on Succession of States* (op.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 2.

*cit.*).

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 6—7.

<sup>145</sup> *Ibid.*, pp. 41—42; см. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1950 год*, том II, стр. 206—218 англ. текста, документ A/CN.4/19.

<sup>146</sup> См. выше, раздел А, пункт 37.



шественника, из чего не обязательно следует, что новое независимое государство не обладает каким-либо правом считать себя их участником.

7) Авторы, когда они ссылаются на так называемый принцип *tabula rasa*, видимо, в первую очередь имеют в виду отсутствие какого-либо *общего обязательства* государства-преемника рассматривать себя связанным договорами предшественника. Во всяком случае, как уже указывалось, практика государств подтверждает традиционную точку зрения о том, что новое независимое государство не связано каким-либо общим обязательством придерживаться договоров своего предшественника, ранее применявшихся к его территории. По мнению Комиссии, несмотря на противоположные мнения некоторых ученых по этому вопросу, нет различия в практике между двусторонними и многосторонними договорами, включая многосторонние акты нормативного характера.

8) Комиссия, как указывается в статье 12 настоящего проекта, придерживается мнения о том, что различие существует и его следует проводить между двусторонними договорами и некоторыми многосторонними договорами в отношении *права* нового независимого государства являться стороной договора, заключенного его предшественником. Но ей очень трудно поддержать предложение о том, что новое независимое государство следует рассматривать как автоматически подпадающее под обязательства многосторонних договоров нормативного характера, заключенных предшественником, которые применяются по отношению к данной территории. Что касается вопроса принципа, то приравнивание нормативных договоров к обычаю трудно признать даже в тех случаях, когда договор включает в себя нормы обычного права. Безусловно, нормы права, содержащиеся в договоре, поскольку они отражают обычаи, в силу своего характера окажут воздействие на новое независимое государство как общепринятые нормы обычного права. Однако совсем другое дело заявлять, что из-за того что многосторонний договор включает обычаи, новое независимое государство должно рассматриваться в качестве связанного обязательством по договору как таковому. Новое независимое государство может по праву спросить, почему оно должно и далее быть связано *обязательством по договору* по сравнению с другим существующим государством, которое решило не участвовать в договоре. Общий многосторонний договор, хотя и нормативного характера, может содержать чисто договорные положения, как, например, положение об обязательном рассмотрении споров. Короче говоря, быть связанным договором никоим образом не означает быть связанным общей нормой права, которая в нем содержится. А fortiori новое независимое государство может задать этот вопрос, когда фактическое содержание договора носит нормообразующий, а не нормоутверждающий характер.

9) Практика государств и практика депозитария

подтверждают, что принцип *tabula rasa* применяется также к общим многосторонним договорам и многосторонним договорам нормативного характера. Генеральный секретарь как депозитарий нескольких общих многосторонних договоров в настоящее время не проводит различия в этом вопросе, даже когда новое независимое государство заключает «соглашение о передаче прав и обязательств» или делает «одностороннее заявление». Генеральный секретарь считает, что он не может автоматически включить новое независимое государство в число участников общих многосторонних договоров, депозитарием которых он является и которые применялись по отношению к территории нового независимого государства до достижения им независимости. Только после того, как он получит какое-либо указание о желании нового независимого государства, чтобы его рассматривали как участника конкретного договора, он регистрирует его в качестве стороны этого договора. А fortiori это является случаем, когда новое независимое государство не заключило соглашения о передаче прав и обязательств и не сделало одностороннего заявления общего характера<sup>147</sup>.

10) Практика других депозитариев также, видимо, основана на гипотезе, что новое независимое государство, на территорию которого распространялся общий многосторонний договор до достижения им независимости, не связано *ipso jure* договором как государство-преемник и что вначале необходимо некоторое проявление воли в отношении договора. Несмотря на гуманные цели Женевских конвенций Красного Креста и характер норм права, которые содержатся в них, как общих норм международного права, швейцарский Федеральный совет не считал новое независимое государство автоматически участником в силу ратификации документа о присоединении государством-предшественником. Он ожидал конкретного проявления воли со стороны государства по отношению к каждой конвенции в форме либо заявления о продолжении действия конвенции, либо в форме документа о присоединении<sup>148</sup>. Что касается практики отдельных государств, то значительное число их уведомило о своем принятии Женевских конвенций в форме заявления о преемственности, а некоторые государства использовали формулировку, которая указывала на признание обязательства принять конвенции в качестве преемников ратификаций своих предшественников. С другой стороны, почти такое же число новых государств не признало какого-либо обязательства, исходящего от предшественников, и стали участниками путем сдачи на хранение документов о присоединении<sup>149</sup>. В связи с этим, как правило, практика,

<sup>147</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

<sup>148</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 32 и далее англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 128—232.

<sup>149</sup> Там же, стр. 38 и далее англ. текста, пункты 152—184.

относящаяся к Женевским конвенциям, не указывает, видимо, на существование какой-либо обычной нормы международного права, предусматривающей автоматическое принятие на себя новым государством обязательств своего предшественника в соответствии с конвенциями о гуманном обращении.

11) Практика швейцарского Федерального совета в отношении Бернской конвенции 1886 года об охране авторских прав на литературные и художественные произведения и последующих актов по ее пересмотру является аналогичной<sup>150</sup>. Швейцарское правительство, являющееся депозитарием, не рассматривало новое независимое государство как обязанное оставаться участником Конвенции, ранее применявшейся к ее территории. Оно, видимо, никогда не рассматривало новое независимое государство в качестве связанного Конвенцией без какого-либо выражения его воли продолжать оставаться или становиться стороной Конвенции. В одном случае<sup>151</sup> швейцарское правительство рассматривало заключение общего соглашения о передаче прав и обязательств в качестве достаточного проявления воли нового независимого государства. Но это, видимо, является единственным случаем, в котором оно действовало на основании только соглашения о передаче прав и обязательств и в принципе это, видимо, предполагает необходимость в каком-либо проявлении воли со стороны нового независимого государства в отношении Бернских конвенций. Это предположение, видимо, также было сделано швейцарским правительством при выполнении им функций депозитария Парижской конвенции 1883 года об охране промышленной собственности и дополнительных соглашений к ней<sup>152</sup>.

12) Примерно также действовали в случае с Гаагскими конвенциями 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров, депозитарием которых является правительство Нидерландов<sup>153</sup>. В 1955 году правительство Нидерландов предложило Административному совету Постоянной палаты третейского суда рассматривать некоторые государства, которые ранее являлись частью одной из высоких договаривающихся сторон, в качестве участников конвенций. Административный совет обратился тогда к существующим сторонам с просьбой о признании новых государств в качестве участников конвенций. В связи с тем, что не было выдвинуто никаких возражений, Административный совет постановил признать сторонами те новые государства, которые выразили желание стать таковыми<sup>154</sup>. В конечном итоге 12 новых государств выразили желание, чтобы их рассматривали в качестве сторон в силу участия их предшественников, в то время как 3 государства предпочли стать сторо-

нами путем присоединения. Одно новое государство ясно заявило о том, что оно не считает себя связанным ни Конвенцией 1899 года, ни Конвенцией 1907 года, а многие другие государства еще не высказали своего намерения в отношении конвенций.

Действительно, в случае Гаагских конвенций стать стороной означает также участвовать в Постоянной палате третейского суда. Но, видимо, практика расходится с существом обычного права, которое требует, чтобы новое государство приняло обязательство своего предшественника. В данном случае понятие правопреемства, видимо, проявилось в признании *права* нового государства стать участником конвенций без *обязательства* с его стороны сделать это.

13) Видимо практика Соединенных Штатов Америки как депозитария многосторонних договоров, также основывалась на предположении, что новое независимое государство имеет право — но не обязательство — участвовать в многостороннем договоре, заключенном его предшественником<sup>155</sup>.

14) Поэтому практика государств, безусловно, находится в противоречии с тезисами о том, что новое независимое государство обязано считать себя связанным общим нормативным договором, применявшимся по отношению к его территории до достижения им независимости. В таком случае, если общие многосторонние договоры нормативного характера следует исключить как не являющиеся обязательными для государства-преемника *ipso jure*, то имеются ли какие-либо другие категории договоров, в отношении которых международное право возлагает обязательство на новое независимое государство считать себя связанным договорами своего предшественника?

15) Среди авторов и в практике государств значительную поддержку находит мнение о том, что общее международное право налагает на новое независимое государство обязательство преемственности в отношении некоторых категорий договоров предшественника. Действительно, это мнение находит отражение в соглашениях о передаче прав и обязательств, заключенных по инициативе Соединенного Королевства; сама цель заключения этих соглашений состоит в том, чтобы обезопасить себя от ответственности в отношении *договорных обязательств*, которые могут рассматриваться как продолжающиеся, *согласно общему международному праву, действовать в отношении территории после достижения независимости*. Оно также находит свое отражение, и более четкое, в некоторых односторонних заявлениях, сделанных государствами-преемниками. Почти во всех односторонних заявлениях, сделанных новыми государствами, возникшими из территорий, управлявшихся ранее Соединенным Королевством, содержатся фразы, видимо основанные на предположении о том, что неко-

<sup>150</sup> Там же, стр. 7 англ. текста и далее, пункты 4—98.

<sup>151</sup> См. выше, комментарий к статье 7, пункт 14.

<sup>152</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 54 англ. текста и далее, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 233—314.

<sup>153</sup> Там же, стр. 26 англ. текста и далее, пункты 99—127.

<sup>154</sup> Там же, стр. 29, пункт 113.

<sup>155</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

торые договоры предшественников останутся в силе после достижения независимости согласно нормам обычного международного права. В заявлениях, подобных заявлениям Танганьики и Уганды, когда речь идет о прекращении договоров предшественника (если они не остаются в силе или не изменяются соглашением) после истечения периода временного применения, четко исключаются договоры, которые в результате применения норм обычного международного права могли рассматриваться как остающиеся в силе. В заявлении типа заявления Замбии фактически «признается», что многие договоры предшественника (без уточнения какого рода) оставались в силе после достижения независимости согласно обычному международному праву. Различные заинтересованные государства, как уже отмечалось, не рассматривали себя автоматически сторонами или автоматически обязанными стать сторонами многосторонних договоров своих предшественников; в своей практике они также не исходили из того, что они вообще связаны двусторонними договорами. Отсюда следует, что эти государства, заключая соглашения о передаче прав и обязательств или делая односторонние заявления, предполагали, что существуют особые категории, по отношению к которым они могут унаследовать обязательства своего предшественника.

16) Ни в соглашениях о передаче прав и обязательств, ни в односторонних заявлениях никоим образом не определяются категории договоров, к которым относится это предположение, в то время как разнообразная практика заинтересованных государств также затрудняет их выявление с какой-либо определенностью. Возможным объяснением является то, что эти государства в первую очередь имели в виду договоры, которые наиболее часто упоминаются в работах юристов и в практике государств как унаследованные государством-преемником и на которые часто делаются ссылки как на договоры «территориального характера» или «диспозитивные», «реальные» или «локальные» договоры, либо как на договоры, создающие сервитуты.

17) Это, видимо, подтверждается заявлениями Соединенного Королевства, ссылками на правовые концепции которого во многих случаях руководствовались составители соглашений о передаче прав и обязательств и авторы односторонних заявлений. В «Записке по вопросу о правопреемстве в отношении договоров после достижения независимости территориями, в прошлом зависевшими в международном плане от Соединенного Королевства», переданной министерством по делам Содружества Международной ассоциации права, например, следующим образом объясняется оценка Соединенным Королевством правовой позиции:

Согласно обычному международному праву некоторые договорные права и обязательства существующего государства автоматически переходят к новому государству, ранее являющемуся частью территорий, за внешние связи кото-

рых отвечало существующее государство. Такие права и обязательства обычно рассматриваются как права и обязательства, которые непосредственно относятся к территории в рамках нового государства (например, права и обязательства, относящиеся к границам и судоходству на реках), но международное право по этому вопросу недостаточно хорошо сформулировано и невозможно точно установить, какие права и обязательства перейдут автоматически, а какие нет<sup>156</sup>.

18) В настоящей статье делается попытка лишь установить общую норму в отношении *обязательства* нового независимого государства унаследовать договоры. Общая норма, выводимая из практики государств, по мнению Комиссии, явно заключается в том, что новое независимое государство не обязано *ipso jure* унаследовать договоры своего предшественника, независимо от того, каковы могут быть практические преимущества непрерывности договорных отношений. Именно эта норма предусматривается в настоящей статье относительно позиции нового независимого государства в отношении договоров, применявшихся к его территории государством-предшественником до даты правопреемства государств. Новое независимое государство «не обязано сохранять юридическую силу» договора государства-предшественника или «становиться его участником».

19) Эта общая норма не наносит ущерба правам и обязательствам соответствующих государств, изложенным в настоящем проекте, как об этом четко заявлено во вступительной оговорке «с учетом положений настоящих статей». Цель этой оговорки является двойной. Во-первых, она предназначена для защиты позиции нового независимого государства в отношении его участия в многосторонних договорах путем уведомления о правопреемстве и для сохранения в силе двусторонних договоров по соглашению. Во-вторых, оговорка охраняет позицию любого заинтересованного государства по отношению к так называемым «локальным», «территориальным» или «диспозитивным» договорам, рассматриваемым в статьях 29 и 30 настоящего проекта.

20) Как указывалось, общая норма в статье 11 касается только случая новых независимых государств и применяется при условии вышеупомянутой оговорки к «любому договору». В связи с этим она охватывает как многосторонние, так и двусторонние договоры. Что касается многосторонних документов нормативного характера или общих многосторонних договоров, включающих принципы или обычные нормы международного права, то Комиссия признает желательным не создавать впечатления, что свобода нового независимого государства от обязательств принимать на себя договоры предшественника означает, что

<sup>156</sup> International Law Association, *Report of the Fiftythird Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 619 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex B). Сравни также данную Кипру консультацию в отношении интерпретации статьи 8 Договора о создании Республики Кипр [United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*], pp. 182—183.

оно имеет *tabula rasa* также в отношении принципов общего одностороннего права, предусмотренного в этих договорах. Но она считала, что этот момент можно было бы лучше охватить, включив в проект общее положение, гарантирующее применение к государству-преемнику норм международного права, субъектом которого оно будет являться независимо от рассматриваемых договоров. Такое общее положение содержится в статье 5.

## РАЗДЕЛ 2. МНОГОСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

### *Статья 12. Участие в действующих договорах*

1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве может определить свой статус участника любого многостороннего договора, действовавшего в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государств.

2. Пункт 1 не применяется, если объект и цели договора несовместимы с участием в этом договоре государства-преемника.

3. Если в связи с ограниченным числом договаривающихся государств или в связи с объектом и целями данного договора участие в договоре любого другого государства возможно только с согласия всех сторон, государство-преемник может определить свой статус в качестве участника договора только с такого согласия.

#### *Комментарий*

1) Эта статья и другие статьи этого раздела касаются участия нового независимого государства, на основе уведомления о правопреемстве, в многосторонних договорах, которые на дату правопреемства государств имели силу в отношении территории, ставшей территорией нового независимого государства. В разделе 3 рассматривается вопрос о позиции нового независимого государства в отношении двусторонних договоров его предшественника.

2) Вопрос о том, имеет ли новое государство право считать себя участником договоров, заключенных его предшественником, как уже отмечалось в комментарии к статье 11, с точки зрения права существенно отличается от вопроса о том, *обязано* ли оно быть участником. Помимо этого, хотя современная международная практика государств не подтверждает тезиса о том, что новое государство несет какое-либо общее обязательство рассматривать себя в качестве правопреемника в связи с договорами, ранее применявшимися в отношении его территории, по-видимому она подтверждает вывод о том, что новое государство обладает общим *правом выбора* быть участником определенных категорий многосторонних договоров ввиду своего характера го-

сударства-преемника. Однако в этой связи необходимо провести различие между многосторонними договорами общего характера и многосторонними договорами ограниченного характера, поскольку, по-видимому, лишь в отношении первых новое независимое государство действительно имеет право утвердить себя как участника, *независимо от согласия других государств-участников и совершенно не учитывая заключительные статьи этого договора*<sup>157</sup>.

3) Что касается многосторонних договоров в целом, то право нового независимого государства стать их участником от своего имени, по-видимому, прочно утвердилось и фактически подразумевается в практике, уже рассмотренной в комментариях к статьям 7, 8 и 11 настоящего проекта статей. Как отмечается в этих комментариях, в том случае, если какая-либо бывшая зависимая территория участника многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, становится независимым государством, Генеральный секретарь направляет в ее адрес письмо с просьбой подтвердить, считает ли она себя связанной данными договорами. Это письмо направляется во всех случаях: то есть когда новое независимое государство заключило соглашение о передаче прав и обязательств, когда оно выступило с односторонним заявлением о временном применении и когда оно никак не выразило свою позицию в отношении договоров, заключенных его предшественником<sup>158</sup>. Генеральный секретарь не консультируется с другими участниками договоров до того, как он направит письмо новому независимому государству, и не выясняет мнения других участников, а также не дожидается их реакции, когда он сообщает им о любом положительном ответе, полученном от нового независимого государства. Таким образом он действует, по-видимому, исходя из предположения, что новое независимое государство, если оно пожелает, обладает правом известить депозитария о продолжении своего участия в любом общем многостороннем договоре, который применялся в отношении его территории до его правопреемства. Далее, насколько известно, ни один из существующих участников какого-либо договора, никогда не ставил под сомнение правильность такого предположения, а сами новые независимые государства действовали исходя из того, что они действительно обладают таким правом участия.

4) Аналогичное положение, по-видимому, справедливо в целом для многосторонних договоров, депозитарием которых не является Генеральный секретарь. Так, например, практика правительства Швейцарии в качестве депозитария Конвенции об охране авторских прав на литературные и художественные произведения и последующих актов о ее пересмотре и заинтересованных госу-

<sup>157</sup> См. также пункт 12, ниже.

<sup>158</sup> *Ежегодник Комиссии международного права 1962 год*, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункты 133—134.

дарств, по-видимому, недвусмысленно признает, что государства-преемники, ставшие недавно независимыми, обладают правом самим считать себя участниками этих договоров в силу участия в них своих предшественников<sup>159</sup>; это справедливо также и для Женевских конвенций о гуманном обращении, в отношении которых Швейцарский федеральный совет является депозитарием<sup>160</sup>. Практика в отношении многосторонних конвенций, депозитарием которых являются Соединенные Штаты Америки, также основывается на признании права нового независимого государства провозглашать себя участником Конвенции от своего имени<sup>161</sup>.

5) Поэтому нынешняя договорная практика в случае правопреемства, по-видимому, вполне оправдывает формулирование Комиссией нормы, признающей право нового независимого государства устанавливать себя в качестве самостоятельного участника какого-либо общего многостороннего договора путем нотификации о продолжении действия договора или о правопреемстве в отношении договора. За небольшим исключением, авторы, правда, не указывают или же не указывают прямо на *право* государства-преемника заявлять о своем участии в многосторонних договорах, применявшихся в отношении его территории до достижения независимости. Причина, по-видимому, заключается в том, что они уделяют внимание вопросу о том, может ли государство-правопреемник автоматически наследовать права и обязательства, связанные с договором, а не вопросу о том, может ли какое-либо государство в качестве правопреемника иметь право, если оно сочтет это целесообразным, стать участником договора от своего собственного имени. Ассоциация международного права в уже упоминавшейся резолюции, принятой на конференции в Буэнос-Айресе<sup>162</sup>, изложила эту норму, исходя из той предпосылки, что многосторонний договор продолжает оставаться в силе между новым независимым государством и существующими участниками в том случае, если такое государство в течение разумного периода времени после достижения им независимости не сделает заявления об обратном. Иными словами, этот орган рассматривал данный случай в качестве одного из тех, при которых новое государство будет иметь *право отказаться от договорных обязательств*, а не взять их на себя. Даже в этом случае признание права отказаться от договорных обязательств по многостороннему договору, по-видимому, ясно подразумевает а fortiori признание права брать на себя такие обязательства; и последнее право, по мнению Комиссии, более согласуется с современной практикой и с общим правом договоров.

<sup>159</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 22 англ. текста и далее, документ A/CN.4/150 и Add.1—2, пункты 71—98.

<sup>160</sup> Там же, стр. 38 англ. текста и далее, пункты 152—180.

<sup>161</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 224—228.

<sup>162</sup> См. сноску 29, выше.

6) Что касается основы права выбора нового независимого государства, то в Комиссии было согласовано, что договор должен быть договором, имеющим *международное применение* к моменту правопреемства государств в отношении территории, которую затрагивает правопреемство. Следовательно, критерий, одобренный Комиссией, заключается в том, что *своими актами государство-предшественник установило определенную степень правовой зависимости между данным договором и территорией*; иными словами, оно или ввело в действие этот договор, или выразило свое согласие взять на себя обязательство по нему, или же, по крайней мере, подписало этот договор. Настоящая статья рассматривает случай, когда правовая зависимость является полной, а именно, когда договор *действует* в отношении этой территории к моменту правопреемства государств. Два других случая, когда правовая зависимость между этим договором и территорией является менее полной, анализируются в комментариях к статье 13 (участие в договорах, еще не вступивших в силу) и к статье 14 (ратификация, принятие или утверждение договора, подписанного государством-предшественником).

7) При применении упомянутого выше критерия основной момент заключается не в том, вступил ли этот договор в силу *во внутреннем праве территории* до достижения независимости, а был ли этот договор в качестве такового в силе в *международном плане* в отношении данной территории<sup>163</sup>. Это является лишь вопросом толкования договора и акта, посредством которого государство-предшественник выразило свое согласие быть связанным договором; руководящий принцип в этой связи выражен в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров. Действие этого принципа хорошо иллюстрируется краткой сводкой практики Генерального секретаря в качестве депозитария, приведенной в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь»:

При выяснении вопроса о применимости какого-либо договора к данной территории в первую очередь рассматриваются те положения договора, которые относятся к территориальной сфере его действия, если таковые имеются. В некоторых договорах имеются положения о территориальной сфере действия, в которых предусматривается процедура их распространения на зависимые территории, а поэтому легко можно выяснить, распространялся ли данный договор на рассматриваемую территорию. Другие договоры ограничены в своем географическом охвате, например, определенные договоры Лиги Наций по оплуму ограничены дальневосточными территориями участников, и Генеральный секретарь в ответе на запросы некоторых африканских государств сообщил им, что они не могут унаследовать эти договоры или присоединиться к ним. Некоторые договоры Организации Объединенных Наций также имеют региональную сферу применения; так, например, Конвенция об обмене и регистрации судов внутреннего плавания, совершенная в Бангкоке 22 июня 1956 года, от-

<sup>163</sup> В этой связи важно провести различие между включением договора во внутреннее право территории и распространением договора на эту территорию в международном плане.

крыта лишь для государств, входящих в географическую сферу действия Экономической комиссии для Азии и Дальнего Востока, а государства вне этого района не могут присоединиться к ней<sup>164</sup>.

Если какой-либо договор не содержит положения о территориальной сфере действия, Генеральный секретарь исходит из того, что, как предусмотрено в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров, договор обязателен для государства-предшественника в отношении всей его территории и, таким образом, в отношении всех его зависимых территорий<sup>165</sup>. Например, Венская конвенция о дипломатических сношениях и четыре Женевских конвенции по морскому праву не содержат положений, касающихся их территориальной сферы действия, и Генеральный секретарь исходит из того, что любая ратификация этих конвенций государствами-предшественниками относится ко всем их территориям и дает право любым новым государствам, которые являлись их зависимыми территориями к моменту ратификации, сообщить о своем правопреемстве в отношении любой из этих конвенций.

8) В меморандуме Секретариата подчеркивается, что при определении видов договоров, в отношении которых новые государства могут послать уведомления о правопреемстве, следует обращать внимание на предыдущие правовые связи между территорией нового государства и данным договором, *а не на те условия, при которых новое государство может стать участником в соответствии с положениями этого договора*<sup>166</sup>. Иными словами, право нового независимого государства на то, чтобы его рассматривали в качестве участника от своего имени, абсолютно не зависит от вопроса о том, является ли договор открытым для его участия благодаря положению о присоединении или аналогичным заключительным статьям. Во многих случаях, даже в большинстве случаев, государство-преемник имеет альтернативную возможность участия в договоре путем осуществления соответствующего права, специально предусмотренного в договоре, — обычно права на присоединение. Однако право государства-преемника известить о своем правопреемстве в отношении договора не требует какого-либо упоминания в заключительных статьях, и обычно такого упоминания не имеется<sup>167</sup>. В соответствии с общим международным правом это вытекает из существовавшей к моменту правопреемства связи между договором, государством-предшественником и территорией, которая теперь перешла к государству-преемнику.

9) По мнению Комиссии, вопрос о том, следует ли рассматривать это право как вытекающее из

<sup>164</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 122—123 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 137.

<sup>165</sup> Там же, стр. 125 англ. текста, пункт 138.

<sup>166</sup> Там же, пункт 139.

<sup>167</sup> В отношении некоторых случаев, когда в договоре имеется конкретное положение, касающееся участия государств-преемников в договоре, см. комментарий к статье 9.

принципа права договоров или из принципа «правопреемства», носит в основном отвлеченный характер. Более важно, по-видимому, определить с возможно большей точностью элементы этого принципа. Если заключения, выведенные Комиссией из современной практики, справедливы, то данный принцип предоставляет государству-преемнику просто *право выбора* заявить о себе как о самостоятельном участнике договора в силу правовых связей, установленных его предшественником между территорией, к которой относится правопреемство государств, и договором. Это — не право «наследовать» участие его предшественника в договоре в смысле права занять то же самое место и только то же самое место своего предшественника. Право государства-преемника заключается скорее в праве *уведомить о своем согласии* на то, чтобы его рассматривали как самостоятельного участника договора. Коротко говоря, новое независимое государство, территория которого являлась объектом режима многостороннего договора к моменту его правопреемства, имеет право в силу этого факта заявить о том, что оно является самостоятельным участником договора.

10) Что касается применения этого принципа на практике, то он не лишен некоторых ограничений. Первое касается учредительных документов международных организаций и договоров, заключенных внутри какой-либо международной организации. В таких случаях применение общего принципа определяется «соответствующими нормами» данной организации, а в случае учредительных документов — нормами, касающимися приобретения права членства. Этот вопрос рассматривается в комментарии к статье 4 и не требует дальнейшего рассмотрения.

11) Во-вторых, участие государства-преемника в каком-либо многостороннем договоре может быть фактически несовместимым с объектом и целью этого договора. Эта несовместимость может вытекать из различных факторов или ряда факторов: когда участие в данном договоре неразрывно связано с членством в какой-либо международной организации, членом которой это государство не является; когда договор является региональным по охвату или когда участие в договоре требует выполнения других предварительных условий. Например, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предполагается, что все участвующие в ней договаривающиеся стороны являются государствами — членами Европейского совета. Таким образом, правопреемство в отношении этой Конвенции и нескольких относящихся к ней протоколов невозможно без членства в этой организации. Соответственно, когда в 1968 году Малави запросило информацию относительно статуса бывших зависимых территорий по отношению к этой конвенции, Генеральный секретарь Европейского совета указал на связь этой конвенции с членством в Европейском совете. Тогда Малави уведомило его как депозитария о том, что любая юридическая связь с этой Конвенцией, распростра-



являющаяся на это государство в результате ратификации ее Соединенным Королевством, в настоящее время должна считаться прекращенной<sup>168</sup>. Ясно, что в случаях, подобных этому, необходимость в том, чтобы та или иная сторона была членом международной организации, будет служить препятствием для правопреемства в отношении таких договоров со стороны государств, не имеющих права на членство в организации, по той причине, что правопреемство в отношении этого договора со стороны соответствующего нового независимого государства в конкретных обстоятельствах действительно несовместимо с региональным объектом и целью этого договора.

12) В-третьих, как уже указывалось<sup>169</sup>, необходимо в настоящем контексте провести важное различие — аналогично тому, как это сделано в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров — между договорами, составленными ограниченным числом государств, и другими многосторонними договорами. В связи с допустимостью оговорок Комиссия и Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров пришли к мнению, что ограниченное число участвовавших в переговорах государств может указывать на то, что применение положений договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого из них на обязательность для него этого договора. Они не думали, что это само по себе является решающим показателем наличия такого намерения, но считали, что ограниченное число участвовавших в переговорах государств в сочетании с объектом и целью конкретного договора явятся достаточными для установления такого намерения. Ограниченное число участвовавших в переговорах государств в сочетании с объектом и целью этого договора может аналогичным образом указывать на намерение ограничить круг возможных участников этого договора государствами, участвовавшими в переговорах. В этом случае представляется логичным заключить, что условием участия государства-преемника в этом договоре должно быть согласие всех его участников. Иногда такие договоры могут являться учредительными документами организации с ограниченным членством, или договорами, принятыми в рамках организации; тогда этот вопрос будет подпадать под общую оговорку статьи 4. Однако имеются другие случаи, когда эти факторы отсутствуют, и в этих случаях Комиссия считала, что следует сделать исключение относительно права выбора государства-правопреемника рассматривать себя в качестве участника многостороннего договора. Следовательно, соответствующая норма должна гласить, что государство-преемник может считать себя участником такого ограниченного многостороннего договора только с согласия всех участников этого договора.

<sup>168</sup> См. М.—А. Еиссен, *The British Year book of International Law, 1968—1969* (London, Oxford University Press, 1970), vol. 43, pp. 190—192.

<sup>169</sup> См. пункт 2, выше.

13) С учетом различных соображений, изложенных в предыдущих пунктах, в *пункте 1* настоящей статьи в качестве *общей* нормы для многосторонних договоров устанавливается, что новое независимое государство имеет право определить свой статус участника путем уведомления о правопреемстве в отношении любого многостороннего договора, который в момент правопреемства действовал в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств при соблюдении исключений, предусмотренных в пунктах 2 и 3 этой статьи. Далее, *пунктом 2* из общей нормы исключаются случаи, в которых допущение нового государства к участию в договоре было бы несовместимо с объектом и целью этого договора. *Пунктом 3* исключается из общей нормы любой договор, который по его собственным условиям или по причинам ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и в связи с объектом и целью этого договора должен рассматриваться как договор, требующий согласия всех сторон для участия в нем любого дополнительного государства. В таких случаях этот пункт предусматривает, что требуется согласие всех участников этого договора.

14) Поскольку применение этой статьи к учредительным документам международных организаций и договорам, заключенным в рамках какой-либо международной организации, определяется общим положением статьи 4, здесь нет необходимости еще раз рассматривать этот вопрос.

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

1. С учетом пунктов 2 и 3 новое независимое государство уведомлением о правопреемстве может определить свой статус договаривающегося государства любого многостороннего договора, не действовавшего в момент правопреемства государств в отношении территории, к которой относится правопреемство государства, если до этой даты государство-предшественник стало договаривающимся государством.

2. Пункт 1 не применяется, если объект и цели договора несовместимы с участием в этом договоре государства-преемника.

3. Если в связи с ограниченным числом договаривающихся государств или в связи с объектом и целями данного договора участие в договоре любого другого государства возможно только с согласия всех сторон, государство-преемник может определить свой статус договаривающегося государства договора только с такого согласия.

4. Когда в договоре предусматривается, что для вступления его в силу необходимо участие определенного числа сторон, новое независимое государство, которое определяет свой статус как договаривающаяся сторона договора, в соответствии с пунктом 1 должно рассматриваться как сторона, удовлетворяющая данному условию.



1) В настоящей статье, так же как и в статье 12, рассматривается вопрос об участии нового независимого государства в каком-либо многостороннем договоре, еще не вступившем в силу к моменту правопреемства государств, но в отношении которого к этому моменту государство-предшественник дало свое согласие на обязательность для него этого договора по отношению к данной территории. Иными словами, эта статья регулирует участие государства-преемника в каком-либо многостороннем договоре в случаях, когда к моменту правопреемства государство-предшественник, хотя и не фактический «участник» этого договора, было «договаривающимся государством»<sup>170</sup>.

2) Зачастую проходит значительный срок между выражением со стороны государства своего согласия на обязательность для него договора и вступлением этого договора в силу. Это почти неизбежно, когда в договоре предусматривается, что он не вступит в силу до тех пор, пока определенное число государств не выразит своего согласия на его обязательность для них. В таких случаях к моменту правопреемства государств государство-предшественник могло уже выразить свое согласие на обязательность для него договора путем акта согласия, распространяемого на территорию, которая относится к этому правопреемству, хотя этот договор еще не вступил в силу.

3) Как уже было указано<sup>171</sup>, право выбора нового независимого государства участвовать согласно праву правопреемства от своего собственного имени в качестве самостоятельного участника в многостороннем договоре основывается на правовой связи, установленной ранее государством-предшественником между этим договором и территорией. В момент правопреемства государств этот договор должен иметь *международное применение* к территории, которая впоследствии становится территорией государства-правопреемника.

4) Иногда этот критерий выражается в условиях, которые могут, по-видимому, потребовать *фактического* предварительного применения этого договора в отношении территории, которая становится территорией государства-преемника. Действительно, в письме, адресованном Генеральным секретарем новому независимому государству, обращается внимание этого государства на договоры, депозитарием которых является Генеральный секретарь, и употребляется выражение «многосторонние договоры, примененные \* к [этой] территории»<sup>172</sup>. В небольшом числе случа-

<sup>170</sup> Значение терминов «договаривающееся государство» и «участник» в настоящем проекте см. в подпунктах 1 k и 1 l статьи 2 данного проекта статей и в подпунктах 1 f и 1 g статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров.

<sup>171</sup> См. выше, комментарии к статье 12, пункт 6.

<sup>172</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 34. Можно добавить, что Ассоциация международ-

ев новые независимые государства отвечали также, что они не считают себя связанными конкретным договором по той причине, что он не применялся к их территории до независимости<sup>173</sup>. Однако эти государства, видимо, больше заинтересованы в объяснении своих причин непризнания этого договора, чем в постановке вопроса о своем *праве* принятия его, если бы они имели на то желание.

5) Также, вероятно, ясно, что в своем письме Генеральный секретарь этими словами имел в виду указать на договоры, имеющие *международное применение*, а не фактически применяемые в отношении территории государства-преемника. Действительно, в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь», практика, установившаяся по данному вопросу к 1962 году, была суммирована следующим образом:

Списки договоров, направляемые новым государствам с 1958 года, включали не только договоры, которые вступили в силу, но также договоры, которые *еще не вступили в силу*\*, в отношении которых государство-предшественник предприняло окончательные действия для того, чтобы они стали для него обязательными и чтобы распространить действие договора на территорию, которая впоследствии стала независимой. Франция в 1954 году ратифицировала Протокол об опнуме 1953 года, а Бельгия в 1958 году присоединилась к нему; этот Протокол еще не вступил в силу; обе страны также уведомили Генерального секретаря о распространении действия Протокола на их зависимые территории. Камерун, Центральноафриканская Республика, Конго (Браззавиль), Конго (Леопольдвиль) и Берег Слоновой Кости признали для себя обязательность документов, депонированных их соответствующими предшественниками. В марте 1960 года Соединенное Королевство ратифицировало Конвенцию о территориальном море и прилегающей зоне, Конвенцию об открытом море и Конвенцию о рыболовстве, которые не включают каких-либо положений о территориальном применении. Нигерия и Сьерра Леоне признали обязательность для себя этих ратификаций<sup>174</sup>. Можно также упомянуть, что Пакистан в 1953 году по собственной инициативе информировал Генерального секретаря о том, что он связан акцией Соединенного Королевства в отношении одного договора Лиги Наций<sup>175</sup>, который еще не вступил в силу<sup>176</sup>.

Насколько известно Комиссии, другие государства не оспаривали правомерность практики Генерального

права формулирует этот критерий следующим образом: договор, который «в международном плане имел силу по отношению к этой государственной единице или территории до независимости...» (*International Law Association, Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 596. (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors).

<sup>173</sup> Например, Заир [Республика Конго (Леопольдвиль)] не считал себя связанным Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций по этой причине (*Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 115 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 74), так же как и Берег Слоновой Кости в отношении Конвенции 1953 года о политических правах женщины (*там же*, стр. 116 англ. текста, пункт 83).

<sup>174</sup> Эти два государства поступили таким образом до того, как эти конвенции вступили в силу.

<sup>175</sup> Протокол, касающийся отдельных случаев безгражданства (1930 год). См. *United Nations, Multilateral Treaties... 1971* (op. cit.), p. 410.

<sup>176</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 123—124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143, стр. 160.

рального секретаря в этом вопросе или законность уведомлений о правопреемстве в вышеупомянутых случаях. Наоборот, как явствует из следующего пункта, Комиссия считает, что их следует рассматривать как согласившихся с этой практикой.

6) Этот вывод ставит еще один вопрос, относящийся к данной статье. Следует ли учитывать нотификацию нового независимого государства о правопреемстве в целях получения необходимого общего числа участников, для того чтобы конвенция вступила в силу, если заключительные статьи данной конвенции ставят вступление в силу договора в зависимость от определенного числа подписей, ратификационных грамот и т. д.? В меморандуме Секретариата 1962 года по этому вопросу говорится, что Генеральный секретарь в своей циркулярной ноте, уведомляющей о сдаче на хранение двадцать второго документа, касающегося Конвенции 1958 года об открытом море, «включил заявления<sup>177</sup> Нигерии и Сьерра Леоне в число этих 22 государств»<sup>178</sup>. После этого вступление в силу Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне было объявлено Генеральным секретарем на основе учета нотификаций о преемственности этих двух государств в целях получения общей необходимой цифры в 22 участника; это имело место также в случае с Конвенцией о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря на основе уведомлений о правопреемстве, сделанных тремя новыми государствами. Таким образом, Генеральный секретарь как депозитарий в своей практике, очевидно, считает уведомления новых государств о правопреемстве во всех отношениях эквивалентными ратификации, присоединению и т. д. для целей положений договора, предусматривающих конкретно определенное число участников для вступления в силу указанного договора. Насколько известно, ни одно государство не поставило под вопрос правомерность практики Генерального секретаря в отношении этих важных договоров.

7) В обсуждаемых здесь заключительных статьях обычно прямо говорится о депонировании определенного числа ратификационных грамот или документов о присоединении или, в зависимости от обстоятельств, документов о принятии или утверждении государствами, для которых участие открыто в соответствии с положениями договора. Соответственно, подсчет уведомлений о правопреемстве в целях получения необходимого общего количества участников может быть расценен как изменяющий в некоторой степени применение заключительных положений договора. Но любое могущее возникнуть изменение связано с влиянием общего права правопреемства государств на договор, и это общее право принимающих участие в переговорах государств должно рассматриваться как дополняющее договор.

<sup>177</sup> Нотификация о правопреемстве.

<sup>178</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 143.

Также и изменение, возникающее в том случае, когда уведомление о правопреемстве начинает рассматриваться как относящееся к этим положениям договора, не превышает того изменения, которое возникает, когда признается, что новые независимые государства могут становиться отдельными участниками договора путем направления уведомлений, в отношении которых в заключительных статьях ничего не говорится; практика принятия уведомлений о правопреемстве с этой целью в настоящее время хорошо разработана. Кроме того, считать уведомления государства-преемника эквивалентом ратификации, присоединения, принятия или утверждения, судя по всему, соответствует общему смыслу рассматриваемых здесь статей. Цель этих статей главным образом заключается в том, чтобы обеспечить такое положение, при котором определенное количество государств ясно примут на себя обязательства по договору, прежде чем они станут обязательными для какого-либо государства<sup>179</sup>. Принятие противоположной точки зрения почти равнозначно предположению, что новое независимое государство не должно рассматриваться как достаточно отделившееся от его предшественника, чтобы считаться в качестве отдельной единицы в смысле принятия обязательств по договору. Но такое предположение вряд ли совместимо с принципами самоопределения, независимости и равенства. Исходя из этого, Комиссия решила, что настоящая статья должна определять норму в таких выражениях, которые соответствуют этим соображениям и сложившейся в настоящее время практике Генерального секретаря как депозитария.

8) Учитывая вышесказанное, Комиссия решила сформулировать положения *пунктов 1, 2 и 3* этой статьи по образцу соответствующих положений статьи 12 с изменениями, диктуемыми настоящим контекстом. Следовательно, пункты 1, 2 и 3 статьи 13 идентичны пунктам 1, 2 и 3 статьи 12, за исключением того, что: *a)* в пунктах 1 и 3 слова «свой статус участника» заменены словами «свой статус договаривающегося государства»; *b)* в пункте 1 слово «действовавшего» заменено словами «не действовавшего»; *c)* в конце пункта 1 добавлены слова «если до этой даты государство-предшественник стало договаривающимся государством».

9) И наконец, *пункт 4* делает уведомление о правопреемстве нового независимого государства эквивалентным окончательной подписи, ратификации и т. д. для вступления в силу этого договора в соответствии с выводом, сделанным выше.

<sup>179</sup> Комитет по вопросам правопреемства новых государств Ассоциации международного права в своей объяснительной записке, прилагаемой к проекту резолюции, представленной Конференции 1968 года в Буэнос-Айресе, занял позицию, которая привела к выводу, противоположному тому, который предлагается в настоящей статье [International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), pp. 602—603 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Notes)].

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

1. Если до даты правопреемства государств государство-предшественник подписало многосторонний договор, подлежащий ратификации, и если подпись относится к территории, на которую распространяется правопреемство государств, то государство-преемник может ратифицировать этот договор и таким образом определить свой статус:

а) в качестве стороны, с соблюдением положений статьи 12, пункты 2 и 3;

б) в качестве договаривающегося государства, с соблюдением положений статьи 13, пункты 2, 3 и 4.

2. Государство-преемник может определить свой статус в качестве стороны или, соответственно, договаривающегося государства многостороннего договора путем принятия или утверждения на условиях, сходных с теми, которые применяются при ратификации.

*Комментарий*

1) В комментариях к статьям 12 и 13 было выражено мнение, что новое независимое государство наследует право, если оно пожелает, стать от своего имени участником или договаривающимся государством какого-либо многостороннего договора посредством правовой связи, установленной между этой территорией и договором актами государства-предшественника. Как указано в этих комментариях, уже существует прочно установившаяся практика, которая признает право государства-преемника стать участником или договаривающимся государством на основе *согласия* государства-предшественника на *обязательность для него этого договора* независимо от того, имеет ли этот договор силу к моменту правопреемства государств. Настоящая статья касается случаев, когда подпись государства-предшественника по-прежнему необходима для ратификации, принятия или утверждения договора, если имеет место правопреемство государств.

2) Конечно, существует большая разница между положением государства, которое ясно связало себя каким-либо договором, и государства, которое только подписало его с оговоркой о ратификации, утверждении или принятии. Следовательно, возникает вопрос о том, создает ли подпись государства-предшественника с оговоркой о ратификации, утверждении или принятии достаточную правовую зависимость между этим договором и соответствующей территорией, на основе которой государство-преемник может получить право участия в многостороннем договоре согласно праву правопреемства. По данному вопросу в меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь» 1962 года говорится следующее:

Списки договоров, направленные новым государствам, не включают каких-либо договоров, которые были лишь подписаны, но не ратифицированы государствами-предшественниками. В практике еще не отмечалось ни одного случая, когда новое государство, полагаясь на подпись своего предшественника, сдало на хранение ратификационную грамоту договора. Существует обширная практика в том отношении, что новое государство может унаследовать правовые последствия ратификации его предшественником договора, который еще не вступил в силу, однако еще не ясно, может ли новое государство наследовать правовые последствия простого подписания договора, который должен быть ратифицирован. Отмеченный случай имеет определенное практическое значение, поскольку многочисленные договоры Лиги Наций, ряд которых был подписан, но никогда не ратифицирован Францией, Соединенным Королевством и т. д., в настоящее время не открыты для присоединения к ним новых государств, а новые государства иногда проявляли интерес к тому, чтобы стать участниками этих договоров<sup>180</sup>.

3) Возможно также, что в таком случае не существует условий для передачи какого-либо обязательства или права от государства-предшественника государству-преемнику<sup>181</sup>. Государство-предшественник не имеет никаких определенных обязательств или прав, согласно условиям договора, к моменту правопреемства государств и, следовательно, никакие подобного рода обязательства или права не применимы по отношению к территории государства-правопреемника. Как указывал Международный Суд в некоторых случаях<sup>182</sup>, подпись при условии ратификации, принятия или одобрения договора, не имеет обязательной силы для этого государства. Эта норма кодифицирована в статье 14 Венской конвенции о праве международных договоров.

4) С другой стороны, в заключении Международного Суда в отношении оговорки к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него<sup>183</sup> и статьи 18 Венской конвенции признается, что подпись при условии ратификации создает для подписывающего государства некоторые ограниченные обязательства добросовестности и некоторую правовую связь в отношении этого договора. Поэтому, видимо, будет правильным признать право нового независимого государства утвердить свое согласие быть связанным договором на основе простого подписания государством-предшественником данного договора при условии ратификации, принятия или утверждения.

<sup>180</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 124 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 151.

<sup>181</sup> По-видимому, этой точки зрения по данному вопросу придерживался Комитет по вопросам о правопреемстве новых государств Ассоциации международного права. Однако следует напомнить, что Ассоциация выразила мнение, что правовая связь существует между договором и территорией, когда договор находится в силе в отношении данной территории к моменту правопреемства государств (см. сноску 172, выше). Если исходить из этой точки зрения, то Ассоциация закономерно считала, что правовая связь не существует на основе только подписи государства-предшественника с оговоркой о ратификации, принятии или утверждении договора.

<sup>182</sup> Например, в делах, касающихся континентального шельфа Северного моря (см. I. C. J. Reports 1969, p. 3).

<sup>183</sup> I. C. J. Reports 1951, p. 28.

5) Это решение, наиболее благоприятное как для государств-преемников, так и для эффективности многосторонних договоров, является решением, воплощенным в настоящей статье, несмотря на сомнения, выраженные некоторыми членами Комиссии по поводу его оправданности. Эта статья была включена в проект, чтобы дать возможность правительствам выразить свое мнение по данному вопросу, с тем чтобы Комиссия смогла прийти к четкому выводу в этом отношении, когда она будет пересматривать настоящий проект. Если же принять противоположное решение, то различия на практике, по-видимому, будут незначительными, поскольку возможности осуществления этого права, предоставленного данной статьей, вероятно, будут весьма редкими. Более того, не только число возможных случаев является ограниченным, но и в большинстве случаев этот договор обычно остается открытым для присоединения к нему нового независимого государства. Несколько лет назад этот вопрос имел особый интерес по отношению к определенным договорам Лиги Наций, однако участие новых независимых государств в этих договорах перестало представлять какую-либо проблему в результате принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 1903 (XVIII) от 18 ноября 1963 года после изучения этой проблемы Комиссией международного права в ее докладе, представленном Ассамблее в 1963 году<sup>184</sup>.

6) Однако этот вопрос носит общий характер, и некоторые члены Комиссии считали, что возможность предоставления государству-преемнику свободы ратифицировать какой-либо договор на основе подписи его предшественника, имеющая большое значение для будущего в связи с многосторонними договорами, не может быть полностью исключена. В своем докладе за 1963 год, представленном Генеральной Ассамблее, Комиссия лишь отметила наличие этой проблемы, не выразив никакого мнения по этому вопросу. Точно так же, хотя Генеральный секретарь и не включает в перечни договоров, направляемые государствам-предшественникам, любой договор, подписанный, но не ратифицированный государством-предшественником, приведенная выше выдержка из меморандума Секретариата<sup>185</sup>, по-видимому оставляет открытым вопрос о том, имеет ли государство-преемник право ратифицировать такой договор.

7) В свете вышеупомянутых соображений в настоящей статье предусматривается, что, если даты правопреемства государство-предшественник подписало многосторонний договор, подлежащий ратификации, принятию или утверждению, и если подпись относится к территории, на которую распространяется правопреемство государств, новое независимое государство может

ратифицировать, принять или утвердить этот договор и таким образом определить свой статус в качестве «стороны», если этот договор в силе, или в качестве «договаривающегося государства», если договор еще не вступил в силу.

8) Наконец, Комиссия считала, что, даже исходя из предположения о принятии этой статьи, было бы нецелесообразным считать государство-преемника связанным обязательством добросовестности, содержащимся в статье 18 Венской конвенции, пока оно, по крайней мере, не выразило своего согласия на обязательность для него этого договора и не стало договаривающимся государством. Иными словами, признание права государства-преемника ратифицировать и т. д. договор на основе подписи его предшественника не должно привести к тому, чтобы в отношении государства-преемника применялись положения подпункта *a* статьи 18 Венской конвенции.

### Статья 15. Оговорки

1. Когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства посредством уведомления о правопреемстве, то считается, что оно подтверждает любую оговорку, применяемую в отношении рассматриваемой территории на дату правопреемства государств, если только:

*a)* государство при представлении уведомления о правопреемстве в отношении данного договора не выражает противного намерения или не формулирует новой оговорки, относящейся к тому же вопросу и несовместимой с вышеупомянутой оговоркой; или

*b)* данная оговорка не должна рассматриваться как оговорка, применяемая только в отношении государства-предшественника.

2. Устанавливая свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства в соответствии со статьями 12 или 13, новое независимое государство может формулировать новую оговорку, если только:

*a)* данная оговорка не запрещается договором;

*b)* договор не предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

*c)* в случаях, не подпадающих под действие пунктов *a* и *b*, оговорка не является несовместимой с объектом и целями договора.

3. *a)* Когда новое независимое государство формулирует новую оговорку в соответствии с предыдущим пунктом, применяются правовые нормы, изложенные в статьях 20, 21 и 22 и в пунктах 1 и 4 статьи 23 Венской конвенции о праве международных договоров.

*b)* Однако в том случае, если договор подпадает под действие правовой нормы, изложенной в пункте 2 статьи 20 этой Конвенции, новое незави-

<sup>184</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, восьмнадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/5509), стр. 42 и далее, пункты 18—50. (Ежегодник Комиссии международного права, 1963 год, том II, стр. 217 и далее англ. текста, документ A/5509, пункты 18—50).

<sup>185</sup> См. пункт 2, выше.

симое государство не может выдвигать возражений против оговорки, которая была принята всеми сторонами договора.

### Комментарий

1) Общие нормы международного права, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, изложены теперь в статьях 19—23 Венской конвенции о праве международных договоров. Согласно положениям этих статей, в случае правопреемства государством-предшественником может быть государство, которое формулировало оговорку при наличии или отсутствии возражения со стороны других государств или которое само приняло оговорку другого государства или выдвинуло возражение против нее. Эти статьи в то же время предусматривают снятие оговорок, а также возражений против оговорок. В таком случае возникает проблема в отношении позиции государства-преемника в связи с оговорками, принятиями и возражениями.

2) В тех случаях, когда новое независимое государство в силу правопреемства надлежит считать участником многостороннего договора, вполне логично, по-видимому, ожидать, что оно должно заменить своего предшественника по договору во всех отношениях на дату правопреемства. Другими словами, государство-преемник должно унаследовать оговорки, принятия и возражения своего предшественника в том виде, в каком они были на дату правопреемства; однако оно должно также иметь право снимать в отношении себя оговорку или возражение, которые оно унаследовало. И наоборот, в тех случаях, когда государство-преемник становится участником не в результате правопреемства, а посредством независимого акта, устанавливающего его согласие считать себя связанным договором, логика подсказывает, что оно должно быть в полной мере ответственно за свои оговорки, принятия и возражения и что его отношение к любым оговоркам, принятиям и возражениям своего предшественника должно быть таким же, как и любого другого нового участника договора. Практика в отношении оговорок, хотя и соответствует логическим принципам, изложенным в данном пункте, но не в полной мере.

3) Исследования Секретариата, озаглавленные «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров»<sup>186</sup>, содержат некоторые факты из практики в отношении оговорок. Некоторые из них касаются Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения. Так, Соединенное Королевство сделало оговорку к Берлинскому акту (1908 год) в отношении обратной силы от своего имени и от имени всех зависимых территорий за исключением Канады; Франция от своего имени и от имени всех ее территорий сделала оговорку к этой же Конвенции в отношении произведений прикладного искусства; Нидерланды от своего име-

ни и от имени Нидерландской Ост-Индии также сделали три отдельные оговорки к той же Конвенции. Каждое из этих трех государств сняло свои оговорки при присоединении к более поздним текстам: Соединенное Королевство и Нидерланды — когда стали сторонами Римского акта 1928 года, а Франция — когда стала стороной Брюссельского акта 1948 года. Во всех случаях правопреемства, имевших место в отношении этих трех государств, правительство Швейцарии как депозитарий рассматривало государство-преемника как наследующего такие оговорки его предшественника, какие были обязательными для территории преемника в отношении каждой конкретной конвенции на дату получения независимости. Кроме того, в этих случаях правительство Швейцарии, очевидно, рассматривало унаследование оговорок, когда это имело место, как автоматическое и не зависящее от какого-либо «подтверждения» оговорки государством-преемником<sup>187</sup>. Другим случаем являются Женевские конвенции о гуманном обращении, депозитарием которых также является правительство Швейцарии. В заключительных статьях этих конвенций не содержится какого-либо упоминания об оговорках, однако оговорки были сформулированы значительным числом государств<sup>188</sup>. Среди этих оговорок есть одна оговорка, сделанная Соединенным Королевством в отношении пункта 2 статьи 68 Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны<sup>189</sup>. Пять новых независимых государств, к которым данная Конвенция в прошлом применялась как к зависимым территориям Соединенного Королевства, уведомили депозитария о том, что они считают себя по-прежнему связанными данной Конвенцией в силу ее ратификации Соединенным Королевством<sup>190</sup>. В уведомлениях этих государств не содержится конкретной ссылки на оговорку Соединенного Королевства. Однако отправной точкой для всех этих государств был тот факт, что данная Конвенция применялась к их территориям до получения ими независимости в силу акта Соединенного Королевства\*; и это применение, безусловно, зависело тогда от оговорки Соединенного Королевства. Кроме того, четыре из упомянутых государств специально сослались в своих уведомлениях на ратификацию Конвенции Соединенным Королевством, а оговорка являлась неотъемлемой частью этой «ратификации». Как представляется с точки зрения права, следует исходить из того, что упомянутые государства при отсутствии какого-либо указания на снятие ими оговорки их предшественников желают, чтобы договор продолжал применяться к их территориям на той же основе, как и до получения независимости, то есть с сохранением в силе оговорки. Следует также упомянуть, что то

<sup>187</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 24—25 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 86—92.

<sup>188</sup> Там же, стр. 35 англ. текста, пункт 138.

<sup>189</sup> United Nations, Treaty Series, vol. 75, p. 287.

<sup>190</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 41—42 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 170—174.

<sup>186</sup> См. раздел А, пункт 24, выше.

же правительство-депозитарий, выступая в качестве депозитария Венской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов о ее пересмотре, исходило, по-видимому, из того, что оговорки наследуются автоматически в случаях правопреемства при отсутствии какого-либо указания на их снятие.

4) Практика государств-преемников в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, представляется весьма гибкой<sup>191</sup>. Они иногда осуществляли свое право стать участником посредством сдачи на хранение документа о присоединении, а иногда посредством представления Генеральному секретарю «извещения о правопреемстве». Став участником посредством присоединения, новое государство в некоторых случаях повторяло оговорку, сделанную его предшественником и применявшуюся к данной территории до получения независимости<sup>192</sup>. В подобном случае оговорка, безусловно, должна рассматриваться как совершенно новая оговорка, насколько это касается нового независимого государства, и общие нормы, регулирующие оговорки к многосторонним договорам, должны соответственно к нему применяться начиная с даты формулирования оговорки. Проблемы возникают лишь в случаях извещения о правопреемстве.

5) Точно так же, при направлении извещения о правопреемстве новые независимые государства нередко повторяли или определенно поддерживали оговорку, сформулированную их предшественником, в особенности в тех случаях, когда их предшественник сделал указанную оговорку в момент «распространения сферы действия» договора на их территорию. Так, Ямайка, направляя извещение о своем «правопреемстве» в отношении Конвенции о статусе беженцев (1951 год), текстуально повторила оговорку, сделанную Соединенным Королевством специально в отношении ее территории<sup>193</sup>, а Кипр и Гамбия ясно подтвердили свою поддержку той же самой оговорки, которая была аналогичным образом распространена на каждую из их территорий<sup>194</sup>. Другими примерами являются: повторение Мальтой возражения Соединенного Королевства против оговорки к Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях<sup>195</sup>; Тринидадом и Тобаго — оговорки Соединенного Королевства к Международной кон-

венции об облегчении ввоза коммерческих образцов и рекламного материала (1952 год), сделанной специально для Тринидада и Тобаго<sup>196</sup>; и Кипром, Ямайкой и Сьерра Леоне — оговорок Соединенного Королевства к Конвенции 1949 года о дорожном движении (с приложениями)<sup>197</sup>. В последнем случае Кипр и Ямайка опустили из повторенной оговорки положение о территориальном применении, которое не имело к ним отношения.

6) Несомненно, представляется желательным, чтобы государство, направляя извещение о правопреемстве, в то же время точно указывало свои намерения в отношении оговорок своего предшественника. Однако было бы чрезмерным заключить из упомянутой в вышеприведенном пункте практики что, если оговорка не повторяется в момент направления извещения о правопреемстве, то она не переходит к государству-преемнику. В действительности, в некоторых других случаях государства-преемники исходили, по-видимому, из иного предположения. Так, Руанда и Мальта направили извещения о правопреемстве в отношении Таможенной конвенции, касающейся временного ввоза частных дорожных перевозочных средств (1954 год), без ссылки на оговорки, которые были сделаны их соответствующими предшественниками — Бельгией и Соединенным Королевством. Примерно два месяца спустя после направления извещения о правопреемстве Руанда информировала Генерального секретаря о том, что она не намерена поддерживать бельгийские оговорки<sup>198</sup>. Мальта также через несколько недель аналогичным образом информировала Генерального секретаря<sup>199</sup>. Оба эти государства поступили так же в отношении оговорок их предшественников к Конвенции о таможенных льготах для туристов (1954 год)<sup>200</sup>. Очевидно, что оба государства считали, что оговорки предшественника должны продолжать применяться, если они не дезавуированы преемником. Аналогичный правовой подход, очевидно, приняло Управление по правовым вопросам Секретариата в своем Меморандуме региональному представителю Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по вопросу правопреемства Ямайки в отношении прав и обязательств в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев (1951 год)<sup>201</sup>. Швейцарское правительство<sup>202</sup>, судя по всему, также исходило из предположения о том, что оговорки применяются автоматически в отношении государства-преемника при отсутствии какого-либо указания о снятии их этим государством, когда направляется извещение о правопреемстве или после этого.

7) Необходимо теперь упомянуть о некоторых случаях недавней практики, касающейся огово-

<sup>191</sup> United Nations, *Multilateral treaties... 1971* (op. cit.) и United Nations, *Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions, Annex: Final Clauses* (United Nations publication, Sales No. E.68.V.4).

<sup>192</sup> Например, присоединяясь к Дополнительному протоколу к Конвенции о таможенных льготах для туристов, касающемуся ввоза относящихся к туризму рекламных документов и материалов (1954 год), Уганда и Объединенная Республика Танзания повторили оговорку, которая была сделана Соединенным Королевством конкретно для этих территорий. См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971* (op. cit.), pp. 232—233.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 91 and 92 respectively.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>196</sup> *Ibid.*, pp. 224 and 225.

<sup>197</sup> *Ibid.*, pp. 251, 252 and 253 respectively.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 236, foot-note 9.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 237, foot-note 10.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 229, foot-notes 11 and 12.

<sup>201</sup> См. United Nations, *Juridical Yearbook, 1963* (United Nations publication, Sales No. 65.V.3), pp. 181—182.

<sup>202</sup> См. пункт 3, выше.



рок, в которых разграничение между «правопреемством» и «присоединением» представляется несколько туманным. Эта практика касается случаев, когда государство направляло извещение Генеральному секретарю о своем «правопреемстве» в отношении договора и в то же время уведомляло его об оговорках, которые отличаются от тех оговорок, которые были сформулированы его предшественником, или дополняют их. Так, 29 июля 1968 года Мальта уведомила Генерального секретаря<sup>203</sup>, что, являясь преемником Соединенного Королевства, она считает себя связанной Дополнительным протоколом к Конвенции о таможенных льготах для туристов, касающимся ввоза относящихся к туризму рекламных документов и материалов (1954 год), применение которого было распространено на ее территорию до получения ею независимости без какой бы то ни было оговорки. Уведомление Мальты тем не менее содержало оговорку к статье 3 Протокола, хотя статья 14 предусматривала, что оговорка не будет приниматься, если в течение 90 дней против нее будет возражать одна треть заинтересованных государств. Соответственно, распространяя извещение о правопреемстве, Генеральный секретарь обратил внимание государств на указанную оговорку и на положение статьи 14 Протокола, и Польша фактически выдвинула возражение против указанной оговорки. В данном случае это было единственное возражение, выдвинутое против оговорки в предписанный срок, и Генеральный секретарь затем официально уведомил заинтересованные государства о принятии оговорки Мальты в соответствии со статьей 14<sup>204</sup>.

8) 25 февраля 1969 года Ботсвана уведомила Генерального секретаря<sup>205</sup>, что она рассматривает себя как «продолжающей быть связанной» Конвенцией 1954 года о статусе апатридов в такой же степени, как и Соединенное Королевство было связано в отношении протектората Бечуаналенд «при условии, однако, следующих дополнительных оговорок»; затем она сформулировала новые оговорки к статьям 31, 12 (1) и 7 (2) указанной Конвенции. Распространяя уведомление, Генеральный секретарь воспроизвел текст новых оговорок Ботсваны и в то же время информировал заинтересованные государства о том, где они могут найти текст сделанных Соединенным Королевством прежних оговорок, которые подтвердила Ботсвана.

9) 18 июля 1969 года Маврикий информировал Генерального секретаря<sup>206</sup>, что он считает себя связанным начиная с момента получения независимости Конвенцией о политических правах женщин (1953 год), применение которой было распространено на его территорию до получения им независимости. В то же время без какой-либо

<sup>203</sup> Циркулярное письмо Генерального секретаря от 16 августа 1968 года (CN.123, 1968, Договоры — 2).

<sup>204</sup> Циркулярное письмо Генерального секретаря от 3 декабря 1968 года (CN.182, 1968, Договоры — 4).

<sup>205</sup> Циркулярное письмо Генерального секретаря от 21 мая 1969 года (CN.80, 1969, Договоры — 1).

<sup>206</sup> Циркулярное письмо Генерального секретаря от 11 сентября 1969 года (CN.168, 1969, Договоры — 5).

ссылки на оговорки, которые были сделаны к статье 3 Соединенным Королевством, Маврикий сформулировал две собственные оговорки к этой статье. Одна из них (вербовка и условия службы в вооруженных силах) соответствовала общей оговорке, сделанной Соединенным Королевством; другая (служба в суде присяжных) была сделана Соединенным Королевством в отношении некоторых территорий, но не в отношении самого Маврикия. Генеральный секретарь, не ссылаясь также на прежние оговорки Соединенного Королевства, просто разослал текст двух оговорок Маврикия заинтересованным государствам.

10) Наиболее ярким примером является, пожалуй, направление Замбией извещения о ее правопреемстве в отношении Конвенции о статусе беженцев (1951 год). В письме от 24 сентября 1969 года Замбия передала Генеральному секретарю документ о *правопреемстве* в отношении этой Конвенции и документ о *присоединении* к другому договору, тем самым подчеркнув свое намерение считаться государством-преемником в отношении Конвенции 1951 года. При депонировании извещения о правопреемстве она не сослалась на оговорки, сделанные ранее Соединенным Королевством в отношении федерации Родезии и Ньясаленда. Вместо этого она сослалась на статью 42 Конвенции, которая разрешает делать оговорки к некоторым статьям, и далее сформулировала собственные оговорки в отношении статей 17 (2), 22 (1), 26 и 28, как это разрешается статьей 42. Генеральный секретарь в письме от 10 октября 1969 года в адрес Замбии привлек внимание к тому факту, что ее оговорки отличаются от оговорок, сделанных государством-предшественником, и сообщил следующее:

Поэтому Генеральный секретарь считает, что правительство Замбии, официально объявляя о своем правопреемстве в отношении Конвенции в документе, о котором идет речь, решило снять старые оговорки в соответствии с пунктом 2 статьи 42 Конвенции и выразило свое согласие продолжать быть связанным Конвенцией при условии новых оговорок, причем последние оговорки вступят в силу на дату, на которую они вступили бы в силу согласно соответствующим положениям Конвенции, если бы они были сформулированы при присоединении\*. Соответственно, указанные оговорки войдут в силу на девятый день после депонирования документа о правопреемстве правительством Замбии, то есть 23 декабря 1969 года.

Генеральный секретарь далее заявил, что все заинтересованные государства информируются о депонировании документа о правопреемстве и об оговорках.

11) Проанализированная в предыдущих пунктах практика со всей очевидностью говорит о том, что Генеральный секретарь в настоящее время рассматривает новое независимое государство как имеющее право стать участником договора в результате «правопреемства» в отношении участия его предшественника в договоре и в то же время изменять условия этого участия путем формулирования новых оговорок.

12) Отказ нового независимого государства, ясно выраженный или подразумеваемый, от огово-



рок его предшественника полностью совместим с понятием «правопреемства», поскольку государство может снять оговорку в любое время, и государство-преемник может поступить аналогичным образом в момент подтверждения «правопреемства» в отношении договора. Однако формулирование новых или пересмотренных оговорок, видимо, не совсем совместимо с понятием «правопреемства» прав и обязательств государства-предшественника в отношении территории. Но оно совместимо с идеей о том, что государство-преемник просто в силу прежнего применения договора к его территории правомерен или имеет право стать отдельным участником от своего имени. Насколько известно, ни одно государство не возражало против практики, о которой идет речь, или против подхода Генерального секретаря к этому вопросу. Это неудивительно, поскольку в большинстве случаев новое независимое государство имеет также возможность стать участником путем «присоединения» и тогда с учетом соответствующих положений договора оно имеет полную свободу формулировать собственные оговорки. Подход Генерального секретаря к данной практике обладает гибкостью и облегчает участие новых независимых государств в многосторонних договорах, защищая в то же время права других государств в соответствии с общими правовыми нормами, относящимися к оговоркам.

13) Остается вопрос о возражениях против оговорок; имеющиеся сведения о практике в данной области весьма ограничены. Серия исследований Секретариата, озаглавленная «Правопреемство государств в отношении многосторонних договоров»<sup>207</sup>, помимо единичного упоминания о существовании этого вопроса, не содержит каких-либо ссылок на правопреемство в отношении возражений против оговорок; ничего также нельзя найти в публикации «Материалы о правопреемстве государств»<sup>208</sup>. Даже информация, опубликованная в издании «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь осуществляет функции депозитария»<sup>209</sup>, проливает сравнительно мало света на практику в отношении возражений против оговорок. В связи с Конвенцией 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций Соединенное Королевство выдвинуло возражение против оговорок некоторых государств, касающихся обращения в Международный Суд для урегулирования споров, и впоследствии некоторые его бывшие зависимые территории стали участниками этой Конвенции путем направления извещения о правопреемстве. Ни одно из этих новых независимых государств, судя по всему, не сделало каких-либо ссылок на возражение Соединенного Королевства против этих оговорок. Равным об-

разом Заир, когда он направил извещение о правопреемстве в отношении Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, не сделал какой-либо ссылки на возражение Бельгии против подобных оговорок, сформулированных в отношении этой Конвенции. Соединенное Королевство также выдвинуло ряд официальных возражений против оговорок, сформулированных различными государствами в отношении трех конвенций 1958 года: о территориальном море и прилегающей зоне, об открытом море и о континентальном шельфе, и несколько из его бывших зависимых территорий впоследствии стали участниками той или иной из этих конвенций путем направления извещения о правопреемстве; но ни одна из них, по всей очевидности, не сделала ссылки на какое-либо возражение Соединенного Королевства. Известно лишь об одном случае, когда государство-преемник сослалось на замечания своего предшественника в отношении оговорки другого государства, и даже это не было, строго говоря, случаем «возражения» против оговорки. При ратификации Венской конвенции о дипломатических сношениях Соединенное Королевство заявило, что оно не рассматривает заявления, которые были сделаны тремя социалистическими государствами в отношении пункта 1 статьи 11 (численность персонала дипломатической миссии), как изменяющие какие-либо права или обязательства в соответствии с этим пунктом. Мальта, бывшая зависимая территория Соединенного Королевства, которая стала участником Конвенции в результате правопреемства, повторила формулировку этой декларации в своем извещении о правопреемстве<sup>210</sup>.

14) В соответствии с положениями Венской конвенции о праве международных договоров, касающимися возражений против оговорок (пункт 4 *b* статьи 20 в сочетании с пунктом 3 статьи 21)<sup>211</sup>, если возражающее государство ясно не указало, что своим возражением оно намерено предотвратить вступление в силу договора между данными двумя государствами, то *юридическое* положение, складывающееся между этими двумя государствами в результате возражения против оговорки, фактически остается таким же, как если бы возражение не было высказано. Но если возражение сопровождается указанием на то, что оно должно воспрепятствовать вступлению в силу договора между возражающим и делающим оговорку государствами, договор не будет в силе вообще в отношении территории государства-преемника на дату правопреемства государств для *государства, делающего оговорку*. Однако практика, пожалуй, не содержит свидетельства сколько-нибудь серьезной озабоченности новых независимых государств по поводу возражений их предшественников против оговорок, сформулированных другими государствами. Проще всего

<sup>207</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 1 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2; там же, 1969 год, том II, стр. 25, документ A/CN.4/200 и там же, 1970 год, том II, стр. 74, документ A/CN.4/225.

<sup>208</sup> United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.).

<sup>209</sup> United Nations, *Multilateral treaties... 1971* (op. cit.).

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>211</sup> Эта норма не применяется к учредительным актам международных организаций или договорам, заключенным между «ограниченным числом государств», в соответствии со значением пункта 2 статьи 20.

считать, что возражение касается лишь государства-предшественника, выдвинувшего его, а на усмотрение государства-преемника оставить вопрос о выдвигении собственных возражений против оговорок, уже содержащихся в актах о ратификации, присоединении и т. д. других государств, в момент направления извещения о правопреемстве.

15) С учетом соображений, изложенных в предшествующих пунктах, характера современных многосторонних договоров и системы права, предусматриваемой в статьях 19—23 Венской конвенции о праве международных договоров, для регулирования вопроса об оговорках Комиссия решила принять прагматический и гибкий подход к рассмотрению проблемы оговорок и возражений против них в контексте настоящего проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Когда новое независимое государство направляет извещение о правопреемстве, это может быть вполне истолковано как выражение желания, чтобы его считали участником договора на тех же условиях во всех отношениях как его предшественника. Но когда начинают считать, что правопреемство в отношении договоров не наступает автоматически, а зависит от акта воли государства-преемника, то право может свободно регулировать условия, на которых такой акт воли должен получать силу.

16) Поскольку общая норма заключается в том, что оговорка может быть снята в одностороннем порядке в любое время, вопрос о том, относится ли оговорка государства-предшественника к государству-преемнику, будет являться просто вопросом намерения последнего в момент направления извещения о правопреемстве. Если государство-преемник определенно поддерживает оговорку, то ответ ясен. Если оно хранит молчание в отношении этого, то вопрос заключается в том, должна ли существовать презумпция намерения сохранить оговорку, за исключением тех, которые по своей природе применяются исключительно в отношении государства-предшественника. Комиссия пришла к заключению, что по ряду причин такая презумпция необходима. Во-первых, презумпция намерения сохранить оговорку выразилась в самом понятии правопреемства в отношении договоров предшественника. Во-вторых, не следует в целом полагать, что государство приняло на себя более обременительные обязательства, если оно ясно не заявило о своем намерении сделать это, а если на основании лишь молчания государства-преемника считать, что оно отказывается от оговорок своего предшественника, то это значит возложить на него более обременительные обязательства. В-третьих, если презумпция сохранения оговорок не будет принята, фактическое намерение государства-преемника может быть непонятно искажено, в то время как, если она будет принята и не будет соответствовать намерению государства-преемника, последнее может всегда исправить дело путем снятия оговорок. Пункт 1 настоящей статьи соответственно устанавливает, что уведомление о

правопреемстве должно рассматриваться с учетом оговорок государства-предшественника, если только: а) государство-преемник не выражает противоположного намерения (*подпункт а*); б) государство-преемник не формулирует новой оговорки, относящейся к тому же вопросу, несовместимой с оговоркой государства-предшественника (*подпункт а*); в) оговорка государства-предшественника не должна рассматриваться как оговорка, применяемая лишь в отношении самого этого государства (*подпункт б*)<sup>212</sup>. При подобных исключениях презумпция намерения сохранить оговорку государства-предшественника, таким образом, не может иметь места.

17) В пункте 2 статьи предусматривается случай, когда государство-преемник формулирует собственные новые оговорки при установлении своего статуса в качестве участника или договаривающегося государства многостороннего договора в соответствии со статьями 12 или 13 настоящего проекта статей. Логически, как уже указывалось, можно сказать, что существует некоторое несоответствие, когда государство претендует на то, чтобы стать участником или договаривающимся государством договора в силу статуса предшественника, и в то же время определять позицию в отношении договора, которая отличалась бы от позиции предшественника. Судя по всему, альтернативами в данном случае были бы: а) отказ рассматривать любое извещение о правопреемстве, обусловленное новыми оговорками, в качестве подлинного документа о правопреемстве, а рассматривать его в праве как случай присоединения, или б) рассматривать его как имеющее характер правопреемства, но в то же время применять к нему право, регулирующее оговорки, как если бы речь шла о совершенно новом выражении согласия быть связанным договором. Последняя альтернатива отражена в пункте 2 настоящей статьи. Она соответствует практике Генерального секретаря как депозитария и имеет то преимущество, что позиция нового независимого государства, которое стремится продолжить участие своей территории в режиме договора, будет как можно более гибкой. Это может также облегчить позицию нового независимого государства в любом случае, когда договор по техническим причинам не открыт для его участия, кроме как посредством процедуры правопреемства. Разумеется, возможность государства-преемника формулировать новые оговорки в извещении о правопреемстве ограничивается общими правовыми нормами, регулирующими формулирование оговорок любым государством, а именно положениями статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров, подпункты а, б и с которой включены в пункт 2 настоящей статьи.

18) Далее, в подпункте 3 а статьи 15 определяется, что при формулировании новым независи-

<sup>212</sup> Примерами оговорок, относящихся лишь к государству-предшественнику, являются оговорки Соединенного Королевства в отношении распространения действия договора на зависимые территории.

мым государством новой оговорки в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, действуют нормы, изложенные в статьях 20, 21 и 22 и в пунктах 1 и 4 статьи 23<sup>213</sup> Венской конвенции о праве международных договоров. Другими словами, в данном случае будут применимы общие нормы права договоров относительно принятия оговорки и возражений против них, юридических последствий оговорки и возражений против оговорки и соответствующие нормы процедуры относительно оговорки. Хотя и были высказаны некоторые возражения против метода разработки проекта посредством ссылок, Комиссия решила принять этот метод, поскольку воспроизведение в данном пункте всех соответствующих положений значительно удлинило и утяжелило бы статью 15. Комиссия учла также тот факт, что настоящий проект статей должен служить дополнением к статьям по общему праву договоров Венской конвенции и стать составной частью цельной кодификации всего права договоров. Во всяком случае, ссылки на Венскую конвенцию в настоящей статье дадут правительствам возможность выразить свое мнение по всему вопросу составления проектов статей методом ссылок в процессе кодификации.

19) И наконец, в *подпункте 3 b* рассматривается конкретный случай, а именно тот случай, когда само государство-предшественник «приняло» оговорку, и ее приняли также все другие государства-участники в рамках многостороннего договора того характера, какой предусмотрен в пункте 2 статьи 20 Венской конвенции о праве международных договоров. В подобном случае представляется недопустимым разрешать государству-преемнику возражать против уже сформулированной и принятой оговорки и тем самым исключать государство, сделавшее оговорку, из участия в данном договоре. Допущение подобного рода означало бы предоставление государству-преемнику по сути дела полномочий вынудить государство, уже являющееся участником договора, выйти из него. Во избежание такой возможности в пункте 3 предусматривается, что в случаях, подпадающих под действие пункта 2 статьи 20 Венской конвенции, новое независимое государство не имеет права формулировать возражения против оговорки, принятой всеми участниками данного договора.

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

1. За исключением положений пунктов 2 и 3, когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве стороны многостороннего договора или договаривающегося государства путем уведомления о правопреемстве, оно рассматривается как сохраняющее:

<sup>213</sup> Пункты 2 и 3 статьи 23 Венской конвенции к настоящему вопросу не относятся.

a) согласие государства-предшественника, в соответствии с договором, на обязательность для него лишь части его положений; или

b) выбор государством-предшественником, в соответствии с договором, различных его положений.

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

3. Новое независимое государство может также осуществлять на тех же условиях, что и другие стороны или договаривающиеся государства, любое предусмотренное в договоре право отказываться или изменять любой такой выбор.

### *Комментарий*

1) В настоящей статье затрагиваются вопросы, аналогичные рассматриваемым в статье 15. Она касается тех случаев, когда договор разрешает государству выразить согласие на обязательность для него лишь части договора или произвести выбор между различными положениями договора, то есть ситуации, которые предусмотрены в пунктах 1 и 2, соответственно, статьи 17 Венской конвенции о праве международных договоров. Если государство-предшественник выразило согласие на обязательность для него лишь части договора или же, выразив согласие с договором, заявило о выборе между его различными положениями, то возникает вопрос о том, какой должна быть позиция государства, извещающего о своем правопреемстве в отношении договора.

2) Примером обязательности лишь части договора для государства-предшественника может служить Конвенция 1949 года о дорожном движении, статья 2, пункт 1, которой допускает исключение приложений 1 и 2 при применении Конвенции. Документ о ратификации Соединенного Королевства, депонированный в 1957 году, содержал заявление об исключении этих приложений<sup>214</sup>. Распространяя применение этой Конвенции на Кипр и Сьерра Леоне, Соединенное Королевство конкретно указало, что это распространение подчиняется тем же исключениям<sup>215</sup>. С другой стороны, в случае с Мальтой было заявлено об исключении лишь приложения 1<sup>216</sup>, в то время как в случае с Ямайкой заявление содержало оговорку в отношении одного пункта, но в нем не было упоминания о приложениях 1 и 2<sup>217</sup>. Став независимыми, эти четыре страны направили Генеральному секретарю извещение о правопреемстве в отношении Конвенции. Три из

<sup>214</sup> См. United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 253.

<sup>215</sup> *Ibid.*, pp. 255 and 257.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>217</sup> *Ibid.*

них: Кипр, Сьерра Леоне и Мальта сопроводили свои извещения заявлениями, воспроизводящими конкретные исключения, действовавшие в отношении их территорий до получения ими независимости<sup>218</sup>. С другой стороны, Ямайка, на которую до получения независимости не распространялись эти исключения, не удовлетворилась простым повторением оговорки, выдвинутой Соединенным Королевством от ее имени; она добавила к этому заявление об исключении приложений 1 и 2<sup>219</sup>.

3) В Конвенции 1949 года о дорожном движении имеется также пример выбора между различными положениями: приложение 6, раздел IV *b* позволяет участнику заявить, что он допустит автомобили «с прицепом» лишь при определенных условиях, и Соединенное Королевство представило в этой связи заявления в отношении Кипра и Сьерра Леоне<sup>220</sup>. Эти заявления были повторены обеими странами в их извещениях о правопреемстве<sup>221</sup>. Мальта, в отношении которой не было сделано такого заявления, не затронула этот вопрос в своем извещении. С другой стороны, Ямайка, в отношении которой такого заявления также не было сделано<sup>222</sup>, добавила к своему извещению заявление, сходное с заявлениями Кипра и Сьерра Леоне<sup>223</sup>.

4) Другой Конвенцией, иллюстрирующей вопрос о выборе различных положений, является Конвенция 1951 года о статусе беженцев, в статье 1, раздел В, которой имеется выбор между «событиями, происшедшими в Европе до 1 января 1951 года», и «событиями, происшедшими в Европе или в других местах\* до 1 января 1951 года», для определения объема обязательств, принимаемых в соответствии с Конвенцией<sup>224</sup>. В документе о ратификации Соединенного Королевства приводится более широкая формула обязательств «в Европе или в других местах», и в этой форме Конвенция была позднее распространена на Кипр, Гамбию и Ямайку<sup>225</sup>. Когда эти три страны должным образом поставили в известность Генерального секретаря о своем правопреемстве в отношении Конвенции, их извещения содержали «выбор положений», находившихся ранее в силе в отношении их территорий<sup>226</sup>. Франция, в отличие от Соединенного Королевства, определила более узкую форму обязательств «в Европе», и именно в этой более узкой форме она распространила Конвенцию на все свои зависимые территории, 12 из которых позднее направили Генеральному секретарю извещения о правопреемстве<sup>227</sup>. Из этих 12 стран четыре сопроводили свои извещения заявлением о том, что они расширяют

свои обязательства, вытекающие из Конвенции, путем принятия более широкой альтернативы «в Европе или других местах»<sup>228</sup>. Другие восемь стран первоначально просто объявили себя «несущими обязательства по Конвенции, применение которой было распространено на их территории до получения независимости». Очевидно, что при этом они исходили из того, что выбор Франции будет по-прежнему определять применение Конвенции к их территориям, ибо вскоре после извещения Генерального секретаря о своем правопреемстве три<sup>229</sup> из них сообщили ему о расширении своих обязательств, вытекающих из Конвенции, путем принятия более широкой формулы, а четыре других<sup>230</sup> поступили таким образом в период от восемнадцати месяцев до девяти лет. Оставшаяся одна страна<sup>231</sup> не изменила своего извещения, и, таким образом, она все еще несет обязательства по более ограниченной формуле.

5) Конвенция о нормах, регулирующих использование гербовых бумаг, в связи с переводными и простыми векселями (1930 год), сама по себе не содержит выбора положений, однако Протокол к ней создает аналогичную ситуацию, допуская ратификацию каким-либо государством Конвенции или же его присоединение к ней в форме, ограничивающей обязательство представителем или платой векселей лишь за пределами заинтересованной страны. Именно с этим ограничением в период с 1934 по 1939 год Великобритания распространила данную Конвенцию на целый ряд своих зависимых территорий<sup>232</sup>. В 1960 году Малайзия и в 1966 году Мальта сообщили Генеральному секретарю<sup>233</sup> о своем правопреемстве в отношении этого договора Лиги Наций. В их уведомлениях не содержалось упоминания об этом ограничении, однако вряд ли можно сомневаться в том, что они намеревались продолжать применение этого договора в той же форме, что и до получения ими независимости.

6) Другим договором, в котором рассматривается случай правопреемства в отношении выбора положений, является Дополнительный протокол к Конвенции о режиме судоходных путей международного значения. Статья 1 позволяет признавать обязательства, вытекающие из Протокола, или «в отношении всех судоходных путей» или в отношении «всех естественных\* судоходных путей». Соединенное Королевство согласилось с первой, более широкой формулой для себя и для большей части своих зависимых территорий<sup>234</sup>, включая Мальту, которая позднее представила Генеральному секретарю извещение о правопреемстве

<sup>218</sup> *Ibid.*, pp. 251, 252 and 253.

<sup>219</sup> *Ibid.*, 252.

<sup>220</sup> *Ibid.*, pp. 255 and 257.

<sup>221</sup> *Ibid.*, pp. 251 and 253.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>226</sup> *Ibid.*, pp. 91, 92 and 93.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 90 and foot-note 4.

<sup>228</sup> Алжир, Гвинея, Марокко и Тунис (*ibid.*, p. 90, foot-note 3).

<sup>229</sup> Камерун, Того и Центральноафриканская Республика (*ibid.*, p. 90, foot-note 4).

<sup>230</sup> Берег Слоновой Кости, Дагомея, Нигер, Сенегал (*ibid.*).

<sup>231</sup> Конго (*ibid.*, p. 90).

<sup>232</sup> *Ibid.*, pp. 427—428.

<sup>233</sup> Функции депозитария были переданы ему в связи с роспуском Лиги Наций.

<sup>234</sup> United Nations, *Multilateral treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 438.

емстве. В этом извещении было указано, что Мальта продолжает считать себя несущей обязательства по Протоколу в той форме, в которой они были распространены на ее территорию ее предшественником<sup>235</sup>.

7) Генеральное соглашение по тарифам и торговле также содержит доказательства имеющейся в этой связи практики. Статья XIV дает участнику возможность выбора при согласии на обязательность положений приложения I вместо определенных положений данной статьи<sup>236</sup>, и в 1948 году такой выбор был сделан Соединенным Королевством. В 1957 году Гана и Малайская Федерация стали независимыми, и при содействии Соединенного Королевства обе были объявлены договаривающимися сторонами — участницами этого соглашения. В то же время договаривающиеся стороны заявили, что следует считать, что выбор Соединенным Королевством приложения I применяется к обоим новым независимым государствам<sup>237</sup>. Несколько иная, но все же аналогичная форма выбора предлагается участнику ГАТТ в соответствии со статьей XXXV, в пункте 1 которой предусматривается:

Настоящее соглашение или в ином случае, статья II настоящего соглашения не применяется в отношениях между любой договаривающейся стороной и любой другой договаривающейся стороной, если:

а) обе договаривающиеся стороны не приступили к переговорам о тарифах между собой, и

б) одна из договаривающихся сторон ко времени, когда она становится договаривающейся стороной, не согласна с таким применением.

Когда Япония стала участником ГАТТ в 1955 году, Бельгия, Франция и Соединенное Королевство применили это положение и в соответствии с ним исключили применение ГАТТ в своих отношениях с Японией<sup>238</sup>. Большое число бывших зависимых территорий этих стран, которые с того времени рассматривались как участники Соглашения, считали, что они унаследовали от своего предшественника право ссылаться на пункт 1 статьи XXXV в отношении Японии. Хотя эти три государства-предшественника и некоторые из государств-преемников в настоящее время отменили применение этого положения, оно все еще остается в силе для большинства государств-преемников<sup>239</sup>.

8) Комиссия пришла к заключению, что здесь применимы те же общие соображения, что и в случае оговорки. Поэтому если какое-либо новое независимое государство направляет извещение о правопреемстве, не делая конкретной ссылки на выбор своего предшественника в отношении частей договора или различных его положений и

не заявляя о выборе от своего имени, то следует предполагать, что оно стремится сохранить договор в силе в отношении своей территории на той же основе, на какой он был в силе в момент получения независимости этим государством; иными словами, на основе выбора его предшественника. Генеральный секретарь обычно стремится получить разъяснение о намерении нового независимого государства в этой связи, когда оно направляет свое извещение о правопреемстве, и несомненно желательно, чтобы такое государство разъяснило свою позицию. Однако это не всегда происходит, и в таком случае, по-видимому, совершенно логично и необходимо (в противном случае невозможно определить, какой вариант положений обязателен для нового независимого государства) считать, что новое независимое государство сохраняет выбор своего предшественника. Следовательно, в *пункте 1* статьи 16 общее правило изложено в форме предположения о сохранении выбора предшественника.

9) С другой стороны, по тем же причинам, что и в случае оговорки, Комиссия высказала мнение, что государство, извещая о своем правопреемстве в отношении многостороннего договора, должно обладать таким же правом выбора в соответствии с положениями договора, какое было предоставлено государствам, выразившим свое согласие на обязательность для них любых других процедур. Поскольку правопреемство понимается не как автоматическое замещение предшественника, а как возможность и впредь распространять на данную территорию действие договора путем проявления воли, устанавливающего согласие на обязательность договора, не может быть возражений против предоставления государству-преемнику тех же прав на выбор, какие оно имело бы в соответствии с положениями договора, если бы оно стало участником путем присоединения. В *пункте 2* статьи 16 государству, соответственно, предоставляется возможность, когда оно извещает о своем правопреемстве, осуществлять любое право на выбор, предусмотренное в договоре, на тех же условиях, что и другие участники.

10) Договоры, которые предоставляют право на выбор в отношении частей договора или на выбор между различными положениями, нередко предоставляют государству право после этого изменить свой выбор<sup>240</sup>. Действительно, когда такой выбор вызывает ограничение объема договорных обязательств государства, то, безусловно, подразумевается право отменить это ограничение путем отказа от такого выбора. Что касается государства-преемника, то, когда оно устанавливает себя в качестве участника договора в своем собственном качестве, оно должно определенно рассматриваться в качестве участника, обладающего, наряду с другими участниками, правом отказать-

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 439.

<sup>236</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 76 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 330.

<sup>237</sup> *Там же*, стр. 82 англ. текста, пункт 362.

<sup>238</sup> *Там же*, пункт 359.

<sup>239</sup> *Там же*, пункты 360—361.

<sup>240</sup> Например, статья 1, В (2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев (United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 154); статья 2 (2) Конвенции 1949 года о дорожном движении (*ibid.*, vol. 125, p. 24).

ся от выбора, действующего в отношении его территории, или изменить его; это и предусматривается в *пункте 3* статьи 16.

### **Статья 17. Извещение о правопреемстве**

**1. Извещение о правопреемстве в отношении многостороннего договора в соответствии со статьями 12 или 13 представляется в письменном виде.**

**2. Если извещение не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему извещение, может быть предложено представить свои полномочия.**

**3. Если договором не предусматривается иное, извещение о правопреемстве:**

**a) препровождается, если нет депозитария, непосредственно государствам, которым оно предназначено, или, если есть депозитарий,— последнему;**

**b) считается представленным соответствующим государством только по получении его тем государством, которому оно было препровождено, или же, соответственно, по получении его депозитарием;**

**c) если оно препровождается депозитарию, считается полученным государством, которому оно предназначено, только после того, как последнее было информировано об этом депозитарием.**

#### *Комментарий*

1) Статья 17 касается процедуры, с помощью которой новое независимое государство может в соответствии со статьей 12 или 13 осуществлять свое право на установление своего статуса в качестве участника или договаривающегося государства многостороннего договора в результате правопреемства.

2) Указание на практику, которой Генеральный секретарь придерживается в связи с этим вопросом, можно найти в письме, которое он направляет новым независимым государствам, с просьбой сообщить об их намерении относительно договоров, депозитарием которых он является. В этом письме говорится, в частности, следующее:

В соответствии с этой практикой новые государства, как правило, признают обязательность таких договоров для себя *посредством официального извещения*, направляемого Генеральному секретарю главой государства или правительства или министром иностранных дел \* 241.

Однако, хотя полученные Генеральным секретарем извещения в большинстве случаев подписываются главой государства или правительства или министром иностранных дел, некоторые госу-

<sup>241</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том 11, стр. 122 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 134.

дарства присылают сообщения, подписанные должностным лицом министерства иностранных дел или главой постоянного представительства при Организации Объединенных Наций, действующими в соответствии с порученными инструкциями<sup>242</sup>, и Генеральный секретарь считает эти сообщения достаточными.

3) Поэтому, согласно депозитарной практике Генерального секретаря, сдача на хранение официального документа, подобного тому, который требуется при ратификации или присоединении, не считается необходимой. Все, что требуется, это письменное извещение, в котором государство выражает желание, чтобы договор действовал по-прежнему в отношении его территории. Кроме того, хотя Генеральный секретарь считает желательным, чтобы извещение исходило от главы государства или правительства или от министра иностранных дел, любая подпись, которая надлежащим образом удостоверяет право государства представлять такое извещение, считается достаточной.

4) В своей депозитарной практике правительство Швейцарии также, по-видимому, считает достаточным любое сообщение, в котором авторитетно выражается желание нового независимого государства быть по-прежнему связанным договором. Так, например, в отношении Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов по ее пересмотру, депозитарием которых является правительство Швейцарии, оно считало, что «заявление о преемственности» является нормальной процедурой, при помощи которой новое независимое государство осуществляет в настоящее время свое право стать участником в результате правопреемства<sup>243</sup>. Аналогичным образом в отношении Женевских конвенций о гуманном обращении 1864, 1906, 1929 и 1949 годов, депозитарием которых является Федеральный совет Швейцарии, передача «заявления о преемственности» являлась нормальной процедурой, при помощи которой новые независимые государства становились участниками в результате правопреемства<sup>244</sup>. Федеральный совет Швейцарии считает также достаточной любую другую форму уведомления, например «заявление о применении» или «заявление о продолжении применения», при условии, что намерение нового независимого государства считать себя по-прежнему связанным условиями договора является очевидным. Федеральный совет Швейцарии принимает также заявление о преемственности почти в любой форме при условии, что оно исходит от компетентных органов власти государства, например в форме ноты, письма или даже телеграммы; кроме того, подпись не только главы государства или прави-

<sup>242</sup> Там же, стр. 125 англ. текста, пункт 162.

<sup>243</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 22 англ. текста, документ A/CN.2/200 и Add.1—2, пункт 72.

<sup>244</sup> Там же, стр. 50 англ. текста, пункт 215. Следует отметить, что Женевские конвенции о гуманном обращении также допускают упрощение формы «присоединения» (там же, пункт 214).



тельства или министра иностранных дел, но также уполномоченного дипломатического представителя считается Советом достаточным свидетельством права делать заявление от имени государства. Получив такие заявления о преемственности, Федеральный совет Швейцарии регистрирует их в Секретариате Организации Объединенных Наций в том же порядке, что и извещения о присоединении.

5) Практика других депозитариев осуществляется в аналогичном порядке. Практика Соединенных Штатов, например, состоит в признании права новых независимых государств «...объявлять о непрерывной обязательности для них многосторонних договоров, заключенных вне рамок международных организаций от их имени управляющим государством до обретения новым государством полного суверенитета»<sup>245</sup>. Еще одним примером являются Нидерланды, которые как депозитарий Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров признают, по-видимому, в качестве имеющего силу любое выражение желания нового независимого государства считаться участником договора, сообщаемые им в дипломатической ноте или письме<sup>246</sup>.

6) В некоторых случаях швейцарское правительство принимало извещение не от самого нового независимого государства, а от государства-предшественника. Так было до второй мировой войны, когда в 1928 году Соединенное Королевство известило его о желании Австралии, Британской Индии, Канады, Новой Зеландии и Южной Африки считаться участниками Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения<sup>247</sup>, и в 1937 году, когда Соединенное Королевство известило его об участии Бирмы в Женевских конвенциях 1929 года о гуманном обращении<sup>248</sup>. После второй мировой войны это также было сделано в одном случае, а именно в 1949 году, когда швейцарское правительство сочло достаточным сообщение правительства Нидерландов, в котором выражалось мнение этого правительства о том, что новую Республику Индонезию следует считать членом Бернского союза.

7) Однако случаи с бывшими британскими доминионами были совершенно особенными, что было обусловлено как обстоятельствами получения ими независимости, так и их особым отношением к британской короне в рассматриваемый период. Таким образом, на основании этих случа-

<sup>245</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 224.

<sup>246</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 31 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2; пункт 124.

<sup>247</sup> Там же, стр. 12 англ. текста, пункты 22—23.

<sup>248</sup> Бирма, хотя и отделенная от Индии, не была в то время независимым государством, но она рассматривается как государство, ставшее участником Конвенции в 1937 году (там же, стр. 39 англ. текста, пункт 160, и стр. 50 англ. текста, пункт 216).

ев нельзя делать общий вывод о том, что извещение государства-предшественника как таковое является достаточным свидетельством желания нового независимого государства по-прежнему считаться связанным положениями договора. Ясно, что новое независимое государство в первые дни своей независимости может счесть удобным пользоваться дипломатическими услугами государства-предшественника в целях направления сообщения депозитарию<sup>249</sup>. Но все принципиальные соображения — и в не меньшей степени принципы независимости и самоопределения — требуют, чтобы акт выражения желания нового независимого государства считаться участником договора в качестве государства-преемника был актом самого нового государства, а не государства-предшественника. Другими словами, извещение о правопреемстве для того, чтобы оно было действительным, должно либо исходить непосредственно от компетентных органов власти нового независимого государства, либо сопровождаться доказательством того, что оно доводится до сведения депозитария по специальному указанию этих органов. Если принятие швейцарским правительством сообщения нидерландского правительства о правопреемстве Индонезии в отношении Бернской конвенции, упомянутое в предыдущем пункте, следует понимать как основывающееся на другой точке зрения, то это не является прецедентом, который может быть одобрен Комиссией. Уже тот факт, что Республика Индонезия приняла вскоре меры по денонсированию Конвенции, подтверждает желательность требования извещения о правопреемстве, исходящего от компетентных органов нового независимого государства<sup>250</sup>.

8) Как указывалось выше, новое независимое государство может известить о своем правопреемстве в отношении договора не только на основании статьи 12, когда его предшественник является участником договора на дату правопреемства, но также и на основании статьи 13, когда его предшественник является договаривающимся государством. По этой причине «извещение о правопреемстве» определяется в подпункте 1 g статьи 2 как означающее в связи с многосторонним договором «любое извещение, в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством-преемником сторонам или, в зависимости от случая, договаривающимся государствам или депозитарию и выражающее его согласие считаться связанным этим договором». По этому определению предполагается, что не требуется сдачи на хранение официального документа о правопреемстве, и это предположение полностью подтверждается анализом практики, произведенным в предыдущих пунктах настоящего комментария. Поэтому возникает следующий вопрос: каковы минимальные формальные требования, которым должно удовлетворять извещение о правопреемстве? Хотя оба случая не являются

<sup>249</sup> Так произошло в бывших британских доминионах.

<sup>250</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 13—14 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 26—31.



абсолютно параллельными, по мнению Комиссии, обоснование может быть найдено в статье 67 Венской конвенции о праве международных договоров, где содержатся положения, касающиеся документов, необходимых для объявления договора недействительным, для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия. По условиям этой статьи уведомление о любом требовании, направляемое с тем, чтобы сослаться на основание для оспаривания действительности договора, для прекращения договора и т. д., должно делаться в письменной форме (пункт 1); любой акт, имеющий целью объявление договора недействительным, прекращение договора и т. д., оформляется в виде документа, сопровождаемого другим участником, и, если такой документ не подписан главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, может потребоваться представление полномочий (пункт 2).

9) Таким образом, формулировка *пунктов 1 и 2* статьи 17 составлена по образцу формулировки статьи 67 Венской конвенции. В них предусматривается, что извещение о правопреемстве в соответствии со статьями 12 или 13 выполняется в письменном виде и что если оно не подписано главой государства, главой правительства или министром иностранных дел, то представителю государства, передающему извещение, может быть предложено представить свои полномочия. В *пункте 3*, который соответствует статье 78 Венской конвенции, добавляется, что при отсутствии депозитария извещение препровождается непосредственно государствам, которым оно предназначено, или, если есть депозитарий, — последнему. В каждом случае в пункте точно предусматривается момент, на который извещение считается сделанным.

### **Статья 18. Последствия извещения о правопреемстве**

1. Если договор не предусматривает ничего иного или ничто иное не согласовано другим образом, то новое независимое государство, которое направляет извещение о правопреемстве в соответствии с положениями статьи 12 или 13, считается стороной или в соответствующем случае договаривающимся государством договора:

*a)* по получении этого извещения депозитарием; или

*b)* если депозитария не имеется, то по получении этого извещения сторонами или в соответствующем случае договаривающимися государствами.

2. Когда в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство считается стороной договора, действовавшего на дату правопреемства государств, договор считается имеющим силу в отношении этого государства с даты правопреемства государств, если:

*a)* договор не предусматривает ничего иного;

*b)* в отношении договора, который подпадает под действие положений статьи 12, пункт 3, всеми сторонами не согласована более поздняя дата;

*c)* в отношении других договоров в извещении о правопреемстве не указана более поздняя дата.

3. Когда в соответствии с пунктом 1 новое независимое государство считается договаривающимся государством договора, который не был в силе на дату правопреемства государств, то договор вступает в силу в отношении этого государства на дату, предусмотренную договором для его вступления в силу.

### *Комментарий*

1) В данной статье рассматриваются юридические последствия извещения о правопреемстве, сделанного новым независимым государством в соответствии со статьями 12 или 13 настоящего проекта статей. При рассмотрении этого вопроса необходимо особенно иметь в виду следующие три статьи Венской конвенции о праве международных договоров: статью 78, касающуюся уведомлений и сообщений, статью 16, касающуюся депонирования ратификационных документов, документов о принятии, утверждении или присоединении; статью 24, касающуюся вступления в силу.

2) В пункте *a* статьи 78 Венской конвенции по существу предусматривается, что любое уведомление или сообщение, сделанное любым государством в соответствии с Конвенцией, направляется депозитарию, если таковой имеется, а если такового нет, то непосредственно государствам, которым оно предназначено. Это чисто процедурное положение уже отражено в статье 17 настоящего проекта и дополнительно разъяснения в настоящем комментарии не требует. В пункте *b* статьи 78 предусматривается, что любое уведомление или сообщение такого рода «считается сделанным соответствующим государством только по получении его тем государством, которому оно было препровождено, или же, в зависимости от случая, по получении его депозитарием». Однако в пункте *c* дополнительно указывается, что если оно препровождается депозитарию, то оно «...считается полученным государством, для которого оно предназначено, только после того, как последнее было информировано об этом депозитарием...». Согласно этим двум подпунктам, таким образом, юридическая связь между извещающим государством и любым другим государством-участником или, в зависимости от случая, договаривающимся государством устанавливается окончательно лишь после того, как другая сторона или договаривающееся государство получило уведомление или было информировано об этом депозитарием.

3) С другой стороны, в статье 16 Венской конвенции говорится, что если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты, документы о принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства на обяза-

тельность для него договора с момента депонирования их у депозитария или с момента уведомления о них договаривающихся государств или депозитария, *если так условились*. Действие этих положений заключается в том, что в соответствии с процедурой «депонирования» согласие на обязательность устанавливается с момента депонирования документа у депозитария; то же самое происходит и при применении процедуры «извещения», когда в самом договоре предусматривается извещение депозитария. С другой стороны, в том случае когда в договоре предусматривается извещение других договаривающихся государств, применяется статья 78 Венской конвенции, и согласие принять на себя обязательство устанавливается лишь с момента получения извещения соответствующим договаривающимся государством.

4) В данном случае право на извещение о правопреемстве не проистекает из какого-либо условия договора, за исключением сравнительно немногих случаев, о которых говорится в статье 9 настоящего проекта. Оно проистекает из обычного права. Тем не менее, в каждом случае многосторонний договор будет либо иметь, либо не иметь депозитария. Кроме того, извещение о правопреемстве представляет собой акт, подобный депонированию документа или извещению о нем. Поэтому в том случае, когда извещение о правопреемстве делается в отношении договора, имеющего депозитария, предполагается, что правила, установленные в пунктах *b* и *c* статьи 16 Венской конвенции, должны применяться по аналогии. Короче говоря, извещение следует рассматривать как удостоверение согласия государства-преемника принять на себя обязательства (по договору) с момента получения извещения депозитарием. С другой стороны, при отсутствии депозитария, видимо, естественно будет применить по аналогии правовую норму, содержащуюся в пункте *b* статьи 78 Венской конвенции. В этом случае юридическая связь между извещающим новым независимым государством и любым другим заинтересованным государством не будет установлена до получения последним этого извещения.

5) Таким образом, в *пункте 1* говорится, что «если договор не предусматривает ничего иного или ничего иное не согласовано иным образом», когда новое независимое государство делает уведомление о правопреемстве в соответствии с положениями статей 12 и 13 настоящих статей, оно считается стороной или в соответствующем случае договаривающимся государством договора по получении этого извещения депозитарием или при отсутствии такового по получении его соответствующими сторонами или договаривающимися государствами.

6) Момент установления статуса нового независимого государства в качестве «участника» или «договаривающегося государства» многостороннего договора не обязательно совпадает с моментом вступления в силу данного договора в отношении этого государства. В связи с этим следует

обратиться к статье 24 Венской конвенции. Пункты 1 и 2 этой статьи касаются вступления в силу самого договора. В них устанавливается, что это происходит в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами, или при отсутствии такого положения или договоренности, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора. Далее, в пункте 3 говорится, что после вступления договора в силу дата вступления этого договора в силу для любого отдельного государства совпадает с датой заявления последнего о его согласии на обязательность для него договора, если в договоре не предусматривается иное. В некоторых многосторонних договорах предусматривается, что они вступают в силу сразу же после депонирования (или извещения об этом) установленного количества ратификационных грамот, документов о присоединении и т. д. и что после этого они вступают в силу для любого отдельного государства с момента депонирования (или извещения об этом) ратификационной грамоты, документа о присоединении и т. д. Однако в настоящее время очень часто предусматривается, что договор вступает в силу через 30 дней или три, или даже шесть месяцев после депонирования (или извещения об этом) последнего из установленного количества документов, необходимых для вступления договора в силу; предусматривается также отсрочка на такой же срок для последующего вступления договора в силу в отношении отдельных государств. Это характерно для подавляющего большинства многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, — категории договоров, которые очень часто требовали извещения о правопреемстве. Поэтому возникает вопрос о том, следует ли рассматривать положение договора, предписывающее установление такого периода отсрочки для ратификационных грамот, документов о присоединении и т. д., как распространяющееся по аналогии на извещения о правопреемстве.

7) Практика договоров скорее подтверждает, что после направления извещения о правопреемстве новое независимое государство рассматривается в качестве участника договора с момента *установления независимости*. В меморандуме Секретариата «Правопреемство государств в отношении общих многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь», содержатся следующие замечания по этому вопросу:

Как правило, новые государства, которые признали сохранение обязательности для них договоров, считают себя связанными этими обязательствами с момента достижения независимости. Однако, что касается международных конвенций по вопросам труда, новые государства обычно считают их положения обязательными для себя с даты принятия этих государств в Международную организацию труда<sup>251</sup>.

<sup>251</sup> См. Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 126 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 164.

Более того, в письме Генерального секретаря, выступающего в качестве депозитария многосторонних договоров, направленном новым независимым государствам, нет указания на сроки отсрочки, предусмотренные в некоторых из договоров, упоминаемых в этом письме. В нем просто указывается:

... Новые государства, как правило, признают обязательность для них таких договоров путем направления официального извещения Генеральному секретарю [...] Юридическая сила такого извещения, о котором Генеральный секретарь, выполняя функции депозитария, сообщает всем заинтересованным государствам, состоит в том, чтобы считать новое государство участником соответствующего договора в своем новом качестве с момента установления независимости, сохраняя таким образом непрерывность действия договора на своей территории...<sup>252</sup>.

Из этого следует, что в практике Генерального секретаря в качестве депозитария вопрос о сроках отсрочки не рассматривается как относящийся к извещениям о правопреемстве. Поэтому представляется, что, по-видимому, понятие преемственности, присущей «правопреемству», рассматривалось как исключаящее применение положения, определяющего период отсрочки для вступления в силу. С другой стороны, можно было бы сказать, что, как это ясно и в статье 28 Венской конвенции, не обязательно должны совпадать дата вступления договора в силу и дата начала применения его положений. Тем не менее извещения о правопреемстве *ex hypothesi* предполагают наличие связи между соответствующей территорией и договором, заключенным государством-предшественником, и, исходя из этого, видимо, было бы оправданно рассматривать их как не подпадающие под общее намерение договаривающихся государств поставить вступление в силу в зависимость от периода отсрочки. Кроме того, как уже указывалось ранее, право на извещение о правопреемстве, как правило, вытекает не из самого договора, а из обычного права.

8) Заявление, содержащееся в цитированном выше меморандуме Секретариата, в отношении конвенций по вопросам труда требует некоторого разъяснения. Извещения о правопреемстве в отношении конвенции по вопросам труда представляются в форме заявлений о преемственности при вступлении или принятии нового государства в члены МОТ. Дата их регистрации в Секретариате Организации Объединенных Наций является датой принятия государства в члены МОТ. Точно так же дата вступления в силу конвенции для нового государства является датой принятия его в члены МОТ, поскольку с этой даты вступает в силу заявление о преемственности и устанавливает его согласие на обязательность для него данной Конвенции. Однако в практике МОТ государство, делающее заявление о преемственности, затем рассматривается в качестве участника соответствующей конвенции с даты установления его независимости.

<sup>252</sup> Там же, стр. 122 англ. текста, пункт 134.

9) Аналогичная точка зрения, по-видимому, принята и в отношении многосторонних договоров, депозитарием которых является правительство Швейцарии. Так, например, в случае Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения и последующих актов ее пересмотра новое независимое государство, направляющее уведомление о правопреемстве, рассматривается как непрерывно обязанным выполнять Конвенцию с момента установления независимости. На самом деле, по-видимому, в данном случае применяется принцип, на основании которого Конвенция рассматривается в качестве постоянно действующей для государства-преемника с того момента, когда ее действие было распространено на территорию этого государства государством-предшественником<sup>253</sup>. Например, Цейлон и Кипр считаются участниками Римского договора с 1 октября 1931 года, то есть с даты введения его в силу в этих странах Великобританией. Напротив, когда новое государство выражает свое согласие на обязательность для него договора путем *присоединения*, это государство считается участником договора лишь с даты вступления в действие документа о присоединении<sup>254</sup>. В отношении Женевских конвенций о гуманном обращении в настоящее время Федеральный совет Швейцарии придерживается правила, в соответствии с которым новое независимое государство, направляющее извещение о правопреемстве, рассматривается в качестве участника договора с даты достижения им независимости; и сейчас, как правило, делается заявление об этом при регистрации извещения в Секретариате Организации Объединенных Наций<sup>255</sup>.

10) Нидерландское правительство, являясь депозитарием Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном разрешении международных споров, по-видимому, занимает позицию, близкую к позиции швейцарского правительства в отношении конвенций об охране авторских прав на литературные и художественные произведения. В регистре подписей, ратификаций, присоединений и т. д. оно регистрирует государства-преемников в качестве участников не с даты достижения ими независимости, а с даты ратификации конвенций государством-предшественником или даты присоединения к ним<sup>256</sup>. Практика Соединенных Штатов Америки как депозитария состоит в признании права новых государств «объявлять о непрерывной обязательности для них многосторонних договоров, заключенных вне рамок международных организаций от их имени управляющим

<sup>253</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 22—23 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 78—82.

<sup>254</sup> Один месяц спустя после депонирования этого документа (там же, стр. 23 англ. текста, пункт 81).

<sup>255</sup> Там же, стр. 51—52 англ. текста, пункты 219—224. Только в одном случае в самом начале (Транснордания) Федеральный совет Швейцарии рассматривал дату получения извещения в качестве даты, с которой положения Конвенции стали обязательными для нового государства (там же, стр. 52 англ. текста, пункт 223).

<sup>256</sup> Там же, стр. 31 англ. текста, пункт 125.

государством...»<sup>257</sup>. В качестве примера такой практики Соединенные Штаты указывают на Цейлон и Малаю как на случаи, когда независимые государства ясно заявили, что они считают себя участниками Международного соглашения о транзитных воздушных перевозках (1944 год) с даты его принятия своим предшественником — Соединенным Королевством<sup>258</sup>, и на Пакистан как на случай, когда новое независимое государство рассматривалось участником с даты установления независимости — даты его отделения от Индии<sup>259</sup>.

11) Таким образом, имеется определенная последовательность в практике применения принципов преемственности при извещении о правопреемстве, однако она не всегда единообразна, так как в одних случаях в качестве соответствующей даты берется дата установления независимости, а в других случаях — дата, когда государство-предшественник стало участником договора. Более общая практика и установившаяся практика Генерального секретаря в качестве депозитария большого количества многосторонних договоров сводится к тому, что государство, направляющее извещение о правопреемстве, рассматривается в качестве участника договора с даты установления независимости, то есть с момента наступления «правопреемства». Эта практика представляется логичной, поскольку именно с этого времени новое независимое государство получает статус государства и принимает на себя международную ответственность за территорию, к которой относится правопреемство. Концепция правопреемства и непрерывность полностью осуществляются, если извещение о правопреемстве нового независимого государства имеет обратную силу с даты установления независимости, так как в результате этого считается, что новое независимое государство принимает на себя с этой даты международную ответственность за выполнение договора в отношении своей территории. Распространение действия извещения на период, предшествующий этой дате, означало бы, что на новое независимое государство возлагается международная ответственность за невыполнение обязательств его предшественника в связи с этим договором до момента наступления правопреемства. Это представляется излишним, и трудно предположить, что новые независимые государства, заявившие о том, что они становятся участниками с даты извещения, присоединения, принятия или утверждения договора их предшественниками, имели в виду подобный результат. Конечно, справедливо, что эти новые независимые государства являются в большинстве случаев государствами, которые заключили с государством-предшественником «соглашение о передаче прав и обязательств»<sup>260</sup>. Однако также трудно предпо-

ложить, что при заключении такого соглашения, каким бы широким оно ни было<sup>261</sup>, в их намерение входило нечто большее, чем принятие на себя с этого момента в отношении соответствующей территории международной ответственности за выполнение договора в будущем, которое до этого возлагалось на их предшественника.

12) В свете этих соображений пункт 2 настоящей статьи содержит положение, в соответствии с которым в тех случаях, когда на основании пункта 1 настоящей статьи новое независимое государство считается участником многостороннего договора, приобретающего силу с момента правопреемства государств, считается, что договор имеет силу в отношении этого государства с даты правопреемства государств, кроме тех случаев, которые подпадают под действие положений, содержащихся в подпунктах *a*, *b* и *c* пункта 2. Эта презумпция, подразумевающая отклонения от общей нормы, содержащейся в пункте 3 статьи 24 Венской конвенции о праве международных договоров, видимо, оправдана в свете существующей практики и той цели, которая обычно преследуется при уведомлении о правопреемстве. Эта презумпция может быть опровергнута положениями самого договора (подпункт *a*) или в определенных особых случаях соглашением участников договора (подпункт *b*) или на основе выражения воли нового независимого государства (подпункт *c*).

13) Исключение, содержащееся в подпункте 2 *a*, носит тот же характер, что и исключение, содержащееся в пункте 3 статьи 24 Венской конвенции. В этом вопросе превалируют положения данного договора. Так, например, если в случае, подпадающем под действие статьи 9 настоящих статей, договор должен не только заранее предусматривать уведомления о правопреемстве, но и предписывать период отсрочки до вступления данного договора в силу в отношении уведомляющего государства, положения договора будут применяться и договор вступает в силу в отношении этого государства только после истечения данного периода отсрочки.

14) Подпункт 2 *b* касается конкретного случая многостороннего договора, который в силу содержащихся в нем условий или в результате ограниченного числа участвующих в переговорах государств, а также в силу объекта и цели договора должен рассматриваться как требующий согласия всех сторон в отношении участия в данном договоре любого другого государства. Подпункт 2 *b* предусматривает для участников этих договоров сохранение свободы договариваться относительно более поздней даты, чем дата правопреемства.

<sup>261</sup> Обычная формулировка в соглашениях Соединенного Королевства о передаче прав и обязательств гласит:

«Все международные обязательства и ответственность правительства Соединенного Королевства, возникающие в связи с любыми действующими международными документами, в дальнейшем возлагаются на правительство [нового государства] постольку, поскольку такой акт может быть применен по отношению к [новому государству]».

<sup>257</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 224.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>259</sup> *Ibid.*

<sup>260</sup> Например, Кипр и Цейлон.

емства государств. В этом случае считается, что договор вступает в силу в отношении уведомляющего государства с более поздней даты, о которой была достигнута договоренность участников.

15) В соответствии с *подпунктом 2* с уведомляющему государству предоставляется возможность стать участником договора с момента уведомления, а не с момента установления независимости данного государства. Когда уведомление о правопреемстве относится к многосторонним договорам, помимо тех, о которых упоминается в предыдущем пункте, новое независимое государство имеет право указать в своем извещении дату более позднюю, чем дата правопреемства государств; в этом случае более поздняя дата будет соответственно рассматриваться как дата, с которой договор вступает в силу для данного государства.

16) И последнее, в *пункте 3* данной статьи предусматривается, что в тех случаях, когда новое независимое государство считается договаривающимся государством многостороннего договора, который *не был в силе* на дату правопреемства государств, договор вступает в силу в отношении нового независимого государства на дату, предусмотренную договором для его вступления в силу. Эта норма соответствует правовой норме, содержащейся в *пункте 1* статьи 24 Венской конвенции.

### РАЗДЕЛ 3. ДВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЫ

#### *Статья 19. Условия, при которых договор считается действующим*

**1. Двусторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником в соответствии с положениями договора, когда:**

*a) они об этом особо договорились; или*

*b) из-за своего поведения они должны считаться выразившими такое согласие.*

**2. Договор, считающийся находящимся в силе в соответствии с *пунктом 1*, применяется в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником с даты правопреемства государств, если из их соглашения не вытекает или иным образом не установлено иное намерение.**

#### *Комментарий*

1) Настоящая статья касается условий, при которых двусторонний договор, действовавший между государством-предшественником и другим государством на дату правопреемства государств, считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим госу-

дарством-участником. Как уже отмечалось<sup>262</sup>, вопрос о том, может ли государство-преемник иметь *право* считать себя участником или договаривающимся государством от своего имени по отношению к договорам, действующим на дату правопреемства государств, является самостоятельным вопросом, отличным от вопроса о том, *обязано* ли оно поступать таким образом. В статье 11 настоящего проекта изложено общее правило, согласно которому новое независимое государство ipso jure не связано договорами его предшественника и не обязано принимать каких-либо мер с целью стать участником или договаривающейся стороной в отношении этих договоров. Это правило применяется также к двусторонним и многосторонним договорам; однако все еще остается открытым вопрос о том, означает ли это, что на государство-правопреемника может распространяться принцип tabula rasa в отношении двусторонних договоров.

2) Метафора tabula rasa, как уже отмечалось в комментарии к статье 11, допустима только постольку, поскольку она выражает тот основной принцип, что новое независимое государство начинает свою международную жизнь, не имея никакого общего обязательства принимать на себя обязательства по договорам своего предшественника. Совершенно ясно, что договор, имеющий силу в отношении территории на дату правопреемства, зачастую применяется впоследствии между государством-преемником и другим или другими участниками договора; и это показывает, что бывшая правовая связь между территорией и договорами государства-предшественника имеет, по крайней мере, некоторые правовые последствия для последующих отношений между государством-преемником и другими участниками договора. Тогда как в отношении многих многосторонних договоров эта правовая связь порождает, по-видимому, фактическое право для государства-преемника утвердить себя в качестве участника договора или договаривающегося государства, этого не наблюдается, по-видимому, в связи с двусторонними договорами.

3) Причины этого носят двоякий характер. Во-первых, субъективный момент — правосубъектность другой договаривающейся стороны, хотя он является также элементом в многосторонних договорах, неизбежно играет более доминирующую роль в отношениях по двусторонним договорам, поскольку сама цель большинства двусторонних договоров состоит в регулировании взаимных прав и обязательств сторон путем ссылки в основном на их конкретные отношения и интересы. Вследствие этого нельзя на основании предшествующего принятия государством двустороннего договора, применимого к территории, автоматически делать вывод о том, что оно после правопреемства готово поступать таким же образом в отношении совершенно нового суверена этой территории. Во-вторых, в случае двусторон-

<sup>262</sup> См. комментарий к статье 11, пункт 2, выше.

него договора не возникает вопроса о введении договора в силу между государством-преемником и его предшественником, как это происходит в случае многостороннего договора. Правда, в отношении остающейся территории государства-предшественника договор будет продолжать оставаться в силе на двусторонней основе между ним и другим участником договора. Но если договор станет применимым между этим другим участником и государством-преемником, он станет таковым в качестве новой и чисто двусторонней связи между ними, не зависимой от государства-предшественника. Равным образом договор вовсе не вступит в силу между государством-преемником и государством-предшественником. Нет сомнения в том, что государство-преемник и государство-предшественник могут решить урегулировать определенный вопрос, например выдачу преступников или тарифы, на подобной же основе. Но в таком случае это будет сделано посредством нового договора, который будет ограничен лишь их участием и юридически не будет связан с каким-либо договором, вступившим в силу до достижения государством-преемником независимости. Поэтому при двусторонних договорах правовые элементы, подлежащие рассмотрению при оценке прав государства-преемника, отличаются в некоторых существенных отношениях от такого же рода элементов в связи с многосторонними договорами.

4) Из наблюдающейся на практике большой меры преемственности иногда делалось общее предположение, что двусторонние договоры, действующие в отношении территории и известные государству-преемнику, продолжают оставаться в силе, если противоположное решение не объявляется в течение разумного срока после достижения независимости государством-преемником<sup>263</sup>. Некоторые авторы видят даже в этом общий принцип преемственности, подразумевающий юридические права и обязанности в отношении сохранения в силе двусторонних договоров государства-предшественника. Действительно, в рамках договоров некоторых категорий преемственность в том или ином виде наблюдается с заметной регулярностью. Это относится, например, к соглашениям в области воздушного транспорта и к торговым соглашениям, которые рассматриваются во втором<sup>264</sup> и третьем<sup>265</sup> исследованиях Секретариата о «правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров».

5) Главная причина того, почему с такой частотой при правопреемстве некоторая степень преемственности придается таким договорам, как соглашения в области воздушного транспорта и торговые соглашения, кроется, по-видимому, в практическом удобстве преемственности для заинтересованных государств в существующих ус-

<sup>263</sup> См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. xiii and pp. 557—595, and *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. xiii and pp. 589—632.

<sup>264</sup> Документ A/CN.4/243 (см. сноску 26, выше).

<sup>265</sup> Документ A/CN.4/243/Add.1 (там же).

ловиях. Воздушный транспорт сегодня является частью международной связи в той же мере, что и железнодорожный и морской транспорт, и практически весьма возможно, что как государство-преемник, так и другое заинтересованное государство пожелают, чтобы любой существующий вид обслуживания в области воздушного транспорта продолжал действовать по крайней мере временно, пока не будут проведены новые мероприятия<sup>266</sup>. Международная торговля также является неотъемлемой частью современных международных отношений и, как показывает практика, как государство-преемник, так и другие заинтересованные государства считают удобным во многих случаях допускать, чтобы существующие торговые соглашения оставались в силе временно, впредь до заключения новых<sup>267</sup>.

6) Соглашения о технической или экономической помощи составляют другую категорию договоров, в отношении которых практика показывает большую степень преемственности<sup>268</sup>. Примером может служить обмен нотами между Соединенными Штатами Америки и Заиром в 1962 году относительно непрерывности действия некоторых заключенных между Соединенными Штатами и Бельгией договоров об экономическом сотрудничестве в отношении Конго, которые воспроизводятся в «Материалах о правопреемстве государств»<sup>269</sup>. В общем, мнение Соединенных Штатов — заинтересованной стороны в отношении многих таких договоров, как было указано, — состояло в том, что соглашение об экономическом сотрудничестве «должно считаться соглашением, продолжающим оставаться в силе для нового независимого государства, если это государство продолжает извлекать пользу в силу этого соглашения»<sup>270</sup>.

7) Определенная степень «преемственности де-факто» была также выявлена в нескольких других категориях договоров, таких как относящихся к отмене виз, миграции или консульским правам,

<sup>266</sup> В обзоре практики, приведенном в исследовании Секретариата соглашений в области воздушного транспорта (A/CN.4/243, пункты 177 и 182, см. сноску 26, выше), подчеркивается преобладание преемственности в случае таких соглашений.

<sup>267</sup> В данном случае обзор практики, приведенный в исследовании Секретариата по вопросу торговых соглашений (A/CN.4/243/Add.1, пункты 169 и 172; см. сноску 26, выше), позволяет сделать вывод о значительной степени преемственности.

<sup>268</sup> См. International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 576.

<sup>269</sup> United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 219—220. См. также обмен нотами между Соединенными Штатами Америки и Сомалийской Республикой в 1961 году (*ibid.*, pp. 216 and 217).

<sup>270</sup> См. Note by an Assistant Legal Adviser to the Department of State in *The American Journal of International Law* (Washington D. C.), vol. 59, No. 1 (January 1965), p. 96. Ср. замечание о том, что «экономические соглашения также не принимаются автоматически новыми государствами. Однако это не должно вести к необоснованному обогащению и нарушению законных интересов и прав других государств», in International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 564.



и в соглашениях о налогообложении<sup>271</sup>. Преемственность также является особенностью практики в отношении двусторонних договоров «территориального» или «локального» характера. Но эти категории договоров порождают особые проблемы и будут рассмотрены отдельно в комментариях к статьям 29 и 30.

8) Поэтому Комиссия считает, что практика государств обнаруживает тенденцию к преемственности в связи с некоторыми категориями договоров. Однако она не считает, что практика подтверждает вывод, что преемственность вытекает скорее из нормы обычного права, чем из желания заинтересованных государств (государства-преемника и другой стороны договора его предшественника). Во всяком случае, практика не подтверждает, по-видимому, существования у нового независимого государства одностороннего права считать двусторонний договор продолжающим оставаться в силе в отношении его территории после достижения им независимости, *невзирая на желания другого участника договора*. Это ясно из некоторых фактов практики государств, о которых уже говорилось в комментариях к предыдущим статьям. Так, многочисленные односторонние заявления новых независимых государств, рассмотренные в комментариях к статье 8, были, несомненно, основаны на том предположении, что, как общее правило, непрерывность действия двусторонних договоров их предшественников является вопросом, по которому будет необходимо достигнуть соглашения с другим участником каждого договора. Комиссия считает, что в этих заявлениях предусматривается, что некоторые категории договоров могут продолжать оставаться в силе автоматически на основании обычного права. Но, помимо этих возможных исключений, они явно рассматривают двусторонние договоры как продолжающие оставаться в силе лишь с общего согласия. К тому же, как указывалось в комментариях к статье 7<sup>272</sup>, даже тогда, когда государство-предшественник намеревается передать права по своим договорам своему преемнику, выраженное или подразумеваемое согласие другой договаривающейся стороны все же считается необходимым, для того чтобы сделать двусторонний договор обязательным между ней и государством-преемником.

9) Дальнейшая информация о практике государств в тех же целях содержится в публикации «Материалы о правопреемстве государств»<sup>273</sup>. Например, Аргентина, которая не согласилась с утверждением Пакистана, что договор о выдаче преступников между Аргентиной и Соединенным Королевством (1889 год) должен считаться автоматически остающимся в силе в отношении Пакистана, позднее выразила согласие на распространение этого договора на Пакистан «в силу *нового соглашения*, подписанного в 1953 году и официально согласованного в результате об-

мена нотами»<sup>274</sup>. Равным образом корреспонденция 1957—1958 годов между Ганой и Соединенными Штатами показывает, что непрерывность действия прежних договоров Соединенного Королевства в отношении Ганы считалось вопросом, подлежащим разрешению путем заключения соглашения<sup>275</sup>. Правда, иногда, как в случае с памятной запиской Соединенных Штатов, направленной Малайской Федерации в 1958 году, используются выражения, которые могли бы, по-видимому, подразумевать, что новое государство считается продлившим действие договора лишь своим односторонним актом<sup>276</sup>. Но такого рода выражения обычно применяются в случаях, когда другая сторона явно согласна с государством-преемником относительно желательности оставления договора в силе и не основывается, по-видимому, на признании фактического права государства-преемника. Кроме того, в том частном случае, который упомянут выше, государство-преемник — Малайя — в своем ответе считало, по-видимому, данный вопрос скорее вопросом заключения соглашения, чем вопросом использования права: «Ваша памятная записка от 15 октября 1958 года и настоящая нота должны рассматриваться в качестве документов, представляющих собою соглашение по этому вопросу»<sup>277</sup>. Метод обмена нотами или посланиями относительно продолжения действия двустороннего договора, сопровождаемыми особым заявлением, что они должны рассматриваться в качестве документов, представляющих собою соглашение, стал действительно весьма обычным явлением — факт, который сам по себе указывает на то, что продолжение действия двусторонних договоров вообще является вопросом соглашения, а не права. Случаи использования этого метода в связи с такими категориями двусторонних договоров, как соглашения в области воздушного транспорта, технического сотрудничества и гарантированных капиталовложений, можно встретить в документах, представленных Соединенными Штатами и опубликованных в «Материалах о правопреемстве»<sup>278</sup>. Многочисленные примеры можно также встретить в первом из исследований Секретариата о «правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров»<sup>279</sup>, которое посвящено договорам о выдаче преступников.

10) Преемственность двусторонних договоров, как это подчеркнуто в исследованиях Секретариата<sup>280</sup>, была признана или осуществлялась на процедурном уровне с помощью различных при-

<sup>274</sup> *Ibid.*, pp. 6 and 7.

<sup>275</sup> *Ibid.*, pp. 211—213.

<sup>276</sup> *Ibid.*, pp. 229 and 230.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>278</sup> *Ibid.*, pp. 211—224.

<sup>279</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 129 и далее, документ A/CN.4/229, пункты 23, 31, 33, 62—66, 68, 69, 71, 72, 74 и 77—79. Такие соглашения в форме обмена нотами во многих случаях зарегистрированы в Секретариате в силу статьи 102 Устава (*там же*, стр. 151, пункт 135).

<sup>280</sup> *Там же*, стр. 151, пункты 134 и 135. См. также документы A/CN.4/243, пункты 177—187, и A/CN.4/243/Add.1, пункты 169—177 (см. сноску 26, выше).

<sup>271</sup> International Law Association, *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), p. 577.

<sup>272</sup> См. комментарий к статье 7, пункты 5 и 6, выше.

<sup>273</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*.



емов: этот факт сам по себе наводит на мысль, что преемственность является вопросом позиции и намерений заинтересованных государств. Правда, в договорах некоторых категорий, например в соглашениях о воздушном транспорте, преемственность довольно часто просто имела место, и это может быть истолковано как указание на признание права или обязанности сохранять их в силе. Но даже и в этих случаях преемственность представляется главным образом скорее молчаливым проявлением воли заинтересованных государств<sup>281</sup>.

11) Конкретные случаи преемственности непременно должны пониматься в свете общей позиции заинтересованных государств в вопросе правопреемства в отношении двусторонних договоров. Так, например, авторы часто ссылаются на перечисление договоров против имени государства-преемника в публикации Соединенных Штатов «Действующие договоры», но эта процедура должна пониматься на фоне общей практики Соединенных Штатов, которая авторитетно была разъяснена в 1965 году следующим образом:

На практике правительство Соединенных Штатов стремится как можно скорее заключить, в случае необходимости, новые соглашения с новым независимым государством. Пока они не заключены, оно старается достичь с новым государством, когда это возможно, договоренности о том, какие двусторонние соглашения, заключенные Соединенными Штатами с бывшей метрополией, будут рассматриваться как остающиеся в силе. В большинстве случаев в первые годы своей независимости новое государство неохотно принимает на себя такие конкретные обязательства. К настоящему времени обмен письмами между Соединенными Штатами и Ганой является единственной охватывающей все случаи официальной договоренностью такого рода, хотя имел место также обмен нотами с Тринидадом и Тобаго и с Ямайкой относительно сохранения в силе соглашения 1946 года о воздушных перевозках. При обмене нотами с Конго (Браззавиль) относительно сохранения в силе договорных обязательств были использованы лишь общие выражения<sup>282</sup>.

То, что Соединенное Королевство считает преемственность двусторонних договоров вопросом согласия обеих сторон, ясно следует из его ответа на запрос норвежского правительства от 1963 года об оставлении в силе англо-норвежского соглашения 1951 года о двойном налогообложении в отношении некоторых новых независимых государств:

<sup>281</sup> Конечно, могут быть найдены случаи, в которых то или другое заинтересованное государство пыталось подвести под преемственность правовую основу. Таким примером может служить притязание Японии на то, что она законно обладает преемственностью в отношении ее прав прохода в Сингапур, которые были ей предоставлены соглашением 1952 года о воздушных линиях, заключенным между Соединенным Королевством и Японией. Эта претензия была сначала предъявлена Малайзии и затем, после отделения Сингапура от Малайзии, самому Сингапуру. Однако государства-преемники, сначала Малайзия, а затем Сингапур, подчеркивали в каждом случае «добровольный» характер принятия ими обязательств Соединенного Королевства по этому соглашению 1952 года. См. документ A/CN.4/243, пункты 122 и 123 и 138—143 (см. сноску 26, выше).

<sup>282</sup> International Law Association, *The Effect...* (op. cit.), pp. 385 and 386. См. также комментарий к статье 7, пункт 16.

Министерство иностранных дел ответило, что соглашения о наследовании, заключенные между Соединенным Королевством и теми странами, которые сейчас стали независимыми, были предназначены для того, чтобы показать, что правительства этих стран займут ту позицию, что права и обязанности по соглашению о двойном налогообложении должны по-прежнему применяться к этим странам, но что вопрос о том, остается ли это соглашение фактически все еще в силе между этими странами и Норвегией, является вопросом, подлежащим разрешению норвежским правительством и правительствами этих стран<sup>283</sup>.

Недавнее заявление о практике Канады<sup>284</sup> показывает, что она подобна практике Соединенных Штатов:

...Канадский подход носил в основном эмпирический характер и состоял из двух этапов. Когда новое независимое государство объявляло о том, что оно намеревается быть связанным всеми или некоторыми категориями договоров, которые в прошлом были распространены на него заинтересованной стороной-метрополией, Канада, как правило, молча принимала такое заявление и считала эту страну участником соответствующих договоров. Однако в тех случаях, когда государство заявлений подобного рода не делало или когда его заявление носило с точки зрения Канады неопределенный характер, тогда, по мере необходимости, мы обычно пытались получить информацию от правительства этого государства по поводу того, считает ли оно себя стороной конкретного многостороннего или двустороннего договора, в отношении которого мы требуем такого рода информацию.

К этому автор добавил следующее замечание:

Современная практика подтверждает положение, что при условии молчаливого согласия третьих государств\* бывшая колония продолжает после достижения ею независимости пользоваться правами и быть субъектом обязательств по международным документам, которые прежде применялись к ней, если только соображения в отношении того, каким образом государства возникли, или в отношении политического характера предмета договора не делают договор либо невыполнимым, либо несправедливым по отношению к новому государству.

Все же может остаться открытым вопрос о том, должна ли эта практика считаться строгим правопреемством в правовом взаимоотношении или же новацией<sup>285</sup>.

12) Из приведенных в предыдущих пунктах доказательств Комиссия делает вывод, что правопреемство в отношении двусторонних договоров носит добровольный по существу характер, то есть добровольный не только со стороны государства-преемника, но и со стороны другого заинтересованного государства. На этой базе основная норма, которая должна быть установлена для двусторонних договоров, состоит, по-видимому, в том, что их оставление в силе после достижения странами независимости является вопросом соглашения, ясно выраженного или подразумеваемого, между государством-преемником и другим государством — участником договора государства-предшественника.

13) Следующий вопрос, который пришлось изучить Комиссии, заключался в определении того,

<sup>283</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 192.

<sup>284</sup> *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. VII, 1969 (Vancouver, B. C.) pp. 329—331.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 331.

когда и на какой основе (то есть на окончательной основе или только на временной) государство-преемник и другое государство-участник должны считаться согласившимися на преемственность договора, который был в силе в отношении территории государства-преемника на дату правопреемства. В тех случаях, когда имеется особое соглашение, как, например, в обменах нотами, упомянутых в пункте 9, выше, никакой проблемы не возникает. Изложено ли соглашение в виде подтверждения того, что договор рассматривается как имеющий силу, или в виде согласия на то, чтобы он считался таковым, соглашение продолжает действие договора и определяет позицию заинтересованных государств в отношении этого договора. Может возникнуть вопрос по поводу того, намереваются ли они оставить договор в силе на окончательной основе в соответствии с его условиями (особенно с любым положением, касающимся извещения о прекращении договора) или только временно, впредь до заключения нового договора. Но это вопрос толкования, который должен быть разрешен в соответствии с обычными нормами толкования договоров.

14) Трудность может возникнуть в тех нередких случаях, когда нет особого соглашения. Если новое независимое государство и другое государство — участник договора применили условия договора *inter se* положение простое, так как применение договора обоими государствами непременно подразумевает согласие рассматривать его как соглашение, имеющее силу. Однако на практике имеют место менее ясные случаи: они включают положения, когда одно государство могло некоторым образом проявить очевидное намерение рассматривать договор в качестве остающегося в силе, например, путем включения этого договора в списки своих действующих договоров, но другое государство ничего не сделало в этом отношении; или когда новое независимое государство проявило общее намерение в пользу оставления в силе договоров своего предшественника, но не обнаружило никакого определенного намерения в отношении этого конкретного договора; или когда ни одно из государств не дало никаких ясных указаний о своих намерениях в отношении оставления в силе двусторонних договоров.

15) Как уже отмечалось<sup>286</sup>, общая презумпция преемственности иногда выводилась на основании значительной степени преемственности, обнаруженной в современной практике, и постоянно растущей взаимозависимости государств. Однако Комиссия отмечает, что здесь речь идет об определении подходящего правила в конкретной области права, а именно в области договорных отношений в тех случаях, когда главную роль играют намерение и согласие. Практика государств, как показано в предыдущих пунктах, содержит много доказательств того, что оставление в силе двусторонних договоров, в отличие от многосто-

ронных договоров, обычно считается как новым независимым государством, так и другим государством-участником делом обоюдного соглашения. Соответственно, Комиссия считает, что нельзя вывести из частоты, с которой наблюдается преемственность, какого-либо общего правила или презумпции, что двусторонние договоры продолжают оставаться в силе, если только не было заявлено о противном намерении. Кроме того, решение, основанное на принципе не «отказа от» преемственности, а оставления в силе договора путем более «утвердительно» выражения согласия конкретными заинтересованными государствами, больше соответствует принципу самоопределения.

16) Поэтому, учитывая как частоту, с которой вопрос преемственности рассматривается на практике как дело обоюдного соглашения, так и принцип самоопределения, Комиссия делает вывод, что поведение конкретных государств по отношению к конкретному договору должно явиться основой общей нормы для двусторонних договоров. Комиссия сознает, что правило, зависящее от установления взаимного согласия, выведенного на основании поведения заинтересованных государств, может также создать трудности при его применении к некоторым типам случаев. Однако эти трудности возникают из-за большого разнообразия способов, которыми государство может проявить свое согласие считать себя связанным договором, включая молчаливое согласие, причем эти трудности встречаются и в других частях права договоров<sup>287</sup>.

17) В связи с этим Комиссия рассмотрела вопрос, должно ли это правило указывать конкретные акты или поведение, которые дают основание сделать вывод о том, что заинтересованное государство согласилось на оставление в силе двустороннего договора, или оно должно быть просто сформулировано в общих выражениях. Она рассмотрела также вопрос о том, следует ли включать какие-либо конкретные положения, относящиеся к выводам, которые следует делать из заключения новым независимым государством соглашения о передаче прав и обязательств, из одностороннего заявления, предлагающего оставить договоры в силе (на временной или иной основе), из одностороннего занесения в список договора государства-предшественника как действующего в отношении нового государства, из оставления в силе договора по внутригосударственному праву государства, или из того, что новое независимое государство или другое государство — участник договора полагаются на положения этого договора в своих взаимоотношениях. Однако она пришла к выводу, что включение по-

<sup>287</sup> Сравни, например, Венскую конвенцию о праве международных договоров, статьи 12—15 (согласие на обязательность договора), статья 20 (принятие оговорок и возражения против них) и статья 45 (утрата права ссылаться на основание недействительности или прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия).

<sup>286</sup> См. пункт 4, выше.

добных положений, предписывающих, чтобы выводы делались из определенных видов действий, было бы неоправданным. В этой связи она отметила, что в случае соглашений о передаче прав и обязательств и односторонних заявлений многое зависит как от конкретных условий, так и намерений тех, кто их формулировал. Как явствует из комментариев к статьям 7 и 8, даже в тех случаях, когда создается впечатление, что государства в таких документах выражают общее намерение продолжать действие договоров своих предшественников, они зачастую делают оставление в силе конкретного договора предметом обсуждения и соглашения с другим заинтересованным государством. Кроме того, во всех случаях оставление в силе договора является не просто вопросом намерения одного государства, а вопросом намерения обоих государств: это вопрос выводов, которые следует сделать из действия одного и реакции (или отсутствия реакции) другого государства. Обстоятельства любого случая неизбежно отличаются от обстоятельств другого случая и, по-видимому, едва ли существует возможность изложить подробные презумпции, не подвергаясь опасности исказить действительное намерение того или иного государства. Конечно, одно из двух заинтересованных государств может действовать таким образом, чтобы привести другое государство к обоснованному предположению, что оно согласилось на оставление в силе конкретного договора, причем в таком случае следует принять во внимание принцип добросовестности, применяемый в статье 45 Венской конвенции о праве международных договоров (зачастую называемый отвод или устранение). Однако в зависимости от применения этого принципа, проблема всегда состоит в том, чтобы установить согласие каждого государства считать договор в силе в их взаимоотношениях либо путем особого проявления этого согласия, либо путем вывода из сложившихся обстоятельств.

18) Вообще, хотя контекст может быть совершенно различным, вопросы, возникающие в связи с настоящей статьей, по-видимому, родственны вопросам, возникающим в связи со статьей 45 Венской конвенции о праве международных договоров. Поэтому Комиссия считала, что формулировки, использованные для применения принципа добросовестности (отвода — устранения) в этой статье, могут быть применимы для подобной же цели в настоящем контексте.

19) Соответственно, в пункте 1 настоящей статьи предусматривается, что двусторонний договор считается находящимся в силе между государством-преемником и другим государством-участником договора, если: а) они об этом особо договорились; или если б) «из-за своего поведения они должны считаться выразившими такое согласие».

20) Пункт 2 касается вопроса даты, на которую договор следует считать ставшим обязательным между новым независимым государством и другим государством — участником договора в силу положений пункта 1. Из самих понятий «право-

преемства» и «преемственности» следует, что эта дата должна в принципе быть датой «правопреемства» нового независимого государства в отношении территории. Это также вытекает из терминологии, встречающейся в практике и указывающей на то, что заинтересованные государства соглашаются считать договор предшественника продолжающим оставаться в силе по отношению к государству-преемнику. Соответственно, Комиссия считает, что основным правилом, относящимся к дате вступления в силу договора, должно быть правило, касающееся даты правопреемства. С другой стороны, так как оставление договора в силе по отношению к государству-преемнику является вопросом соглашения, Комиссия не видит оснований для того, чтобы два государства не могли установить другой даты, если они этого желают. Пункт 2 поэтому допускает возможность того, что между соответствующими государствами может быть достигнуто соглашение о какой-либо другой дате.

21) Уже упоминался вопрос о том<sup>288</sup>, намерено ли государство-преемник или другое государство-участник продолжать действие договора на окончательной основе в соответствии с его условиями или только временно. Этот вопрос, являясь, по существу, вопросом о намерении, в каждом случае зависит от конкретных обстоятельств, в том числе от поведения участников. В том случае, когда участники намерены продолжать применять этот договор временно, правовое положение несколько отличается от правового положения в тех случаях, когда участники намерены сохранить сам договор в силе. Поскольку это же положение относится и к временному применению многосторонних договоров, Комиссия решила отдельно рассмотреть вопрос о временном применении двусторонних и многосторонних договоров в части III, раздел 4, настоящего проекта.

#### **Статья 20. Отношения между государством-предшественником и государством-преемником**

**Договор, который считается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником в соответствии со статьей 19, не должен вследствие лишь этого факта считаться действующим также в отношениях между государством-предшественником и государством-преемником.**

#### *Комментарий*

1) Можно подумать, что норма, сформулированная в этой статье, нечто само собой разумеющееся, поскольку государство-предшественник не является участником соглашения между новым независимым государством и другим государством-участником, ибо именно это соглашение вводит в силу договор между последними государствами. Тем не менее Комиссия сочла желательным сформулировать эту норму в статье хотя бы

<sup>288</sup> См. пункт 13, выше.

для того, чтобы исключить какую бы то ни было возможность неправильного толкования. Разумеется, правовая связь, возникающая между договором и территорией нового независимого государства, вследствие того, что договор, заключенный его предшественником, находился в силе в отношении его территории на дату правопреемства, обеспечивает основу для последующего применения договора в двусторонних отношениях между новым сувереном территории и другим государством-участником — в силу договоренности между ними. Однако тем самым новому независимому государству не предоставляется право становиться участником действительного договора между его предшественником и другим государством-участником, то есть вводить договор в силу между самим собой и своим предшественником, как это произошло бы в случае многостороннего договора.

2) Как это уже отмечалось, положение<sup>289</sup> состоит скорее в том, что договоренность между новым независимым государством и другим государством-участником приводит к возникновению дополнительного двустороннего договора, который существует параллельно с первоначальным договором, заключенным между государством-предшественником и другим государством-участником. Дополнительный договор, несмотря на то, что он во всех отношениях может быть полностью аналогичным первоначальному договору, находится в силе между государством-преемником и другим государством-участником в качестве исключительно двустороннего вида связи между ними, причем эта связь не зависит от государства-предшественника. Более того, если государство-преемник и государство-предшественник решат регулировать одни и те же вопросы, например вопросы выдачи преступников, тарифов и т. п., на аналогичной основе, то они должны это делать через посредство нового договора, который относится исключительно к ним самим и юридически не связан с договором, заключенным ранее между государством-предшественником и другим государством-участником. Действительно, в целом ряде случаев, например в соглашениях об открытии авиалиний, соображения, мотивирующие положения договора между государством-предшественником и другим государством-участником, могут значительно отличаться от соображений, мотивирующих положения в двусторонних соглашениях между государством-предшественником и новым независимым государством.

3) Эта норма подтверждается практикой в том плане, что ни государство-преемник, ни государство-предшественник никогда не заявляли о том, что в этих случаях договор должен рассматриваться находящимся в силе между ними, а также между государством-преемником и другим государством-участником.

4) Следовательно, в данной статье всего лишь предусматривается, что двусторонний договор,

который в соответствии со статьей 19 рассматривается находящимся в силе для нового независимого государства и другого государства-участника, не должен вследствие одного этого факта рассматриваться находящимся в силе также между государством-предшественником и государством-преемником.

### **Статья 21. Прекращение, приостановление действия или изменение договора между государством-предшественником и другим государством-участником**

1. Если согласно статье 19 считается, что договор находится в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, то этот договор:

a) не перестает быть в силе в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что он был впоследствии в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником;

b) не приостанавливается в действии в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что его действие впоследствии было приостановлено в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником;

c) не изменяется в отношениях между ними вследствие лишь того факта, что он был впоследствии изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

2. Тот факт, что договор был прекращен или, в зависимости от обстоятельств, его действие было приостановлено в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником после даты правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы договор считался в силе или, в зависимости от обстоятельств, в действии между государством-преемником и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 19 установлено, что они с этим согласились.

3. Тот факт, что договор был изменен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником после даты правопреемства государств, не препятствует тому, чтобы неизменный договор считался в силе в соответствии со статьей 19 в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применять между собой этот договор с внесенными в него изменениями.

### *Комментарий*

1) В этой статье рассматривается случай, когда после правопреемства государства, двусторонний договор перестает находиться в силе, приостанавливается в действии или изменяется в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником.

<sup>289</sup> См. комментарий к статье 19, пункт 3, выше.

2) Если признается, что обычно правопреемство в отношении двусторонних договоров происходит путем выраженного или молчаливого согласия нового независимого государства и другого государства-участника, то из этого вытекает, что договор находится в силе между этими государствами независимо от государства-предшественника. Правовым источником обязательств нового независимого государства и другого государства-участника *inter se* является их собственная договоренность сохранять первоначальный договор; и эта договоренность, так сказать, прерывает связь между этими обязательствами и первоначальным договором. Следовательно, нет юридической причины, по которой прекращение первоначального договора, осуществленное посредством договоренности или иным образом, в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником должно в то же время влечь за собой прекращение договора в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником. Прекращение этих договорных отношений является вопросом, который в принципе касается нового независимого государства и другого государства-участника, и лишь их одних.

3) Прекращение действия договора просто в силу его собственных условий может, конечно, повлечь за собой одновременное прекращение договорных отношений: а) между государством-предшественником и другим государством-участником и б) между государством-преемником и другим государством-участником. Так, если договор предусматривает свое собственное прекращение с точно определенной даты, он перестанет находиться в силе с этой даты для государства-преемника и другого государства-участника (если только они особо не договорились об ином), так как это положение договора составляет часть их собственной договоренности. Случай прекращения действия первоначального договора в силу его собственных условий может быть обнаружен в исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта<sup>290</sup>, который касается того, что Соединенные Штаты Америки напомнили, во-первых, Тринидаду и Тобаго и, во-вторых, Ямайке, что срок действия нот, которыми обменялись в 1961 году Соединенные Штаты и Соединенное Королевство, истекает очень скоро. Другой случай приводится в исследовании Секретариата о торговых соглашениях<sup>291</sup>, в котором упоминается об истечении срока действия франко-итальянского и франко-греческого торговых соглашений, которые применялись к Марокко и Тунису, через несколько месяцев после достижения этими странами независимости.

4) С другой стороны, прекращение договора между государством-предшественником и другим государством-участником по инициативе одного из них (например, уведомление о прекращении договора в силу его условий или в ответ на его

нарушение) не воздействует *ipso jure* на отдельный договор или отношения между государством-преемником и другим государством-участником<sup>292</sup>. В исследовании Секретариата о соглашениях в области воздушного транспорта приводится пример соглашения 1946 года между Индией и Соединенными Штатами Америки<sup>293</sup>. После отделения Пакистана от Индии первый согласился с Соединенными Штатами в ходе обмена нотами, что соглашение 1946 года должно рассматриваться находящимся в силе между Пакистаном и Соединенными Штатами. В 1954 году Индия направила Соединенным Штатам уведомление о прекращении договора, и в 1955 году соглашение 1946 года перестало находиться в силе в отношении самой Индии. Однако в отношении Пакистана оно по-прежнему осталось в силе.

5) Равным образом этот принцип находит свое выражение в случаях, когда другое государство-участник, желая прекратить договор в отношении государства-преемника, а также государства-предшественника, приняло меры, чтобы передать свое уведомление о прекращении договора как государству-преемнику, так и государству-предшественнику. Так, когда Швеция в 1951 году решила прекратить договор 1873 года о выдаче преступников между Норвегией и Швецией и Соединенным Королевством, она направила уведомление о прекращении договора отдельно Индии<sup>294</sup>, Пакистану<sup>295</sup> и Цейлону<sup>296</sup>. Соответственно, этот принцип также находит свое выражение в случаях, когда государство-предшественник и государство-преемник, каждое в отдельности, направили уведомление о прекращении договора другому государству-участнику. Примером является ряд уведомлений о прекращении договоров, посланных Малайзией и Сингапуром в мае 1966 года, чтобы положить конец соглашениям в области воздушного транспорта, заключенным Малайзией соответственно с Данией<sup>297</sup>, Норвегией<sup>298</sup>, Францией<sup>299</sup>, Нидерландами<sup>300</sup> и Новой Зеландией<sup>301</sup>. Прекращение Малайзией соглашения 1946 года о воздушном транспорте между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами не является, по-видимому, исключением<sup>302</sup>. После достижения Малайзией независимости это соглашение рассматривалось ею и Соеди-

<sup>292</sup> Это положение является предметом конкретной нормы, сформулированной Ассоциацией международного права в ее резолюции № 3 о правопреемстве в отношении договоров [см. International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. xiv (Resolutions) and p. 601 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, Note 3)].

<sup>293</sup> Документ A/CN.4/243, пункты 17—19 (см. сноску 26, выше).

<sup>294</sup> *Ежегодник Комиссии международного права*, 1970 год, том II, стр. 129, документ A/CN.4/229, пункт 25.

<sup>295</sup> Там же, стр. 131, пункт 32.

<sup>296</sup> Там же, стр. 132, пункт 38.

<sup>297</sup> Документ A/CN.4/243, пункт 131 (см. сноску 26, выше).

<sup>298</sup> Там же.

<sup>299</sup> Там же, пункт 135.

<sup>300</sup> Там же, пункт 146.

<sup>301</sup> Там же, пункт 147.

<sup>302</sup> Там же, пункт 151; см. также пункт 125

<sup>290</sup> Документ A/CN.4/243, пункт 54 (см. сноску 26, выше).

<sup>291</sup> Документ A/CN.4/243/Add.1, пункт 71 (там же).

ненными Штатами по-прежнему находящимся в силе между ними. Затем в 1965 году, примерно за два месяца до отделения Сингапура от Малайзии, Малайзия уведомила Соединенные Штаты о прекращении соглашения, и последние посчитали это прекращением соглашения также в отношении Сингапура, хотя двенадцатимесячный период для уведомления, предписанный договором, истекал лишь после достижения Сингапуром независимости. В этом случае Малайзия была государством, ответственным за внешние сношения Сингапура в то время, когда было передано уведомление о прекращении договора, и Соединенные Штаты, по-видимому, сочли этот факт решающим. Вопрос о том, следует ли рассматривать уведомление о прекращении договора, которое не вошло еще в силу на дату достижения независимости, как прекращающее правовую связь между договором и территорией нового государства, может считаться спорным. Но этот вопрос не ограничивается двусторонними договорами и не влияет на обоснованность обсуждаемого здесь принципа.

6) На первый взгляд может показаться, что Канада не следовала этому принципу в корреспонденции с Ганой в 1960 году, касавшейся соглашения о двойном налогообложении между Соединенным Королевством и Канадой, которое применялось к Золотому Берегу в 1957 году<sup>303</sup>. Через три года Канада уведомила о прекращении договора Соединенное Королевство, но не Гану, которая заняла позицию, что соглашение все еще находится в силе между ею и Канадой. Последняя, как затем сообщалось, возражала в том смысле, что она считала, что Соединенное Королевство передаст уведомление о прекращении договора заинтересованным государствам путем правопреимства. Если так обстояло дело, Канада, по-видимому, не стала бы утверждать, что прекращение ею первоначального договора *ipso jure* положило конец также и его действию между ею самой и Ганой. Скорее бы она утверждала, что ее уведомление о прекращении договора было предназначено для того, чтобы быть переданным также и Гане, и по этой причине находилось в силе в отношении последней. Хотя Гана и не продолжала обсуждение этого вопроса, Комиссия сомневается, может ли уведомление о прекращении договора, в свете статьи 78 Венской конвенции о праве международных договоров, находиться в силе в отношении государства-преемника, если оно фактически не было получено последним. Это основывается на предположении, что, когда уведомление о прекращении договора было сделано государством-предшественником, договор *уже находился в силе*, между новым государством и другим государством-участником. Уведомление о прекращении договора, сделанное государством-предшественником или другим государством-участником *до того, как была достиг-*

*нута* какая-либо договоренность между государством-преемником и другим государством-участником, создало бы ситуацию совершенно иного рода<sup>304</sup>.

7) Соответственно в пункте 1 *a* настоящей статьи предусматривается, что договор, который рассматривается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником, не перестает находиться в силе в отношениях между ними вследствие только того факта, что он был впоследствии прекращен в отношениях между государством-предшественником и другим государством-участником. Это, конечно, предоставляет другому государству-участнику возможность послать уведомление о прекращении договора на основании его условий одновременно государству-предшественнику и государству-преемнику. Но это устанавливает принцип самостоятельного и независимого характера договорных отношений между этими двумя парами государств.

8) В целях полного охвата вопроса и учитывая терминологию Венской конвенции о праве международных договоров, Комиссия предусмотрела также в этой статье случай *приостановления* действия договора между государством-предшественником и другим государством-участником. Поскольку этот случай аналогичен случаю прекращения договора, то и соответствующие нормы, безусловно, являются аналогичными. В связи с этим и включено данное положение в пункт 1 *b*.

9) Логически тот же основной принцип должен регулировать случай изменения договора, который рассматривается находящимся в силе между новым независимым государством и другим государством-участником. Изменение договора, согласованное между государством-предшественником и другим государством-участником, будет иметь силу только между ними самими и будет *res inter alia acta* для нового независимого государства в его отношениях с другим государством-участником. Поэтому оно не вызывает *ipso jure* подобного же рода изменений в условиях договора, применяемого в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником. Любое подобного рода изменение является вопросом, который должен быть согласован между этими двумя государствами, и вряд ли можно представить себе, чтобы норма была иной.

10) Например, в связи с договорами в области воздушного транспорта часто случается, что после того, как новое независимое государство-участник договорилось, путем выраженного согласия или молчаливо, рассматривать договор находящимся в силе, первоначальный договор изменяется для того, чтобы в нем было учтено новое положение с воздушными маршрутами, возникшее в результате появления нового государства. Такого рода изменение, разумеется, не может быть воспроизведено в договоре, который применяется между новым независимым государством

<sup>303</sup> International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, annex E].

<sup>304</sup> См. пункт 13, ниже.



и другим государством-участником. Многочисленные случаи внесения такого рода изменений в первоначальные договоры, сделанных в целях изменения графиков воздушных маршрутов, могут быть обнаружены в исследовании Секретариата о правопреемстве государств в отношении соглашений в области воздушного транспорта<sup>305</sup>. В этих случаях, хотя первоначальное соглашение в области воздушного транспорта само по себе рассматривается новым государством и другим государством-участником находящимся в силе также и в отношениях между ними, тот факт, что в действительности находятся в силе два отдельных и параллельных договора, отражается в различных графиках маршрутов, применяемых, с одной стороны, между первоначальными участниками и, с другой стороны, между новым независимым государством и другим государством-участником.

11) Этот принцип обнаруживается также в тех случаях, когда признается необходимость для нового независимого государства участвовать в первоначальном договоре или выразить свое согласие на его изменение, если это изменение должно равным образом находиться в силе в его отношениях с другим государством-участником. Можно встретить несколько таких случаев в исследовании Секретариата о торговых соглашениях в пунктах, в которых сообщается об изменении некоторых торговых соглашений Франции, применявшихся в отношении бывших французских территорий в Африке в момент достижения ими независимости<sup>306</sup>. Когда в 1961 году некоторые франко-шведские торговые соглашения были изменены и продлены, что повторялось также в последующие годы, шесть новых государств уполномочили Францию представлять их в переговорах, тогда как другие шесть новых независимых государств подписали документ об изменении договоров от своего собственного имени. В других случаях подобного рода<sup>307</sup> Франция иногда определенным образом действовала от имени французского сообщества; чаще всего те из новых, прежде принадлежавших французским владениям африканских государств, которые желали продолжать применять торговые соглашения Франции, подписывали документы об изменении договоров от своего собственного имени. В том же исследовании Секретариата упоминается также ряд торговых соглашений Нидерландов, предусматривавших ежегодные акты о пересмотре договоров, в которых Индонезия должна была иметь право участия<sup>308</sup>. Но Индонезия не воспользовалась этим правом, и ее участие в данных торговых соглашениях прекратилось. Еще один пример необходимости согласия нового государства в том случае, если акт о пересмотре договора коснется

<sup>305</sup> См. документ A/CN.4/243, пункты 20, 26, 35, 40, 42, 58 и 66 (см. сноску 26, выше).

<sup>306</sup> См. документ A/CN.4/243/Add.1 (там же), пункты 73—80.

<sup>307</sup> Во многих из этих случаев целью документа об изменении договора было в основном продление существующего торгового соглашения.

<sup>308</sup> См. документ A/CN.4/243/Add.1 (см. сноску 26, выше), пункты 95—104.

его, можно найти в исследовании Секретариата о соглашениях о выдаче преступников<sup>309</sup>, хотя это, возможно, следует рассматривать скорее как случай прекращения договора посредством заключения нового соглашения. В 1931 году Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки заключили новый договор о выдаче преступников, который должен был заменить собой все их прежние договоры о выдаче преступников, за тем исключением, что в отношении каждого из доминионов и Индии прежние договоры должны были оставаться в силе, если эти государства не присоединятся к договору 1931 года или не заключат другой договор от своего собственного имени.

12) В пункте 1 с настоящей статьи поэтому предусматривается также, что двусторонний договор, который рассматривается находящимся в силе для нового независимого государства и для другого государства-участника, не изменяется в отношениях между ними вследствие только того факта, что он был изменен в отношении между государством-предшественником и другим государством-участником. Это к тому же не исключает возможности того, что договоренность об изменении будет иметь параллельное воздействие на договорные отношения между государством-преемником и другим государством-участником, если заинтересованное государство (в данном случае — новое независимое государство) об этом договаривается.

13) Остается открытым вопрос о том, следует ли установить какую-либо особую норму на тот случай, когда первоначальный договор прекращается, приостанавливается в действии или изменяется до того, как новое независимое государство и другое государство-участник могут считаться договорившимися о продолжении этого договора. Если договор был фактически прекращен до даты правопреемства, никакой проблемы не возникает, за исключением действия уведомления о прекращении договора, сделанного до даты правопреемства, но срок которого истекает после этой даты. Этот договор не является таким, о котором можно было бы сказать, что он находился в силе в отношении территории нового независимого государства в момент правопреемства, так что, если новое государство и другое государство-участник решат применять этот договор в своих взаимоотношениях, это будет сделано на основе совершенно новой договоренности между ними. Эта проблема скорее касается возможности того, что государство-предшественник или другое государство-участник прекратят договор вскоре после даты правопреемства и до того, как новое независимое государство и другое государство-участник займут какую-либо позицию относительно сохранения договора в силе в своих взаимоотношениях. По мнению Комиссии, необходимая правовая связь устанавливается для целей права о правопреемстве, если договор находится в силе в от-

<sup>309</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 13.



ношении территории нового независимого государства в момент правопреемства. На этой основе нет, по-видимому, никаких логических причин, по которым эта правовая связь должна находиться под воздействием какого-либо акта государства-предшественника после этой даты.

14) Комиссия понимает, что этот вопрос, возможно, не имеет большого значения, поскольку, как это прямо признается в статье 19, введение договора в силу в отношениях между новым независимым государством и другим государством-участником является предметом их обоюдной договоренности. Вследствие этого они имеют возможность игнорировать прекращение, приостановление действия или изменение договора между первоначальными участниками или же рассматривать его в качестве окончательного между ними самими в соответствии со своими желаниями. С другой стороны, этот вопрос может иметь значение при определении положения в связи с якобы существующей договоренностью о сохранении договора в силе, на которую должно указывать поведение нового независимого государства и другого государства-участника, например продолжающееся применение ими договора. Комиссия поэтому считала целесообразным рассмотреть этот вопрос в данной статье. Пункт 2 настоящей статьи в сущности предусматривает, что прекращение или приостановление действия договора между первоначальными участниками после даты правопреемства не препятствует тому, чтобы договор рассматривался находящимся в силе или, в зависимости от обстоятельств, в действии между государством-преемником и другим государством-участником, если в соответствии со статьей 19 установлено, что они об этом договорились. В пункте 3 предусматривается, что изменение договора между первоначальными участниками после даты правопреемства государств не препятствует тому, чтобы неизменный договор рассматривался находящимся в силе в соответствии со статьей 19 в отношениях между государством-преемником и другим государством-участником, если не установлено, что они намеревались применять между собой измененный договор.

#### РАЗДЕЛ 4. ВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ

##### *Статья 22. Многосторонние договоры*

1. Многосторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником договора, если государство-преемник уведомляет стороны или депозитария о своем желании применять договор таким образом и если другое государство-участник четко выразило такое согласие или из-за своего поведения должно считаться выразившим такое согласие.

2. Однако в отношении договора, который подпадает под действие положений пункта 3 статьи 12, необходимо согласие всех сторон на такое временное применение.

#### *Комментарий*

1) Комиссия, как уже упоминалось<sup>310</sup>, решила рассмотреть временное применение договоров о правопреемстве государств отдельно от окончательного применения этих находящихся в силе договоров. Кроме того, поскольку основное значение временного применения в контакте правопреемства государств, видимо, относится к случаю новых независимых государств, было также решено включить этот вопрос в настоящий раздел части III. Раздел 4 делится на три статьи: настоящая статья и статья 23 охватывают соответственно многосторонние и двусторонние договоры, а статья 24 — прекращение временного применения.

2) Временное применение многостороннего договора как такового вряд ли представляется возможным, за исключением случая многостороннего договора «с ограниченным числом участников» и даже тогда — только с согласия всех участников. Причина заключается в том, что участие в многостороннем договоре регулируется его заключительными статьями, в которых, видимо, за исключением редких случаев, не рассматривается возможность участия на временной основе, то есть на основе, отличной от основы участников договора *inter se*. Теоретически возможно путем уведомления, разосланного всем участникам, получить согласие каждого из них на такое временное участие в договоре нового независимого государства. Но это вызвало бы сложные проблемы в отношении обязательств отдельных государств. Кроме того, эта форма временного применения, по-видимому, не встречается в практике. В связи с этим Комиссия не считала целесообразным учитывать ее в настоящем проекте.

3) То что встречается в практике и действительно специально подразумевается в некоторых односторонних заявлениях, упомянутых в комментарии к статье 8, — это временное применение многостороннего договора на взаимной основе между новым независимым государством и отдельными государствами-участниками этого договора. Но в этих случаях происходит то, что многосторонний договор по дополнительному соглашению временно применяется между новым независимым государством и конкретным участником договора на двусторонней основе. Таким образом, этот случай совершенно отличен от окончательного участия нового независимого государства посредством выбора, на основании которого в соответствии со статьями 12 и 13 оно может установить свой статус в качестве участника или договаривающегося государства в силу только своего собственного акта.

<sup>310</sup> См. комментарий к статье 8, пункт 19, выше.

4) В тех случаях, когда многосторонний договор носит ограниченный характер и подпадает под действие пункта 3 статьи 12, положение другое. В таких случаях нет реального препятствия, мешающего участникам, хотя и ограниченному их числу, договориться с новым независимым государством о временном применении договора на любых условиях, которые они считают подходящими. Но в данном случае, учитывая ограниченный характер договора, видимо, необходимо согласие всех участников на временное применение договора.

5) В связи с этим, в *пункте 1* настоящей статьи говорится, что многосторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, рассматривается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником при выполнении двух следующих условий: *а)* государство-преемник уведомляет участников или депозитария о своем намерении применять договор временно и *б)* другое государство-участник ясно выражает такое согласие или в силу своего поведения должно рассматриваться выразившим такое согласие. В *пункте 2* указывается, что в случае многостороннего договора с ограниченным числом участников необходимо согласие всех сторон на такое временное применение.

### **Статья 23. Двусторонние договоры**

**Двусторонний договор, который на дату правопреемства государств был в силе в отношении территории, на которую распространяется правопреемство государств, считается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником, если:**

- а)* они об этом особо договорились; или
- б)* из-за своего поведения они должны считаться выразившими согласие по-прежнему временно применять договор.

#### *Комментарий*

1) В соответствии со статьей 19 сохранение двустороннего договора в силе между новым независимым государством и другим государством-участником всегда является вопросом ясно выраженного или подразумеваемого согласия. Поскольку вопрос заключается в согласии, то для заинтересованных государств имеется одинаковая возможность договориться лишь о временном применении договора между собой, а не сохранять его в силе окончательно в соответствии с его условиями. Эта процедура особенно рекомендуется во многих односторонних заявлениях, упомянутых в комментарии к статье 8. В заявлениях устанавливается срок, в течение которого новое независимое государство предлагает временное применение любого двустороннего договора с целью его замены новым договором или, при отсутствии такой замены, его прекращение в кон-

це срока. В случае заявления подобного рода, если другое государство принимает предложение нового независимого государства, ясно выражая свое отношение или подразумевая его, необходимо согласие на временное применение договора, о котором идет речь<sup>311</sup>.

2) Временное применение двусторонних договоров довольно часто возникает также в практике в результате особого выражения согласия по этому поводу новым независимым государством и другим государством-участником. Это ясно выраженное согласие обычно принимает форму обмена нотами и предусматривает временное применение договора до заключения нового договора или на конкретный срок и т. д. Когда существует такое особо выраженное согласие, не возникает трудностей, поскольку намерение заинтересованных государств применять договор *временно* ясно указывается в соглашении. Основная проблема возникает тогда, когда отсутствует такое четко выраженное согласие, и намерение продолжать применение договора временно, скорее, чем окончательно, приходится выводить из обстоятельств данного случая. Нередко тот или иной участник может дать конкретные указания о намерении применять договор временно, как это происходит в случае упомянутых выше односторонних заявлений; и в этом случае вывод из поведения участников в пользу временного применения будет существенным. При отсутствии любого такого конкретного указания на отношение того или иного государства ситуация может быть гораздо проблематичнее, но, как и в других контекстах в праве договоров, остается решать вопрос лишь путем оценки обстоятельств конкретного случая.

3) Соответственно, в статье 23 предусматривается, что двусторонний договор, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, рассматривается временно применяемым между государством-преемником и другим государством-участником, если они *особо* об этом договорились или *в силу своего поведения* должны рассматриваться выразившими согласие продолжать временно применять договор.

### **Статья 24. Прекращение временного применения**

**1. Временное применение многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 22 прекращается, если:**

- а)* государства, временно применяющие договор, договорились об этом;
- б)* государство-преемник или другое соответствующее государство-участник **заблаговременно**

<sup>311</sup> См., например, три исследования Секретариата о правопреемстве государств в отношении двусторонних договоров: *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, стр. 120, документ A/CN.4/229; и документы A/CN.4/243/ и A/CN.4/243/Add.1 (см. сноску 26, выше).

уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает; или

с) в случае договора, подпадающего под действие положений пункта 3 статьи 12, государство-преемник или стороны заблаговременно уведомляют о таком прекращении, и срок уведомления истекает.

2. Временное применение двустороннего договора в соответствии с положениями статьи 23 прекращается, если:

а) государство-преемник и другое государство-участник договариваются об этом; или

б) государство-преемник или другое государство-участник заблаговременно уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает.

3. В настоящих статьях заблаговременным уведомлением о прекращении считается:

а) такой период времени, который может быть согласован соответствующими государствами; или

б) при отсутствии какого-либо соглашения, уведомление за двенадцать месяцев, если договором не предусмотрен более короткий срок для уведомления о его прекращении.

#### Комментарий

1) В этой статье излагаются общие нормы прекращения договора, который временно применяется между государством-преемником и другим государством — участником договора. В пункте 1 рассматривается прекращение в случаях временного применения многостороннего договора в соответствии с положениями статьи 22, а в пункте 2 — прекращение в случаях временного применения двустороннего договора в соответствии с положениями статьи 23. В обоих пунктах предусматривается прекращение, происходящее либо в результате взаимного согласия, либо в результате указания разумного срока прекращения. Безусловно, временное применение может быть прекращено другими способами в соответствии с положениями общего права договоров, например, если заинтересованные государства заключают новый договор, относящийся к тому же предмету и несовместимый с применением предыдущего договора. Но Комиссия считала, что настоящая статья должна ограничиваться нормами, которые конкретно касаются прекращения временного применения договора государства-предшественника между государством-преемником и другим государством-участником.

2) Когда речь идет о прекращении в результате согласия, то основной вопрос заключается в выявлении того государства или государств, согласие которых является необходимым. В случае двусторонних договоров проблема не возникает; то же самое относится к многостороннему договору, временно применяемому между государством-преемником и отдельными участниками в соответствии с положениями статьи 22. Согласие

обоих государств, временно применяющих договор, является *ex hypothesi* необходимым. В случае многостороннего договора с ограниченным числом участников, так же, как было необходимо согласие всех участников и государства-преемника для временного применения договора, так и необходимо согласие для прекращения такого временного применения.

3) Когда речь идет о прекращении в результате заблаговременного уведомления о прекращении, то основные вопросы заключаются в установлении государства или государств, которые могут указать такой срок, и в определении того, что является разумным сроком. Что касается государства или государств, которые могут указать срок, то и здесь не существует проблемы ни для двустороннего договора, ни для многостороннего договора: либо государство-преемник, либо другое государство-участник, временно применяющие договор, могут сделать заблаговременные уведомления о прекращении. В случае многостороннего договора ограниченного характера либо государство-преемник, либо участники могут указать срок; и тогда может возникнуть вопрос, должен ли этот срок указываться *всеми* участниками. Комиссия полагала, что в принципе прекращение временного применения договора в отношении государства-преемника является вопросом, который касается всех участников, но не считала необходимым специально упоминать, что это уведомление должно представляться всеми участниками.

4) Требование заблаговременного уведомления выдвигается для защиты как государства-преемника, так и других государств-участников, поскольку неожиданное прекращение временного применения может вызвать административные и прочие трудности для другого государства. Комиссия отметила, что статья 56 Венской конвенции о праве международных договоров, которая касается денонсации договора или выхода из него, при рассмотрении проблемы, имеющей аналогичные аспекты, предусматривает срок уведомления за двенадцать месяцев. Учитывая характер обычных заключаемых договоров, например торговых договоров, договоров о воздушных перевозках, налоговых договоров и договоров о выдаче преступников, Комиссия считала, что аналогичный срок уведомления будет подходящим в настоящем контексте. С другой стороны, если в договоре должен предусматриваться более короткий срок уведомления для его прекращения, то будет логично, чтобы этот более короткий срок применялся также к прекращению временного применения договора согласно положениям настоящей статьи.

5) В связи с этим в пункте 1 статьи говорится, что временное применение *многостороннего договора* в соответствии с положениями статьи 22 прекращается, если: а) государства, временно применяющие договор, договорились об этом; б) государство-преемник или другое государство-участник уведомляют о таком прекращении, ука-

зывая соответствующий разумный срок, и этот срок истекает; или с) в случае многостороннего договора с ограниченным числом участников государство-преемник или участники заблаговременно уведомляют о таком прекращении, и срок уведомления истекает. Далее, в *пункте 2* предусматривается, что временное применение *двустороннего договора* в соответствии с положениями статьи 23 прекращается, если: а) государство-преемник и другое государство-участник договорились об этом; или б) государство-преемник или другое государство-участник заблаговременно уведомляют о таком прекращении и срок уведомления истекает.

б) Наконец, в *пункте 3* указывается, что для целей настоящих статей *заблаговременным уведомлением о прекращении считается*: а) такой период времени, который может быть согласован соответствующими государствами; или б) при отсутствии какого-либо соглашения уведомление за двенадцать месяцев, если договором не установлен более короткий срок для уведомления о его прекращении.

#### РАЗДЕЛ 5. ГОСУДАРСТВА, ОБРАЗОВАННЫЕ ИЗ ДВУХ ИЛИ БОЛЕЕ ТЕРРИТОРИЙ

##### *Статья 25. Новые независимые государства, образованные из двух или более территорий*

Когда новое независимое государство образуется из двух или более территорий, в отношении которых договоры, действовавшие на дату правопреемства государств, не были идентичными, считается, что любой договор, который сохраняет силу в соответствии с положениями статей 12—21, применяется в отношении всей территории этого государства, если только:

а) из договора не вытекает или каким-либо другим образом не установлено, что применение договора в отношении всей территории является несовместимым с объектом и целью договора или объединение территорий не влечет за собой коренного изменения условий действия договора;

б) в отношении многостороннего договора, помимо того, который упоминается в *пункте 3* статьи 12, извещение о правопреемстве не ограничено территорией, в отношении которой договор имел силу до правопреемства;

с) в отношении многостороннего договора того типа, который упоминается в *пункте 3* статьи 12, государство-преемник и другие государства-участники не согласились об ином;

д) в случае двустороннего договора государство-преемник и другое государство-участник не согласились об ином.

##### *Комментарий*

1) Статья 25 касается особого случая возникновения нового независимого государства, образо-

ванного из двух или нескольких территорий, *еще не являвшихся государствами в момент правопреемства* и в отношении которых договоры, находившиеся в силе в момент правопреемства государств, не были идентичными. Этот случай следует отличать от объединения двух или нескольких *государств* в одно государство, рассмотренного в статье 26 настоящих статей.

2) Лежащее в основе юридическое положение в момент правопреемства не является аналогичным при объединении двух или нескольких государств, как в случае создания государства из двух или нескольких просто территорий<sup>312</sup>. Государства, которые объединяются в одно государство, имеют свои собственные предшествующие договорные режимы, то есть существующий комплекс договоров, участником которых является каждое из этих государств от своего собственного имени. Просто территория может иметь существующий комплекс договоров, ранее применявшихся к ней управляющей державой, но эти договоры не являются договорами, участником которых она сама является в момент, когда она присоединяется к другой территории или территориям для образования государства. Наоборот, они являются договорами, участником которых будет рассматриваться государство-преемник только после уведомления о правопреемстве в случае многостороннего договора или в результате договоренности в случае двустороннего договора.

3) Одним из примеров такого государства федеративного типа, состоящего из нескольких территорий, является Нигерия, которая была образована из четырех бывших территорий, а именно из колонии Лагос, двух протекторатов Северной и Южной Нигерии и Северного района Британской подопечной территории Камеруна<sup>313</sup>. Договорное положение накануне достижения независимости в общих чертах оценивалось следующим образом<sup>314</sup>: из 78 многосторонних договоров, приме-

<sup>312</sup> Ассоциация международного права говорит о составном государстве, как о государстве, «образованном из нескольких ранее отдельных государств или территорий», подразделяя в связи с этим все союзы или федерации на образованные либо из союза *государств*, либо просто из двух или нескольких *территорий* [см. the International Law Association, *Report of the Fifty-third Conference, Buenos Aires, 1968* (London, 1969), p. 600 (Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors, note 2)].

<sup>313</sup> Хотя с 1914 года произошло слияние некоторых из этих территорий, когда северная и южная части Нигерии были объединены, вся территория была известна под названием колония и протекторат Нигерия. Затем вся территория была разделена на три района: колония Нигерия, две группы провинций и протектораты — Северный и Южный. Южный впоследствии был подразделен на Восточный и Западный. В 1951 году Северный, Восточный и Западный протектораты были переименованы в районы. Несмотря на это объединение, к моменту провозглашения независимости к различным частям Нигерии применялись британские договоры.

<sup>314</sup> Данные о многосторонних и двусторонних договорах касаются в целом около 300 договоров, действовавших в отношении той или иной части Нигерии в момент достижения независимости.

нявшихся к частям Нигерии до получения независимости, 37 применялись ко всем территориям, 31 — только к Лагосу, 3 — только к двум протекторатам, 6 — к Лагосу и двум протекторатам и 1 — только к подопечной территории. Из 222 двусторонних договоров, 151 применялся равным образом ко всем частям, 53 — только к Лагосу, 1 — только к двум протекторатам, 13 — к Лагосу и двум протекторатам и 2 — только к подопечной территории. Нигерия является государством, которое заключило с Соединенным Королевством соглашение о передаче прав и обязательств до получения независимости и затем уведомило или заявило о своем правопреемстве в отношении некоторого числа вышеуказанных многосторонних и двусторонних договоров. Ни в своем соглашении о передаче прав и обязательств<sup>315</sup>, ни в своих уведомлениях или официальных заявлениях она, по-видимому, не проводила различия между договорами, применявшимися ранее в отношении всех четырех территорий или только некоторых из них. Кроме того, уведомляя или признавая сохранение в силе любых договоров для Нигерии, она, видимо, предполагала, что они будут применяться к Нигерии в целом, а не только в рамках соответствующих районов, в отношении которых они применялись до получения независимости. Как депозитарии<sup>316</sup>, так и другие договаривающиеся стороны, видимо, согласились с этой точкой зрения, поскольку они также ссылаются просто на Нигерию<sup>317</sup>.

4) Федерация Малайзия является более сложным случаем, включающим два этапа. Первым этапом явилось образование в 1957 году Малайской Федерации в качестве независимого государства из двух колоний — Малакка и Пенанг — и девяти протекторатов. Объединение этих территорий в федеральную ассоциацию началось в 1948 году, поэтому британские договоры после 1948 года применялись в отношении всей федерации в момент достижения независимости; но британские договоры до 1948 года применялись только к конкретным территориям, в отношении которых они были заключены. В соглашении о передаче прав и обязательств, заключенном Малайей<sup>318</sup>, указывалось лишь на документы, которые могут рассматриваться «имеющими применение к Малайской Федерации или в отношении Малайской Федерации. С другой стороны, в статье 169 конституции<sup>319</sup>, которая касалась законодательной власти федерального правительства в отношении осуществления договоров, предусматривалось, что любой договор, заключенный Сое-

<sup>315</sup> Текст см. в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 127 англ. текста, документ A/CN.4/150, приложение № 10.

<sup>316</sup> Например, запрос Генерального секретаря от 28 февраля 1961 года (*там же*, стр. 117 англ. текста, пункт 96).

<sup>317</sup> См., например, United States, Department of State, *Treaties in Force: A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1972* (Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1972), pp. 179—180.

<sup>318</sup> См. United Nations, *Materials on Succession of States* (*op. cit.*), p. 76.

<sup>319</sup> *Ibid.*, pp. 87—88.

динным Королевством «от имени Федерации или ее любой части»\*, должен рассматриваться как договор между Федерацией и другой заинтересованной страной. Истинная сущность этого положения не ясна. Но на практике ни Федерация, ни депозитарии в случае многосторонних договоров, по-видимому, не относили участие Малайи к конкретным районам Малайи, в отношении которых договор применялся ранее<sup>320</sup>. Что касается двусторонних договоров, то практика, имеющаяся в распоряжении Комиссии, не указывает точно, насколько сохранение силы договоров, заключенных до получения независимости, распространилось на конкретные районы, в отношении которых они применялись.

5) Второй этап в развитии Федерации относится к 1963 году, когда по новому соглашению Сингапур, Сабах и Саравак присоединились к Федерации, причем в конституцию в связи с этим были внесены необходимые поправки. Статья 169 сохранилась как часть измененной конституции и в связи с этим в принципе применялась во внутригосударственном праве по отношению к новым территориям; но никакого соглашения о передаче прав и обязательств не было заключено между Соединенным Королевством и Федерацией в отношении этих территорий. В двух мнениях, высказанных в 1963 году, Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам рассматривало вступление этих трех территорий в Федерацию в качестве расширения Федерации. Первое касалось членства Малайзии в Организации Объединенных Наций, и после изложения основных фактов и некоторых прецедентов Управление по правовым вопросам заявило:

Рассмотрение соглашения, относящегося к Малайзии, от 9 июля 1963 года, и конституционных поправок подтверждает, следовательно, вывод о том, что международная правосубъектность и идентичность Малайской Федерации не была затронута изменениями, которые имели место. Следовательно, Малайзия сохраняет членство Малайской Федерации в Организации Объединенных Наций.

Даже если бы рассмотрение конституционных изменений привело к противоположному выводу, а именно то, что имело место, являлось не расширением существующей Федерации, а слиянием в союз или новую федерацию, то результат не обязательно был бы иным, как это иллюстрируется случаями Объединенной Арабской Республики и Федеративной Республики Камерун...<sup>321</sup>

Если это мнение касалось правопреемства в отношении членства, то второе мнение касалось правопреемства в отношении договора — Соглашения со Специальным фондом. Основное содержание консультации, данной Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам, сводится к следующему:

<sup>320</sup> См. запрос Генерального секретаря от 9 декабря 1957 года в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 112 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 44 и United Nations, *Multilateral Treaties... 1971* (*op. cit.*), где ссылка делается лишь на Малайю, как на одного из участников некоторых из договоров, перечисленных в запросе Генерального секретаря.

<sup>321</sup> United Nations, *Juridical Yearbook, 1963* (United Nations publication, Sales No. 65.V.3), p. 163.

Как известно, целью Соглашения между Соединенным Королевством и Специальным фондом было применение проектов Специального фонда в территориях, за международные отношения которых несет ответственность Соединенное Королевство (см., например, первый пункт преамбулы Соглашения). В связи с последними изменениями в международном представительстве Сабаха (Северное Борнео) и Сингапура, *Соглашение Соединенного Королевства может считаться не имеющим больше применения по отношению к этим территориям в соответствии с общими принципами международного права\**, и это будет правильно, несмотря на то что Планы операции для проектов формально составляют часть Соглашения с Соединенным Королевством, согласно пункту 2 статьи 1 этого Соглашения. Хотя Специальный фонд может занять позицию, что Соглашение Соединенного Королевства передало права Малайзии и что оно продолжает применяться к Сингапуру и Сабаху (Северное Борнео), это вполне может привести к положению, когда два отдельных соглашения станут применимыми в рамках этих территорий (то есть Соглашение Соединенного Королевства в отношении уже существующих проектов, и, как указано ниже, Соглашение с Малайей в отношении будущих проектов) — ситуация, которая может вызвать недоразумения, и по мере возможности ее следует избегать.

Что касается Соглашения между Специальным фондом и Малайей, то оно остается в силе по отношению к государству, известному в настоящее время как Малайзия, поскольку предыдущая международная правосубъектность Малайской Федерации сохраняется и не оказывает воздействия на ее членство в Организации Объединенных Наций. Аналогичным образом Соглашение между Специальным фондом и Малайской Федерацией следует считать не затронутым изменением названия государства, о котором идет речь. *Кроме того, мы придерживаемся мнения о том, что Малайское соглашение применяется самостоятельно и без необходимости в каком-либо обмене письмами с территорией*, недавно приобретенной этим государством\*, и с Планами операций в отношении будущих проектов при отсутствии какого-либо противоположного указания от Малайзии<sup>322</sup>.

Управление по правовым вопросам, таким образом, сообщило, что «Малайзия — это расширенная «Малайя» и что соглашение «Малайи» со Специальным фондом в силу принципа подвижности договорных границ стало применимым в отношении Сингапура и Сабаха. Это мнение, безусловно, соответствовало принципу, обычно применяемому в случаях расширения территории, как это подтверждается случаями присоединения Ньюфаундленда к Канадской федерации и «федерации» Эритреи с Эфиопией<sup>323</sup>. Более того, этим же принципом, то есть принципом, согласно которому договоры Малайи будут автоматически применяться в отношении дополнительных территорий Сингапура, Сабаха и Саравака, руководствовался Генеральный секретарь в своем качестве депозитария многосторонних договоров. Так, ни в одной из многих записей, касающихся «Малайзии», в «Многосторонних договорах, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»<sup>324</sup>, не имеется никакого указания на то, что какой-либо из договоров применяется только в некоторых районах Малайзии.

6) Аналогичным образом, в случае других многосторонних договоров, Малайзия, видимо, рас-

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>323</sup> См. комментарий к статье 10, пункт 5, выше.

<sup>324</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*.

сматривалась лишь как расширенная Малайя, а договоры — как автоматически применяемые в отношении Малайзии в целом<sup>325</sup>. Исключением является случай ГАТТ, когда Малайзия уведомила Генерального директора о том, что некоторые соглашения Сингапура, Саравака и Сабаха, заключенные до образования федерации, будут по-прежнему рассматриваться в качестве обязательных в отношении этих государств, но не будут распространяться на государства бывшей Малайской Федерации, а некоторые другие соглашения в отношении последних государств пока не будут распространяться на три новых государства<sup>326</sup>.

7) Обстоятельства образования Федерации Родезии и Ньясаленда в 1953 году из колонии Южная Родезия и протекторатов Северная Родезия и Ньясаленд были несколько особыми, поэтому, видимо, это не считается тем прецедентом, на основе которого можно сделать какие-либо общие выводы в отношении образования государства из многих территорий. Причина состоит в том, что британская корона сохранила некоторые полномочия по отношению к внешним связям Федерации, и в связи с этим нельзя рассматривать данный случай как «правопреемство» в обычном смысле слова.

8) Государства, образованные из двух или более территорий, могут таким же образом создаваться в форме унитарных государств, современными примерами которых являются Гана и Сомалийская Республика. Гана состоит из бывшей колонии Золотой Берег, Ашанти, протектората Северные территории и подопечной территории Тоголенд. Видимо, не существовали договоры, многосторонние или двусторонние, которые применялись до получения независимости к Ашанти, Северным территориям или Тоголенду и которые не применялись бы в то же время к Золотому Берегу; с другой стороны, имелись некоторые договоры, которые применялись к Золотому Берегу, но не к другим частям той территории, которая в настоящее время называется Ганой. Последний момент подтверждается свидетельством в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»<sup>327</sup>. Что касается двусторонних договоров, то, видимо, из девяти договоров Соединенного Королевства, перечисленных в разделе «Гана» в издании Соединенных Штатов Америки «*Treaties in Force*» три ранее применялись только к Золотому Берегу, один — только к Золотому Берегу и Ашанти и только пять — ко всем четырем частям Ганы.

9) После получения независимости Гана уведомила о своем правопреемстве в отношении ряда многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, причем некото-

<sup>325</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1969 год*, том II, стр. 41 и 43, документ A/CN.4/210, пункты 53 и 63, и там же, 1970 год, том II, стр. 107—108, документ A/CN.4/225, пункты 114 и 115.

<sup>326</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 84 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункт 371.

<sup>327</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*.



рые договоры ранее применялись только в отношении частей, которые в настоящее время являются ее территорией. В практике Генерального секретаря отсутствует указание на то, что уведомление Ганы о правопреемстве ограничиваются конкретными районами государства; аналогичным образом в издании Соединенных Штатов Америки «*Treaties in Force*» нет указаний на то, что какой-либо из девяти двусторонних договоров Соединенного Королевства, определенных как находящиеся в силе по отношению к Гане, ограничен в своем применении конкретными районами, в отношении которых они находились в силе до получения независимости. Комиссия также не нашла какой-либо противоположной практики ни в исследованиях Секретариата о правопреемстве в отношении многосторонних или двусторонних договоров, ни в «Материалах о правопреемстве государств»<sup>328</sup>. Иначе говоря, по-видимому, было сделано предположение о том, что принятие правопреемства Ганой преследовало цель применения его ко всей ее территории, даже если договор ранее мог применяться только в отношении некоторой части нового составного государства.

10) Сомалийская Республика является унитарным государством, состоящим из Сомали и Сомалиленд. Обе эти территории стали независимыми государствами до их объединения в Сомалийскую Республику, поэтому формально этот случай может быть упомянут как один из случаев объединения *государств*. Но период их раздельного существования в качестве независимых государств был очень кратким и рассматривался лишь как этап на пути к созданию унитарной республики. По своим последствиям, с точки зрения правопреемства в отношении договоров, этот случай несколько похож на случай Ганы, при условии, что учитывается двойное правопреемство, связанное с созданием Сомалийской Республики. Общее отношение правительства Сомали, видимо, заключалось в том, что договоры, если они вообще сохранялись в силе, применяются только к районам, к которым они применялись территориально до получения независимости. Это, безусловно, подтверждается позицией, занятой Сомали в отношении конвенций МОТ, ранее применявшихся либо к каждой из этих территорий, либо к обеим территориям, из которых оно составлено<sup>329</sup>. Существовали две такие конвенции, ранее применявшиеся и к подопечной территории и к Британскому Сомали, и эти конвенции Сомали признало сохраняющими силу в отношении всей Республики. Еще семь конвенций ранее применялись к подопечной территории, но не к Британскому Сомали, и другие шесть применялись к Британскому Сомали, но не к подопечной территории. Эти конвенции Сомали также признало сохраняющими силу, но только в отношении той

<sup>328</sup> United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.).

<sup>329</sup> См. Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год, том II, стр. 119 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 106.

части ее территории, к которой они применялись. По-видимому, Сомали занимает такую же позицию в отношении договоров о выдаче преступников, и поэтому оно отказало бы в выдаче лица на подопечной территории, если бы этой выдаче требовали согласно бывшему английскому договору о выдаче преступников, применимому по отношению к Британскому Сомали.

11) Вообще Сомали было очень скупым на признание правопреемства в отношении договоров, что можно видеть из чрезвычайно малого количества ссылок на Сомали в исследованиях Секретариата. Это также находит свое отражение в том, что оно не признало своего правопреемства в отношении какого-либо из многосторонних договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь<sup>330</sup>. Что касается этих договоров, то представляет интерес позиция, занятая Генеральным секретарем в 1961 году в его запросе Сомали. Он перечислил девять многосторонних договоров, ранее применявшихся в отношении как подопечной территории, так и Британского Сомали, и заявил, что на основании уведомления о том, что Сомали признало себя связанным этими договорами, оно будет рассматриваться в качестве их участника от своего собственного имени с момента получения независимости. Затем он добавил:

Аналогичная процедура может применяться в отношении тех договоров, которые применялись либо только к бывшей территории Сомали правительством Италии, либо только к бывшему Британскому Сомали правительством Соединенного Королевства, при условии, что ваше правительство признает, что их применение в настоящее время распространяется на всю территорию Сомалийской Республики \*<sup>331</sup>.

Это заявление, видимо, лишает Сомали возможности уведомить о своем правопреемстве в отношении данных договоров только для той территории, к которой они ранее применялись. Если это так, то можно сомневаться в том, что, в свете последней практики, оно по-прежнему отражает позицию Генерального секретаря в отношении возможности правопреемства, ограниченного конкретной территорией, к которой ранее применялся договор.

12) Практика, краткое изложение которой дано в предыдущих пунктах, указывает на то, что случаи образования государства из двух или нескольких территорий подпадают под нормы части III (новые независимые государства) настоящего проекта статей и что единственным конкретным вопросом, который связан с ними, является территориальная сфера, которую должен охватывать договор, который в момент правопреемства не находится в силе в отношении всех территорий, образовавших новое независимое государство, когда такой договор признается последним остающимся в силе.

<sup>330</sup> Там же.

<sup>331</sup> Там же, стр. 118 англ. текста, пункт 103.



13) Как видно из зарегистрированной практики, вопрос территориального охвата рассматривался по-разному в каждом отдельном случае. Если, однако, признается, что для нового независимого государства это является вопросом согласия, то расхождения в практике можно примирить на основе того, что они лишь отражают различия в намерениях — в согласиях — заинтересованных государств. Тогда вопрос заключается в том, следует ли предполагать, что договор применяется ко всей территории нового независимого государства, образованного из двух или нескольких территорий, если не имеется противоположного намерения, или предполагается, что договор применяется только в отношении составляющей территории или территорий, к которым он ранее применялся, если отсутствует намерение применять его ко всей территории нового независимого государства.

14) Комиссия считала первую из этих двух возможностей наиболее соответствующей нормой. Поэтому во вводной фразе статьи 25 предусматривается, что, когда новое независимое государство образуется из двух или нескольких территорий, в отношении которых договоры, находившиеся в силе в момент правопреемства государств, не были идентичными, любой договор, который сохраняет силу в соответствии со статьями 12—21 настоящего проекта статей, рассматривается применяемым в отношении всей территории этого государства.

15) Одновременно Комиссия считала необходимым исключить из презумпции «всей территории» случаи, упомянутые в подпунктах *a—d* данной статьи. Первое исключение относится к случаю, когда из договора явствует или иным образом установлено, что применение договора в отношении всей территории несовместимо с его объектом и целью или объединение территорий коренным образом изменяет условия действия договора (*подпункт a*). Второе исключение касается многосторонних договоров, помимо многосторонних договоров с ограниченным числом участников. В таком случае новое независимое государство может указать в своем уведомлении о правопреемстве, что применение договора ограничивается территорией, в отношении которой договор находился в силе до правопреемства (*подпункт b*). Наконец, в отношении многосторонних договоров с ограниченным числом участников и двусторонних договоров презумпция «всей территории» может отменяться по договоренности между государством-преемником и другими государствами-участниками (*подпункты c и d*).

#### ЧАСТЬ IV. ОБЪЕДИНЕНИЕ, РАСПАД И ОТДЕЛЕНИЕ

### Статья 26. Объединение государств

**1. При объединении двух или более государств в одно государство любой договор, находящийся**

в силе на эту дату между любым из этих государств и другими государствами-участниками договора, продолжает оставаться в силе между государством-преемником и другими такими государствами-участниками, если только:

*a)* государство-преемник и другие государства-участники не согласились об ином; или

*b)* применение конкретного договора после объединения государств не является несовместимым с его объектом и целью или объединение государств не влечет за собой коренного изменения условий действия договора.

2. Любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с пунктом 1, является обязательным только в отношении района территории государства-преемника, на который распространялось действие данного договора на дату объединения государств, если только:

*a)* государство-преемник не уведомляет стороны или депозитария многостороннего договора о том, что договор должен считаться обязательным для всей его территории;

*b)* в отношении многостороннего договора, на который распространяются положения пункта 3 статьи 12, государство-преемник и все стороны не согласились об ином; или

*c)* в отношении двустороннего договора государство-преемник и другое государство-участник не согласились об ином.

3. Пункты 1 и 2 применяются также в том случае, когда государство-преемник само объединяется с другим государством.

#### Комментарий

1) Данная статья рассматривает вопрос о правопреемстве государств, образующихся в результате объединения в одно государство двух или нескольких *государств*, которые имели самостоятельную международную правосубъектность в момент правопреемства. Случай образования какого-либо государства в результате объединения двух или нескольких территорий, еще не являющихся государствами в момент правопреемства, подпадает под действие норм в отношении новых независимых государств и, следовательно, рассматривается отдельно в части III, статья 25. Вопрос о передаче только *территории* какому-либо существующему государству также подпадает под действие более раннего положения проекта статей, а именно под норму подвижных договорных границ, изложенную в статье 10.

2) Правопреемство государств, рассматриваемое в настоящей статье, предполагает, следовательно, исчезновение двух или нескольких суверенных государств и создание путем их объединения нового государства. Вопрос о том, какую конкретную форму внутренней конституционной организации принимает государство-преемник, также не имеет значения. Объединение может привести к созданию полностью унитарного государства, к

федерации или к какой-либо другой форме конституционного порядка. Иными словами, степень раздельной правосубъектности, сохраненная прежними государствами после их объединения, в рамках конституции государства-преемника, не имеет отношения к действию положений, изложенных в настоящей статье.

3) Когда дело идет только об объединении двух или нескольких государств в одно *государство* ассоциации государств, имеющих характер межправительственных организаций, таких как, например, Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, ОАГ, Европейский совет, СЭВ и т. д., совершенно не относятся к данной статье; сюда не относятся также некоторые смешанные союзы, которые могут, по-видимому, иметь некоторое сходство с объединением государств, но в результате которых не возникает новое *государство* и которые, следовательно, не устанавливают правопреемства *государств*.

4) Одним из примеров таких смешанных союзов является ЕЭС, в отношении точного определения юридического характера которого мнения расходятся. В том, что касается настоящих целей, достаточно сказать, что с точки зрения правопреемства в отношении договоров ЕЭС, по-видимому, приравнивается к межправительственным организациям. Так, например, статья 234 Римского договора<sup>332</sup>, несомненно, касается вопроса о договорах государств-участников, заключенных до создания сообщества с третьими странами, с точки зрения норм, регулирующих применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу (статья 30 Венской конвенции о праве международных договоров). Другими словами, договоры, заключенные до образования Сообщества, рассматриваются в Римском договоре в контексте сопоставимости договорных обязательств, а не правопреемства или подвижности договорных границ. То же самое справедливо в отношении документов о создании двух других европейских сообществ<sup>333</sup>. Кроме того, Договор о присоединении от 22 января 1972 года<sup>334</sup>, излагающий условия, согласно которым четыре дополнительных государства могут присоединиться к ЕЭС и ЕВРАТОМ, касается договоров, заключенных до присоединения государств-кандидатов на основе сопоставимости договорных обязательств, требующих от них приве-

<sup>332</sup> Договор о создании Европейского экономического сообщества. См. United Nations, *Treaty Series*, vol. 294, p. 17 (текст на французском языке).

<sup>333</sup> Договор о создании Европейского объединения угля и стали, раздел 17 Конвенции о положениях переходного периода (United Nations, *Treaty Series*, vol. 261, pp. 297 and 299); Договор о создании Европейского сообщества по атомной энергии, статьи 105—106 (*ibid.*, vol. 298, p. 205).

<sup>334</sup> Договор, касающийся присоединения Королевства Дании, Ирландии, Королевства Норвегии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии к Европейскому экономическому сообществу и к Европейскому экономическому сообществу по атомной энергии: Акт, касающийся условий присоединения и поправок к договорам, статья 4. См. *Official Journal of the European Communities — Legislation*, Special Edition, Luxembourg, 27 March 1972, No. L 73, pp. 14—15.

дения существующих договорных обязательств в соответствие с обязательствами, связанными с присоединением их к сообществам. Подобным же образом в Договоре о присоединении четко предусматривается, что новые государства-участники будут связаны различными категориями договоров, заключенных до их присоединения объединениями или их первоначальными членами; Договор не касается действия какого бы то ни было принципа правопреемства или подвижности договорных границ.

5) Были созданы другие многочисленные экономические союзы в различной форме и с различной степенью механизма «сообщества»; например, ЕАСТ, ЛАСТ и другие зоны свободной торговли и Бенилюкс. В целом уставы этих экономических союзов не оставляют сомнения относительно их основного характера как межправительственных организаций. Что касается Бельгийско-Люксембургского экономического союза, то, если Бельгия может быть особо уполномочена заключать договоры от имени Союза, отношения между двумя странами в рамках Союза все же строятся определенно на международной основе. Но на практике все эти экономические союзы, включая тесный таможенный союз Лихтенштейна и Швейцарии, рассматриваются как международные союзы, а не как союзы, создающие новое государство.

6) Анализируя влияние объединения государств на договоры, авторы стремятся проводить различие между случаями, когда государство-правопреемник создается в форме федерации, и случаями, когда государство-преемник принимает иную конституционную форму правления; но они стремятся также подчеркнуть, что это различие не имеет большого значения. Среди исторических примеров, обычно упоминаемых, можно назвать создание Соединенных Штатов Америки, Швейцарии, Германской Федерации 1871 года, образование Великой Республики Центральной Америки в 1895 году и прежние унии Норвегии и Швеции и Дании и Исландии. Самым последним примером может служить объединение Египта и Сирии в 1958 году и Танганьики и Занзибара в 1964 году.

7) Выдвигались различные толкования влияния создания Германской Федерации 1871 года на ранее существовавшие договоры, но преобладающее мнение заключалось, по-видимому, в том, что договоры отдельных германских государств либо продолжали связывать федеральное государство в качестве преемника по отношению к данному составному государству в рамках их соответствующих региональных границ, либо связывать отдельные государства через федеральное государство до тех пор, пока их действие не закончится в результате непоследовательного выполнения федеральных законодательных функций. Верно и то, что некоторые договоры отдельных государств считались применимыми в отношении федерации в целом. Но представляется, что эти случаи касались лишь отдельных категорий договоров, и в

общем любое сохранение юридической силы договоров государств было ограничено их соответствующими региональными рамками. В соответствии с федеральной конституцией отдельные государства сохраняли как свою законодательную правомочность, так и правомочность заключать договоры, за исключением тех случаев, когда федеральное правительство могло осуществлять преимущественное юридическое действие в той же области.

8) Швейцарская федеральная конституция 1848 года наделила федеральное правительство полномочиями заключать и проводить в жизнь договоры. В то же время она сохранила за кантонами право, хотя и второстепенное, заключать с иностранными государствами договоры, касающиеся «национальной экономики, отношений с соседними государствами и полицейских отношений»<sup>335</sup>. Вероятно, не вызовет сомнений то, что договоры, заключенные отдельными кантонами до образования федерации, считались сохраняющими свою силу в рамках их соответствующих региональных границ после образования федерации. В то же время, вероятно, действие принципа сохранения юридической силы договоров не было ограничено договорами, право на заключение которых сохранялось за кантонами после образования федерации. Далее представляется, что договоры, ранее заключенные кантонами, не считаются в соответствии со швейцарским законом аннулированными лишь по причине их несовместимости с последующими федеральными законами, а прекращают свое действие только в результате последующего осуществления федеральными властями права заключать договоры.

9) Другим прецедентом является образование Великой Республики Центральной Америки в 1895 году, хотя эта федерация просуществовала очень недолго. В этом случае Сальвадор, Никарагуа и Гондурас подписали договор о федерации, в соответствии с которым учреждалась Великая Республика; в 1897 году сама Великая Республика заключила еще один договор о федерации с Коста-Рикой и Гватемалой, в соответствии с которым в федерацию вошли также и эти две республики. Второй договор, подобно первому, предоставил федерации полномочия заключать договоры, но в нем также четко предусматривалось, что: «прежние договоры, сторонами которых являются эти государства, остаются в силе, если они не противоречат настоящему договору»<sup>336</sup>.

10) Уведомление, сделанное Советским Союзом 23 июля 1923 года, в отношении существующих договоров Российской, Белорусской, Украинской и закавказских республик, вероятно, можно также

<sup>335</sup> C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse* (Neuchâtel, Attinger, 1891), p. 439.

<sup>336</sup> «Los tratados anteriores, celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto». См. J. M. Bonilla, ed., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t. II, *Pactos internacionales panamericanos* (Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922), pp. 212—213.

рассматривать как пример подобного рода. В уведомлении говорилось, что Народный комиссариат иностранных дел СССР уполномочен от имени Союза осуществлять все международные связи, включая выполнение всех договоров и конвенций, заключенных вышеупомянутыми республиками с иностранными государствами, которые остаются в силе на территориях соответствующих республик.

11) Включение Техаса, бывшего в то время независимым штатом, в состав Соединенных Штатов Америки в 1845 году также следует рассматривать в данном контексте. В соответствии с конституцией Соединенных Штатов, все полномочия по заключению договоров возлагаются на федеральное правительство, и заключать договоры отдельным штатам определено запрещается. Они могут заключать соглашения с иностранными государствами лишь с согласия конгресса, что всегда означало, что они не могут заключать договоры от своего имени. Соединенные Штаты заявили, что договоры, заключенные Техасом до образования федерации, прекратили свое действие и что Техас подпадает под договорный режим Соединенных Штатов; другими словами, это был случай применения принципа подвижности договорных границ. Вначале как Франция, так и Великобритания возражали против этого, причем последняя выдвинула аргумент, что Техас не может в результате добровольного присоединения к федерации Соединенных Штатов снять с себя обязательства, вытекающие из его собственных существующих договоров. Позднее, в 1857 году, Великобритания согласилась с точкой зрения Соединенных Штатов о том, что договоры, заключенные Техасом до образования федерации, прекратили свое действие. Однако доводы английских юристов несколько отличались от доводов правительства Соединенных Штатов.

12) Что касается нефедеральных государств-преемников, то «персональные унии» можно не учитывать, поскольку в отношении их не возникает вопроса о правопреемстве. Они влекут за собой не более чем владение, иногда почти случайное, двумя государствами одного лица в качестве главы государства (например, Великобритания и Ганновер в период с 1714 по 1837 год), и они никоим образом не влияют на договорные отношения соответствующих государств с другими государствами. В любом случае, по-видимому, они ушли в прошлое. Так называемые «реальные унии», с другой стороны, связаны с созданием составных государств-преемников. Такое государство существует, когда два или несколько государств, каждое имеющее международную правосубъектность, объединены общей конституцией с одним главой государства и общим компетентным органом, представляющим их в отношениях с другими государствами. Союз может иметь некоторые другие общие органы, не утрачивая своего характера «реального», а не федеративного союза; но существом вопроса в настоящих целях являются раздельная правосубъектность отдельных государств и общие компетентные органы, пред-

ставляющие их в международном плане, по крайней мере, в некоторых областях деятельности. Среди более ранних случаев реальных уний, обычно упоминаемых, можно назвать Норвежско-Шведскую унию под шведской короной, просуществовавшую с 1814 по 1905 год, и Датско-Исландскую унию под датской короной с 1918 по 1944 год. В каждом из этих случаев, однако, одно из двух союзных государств (Норвегия и Исландия соответственно не являлись независимыми государствами до образования унии, и эти два прецедента приводятся лишь в связи с роспуском союзов<sup>337</sup>. Более близким примером является недавнее объединение Египта и Сирии в 1958 году и Танганьики и Занзибара в 1964 году.

13) Египет и Сирия, каждый из которых является независимым государством и членом Организации Объединенных Наций, провозгласили себя в 1958 году одним независимым государством под названием «Объединенная Арабская Республика», возложив исполнительную власть на главу государства, а законодательную — на один законодательный орган. В статье 58 временной конституции<sup>338</sup> предусматривалось также, что Республика состоит из двух районов — Египта и Сирии, в каждом из которых существует исполнительный совет, уполномоченный рассматривать и изучать вопросы, касающиеся проведения общей политики этого района. Но согласно конституции Республики законодательная власть и право заключать договоры (статья 56) принадлежит центральным органам объединенного государства без какого-либо упоминания о том, что районы сохраняют свою собственную законодательную власть или полномочия заключать договоры. *Prima facie* поэтому, провозглашение и временная конституция определили ОАР как новое унитарное государство, а не как «союз», реальный или федеративный. Однако на практике в отношении Египта и Сирии обычно считалось, что они в какой-то степени сохранили свою раздельную правосубъектность в качестве отдельных единиц ОАР.

14) Такой подход, несомненно, поощряется положениями статьи 69 временной конституции, в которой предусматривается продолжение действия всех договоров, заключенных Египтом и Сирией до образования союза в рамках конкретного района, в отношении которого был заключен каждый из договоров. Однако что касается третьих государств, то это положение имеет характер односторонней декларации, которая как таковая не является для них обязательной.

15) Что касается многосторонних договоров, министр иностранных дел ОАР сообщил Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следующее:

<sup>337</sup> Союз Австрии и Венгрии, в результате которого образовалась Австро-Венгерская монархия, является другим приводимым иногда примером, но лишь в отношении влияния роспуска союза на договоры.

<sup>338</sup> Текст временной конституции Объединенной Арабской Республики см. *The International and Comparative Law Quarterly* (London), vol. 8, pp. 374—380.

Следует отметить, что правительство Объединенной Арабской Республики заявляет, что Союз является одним членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все международные договоры и соглашения, заключенные Египтом или Сирией с другими странами, остаются в силе в региональных рамках, определенных их заключением, и в соответствии с принципами международного права<sup>339</sup>.

Ответ Генерального секретаря на это сообщение в период существования этого Союза сводился к тому, чтобы считать Объединенную Арабскую Республику участницей всех договоров, сторонами которых являлись Египет или Сирия до образования Союза; и под названием ОАР он отмечал, приняли ли Египет или Сирия или обе страны меры в отношении рассматриваемого договора<sup>340</sup>. Что касается режима, предоставленного ОАР в отношении членства в Организации Объединенных Наций<sup>341</sup>, то в уведомлении, направленном ОАР Генеральному секретарю, содержалась просьба направить информацию, касающуюся образования Объединенной Арабской Республики, всем государствам-членам и главным органам Организации Объединенных Наций и всем вспомогательным органам, в частности тем, в которых были представлены Египет или Сирия или оба государства. Генеральный секретарь в этом своем качестве принял верительные грамоты, выданные министром иностранных дел ОАР своему постоянному представителю, сообщающие государствам-членам и всем главным и вспомогательным органам о его действиях в следующих выражениях:

Принимая эти верительные грамоты, Генеральный секретарь отметил, что это действие, входящее в его компетенцию, предпринимается без ущерба и в ожидании таких действий, которые другие органы Организации Объединенных Наций могут принять на основе нотификации о конституции Объединенной Арабской Республики и ноты от 1 марта 1958 года<sup>342</sup>. [Нота министра иностранных дел, сообщаемая Генеральному секретарю об образовании Объединенной Арабской Республики.]

В результате этого «представители Республики без возражения заняли свои места во всех органах Организации Объединенных Наций, членами которых являлись Египет или Сирия или оба государства»; и это произошло без «принятия» ОАР как государства-члена<sup>343</sup>. Поэтому Генеральный секретарь и другие органы Организации Объединенных Наций, видимо, действовали на основе того, что ОАР объединила и продолжила международную правосубъектность Египта и Сирии. Специализированные учреждения *mutatis mutandis* рассмотрели вопрос об ОАР аналогичным образом. Что касается МСЭ, то представляется, что ОАР рассматривалась сторона учредительного договора с учетом различных оговорок в отношении Египта и Сирии, которые соответствуют различным оговоркам, содержащимся ра-

<sup>339</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1962 год*, том II, стр. 113 англ. текста, документ A/CN.4/150, пункт 48.

<sup>340</sup> Там же.

<sup>341</sup> Там же, стр. 104 англ. текста, документ A/CN.4/149 и Add.1, пункты 17—21.

<sup>342</sup> Там же, пункт 19.

<sup>343</sup> Там же, пункт 20.

нее в ратификационных грамотах обоих государств<sup>344</sup>.

16) Практика в отношении двусторонних договоров осуществлялась в аналогичном направлении в соответствии с принципами, изложенными в статье 69 временной конституции, то есть двусторонние договоры, заключенные Египтом и Сирией до образования союза, рассматривались как продолжающие иметь силу в пределах тех регионов, в отношении которых они были первоначально заключены. Анализ практики показывает, что это относилось и к договорам о выдаче преступников, к торговым договорам и к соглашениям о воздушных перевозках Сирии и Египта<sup>345</sup>. Та же самая точка зрения в отношении договоров Египта и Сирии, заключенных до образования союза, была отражена в перечне действующих договоров, опубликованных другими государствами. Соединенные Штаты, например, указали на то, что до образования Объединенной Арабской Республики был заключен 21 двусторонний договор с Египтом и 6 договоров — с Сирией.

17) Объединение Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию в 1964 году было также союзом независимых государств, согласно учредительным документам, в которых предусматривались общий глава государства и общий орган, ответственные за внешние и, следовательно, договорные отношения Объединенной Республики<sup>346</sup>. Разумеется, учредительные документы предусматривали создание парламента и исполнительного органа союза, которым передавались различные важные вопросы. В отличие от временной конституции ОАР они также предусматривали создание отдельных законодательных и исполнительных органов власти в Занзибаре, имевших компетенцию во всех внутренних вопросах, которые не были зарезервированы за центральными органами Объединенной Республики. Однако особые обстоятельства создания Объединенной Республики усложняют этот случай как прецедент, на основе которого выводятся принципы, определяющие влияние объединения двух или нескольких государств в одно государство в соответствии с договорами.

18) Хотя Танганьика и Занзибар были независимыми государствами в 1964 году, когда они образовали Республику Танзанию, с момента достижения ими независимости тогда прошло совсем мало времени. Танганьика, которая прежде являлась подопечной территорией, стала независимой в 1961 году; Занзибар, ранее являвшийся колониальным протекторатом, получил независи-

<sup>344</sup> Там же, 1970 год, том II, документ A/CN.4/225, пункт 108, стр. 106.

<sup>345</sup> Там же, стр. 154 и 150, документ A/CN.4/229, пункты 147 и 130—131. См. также документы A/CN.4/243 (см. сноску 26, выше), пункты 152—175 и 190, и A/CN.4/243/Add.1 (там же), пункты 149—166 и 181.

<sup>346</sup> См. «Treaties and succession of States and governments in Tanzania», in Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings* (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), paras. 26—28.

мость и стал членом Организации Объединенных Наций лишь к концу 1963 года. Соответственно, образование Танзании произошло в два этапа, причем второй произошел вскоре после первого: а) получение каждой из двух отдельных территорий независимости и б) объединение двух теперь независимых государств в Республику Танзанию. Танганьика в начале своего существования в качестве нового государства выступила с декларацией Ньерере, в которой она фактически уведомила, что договоры, заключенные до приобретения независимости, будут рассматриваться ею как имеющие силу лишь временно в течение промежуточного периода до принятия решения относительно их продолжения, прекращения или нового заключения<sup>347</sup>. Она признала возможность того, что некоторые договоры могут оставаться в силе «посредством применения норм обычного права», по-видимому, подразумевая пограничные и другие местные договоры. В остальном она считает себя вправе принять или отвергнуть договоры, заключенные до получения независимости. Вследствие этого вскоре после того, как Танганьика объединилась с Занзибаром, действие многих договоров, заключенных до образования союза, было прекращено в отношении ее территории или их действие носило лишь временный характер. За исключением возможных «местных договоров» она имела обязательства лишь в соответствии с такими договорами, в отношении которых она предприняла шаги, с тем чтобы их действие осталось в силе. Что касается Занзибара, можно почти не сомневаться в том, что, оставив в стороне вопрос о местных договорах, он не был обязан рассматривать какие-либо договоры, заключенные до получения независимости, в качестве имевших силу в момент объединения с Танганьикой и образования Республики Танзании.

19) В ноте от 6 мая 1964 года, направленной Генеральному секретарю, новая Объединенная Республика информировала его об объединении двух стран в одно суверенное государство под названием «Объединенная Республика Танганьики и Занзибара» (уведомление о последующем изменении названия на Танзанию было сделано 2 ноября 1964 года)<sup>348</sup>. В ней далее содержались просьба к Генеральному секретарю:

отметить, что Объединенная Республика Танганьики и Занзибара заявляет, что она в настоящее время является единым членом Организации Объединенных Наций, связанным положениями Устава, и что все действующие международные договоры и соглашения между Республикой Танганьикой или Народной Республикой Занзибар и другими государствами или международными организациями в той мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза, остаются в силе и в региональных рамках, оговоренных при их заключении и в соответствии с принципами международного права<sup>349</sup>.

<sup>347</sup> См. комментарий к статье 8, пункт 2, выше.

<sup>348</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 7, foot-note 8.

<sup>349</sup> *Ibid.*

Эта декларация, за исключением положения о «мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза», соответствует положениям заявления Объединенной Арабской Республики. Более того, позиция, занятая Генеральным секретарем при направлении декларации другим органам Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям, почти полностью соответствовала позиции, занятой им в отношении ОАР; и специализированные учреждения, по-видимому, учитывали прецедент ОАР при рассмотрении вопроса об объединении Танганьики и Занзибара в Объединенную Республику Танзанию. В любом случае образовавшееся объединенное государство рассматривалось просто как продолжающее членство Танганьики (а также Занзибара в тех случаях, когда последний являлся членом различных организаций до образования союза) без соответствующей обязательной процедуры приема в члены.

20) Что касается многосторонних договоров, то Танзания подтвердила Генеральному секретарю, что Объединенная Республика будет по-прежнему связана теми договорами, в отношении которых Генеральный секретарь действует в качестве депозитария и которые были подписаны, ратифицированы или к которым она присоединилась от имени Танганьики. Нет сомнения, что сообщение Объединенной Республики было изложено таким образом по простой причине, что не существовало таких договоров, которые были подписаны, ратифицированы или к которым она присоединилась от имени Занзибара в течение очень короткого периода существования Занзибара как отдельного независимого государства, созданного до образования союза. В свете этого сообщения Генеральный секретарь назвал Объединенную Республику стороной целого ряда многосторонних договоров на основе акта о принятии, ратификации или присоединении Танганьики до образования союза. Кроме того, он назвал дату, когда Танганьика заявила о своем признании, ратификации или присоединении, датой участия Объединенной Республики в этих договорах<sup>350</sup>. Упоминание о Занзибаре делалось лишь в отношении Устава Организации Объединенных Наций и устава ВОЗ, стороной которых Занзибар являлся до образования союза; и в этих случаях рядом с названием Танзании он также приводил названия Танганьики и Занзибара вместе с указанием даты их соответствующего принятия в Организацию Объединенных Наций<sup>351</sup>. В других случаях

<sup>350</sup> Например, Конвенция 1946 года о привилегиях и иммунитетах ООН; Конвенция 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений; Венская конвенция о дипломатических сношениях и Факультативный протокол к ней; Парижские соглашения 1904 и 1910 годов о борьбе с торговлей белыми рабынями, с поправками, содержащимися в протоколах, подписанных в Нью-Йорке в 1949 году; Конвенция о пресечении распространения порнографических изданий; Соглашение 1963 года о создании Африканского банка развития и т. д. (см. United Nations, *Multilateral Treaties... 1971* (op. cit.), pp. 34, 43, 49, 54, 56, 164, 167, 175, 180, 205).

<sup>351</sup> *Ibid.*, pp. 7 and 185.

название Танзании не содержит никаких указаний на то, что участие Танзании в договоре должно рассматриваться лишь в рамках региональных границ Танганьики.

21) Танганьика после получения независимости направила уведомление о своем правопреемстве в отношении четырех Женевских конвенций 1949 года о гуманном обращении и, таким образом, являлась стороной этих конвенций в момент образования Объединенной Республики Танзании<sup>352</sup>. Занзибар, с другой стороны, не принял никаких мер в отношении договоров, заключенных до вступления в союз. Танзания в настоящее время является стороной, но, видимо, вопрос о том, охватывает ли участие Танзании Занзибар и Танганьика является все еще нерешенным<sup>353</sup>. Подобным же образом Республика Танганьика, а не Занзибар, стала стороной Парижской конвенции об охране промышленной собственности (Лиссабонский текст) до образования Объединенной Республики. После образования союза БИРПИ включило Танзанию в число государств, присоединившихся к Парижской конвенции на основе Лиссабонского текста; но в этом случае также было отмечено, что вопрос о применении Конвенции в отношении Занзибара все еще остается нерешенным<sup>354</sup>. Положение в момент образования союза отличалось от случая с ГАТТ тем, что Занзибар, несмотря на то что он не предпринимал шагов, для того чтобы стать стороной договора до образования союза, являлся ассоциированным членом ГАТТ до получения независимости. В остальном положение было аналогичным, поскольку Танганьика уведомила Генерального секретаря о ее правопреемстве не только в отношении ГАТТ, но и в отношении 42 международных договоров, касающихся ГАТТ. После образования союза Объединенная Республика Танзания информировала ГАТТ о принятии на себя ответственности за внешние торговые отношения Танганьики и Занзибара, и Объединенная Республика после этого стала рассматриваться как единая договаривающаяся сторона ГАТТ<sup>355</sup>. В отношении ФАО Танганьика также до образования союза приняла меры, с тем чтобы стать членом, тогда как Занзибар, в прошлом являвшийся ассоциированным членом, не принял таких мер. Получив уведомление об объединении этих двух стран в единое государство, Конференция ФАО официально признала, что Объединенная Республика Танзания «заменяет бывшее государство-участник Танганьика и бывшего ассоциированного члена Занзибар». Одновременно членство Объединенной Республики рассматривается ФАО с момента вступления Танганьики в члены и, по-видимому, Занзибар имел статус госу-

<sup>352</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 41 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 171.

<sup>353</sup> См. United States, Department of State, *Treaties in Force... 1972* (op. cit.), p. 364, foot-note 3.

<sup>354</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 59 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункт 258 и сноска 466.

<sup>355</sup> Там же, стр. 84 и 86 англ. текста, пункты 373 и 382.



дарства-неучастника в течение короткого периода между получением им независимости и образованием Объединенной Республики Танзании<sup>356</sup>. В МСЭ создание союза, видимо, оказывало влияние в том же направлении<sup>357</sup>.

22) Двусторонние договоры — не говоря о локальных договорах — в случае Танганьики должны были прекратить свое действие на основе декларации Ньерере два года спустя после получения независимости, то есть 8 декабря 1963 года, за несколько месяцев до образования Танзании. Поэтому в момент объединения положение было таково, что большинство двусторонних договоров, применявшихся в отношении Танганьики до получения независимости, прекратили свое действие. Однако в некоторых случаях договор, заключенный до получения независимости, продолжал действовать на основе взаимного соглашения до объединения. Это имело место, например, в отношении ряда коммерческих договоров, соглашений о юридической процедуре и консульских договоров, сохранение в силе которых было оговорено обменом нот между заинтересованными государствами. В других случаях переговоры о сохранении в силе заключенного до получения независимости договора, начатые Танганьикой до объединения, были впоследствии завершены Танзанией. Кроме того, некоторое число новых договоров было заключено Танганьикой в период между получением ею независимости и образованием Объединенной Республики. В случае соглашений об отмене виз, коммерческих договоров, соглашений о выдаче преступников и юридической процедуре представляется, что до объединения Занзибар либо указал о своем намерении прекратить действие договоров, заключенных до получения независимости, либо не заявил о своем желании сохранить их в силе. В случае консульских договоров, семь из которых применялись в отношении Занзибара до получения им независимости, представляется, что консулы продолжали занимать свои посты к моменту объединения, и, по-видимому, договоры в этой степени оставались в силе, во всяком случае временно.

23) После образования Объединенной Республики новые соглашения Танганьики об отмене виз с Израилем и Федеративной Республикой Германии были, по-видимому, признаны *ipso jure* остающимися в силе. Кроме того, соглашения, заключенные Танганьикой для сохранения в силе соглашений, подписанных с пятью странами до получения независимости, рассматривались как все еще действующие после образования союза. Во всех этих случаях договоры, заключенные лишь в отношении Танганьики, признавались действующими лишь в отношении района Танганьики и не распространялись на Занзибар. Что касается коммерческих договоров, то единственными действовавшими накануне объединения договорами были три новых договора, заключенных Тангань-

икой после получения независимости — с Чехословакией, Советским Союзом и Югославией. Эти договоры также рассматривались *ipso jure* как остающиеся в силе после образования Объединенной Республики, но лишь в отношении района Танганьики. В случае соглашений о выдаче преступников между Танганьикой и некоторыми странами была достигнута договоренность о временном сохранении в силе этих соглашений. По-видимому, после объединения эта договоренность оставалась в силе и в некоторых случаях стала предметом определенных соглашений в результате обмена нотами. Далее, по-видимому, признавалось, что, когда соглашение применялось в отношении Занзибара до получения им независимости, соглашение о его сохранении в силе должно рассматриваться в отношении как Занзибара, так и Танганьики. И поскольку эти случаи были случаями взаимного соглашения, ясно, что эти государства могли достигнуть такой договоренности. Можно добавить, что после объединения консульские договоры, применявшиеся ранее в отношении Танганьики или Занзибара, по-видимому, также продолжали оставаться в силе в отношениях между Объединенной Республикой и другими государствами-сторонами в отношении района, на который их действие распространялось до образования объединенного государства.

24) Отличительными элементами объединения Египта с Сирией и Танганьики с Занзибаром, по-видимому, являются следующие: а) тот факт, что до создания каждого объединения оба его составных района признавались в международном плане как полностью независимые суверенные государства; б) тот факт, что в каждом случае процесс объединения рассматривался не как создание совершенно нового суверенного государства или как включение одного государства в другое, а как объединение двух существующих суверенных государств в одно; и с) очевидное признание в каждом случае продолжения действия договоров, заключенных до создания союза, обоих составных государств в отношении только их соответствующих районов, если не было иной договоренности.

25) Внимание привлекается к двум следующим моментам. Первый состоит в том, что ни в одном из двух случаев государства-компоненты после образования объединенного государства не имеют больше в силу конституционных положений полномочий заключать договоры. В результате этого сохранение действия договоров, заключенных до создания союза, в рамках соответствующих районов ни в коей мере не связано с наличием у отдельных районов после образования союза полномочий заключать договоры. Второй момент заключается в том, что в своей декларации от 6 мая 1964 года Танзания определила свое заявление о сохранении в силе прежних договоров Танганьики и Занзибара посредством оговорки «в той мере, в какой их осуществление совместимо с конституционным положением, изложенным в определенных статьях союза». Подобная ого-

<sup>356</sup> Там же, 1969 год, том II, стр. 40—41 и 44, документ A/CN.4/210, пункты 52 и 70.

<sup>357</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 107, документ A/CN.4/225, пункты 111—112.



ворка, однако, соответствует правилу сохранения в действии прежних договоров *ipso jure* только в том случае, если она лишь лимитирует сохранение в действии договора в связи с объективной несовместимостью договора с объединением двух государств в одно государство; именно таков смысл оговорки, подразумевавшейся в заявлении Танзании.

26) Следовательно, прецеденты, касающиеся объединения Египта с Сирией и Танганьики с Занзибаром, по-видимому, отражают правила, предписывающие сохранение в силе *ipso jure* договоров отдельных составляющих государств в рамках их соответствующих региональных ограничений и с учетом их совместимости с положением, возникающим в результате создания объединенного государства. В случае таких прецедентов сохранение в силе договоров было признано, хотя конституция объединенного государства не предусматривала предоставление полномочий на заключение каких-либо договоров отдельными государствами, объединившимися в одно государство. Иными словами, сохранение в силе договоров не рассматривалось как несовместимое с объединенным государством только по той причине, что составляющие государства после даты правопреемства согласно конституции не обладают полномочиями заключать какие-либо договоры. Прецеденты, касающиеся федеративных государств, являются более ранними и менее единообразными. Взятые в целом, однако, и без учета незначительных различий, они, по-видимому, также отражают правило, предписывающее сохранение в силе *ipso jure* договоров, заключенных до создания федерации отдельными государствами в рамках их соответствующих региональных ограничений. Вопрос о том, насколько точно в этих случаях принцип сохранения действия договора связан с сохранением некоторых полномочий отдельными государствами заключать договоры или сохранять международную правосубъектность, не ясен. Этот элемент присутствовал также в случаях, касающихся Германской и Швейцарской федераций, а его отсутствие в случае Соединенных Штатов Америки было по крайней мере одной из причин, по которой действие договора не было продлено. Однако даже в таких случаях, авторы, которые полагали, что принцип сохранения договора в силе должен применяться, по-видимому, считают, что договоры сохраняются в силе скорее *ipso jure*, нежели в результате какого-либо соглашения.

27) Учитывая рассмотренную выше практику и мнение большинства авторов, Комиссия сделала вывод, что объединение государств должно рассматриваться как факт, в принципе сохраняющий *ipso jure* в силе договоры вышеназванных государств. Это решение диктуется также необходимостью сохранения стабильности договорных отношений. В качестве суверенных государств государства-предшественники имеют целый ряд договорных отношений с другими государствами и не должны иметь возможности по желанию прекращать действие этих договоров в

результате объединения в одно государство. В настоящее время этот вопрос имеет особый вес в связи с тенденцией государств объединяться в группы, создавая новые формы ассоциации.

28) Следовательно, Комиссия сформулировала норму, закрепленную в статье 26, на основе принципа сохранения силы договора *ipso jure*, ограничив его должным образом другими элементами, которые также необходимо принимать во внимание: то есть совместимость договоров, находившихся в силе до объединения государств, с положением, возникшим в результате этого объединения, и с территориальным охватом этих договоров в соответствии с их положениями. Таким образом, в пункте 1 настоящей статьи говорится, что при объединении двух или более государств в одно государство любой договор, находящийся в силе на эту дату между любым из этих государств и другими государствами-участниками договора, продолжает оставаться в силе между государством-преемником и другими такими государствами-участниками, за исключением положений, излагаемых в подпунктах *a* и *b*.

29) В подпункте 1 *a* оставляется в стороне норма сохранения договора в силе *ipso jure*, если государство-преемник и другие государства-участники договорились об этом. Следовательно, подпункт 1 *b* исключает из нормы сохранения в силе *ipso jure* случаи, когда применение конкретного договора после объединения государств несовместимо с его объектом и целями или объединение государств влечет за собой коренное изменение условий действия договора. Этой формулой Комиссия намеревается создать *объективную правовую проверку совместимости в международном плане*, которая, если она будет применяться добросовестно, должна создать приемлемую, гибкую и практически выполнимую норму. «Несовместимость с объектом и целями договора» и «коренное изменение условий действия договора» используются в Венской конвенции о праве международных договоров в иных контекстах, и, по мнению Комиссии, являются соответствующими критериями в настоящем случае для учета интересов всех заинтересованных государств и для учета всех возможных ситуаций и всех видов договоров.

30) В пункте 2 настоящей статьи рассматривается элемент территориального охвата; в нем говорится, что любой договор, продолжающий оставаться в силе в соответствии с пунктом 1, является обязательным только в отношении района территории государства-преемника, на который распространялось действие данного договора на дату объединения государств. Эта общая норма, ограничивающая территориальный охват договоров районами, в отношении которых они применялись на дату правопреемства государств, позволяет, однако, сделать три исключения, перечисленные в подпунктах 2 *a*, *b* и *c*. Исключение в подпункте 2 *a* дает государству-преемнику право односторонне уведомлять стороны или депозитария многостороннего договора о том, что договор

должен считаться обязательным в отношении всей его территории. С учетом реальной практики это положение представляется Комиссии оправданным и повышающим эффективность многосторонних договоров. *Подпункты 2 b и c*, касающиеся многосторонних и двусторонних договоров с ограниченным числом участников, предполагают, что такие договоры могут быть распространены на всю территорию государства-преемника, если это государство и другие государства-участники согласятся с этим.

31) В *пункте 3* предусматривается только то, что нормы, изложенные в *пунктах 1 и 2* настоящей статьи, применяются также в случае объединения государства-преемника с другим государством, иными словами, когда еще одно государство объединяется с государствами, уже объединенными в одно государство.

32) Наконец, Комиссия считает, что нормы, регулирующие объединение государств, должны быть одними и теми же независимо от того, происходит ли объединение на основе договора или каких-либо иных документов. Для проведения такого формального различия вряд ли можно взять за основу применение различных норм правопреемства в отношении договоров. Учредительный документ не в форме договора часто может воплощать в себе соглашение, достигнутое путем переговоров между заинтересованными государствами. Единообразные нормы, предусматриваемые настоящей статьей, следовательно, направлены на применение равным образом к случаям объединения государств на основе договора. В этих рамках они превалируют над нормами общего права договоров, изложенными в статье 30 Венской конвенции о праве международных договоров (применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу), в той мере, в какой они могут быть применены иным образом.

### **Статья 27. Распад государства**

**1. Когда государство распадается и части его территории становятся отдельными государствами:**

*a)* любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении всей его территории, сохраняет юридическую силу в отношении каждого из государств, образовавшихся в результате распада;

*b)* любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении только определенной части его территории, которая стала отдельным государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства;

*c)* любой договор, обязательный для государства-предшественника в соответствии со статьей 26 в отношении определенной части территории государства-предшественника, которая стала отдельным государством, сохраняет юридическую силу в отношении этого государства.

**2. Пункт 1 не применяется, если:**

*a)* заинтересованные государства не договариваются об ином; или

*b)* применение данного договора после распада государства-предшественника будет несовместимо с объектом и целью договора или если распад влечет за собой коренное изменение условий действия договора.

### *Комментарий*

1) Данная статья рассматривает вопросы правопреемства в отношении договоров, связанные с распадом государства, когда части его территории становятся отдельными независимыми государствами и первоначальное государство прекращает свое существование. Положение, подпадающее под действие этой статьи, предполагает наличие государства-предшественника, а именно распавшегося государства, и двух или нескольких государств-правопреемников, а именно новых государств, созданных из частей бывшей территории государства-предшественника. Данная статья регулирует влияние подобного правопреемства государств на договоры, сохраняющие юридическую силу на дату распада, в отношении территории распавшегося государства.

2) Одним из наиболее старых по времени прецедентов, на который обычно ссылаются в этой связи, является распад в 1829—1831 годах Великой Колумбии, которая была создана за десять лет до этого в результате объединения Новой Гренады, Венесуэлы и Кито (Эквадор). За время своего существования Великая Колумбия заключила определенные договоры с иностранными государствами. Среди них были договоры о дружественных отношениях, судоходстве и торговле, заключенные с Соединенными Штатами Америки в 1824 году и с Великобританией в 1825 году. По всей видимости, после распада союза Соединенные Штаты Америки и Новая Гренада признали сохранение юридической силы договора 1824 года в отношениях между этими двумя странами. Далее, Великобритания и Венесуэла, а также Великобритания и Эквадор, хотя и не без колебаний со стороны Великобритании, видимо, действовали, исходя из того, что договор 1825 года сохранил юридическую силу во взаимных отношениях этих государств. Правда, создается впечатление, что был момент, когда британские юристы, выражая свое мнение, в отношении позиции, касающейся Венесуэлы, считали, что для сохранения юридической силы этого договора требуется подтверждение как Великобританией, так и Венесуэлы; однако при этом они также, видимо, понимали, что Венесуэла имела право требовать преемственности прав, предоставленных ей по данному договору.

3) Другим более ранним прецедентом, на который обычно ссылаются, является распад унии Норвегии и Швеции в 1905 году. Во время существования унии было признано, что эти государства имеют самостоятельную международную

правосубъектность, о чем свидетельствует факт заключения Соединенными Штатами отдельных договоров о выдаче преступников с правительствами Норвегии и Швеции. Более того, некоторые из договоров были заключены королем Норвегии и Швеции от имени всей унии в целом, в то время как другие — от имени одной из ее частей. После распада унии каждое государство обратилось с идентичными нотификациями к иностранным государствам, в которых оно выражало свое мнение в отношении последствий распада (унии). Посредством этих нотификаций, аналогичных некоторым нотификациям более позднего времени, другие государства получили уведомление о позиции, которую заняли эти два государства в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных унией: договоры, непосредственно касающиеся только одного государства, сохраняли свою юридическую силу только в отношениях между этим государством и другими государствами-сторонами данного договора; договоры, распространявшиеся на всю унию в целом, сохраняли свою юридическую силу в отношении каждого из государств, но только в отдельности.

4) Великобритания признала сохранение юридической силы заключенных унией договоров в отношении Швеции только впрямь до дальнейшего рассмотрения данного вопроса, заявив, что распад унии, безусловно, дает право правительству Его Величества рассмотреть *de novo* договорные обязательства, связывающие Великобританию с унией. С другой стороны, Франция и Соединенные Штаты, видимо, разделяли точку зрения Норвегии и Швеции в отношении того, что договоры ранее существовавшей унии сохраняют свою юридическую силу на основе положений, изложенных в их уведомлениях.

5) Можно считать, что конец Австро-Венгерской империи в 1919 году представляет собой случай распада союза, поскольку это касается Австрии и Венгрии, и расчленение — поскольку это касается других территорий Империи. В качестве прецедента распад австро-венгерской монархии осложняется тем, что он произошел после войны 1914—1918 годов и что вопрос о судьбе договоров, заключенных этой монархией, регулировался мирными договорами. Создается впечатление, что Австрия в своих отношениях с государствами, не являющимися сторонами мирных договоров, занимала более сдержанную позицию по вопросу, касающемуся ее обязательства признать сохранение юридической силы договоров, заключенных австро-венгерской монархией. В своих отношениях с некоторыми странами Австрия, практически соглашаясь признать сохранение юридической силы договоров, заключенных австро-венгерской монархией, тем не менее настаивала на том, что она представляет собой новое государство, не связанное *ipso jure* обязательствами по этим договорам. С другой стороны, Венгрия, видимо, в целом признала, что ее следует рассматривать как государство, по-прежнему *ipso jure* связанное договорами австро-венгерской монархии.

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

С точки зрения венгерского конституционного права, Венгрия тождественна бывшему Королевству Венгрии, которое во времена двуединого государства являлось, наряду с Австрией, второй составной частью бывшей австро-венгерской монархии. Отсюда следует, что распад монархии, то есть расторжение конституционных связей между Австрией и Венгрией само по себе не лишило силы договоров и конвенций, которые действовали в отношении Королевства Венгрии во времена двуединого государства<sup>358</sup>.

С другой стороны, создается впечатление, что Австрия ставила вопрос о сохранении юридической силы договора о выдаче преступников, заключенного дуалистической монархией с Швейцарией, в зависимости от заключения соглашения с этой страной<sup>359</sup>. Подобно этому, в отношении торговых договоров в исследовании Секретариата содержится следующее замечание: «Поскольку этот вопрос не регулировался конкретными положениями Соглашения о мире, Австрия в целом заняла отрицательную позицию, а Венгрия — положительную в отношении продолжения действия договоров»<sup>360</sup>. Это соображение подкрепляется ссылками на практику, применявшуюся той или другой страной в отношении Скандинавских государств, Нидерландов и Швейцарии, не являвшихся сторонами Соглашения о мире. Более того, различие в подходе к Решению данного вопроса со стороны этих двух стран проявляется также и в применявшейся ими практике в отношении многосторонних договоров, как это явствует из исследования Секретариата, посвященного вопросу о правопреемстве в отношении Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов о мирном урегулировании международных споров<sup>361</sup>.

7) В период между 1918 и 1944 годами Исландия входила вместе с Данией в союз государств, в котором договоры, заключенные Данией от имени союза, не были обязательны для Исландии, если на то не было согласия последней. Во время существования союза правосубъектность Исландии была признана всеми государствами; и действительно, в некоторых случаях договоры заключались отдельно с Данией и Исландией. На дату распада этого союза существовало несколько договоров, заключенных до его образования, которые распространялись на союз только в отношении Исландии, и договоров, заключенных позже, во время существования союза, имеющих юридическую силу только в отноше-

<sup>358</sup> Там же, стр. 146, документ A/CN.4/229, пункт 115.

<sup>359</sup> Там же, пункт 116.

<sup>360</sup> Документ A/CN.4/243, Add.1 (см. сноску 26, выше), пункт 110.

<sup>361</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год, том II, стр. 28—29 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1 и 2, пункты 110—112.

нии Исландии. Впоследствии в качестве отдельного независимого государства Исландия признала сохранение юридической силы и той и другой категории союзных договоров; при этом то же отношение имело место и со стороны других государств — участников этих договоров. Таким образом, в соответствии с исследованием договоров о выдаче преступников, проведенным Секретариатом:

...опубликованный министерством иностранных дел Исландии список договоров, действовавших на 31 декабря 1964 года, включает договоры о выдаче преступников, заключенные Данией до 1914 года с Бельгией, Германией (указаны в разделе «Федеративная Республика Германия»), Испанией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Норвегией, Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Австралия», «Индия», «Канада», «Новая Зеландия», «Шейлон»), Соединенными Штатами Америки и Францией. В каждом случае отмечается также, что прочие перечисленные в списке страны считают данный договор действительным<sup>362</sup>.

Далее, в соответствии с исследованием торговых соглашений, которое было проведено Секретариатом, тот же список, опубликованный Исландией,

...включает договоры и соглашения о торговле, заключенные до 1914 года между Данией и Бельгией, Чили, Францией, Венгрией, Италией, Либерией, Нидерландами, Норвегией, Швецией, Швейцарией и Соединенным Королевством (которые также указаны в разделах «Канада», «Шейлон», «Индия» и «Южная Африка») и торговые договоры и соглашения, заключенные Данией в период с 1918 по 1944 год с Австрией, Боливией, Бразилией, Чехословакией, Финляндией, Грецией, Гаити, Польшей, Румынией, Испанией, СССР и Соединенными Штатами Америки. Семнадцать из двадцати перечисленных государств также подтвердили, что эти договоры остаются в силе. Остальная часть государств, по-видимому, не заняла никакой позиции<sup>363</sup>.

Что касается многосторонних договоров, то следует понимать, что после распада союза Исландия считала себя стороной любого многостороннего договора, который распространялся на ее территорию во время существования союза. Однако при этом строго применялось положение конституции союза, в котором предусматривалось, что договоры, заключавшиеся от имени союза, не являлись обязательными для Исландии, если на то не было ее согласия; большое число многосторонних договоров, заключенных Данией во время существования союза, в том числе договоры, заключенные под эгидой Лиги Наций, по существу не были приняты Исландией. Видимо, этим объясняется тот факт, что в документе, озаглавленном «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария», именно Дания включена в число государств, которые в настоящее время рассматриваются как государства — участники договора Лиги Наций, в то

<sup>362</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 145, документ A/CN.4/229, пункт 111.

<sup>363</sup> Документ A/CN.4/243/Add.1 (см. сноску 26, выше), пункт 109.

время как Исландия не включена в их число<sup>364</sup>. Более того, в некоторых случаях имеются отдельные записки, касающиеся Дании и Исландии, в которых указывается, что либо обе страны, Дания и Исландия, связаны данным договором, либо одна Дания; при этом указывается, что к данному договору может присоединиться и Исландия<sup>365</sup>. Таким образом, практика, применяемая в отношении многосторонних договоров, подтверждает самостоятельную международную правосубъектность Исландии в период существования союза.

8) Влияние образования Объединенной Арабской Республики на договоры, заключенные в период до заключения союза между Сирией и Египтом, было рассмотрено в комментарии к статье 26. Спустя примерно два с половиной года после образования союза он распался в результате выхода из него Сирии. В то время сирийское правительство издало декрет о том, что в отношении двусторонних и многосторонних договоров любой договор, заключенный в период существования союза с Египтом, остается в силе в том, что касается Сирийской Арабской Республики. Правительство Сирии передало текст этого декрета Генеральному секретарю, заявив, что впоследствии «обязательства, принятые Сирийской Арабской Республикой по международным соглашениям и конвенциям в период существования союза с Египтом, остаются в силе по отношению к Сирии»<sup>366</sup>. Ввиду этого уведомление Генеральный секретарь установил следующую практику:

Соответственно, что касается любого акта, осуществляемого Египтом или впоследствии Объединенной Арабской Республикой в отношении любого юридического документа, заключенного под эгидой Организации Объединенных Наций, то дата такого акта будет указана в списке государств против названия государства Египет. Даты актов, осуществляемых Сирией до образования Объединенной Арабской Республики, указываются против названия государства Сирийская Арабская Республика, так же как и даты получения документов о присоединении или уведомлении о применении к Сирийской провинции, депонированных от имени Объединенной Арабской Республики в течение того времени, когда Сирия входила в качестве составной части в Объединенную Арабскую Республику<sup>367</sup>.

Другими словами, было зарегистрировано, что каждое государство сохраняет свои обязанности в отношении своей собственной территории по договорам Объединенной Арабской Республики, заключенным в период существования союза, а также по договорам, в которых она выступала как самостоятельная сторона до заключения

<sup>364</sup> Например, Протокол 1923 года о статьях, касающихся арбитража, Конвенция 1927 года о выполнении решений, принятых иностранными арбитражными судами и т. д. См. United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 414 et seq.

<sup>365</sup> Подписание, ратификация и присоединение в отношении соглашений и конвенций, заключенных под эгидой Лиги Наций. См. League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 193*, (1944).

<sup>366</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, p. 3, foot-note 3.

<sup>367</sup> *Ibid.*

союза, и сохраняющим свою юридическую силу в отношении ее собственной территории в период существования этого союза.

9) Сирия сделала одностороннее заявление относительно влияния распада (союза) на договоры, заключенные союзом в период его существования. Одновременно Сирия явно исходила из того, что обязательства по договорам, заключенным в период до образования союза, стороной которых являлось бывшее государство Сирии, автоматически остаются для нее в силе, и по всей вероятности, такого же мнения придерживался Генеральный секретарь. Другой член союза — Египет — не сделал никаких заявлений. Сохранив название «Объединенная Арабская Республика» [о последующем изменении названия на Арабскую Республику Египет (Египет) было сообщено Генеральному секретарю 2 сентября 1971 года], Египет, видимо, считал, что в действительности откололась Сирия и что само собой разумеется, что Египет продолжает выступать в качестве стороны многосторонних договоров, заключенных союзом. Точно так же Египет явно исходил из предположения о том, что договоры, заключенные до образования союза, стороной которых он был, автоматически сохраняют свою юридическую силу для ОАР. Эта договорная практика должна быть оценена в отношении Сирии и Объединенной Арабской Республики с учетом тех условий, на которых они могут оставаться членами международных организаций<sup>368</sup>. Сирия в телеграмме Председателю Генеральной Ассамблеи просто попросила Организацию Объединенных Наций «принять к сведению возобновление членства Сирийской Арабской Республики в Организации Объединенных Наций»<sup>369</sup>. Председатель, проведя консультации со многими делегациями и убедившись в том, что не существует никаких возражений, разрешил Сирии снова занять свое место в Ассамблее. К Сирии, возможно ввиду того, что раньше она являлась самостоятельным государством — членом ООН, был применен режим, отличный от режима, примененного в 1947 году к Пакистану, который должен был пройти процедуру приема в ООН нового государства. Сохранение права Объединенной Арабской Республики оставаться членом ООН после распада союза никогда не подвергалось сомнению. В других международных организациях было принято аналогичное решение.

10) Другой подход к многосторонним договорам совпадает с практикой Генерального секретаря, как это следует из исследования Секретариата Бернской конвенции об охране прав на литературные и художественные произведения<sup>370</sup>, Конвенции об охране промышленной собственно-

сти<sup>371</sup> и Женевских конвенций о гуманном обращении<sup>372</sup>. Это также верно в отношении позиции, занятой Соединенными Штатами Америки как депозитария устава МАГАТЭ, в отношении Сирии касательно правового статуса последней как члена этого Агентства. Что касается двусторонних договоров, то исследования Секретариатом соглашений в области воздушного транспорта<sup>373</sup> и торговых соглашений<sup>374</sup> подтверждает аналогичную практику.

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

...в силу принципов международного права, касающихся правопреемства государств, к Республике Сенегал в той мере, в какой это ее касается, переходят права и обязанности, вытекающие из соглашений о сотрудничестве от 22 июня 1960 года между Французской Республикой и Федерацией Мали, независимо от изменений, которые по общему согласию могут быть сочтены необходимыми<sup>375</sup>

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

<sup>368</sup> См. комментарий к статье 26, выше.

<sup>369</sup> *Официальные отчеты Совета Безопасности, шестнадцатый год, Дополнение за октябрь, ноябрь и декабрь 1961 года*, документ S/4958.

<sup>370</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 18 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 50—51.

<sup>371</sup> *Там же*, стр. 67—68 англ. текста, пункты 296—297.

<sup>372</sup> *Там же*, стр. 49—50 англ. текста, пункт 211.

<sup>373</sup> Документ A/CN.4/243 (см. сноску 26, выше), пункты 152—175.

<sup>374</sup> Документ A/CN.4/243/Add.1 (*там же*), пункты 161—166.

<sup>375</sup> Документ A/CN.4/243 (*там же*), пункт 176.

12) Комиссия признает, что почти все прецеденты, связанные с исчезновением государства в результате прекращения его существования, касались распада так называемого союза государств. Комиссия также признает, что по традиции юристы обычно подчеркивали наличие определенной степени возможности осуществления отдельной международной правосубъектности составными территориями государства в период существования союза в качестве элемента для определения того, продолжают ли договоры распавшегося государства являться обязательными для государств, созданных в результате распада. Однако после изучения современной практики Комиссия сделала вывод о том, что почти безграничное различие установленной взаимосвязи и типов «союза» не позволяют сделать этот элемент основным критерием для определения того, сохраняют ли договоры юридическую силу после распада государства. Комиссия считает, что в настоящее время каждый распад государства, в результате которого возникают новые независимые государства, должен рассматриваться на той же основе в целях сохранения юридической силы договоров.

13) Принимая во внимание расхождение в практике, отмеченное выше, некоторые члены Комиссии положительно оценивают правовую норму, в соответствии с которой участие государств, созданных в результате распада государства, в договорах государства-предшественника, имеющих юридическую силу на дату распада, должно являться предметом согласования. Однако Комиссия сделала вывод о том, что существующая практика является достаточно постоянной, чтобы обосновать формулирование правовой нормы, которая, при необходимых условиях, обеспечит то положение, что договоры, действующие на дату распада, должны оставаться в силе *ipso jure* в отношении каждого государства, возникающего в результате распада. Эта норма предлагается в пункте 1 настоящей статьи, которая в то же время касается ее действия в отношении территориальных аспектов данных договоров до распада государства.

14) Таким образом, *подпункт 1 а* указывает на то, что любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении *всей его территории*, сохраняет юридическую силу в отношении каждого государства, созданного в результате распада. Затем *подпункт 1 b* содержит положения о том, что любой договор, заключенный государством-предшественником в отношении только определенной части его территории, которая стала независимым государством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства. В заключение *подпункт 1 с*, в котором рассматривается случай распада государства, объединяющего в предшествующий период два или несколько государств, уточняет, что любой договор, обязательный для государства-предшественника в соответствии со статьей 26, распространяющийся на определенную часть его территории, которая стала независимым го-

сударством, сохраняет юридическую силу только в отношении этого государства.

15) *Пункт 2* статьи определяет условия применения положения, зафиксированного в пункте 1, посредством исключения договора из правовой нормы, предусматривающей сохранение юридической силы договора *ipso jure* в том случае, если заинтересованные государства не предусматривают иного, или если применение договора после распада государства-предшественника будет несовместимо с его объектом и целью, или в том случае, если влияние распада государства коренным образом изменяет условия действия договора.

## **Статья 28. Отделение части государства**

1. Если часть территории государства отделяется от него и становится отдельным государством, то любой договор, который на дату отделения был в силе в отношении этого государства, продолжает связывать его в отношении сохраняющейся у него территории, если только:

*а)* не существует иной договоренности; или

*б)* из договора или объекта и цели договора не выявляется, что данный договор относится только к территории, которая отделилась от этого государства, или отделение не влечет за собой коренного изменения обязательств и прав, предусмотренных в договоре.

2. В таком случае отдельное государство, образовавшееся в результате отделения, следует рассматривать как находящееся в том же положении, что и новое независимое государство, в отношении любого договора, который на дату отделения был в силе в отношении территории, на которую в настоящее время распространяется его суверенитет.

### *Комментарий*

1) В статье 10 настоящего проекта статей рассматриваются случаи отделения от государства части его территории, которая присоединяется к другому государству (принцип подвижности договорных границ), а статья 27 рассматривает проблему полного распада государства, отдельные части которого становятся независимыми и суверенными государствами. Статья 28 касается другого положения, а именно положения, когда часть территории государства отделяется от него и становится независимым государством, однако то государство, из которого оно возникло,— государство-предшественник — продолжает свое существование без каких-либо изменений, кроме сокращений размеров его территории. В случае такого рода следствием отделения является возникновение нового государства путем отделения. Настоящая статья регулирует договорное положение первоначального государства и нового государства, возникшего в результате отделения.



2) До образования Организации Объединенных Наций считалось, что колонии представляют собой территории, полностью принадлежащие колониальной державе. В соответствии с этим некоторые из более ранних прецедентов, которые обычно приводятся для иллюстрации применения правовой нормы *tabula rasa* в случаях отделения, касаются отделения колоний, например, отделения американских колоний от Великобритании и Испании. В этих случаях, как правило, считается, что новые государства начали свое существование как государства, свободные от любых обязательств в отношении договоров, заключенных тем государством, от которого они отделились. Другим ранним по времени прецедентом является отделение Бельгии от Нидерландов в 1830 году. Общепринято считать, что в отношении договоров Бельгия начала с *tabula rasa*, за исключением договоров местного или диспозитивного характера. Таким образом, договоры, заключенные до 1830 года, как правило, оставались в силе для Нидерландов, в то время как Бельгия заключила новые договоры или официальным образом признала сохранение юридической силы старых договоров в своих отношениях с рядом государств.

3) Когда в 1898 году Куба отделилась от Испании, договоры, заключенные Испанией, не считались обязательными для Кубы после получения этой страной независимости. Точно так же, когда Панама отделилась от Колумбии в 1903 году, Великобритания и Соединенные Штаты считали, что Панама может руководствоваться правовой нормой *tabula rasa* в отношении договоров, заключенных Колумбией. Панама также заняла эту позицию, хотя, видимо, ей не удалось убедить Францию в том, что она не несет обязательств по договорам, заключенным Францией и Колумбией. Что касается Колумбии, то после отделения Панамы она продолжала свое существование как самостоятельное государство, и ее обязательства по договорам, заключенным до отделения Панамы, никогда не подвергались сомнению. Далее, когда Финляндия после первой мировой войны отделилась от России, как Великобритания, так и Соединенные Штаты Америки считали, что ранее действовавшие договоры, заключенные Россией в отношении Финляндии, не будут обязательными для Финляндии после получения ею независимости. В этой связи можно сослаться на заявление Соединенного Королевства, которое свидетельствует о том, что это государство заняло твердую позицию в отношении того, чтобы к Финляндии был применен принцип *tabula rasa*, за исключением тех договорных обязательств, которые имеют «характер сервитутов»<sup>376</sup>.

4) Обстоятельства, связанные с прекращением существования Австро-Венгерской империи, уже анализировались<sup>377</sup> в связи с распадом государства. В этом комментарии было высказано мне-

ние, что в данном случае имел место распад унии, поскольку это касается двуединой монархии как таковой, и отделение, поскольку это касалось других территорий империи. Этими другими территориями, которые, по-видимому, подпадают под категорию отделения, были Чехословакия и Польша<sup>378</sup>. В соответствии с соглашениями о мирном урегулировании оба эти государства должны были принять на себя обязательства в соответствии с некоторыми многосторонними договорами, что являлось условием их признания. Однако вне этих особых обстоятельств эти страны рассматривались как новые независимые государства, которые начали свое существование с *tabula rasa* в отношении договоров, заключенных бывшей Австро-Венгерской империей.

5) Другим прецедентом, относящимся к периоду до образования Организации Объединенных Наций, является отделение Ирландского свободного государства от Соединенного Королевства в 1922 году. Толкование применявшейся в этом случае практики несколько осложнилось тем, что в течение определенного времени после отделения от Соединенного Королевства Ирландское свободное государство оставалось в составе Британского содружества наций в качестве «доминиона». В этих условиях правительство Соединенного Королевства заняло позицию, в соответствии с которой оно считало, что Ирландское свободное государство не отделилось и что так же, как и в случае с Австралией, Новой Зеландией и Канадой, договоры, заключенные Великобританией и ранее применявшиеся в отношении Ирландского свободного государства, сохранили свою юридическую силу в отношении нового доминиона. Напротив, Ирландское свободное государство считало, что оно отделилось от Соединенного Королевства и в плане правопреимства в отношении договоров рассматривало себя как новое государство. В 1933 году премьер-министр (г-н де Валера) сделал в ирландском парламенте следующее заявление о позиции Ирландского свободного государства в отношении договоров, заключенных Соединенным Королевством:

...Принятие договорных отношений старого государства или отказ от них является вопросом, который новое государство должно решить либо путем ясного заявления, либо своим поведением (в отношении каждого отдельного договора) в соответствии с требованиями политических соображений. В этом отношении установилась практика принятия положения, создавшегося в результате коммерческих и административных договоров и конвенций прежде Соединенного Королевства до того времени, когда эти отдельные договоры и конвенции будут сами прекращены или исправлены. Впоследствии, когда это было желательно, использовался случай для заключения отдельных соглашений с соответствующими государствами<sup>379</sup>.

Ирландское правительство, как показывает применяющаяся им практика, не претендовало на то,

<sup>378</sup> Польша была образована из территорий, ранее находившихся под суверенитетом трех различных государств: Австро-Венгерской империи, России и Германии.

<sup>379</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год, том II, стр. 128, документ A/CN.4/229, пункт 15.

<sup>376</sup> См. выше, комментарий к статье 11, пункт 3.

<sup>377</sup> См. выше, комментарий к статье 27, пункты 5 и 6.



что новое государство имеет право в *одностороннем* порядке решать вопрос о принятии или отклонении договоров, заключенных его предшественником. Таким образом, премьер-министр Ирландии в 1933 году создал отделившемуся государству положение, которое, как свидетельствует практика, незначительно отличалось от положения государств, получивших независимость в послевоенный период.

6) Что касается многосторонних договоров, то Ирландское свободное государство, по-видимому, определило свой статус в качестве их участника посредством присоединения, а не правопреемства, хотя верно и то, что Ирландское свободное государство, видимо, признало свой статус в качестве участника Конвенции Красного Креста 1906 года на основе ратификации Конвенции Соединенным Королевством 16 апреля 1907 года<sup>380</sup>. Вместе с тем, в случае Бернского союза по охране авторских прав на литературные и художественные произведения, Ирландское свободное государство *присоединилось* к Конвенции, хотя и использовало при этом дипломатические службы Соединенного Королевства для того, чтобы сделать соответствующее уведомление<sup>381</sup>. Швейцарское правительство в качестве депозитария информировало в то время участников Союза о присоединении Ирландского свободного государства, сопроводив эту информацию замечанием о том, что Международное бюро Союза рассматривает присоединение Ирландского свободного государства к Конвенции как «доказательство того, что, став независимой территорией, это государство вышло из Союза». Другими словами, Бюро признало, что Ирландское свободное государство действовало на основе принципа *tabula rasa*, а не на основе «правопреемства» в отношении Бернской конвенции. Более того, в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария», Ирландская Республика значится в качестве участницы двух конвенций, ратифицированных Великобританией до того, как Ирландская Республика получила независимость, причем в обоих случаях Республика стала участницей путем присоединения<sup>382</sup>.

7) Таким образом, в случаях отделения, практика, имевшая место до образования Организации Объединенных Наций, за исключением одного или двух случаев, свидетельствующих об обратном, убедительно подтверждает применение правовой нормы *tabula rasa* в той форме, в какой она излагается в статье 11 настоящего проекта, а именно: отделившееся государство в ка-

честве нового независимого государства не обязано сохранять юридическую силу договоров, заключенных его предшественником, или становиться участником таких договоров. До образования Организации Объединенных Наций депозитарная практика в отношении случаев правопреемства государств была гораздо менее развитой по сравнению с той, которая сложилась за последние 25 лет, что объясняется большим числом случаев правопреемства государств, с которым пришлось столкнуться депозитариям. Поэтому не удивительно, что более ранняя практика в отношении отделившихся государств не дает какой-либо ясно выраженной концепции уведомления о правопреемстве в отношении многосторонних договоров, в то время как сейчас она стала обычным явлением. Однако, учитывая это исключение, положение отделившегося государства в отношении договоров его предшественника в период существования Лиги Наций, видимо, было в значительной степени таким же, как в современной практике положение получившего независимость государства, ранее имевшего статус колонии, подопечной территории или протектората.

8) В период существования Организации Объединенных Наций число случаев отделения, результатом которого явилось образование нового независимого государства, было сравнительно невелико, в отличие от случаев появления суверенного государства, ранее бывшего зависимой территорией. Первый случай такого рода, отличавшийся определенным своеобразием, связан с Пакистаном; в целях облегчения участия в международных организациях и многосторонних договорах Пакистан рассматривался обычно как государство, отделившееся от Индии, которое в связи с этим не несло обязательств и не имело прав *ipso jure* по договорам, заключенным до получения этим государством независимости<sup>383</sup>. Видимо, это справедливо также в значительной степени и в отношении двусторонних договоров<sup>384</sup>, хотя в некоторых случаях, если исходить из соглашений о передаче, включенных в Закон 1947 года о независимости Индии (Международные соглашения), считалось, что Пакистан должен рассматриваться участником конкретного договора. Таким образом, случай с Пакистаном аналогичен случаю с Ирландским свободным государством и, как уже было указано в комментарии к статье 11, видимо, представляет собой случай применения принципа *tabula rasa* по отношению к отделившемуся государству в

<sup>380</sup> Там же, 1968 год, том II, стр. 38—39 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 154—158.

<sup>381</sup> Там же, стр. 13 англ. текста, пункт 25.

<sup>382</sup> Международная конвенция 1910 года о борьбе с торговлей белыми рабынями и Соглашение 1910 года о пресечении распространения порнографических изданий (United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*, pp. 168 and 181).

<sup>383</sup> См. выше, комментарий к статье 11, пункты 4 и 5. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1968 год*, том II, стр. 16, 29 и 40 англ. текста, документ A/CN.4/200 и Add.1—2, пункты 38, 115—117 и 166—167; там же, 1969 год, том II, стр. 40, документ A/CN.4/210, пункт 49; и там же, 1970 год, том II, стр. 86 и далее, документ A/CN.4/225, пункты 24—33.

<sup>384</sup> Там же, стр. 130—131, документ A/CN.4/229, пункты 28—34. См. также документы A/CN.4/243 (см. сноску 26, выше), пункты 11—19 и A/CN.4/243/Add.1 (там же), пункты 30—36, и United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 1—8, 137 and 138 and 191, 225.

том смысле, что оно не несет никаких *обязательств* в отношении сохранения юридической силы договоров, заключенных его предшественником.

9) Выше уже говорилось о присоединении Сингапура к Федерации Малайзии в 1963 году<sup>385</sup>. В 1965 году на основе соглашения Сингапур отделился от Малайзии и стал независимым государством. В действительности Соглашение между Малайзией и Сингапуром предусматривало, что любые действующие договоры между Малайзией и другими государствами в момент достижения Сингапуром независимости, поскольку они применялись в отношении Сингапура, должны считаться действующими договорами между Сингапуром и другим или другими заинтересованными государствами. Несмотря на это «соглашение о передаче прав и обязательств», Сингапур впоследствии занял позицию, подобную позиции других новых независимых государств. Выражая готовность сохранить юридическую силу договоров, заключенных Федерацией, Сингапур вместе с тем считал, что сохранение юридической силы договоров должно основываться на взаимном согласии. Даже когда в одном или двух случаях другие государства утверждали, что Сингапур обязан дать согласие на сохранение юридической силы договора, это утверждение отвергалось Сингапуром<sup>386</sup>. Таким же образом, в соответствии с данными, содержащимися в документе «Многосторонние договоры, в отношении которых Генеральный секретарь выполняет функции депозитария»<sup>387</sup>, Сингапур по своему усмотрению, точно так же, как и другие новые независимые государства, уведомлял или не уведомлял о правопреемстве в отношении многосторонних договоров.

10) Таким образом, доказательства, которыми располагает практика, не поддерживают тезис о том, что в случае отделения части государства в отличие от распада государства, договоры сохраняют свою силу *ipso jure* в отношении территории отделившегося государства. Напротив, практика убедительно свидетельствует о том, что отделившаяся территория, получающая статус суверенного государства, должна рассматриваться как новое независимое государство, к которому в принципе применимы положения настоящего проекта статей, касающиеся независимых государств. Такая практика не зависит от масштабов отделения. Поэтому отделение Восточного и Западного Пакистана от Индии рассматривалось как случай, аналогичный отделению части от государства, результатом которого явилось возникновение Пакистана. Таким же образом если недавнее решение ВОЗ о принятии государства Бангладеш в качестве нового члена,

а также признание права Западного Пакистана на сохранение правосубъектности и членства, которые принадлежали Пакистану, могут служить определенным критерием, то происходящее в действительности расчленение государства на две части не является достаточным фактором для прекращения существования первоначального государства.

11) Основное положение государства, которое продолжает существовать, достаточно ясно, поскольку оно обязательно остается участником заключенных им договоров. Поэтому главной проблемой является выработка критерия, на основании которого можно было бы определить влияние, которое оказывает отделение части территории государства на его участие в этих договорах. Территориальные масштабы конкретного договора, его объект и цель, а также изменение положения в результате отделения являются элементами, которые необходимо принимать во внимание. Соответственно в *пункте 1* сформулировано положение о том, что государство-предшественник в отношении сохранившейся территории остается связанным договорами, действовавшими по отношению к этому государству в момент отделения. Кроме того, в подпунктах *1 a* и *b* в качестве исключения из общей нормы сформулированы необходимые положения о гарантии с учетом только что упомянутых элементов. На основе этих исключений государство-предшественник не будет оставаться связанным договором, если: *a*) установлена иная договоренность (*подпункт a*); *b*) договор относился только к территории, которая отделилась, или последствия отделения коренным образом изменили обязательства и права, предусмотренные в этом договоре (*подпункт b*). Позиция государства-предшественника в отношении договоров, заключенных в период до отделения, остается такой же, как и до отделения, с учетом лишь этих исключений.

12) Исходя из зарегистрированной практики, в *пункте 2* статьи 28 говорится о том, что новое государство, возникшее в результате отделения, должно рассматриваться как находящееся в положении, аналогичном положению нового независимого государства в отношении любого договора, который в момент отделения находился в силе в отношении территории, на которую стал распространяться его суверенитет. Другими словами, основной нормой, регулирующей положение отделившегося государства, будет так называемая норма *tabula rasa*, сформулированная в статье 11, а участие этого государства в договорах первоначального государства, действовавших в момент отделения, будет регулироваться статьями 12—21 настоящего проекта статей. Некоторые члены Комиссии сомневались в том, что *пункт 2* следует автоматически и во всех случаях применять к отделившемуся государству, и оставили за собой право определить свою позицию по этому вопросу после того, как Комиссия получит комментарии правительств.

<sup>385</sup> См. выше, комментарий к статье 25, пункты 5 и 6.

<sup>386</sup> См. сноску 281, выше. См. также *Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 140—141, документ A/CN.4/229, пункт 89.

<sup>387</sup> United Nations, *Multilateral Treaties... 1971 (op. cit.)*.

РЕЖИМЫ ГРАНИЦЫ ИЛИ ДРУГИЕ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ,  
УСТАНОВЛЕННЫЕ ДОГОВОРОМ

*Статья 29. Режимы границы*

Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

- a) границ, установленных договором; или
- b) обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границ.

*Статья 30. Другие территориальные режимы*

1. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором конкретно в интересах определенной территории иностранного государства и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям;

b) прав, установленных договором конкретно в интересах определенной территории и касающихся пользования или ограничений в отношении пользования определенной территорией иностранного государства и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям.

2. Правопреемство государств как таковое не затрагивает:

a) обязательств, касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею, установленных договоров конкретно в интересах группы государств или всех государств и рассматриваемых как относящиеся к данной территории;

b) прав, установленных договором конкретно в интересах группы государств или всех государств и касающихся пользования определенной территорией или ограничений в отношении пользования ею и рассматриваемых как относящиеся к данной территории.

*Комментарий*

1) Как в работах юристов, так и в государственной практике часто делается ссылка на определенные категории договоров, по-разному называемые договорами «территориального», «диспозитивного», «реального» или «локального» характера, как договоры обязательные для территории, о которой идет речь, несмотря на правопреемство государств. Вопрос о том, какие договоры в настоящем комментарии будут для удобства называться договорами территориального характера, является важным и в то же

время сложным и спорным. Для того чтобы подчеркнуть его важность, Комиссии необходимо лишь упомянуть тот факт, что он касается таких крупных вопросов, как международные границы, права транзита по международным водным путям или по территории другого государства, использование международных рек, демилитаризация или обеспечение нейтральности определенных районов и т. д.

2) Большинство современных авторов поддерживают традиционную концепцию о том, что договоры территориального характера составляют особую категорию и не затрагиваются правопреемством государств. В то же время некоторые юристы склонны считать, особенно в отношении границ, что не столько сами договоры составляют особую категорию, сколько ситуации, которые возникают в результате их осуществления. Другими словами, они считают, что в настоящем контексте вопрос заключается не в правопреемстве в отношении самого договора, а в границе или другом территориальном режиме, установленном договором. Однако в целом ввиду существующих различных мнений трудно найти четкое руководство в отношении того, в какой степени и на какой точной основе международное право признает, что договоры территориального характера составляют особую категорию для целей права, применяемого к правопреемству государств.

3) Рассмотрение дел в международных судах в определенной степени разъясняет вопрос территориальных договоров. В своем втором постановлении по делу, касающемуся зон свободной торговли Верхней Савойи и округа Жекса, Постоянный международный суд вынес заключение, которое является, по-видимому, наиболее авторитетным признанием наличия правила, требующего от государства-преемника соблюдения территориального договора, затрагивающего территорию, на которую распространяется правопреемство государств. Туринский договор 1816 года, установивший границу между Швейцарией и Сардинией, наложил ограничения на сбор таможенных пошлин в зоне Сен-Женгольфа. Швейцария потребовала, чтобы в соответствии с этим договором таможенная граница была отодвинута от Сен-Женгольфа. Хотя вначале Сардиния возражала против такой интерпретации договора, впоследствии она с этим согласилась, зафиксировав это согласие в «Манифесте», по которому таможенная граница отодвигалась от Сен-Женгольфа. В этой связи Постоянный суд указывал следующее:

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

Это заключение в весьма сходных выражениях нашло свое отражение в заключительном решении Постоянного суда на втором этапе судебного разбирательства<sup>389</sup>. Хотя в приведенном выше отрывке особо не подчеркивается территориальный характер договора, из других выдержек ясно, что, как признает Постоянный суд, в данном случае рассматриваемый им вопрос носит территориальный характер. В самом деле, правительство Швейцарии при обосновании своего требования решительно подчеркивало «реальный» характер этого соглашения<sup>390</sup>, затрагивающего понятие сервитутов в связи с зонами свободной торговли<sup>391</sup>. Поэтому настоящий случай в основном рассматривается как прецедент в пользу принципа, согласно которому некоторые договоры территориального характера являются обязательными *ipso jure* для государства-преемника.

4) Единственным невыясненным вопросом является, по-видимому, точный характер принципа, который применил Постоянный суд. Зоны свободной торговли, в том числе зона Сардинии, были созданы как часть международных соглашений, принятых после завершения наполеоновских войн; и в своих заключениях<sup>392</sup> Постоянный суд подчеркивал этот аспект соглашений, касающихся зон свободной торговли. Таким образом, вопрос состоит в том, применяется ли постановление Постоянного суда к договорам, носящим подобный территориальный характер вообще, или оно ограничено договорами, являющимися частью территориального урегулирования и устанавливающими объективный договорный режим. По этому вопросу можно лишь сказать, что фактические положения этого постановления носили весьма общий характер. Постоянный суд, по-видимому, не уделил конкретного внимания вопросу о том, относится ли правопреемство в таком случае к договору или положению, сложившемуся в результате выполнения договора. Формулировки приведенной выше выдержки из его постановления и аналогичной выдержки из его окончательного заключения, случайно или не случайно, касаются «договорного положения», которое Франция обязана соблюдать, поскольку она является преемником Сардинии в отношении суверенитета над этой территорией».

5) До создания Постоянного международного суда вопрос о правопреемстве в отношении территориального договора встал перед Советом Лиги Наций в связи с обязательством Финляндии сохранять режим демилитаризации Аландских островов. Этот вопрос возник в связи со спо-

ром между Швецией и Финляндией относительно режима этих островов после отделения Финляндии от России в конце первой мировой войны. Совет передал правовые аспекты этого спора на рассмотрение комитета, состоящего из трех юристов, в число которых входил Макс Губе, ставший впоследствии судьей и председателем Постоянного суда. Соответствующим договором явилась Конвенция об Аландских островах, заключенная между Францией, Великобританией и Россией как часть мирного урегулирования 1856 года, в соответствии с которым три державы заявили, что «на Аландских островах не должны воздвигаться укрепления и не должны сохраняться или создаваться военные или военно-морские базы»<sup>393</sup>. В этой связи были затронуты два основных момента права договоров. Во-первых, Специальный докладчик в своем третьем докладе по праву договоров, в связи с последствиями договоров для третьих государств и объективных режимов, рассмотрел право Швеции ссылаться на эту конвенцию, не являясь ее участником<sup>394</sup>. Вторым вопросом был вопрос обязательств Финляндии по поддержанию режима демилитаризации этих островов. В своем заключении Комитет юристов, отметив, что «наличие международных сервитутов в собственно техническом смысле этого термина, в общем, не признается»<sup>395</sup>, тем не менее счел возможным наделить Конвенцию 1856 года о демилитаризации особыми последствиями:

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

Признание какого-либо государства должно всегда осуществляться с учетом того, что признаваемое государство будет уважать обязательства, налагаемые на него общим международным правом или конкретными международными соглашениями, касающимися его территории \* 396.

Вполне очевидно, в этом заключении Комитет юристов не обосновывает обязательство государства-преемника сохранять режим демилитаризации, исходя лишь из территориального характера договора. Комитет, по-видимому, исходит из теории диспозитивных последствий меж-

<sup>393</sup> *British and Foreign State Papers, 1855—1856* (London, Foreign Office, 1865), p. 24.

<sup>394</sup> *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 г.*, том II, стр. 22—23 и 30 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, пункт 12 комментария к статье 62 и пункт 11 комментария к статье 63.

<sup>395</sup> League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 3* (October 1920), p. 16.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>388</sup> Постановление от 6 декабря 1930 года (*P. C. I. J.*, series A, No. 24, p. 17).

<sup>389</sup> *P. C. I. J.*, series A/B, No. 46, p. 145.

<sup>390</sup> *P. C. I. J.*, series C, No. 17-1, Case of the Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, vol. III, p. 1654.

<sup>391</sup> *Ibid.*, vol. I, p. 415.

<sup>392</sup> Например, *P. C. I. J.*, series A/B, No. 46 at p. 148.

дународного урегулирования, осуществляемого в интересах международного сообщества (или, по крайней мере, района). Таким образом, он, по-видимому, рассматривает Финляндию как преемника установившегося режима или положения, созданного договором, а не обязательств, вытекающих из договора как такового.

6) Случай, касающийся храма Преа Вихар <sup>397</sup>, который приводится некоторыми авторами в этой связи, представляет определенный интерес в отношении пограничных договоров, хотя в своем заключении Международный Суд не рассматривает вопрос о правопреемстве. Граница между Таиландом и Камбоджей была установлена в 1904 году по договору, заключенному между Таиландом (Сиамом) и Францией, являвшейся в то время страной-протектором Камбоджи. Данный случай касался последствий предполагаемой ошибки в применении договора смешанной франко-сиамской комиссией, которая произвела демаркацию границ. Впоследствии Камбоджа стала независимым государством и таким образом оказалась в положении нового независимого государства-преемника по отношению к пограничному договору. После получения Камбоджей независимости ни Таиланд, ни Камбоджа не опаривали сохранения юридической силы договора 1904 года, и Суд рассматривал дело на основании карты, составленной на основе демаркации границы, и молчаливого согласия Таиланда с определением границы, указанной на этой карте. Поэтому Суду не пришлось рассматривать вопрос о правопреемстве Камбоджи в отношении этого пограничного договора. С другой стороны, следует отметить, что Суд, по-видимому, никогда не сомневался в том, что пограничное урегулирование, зафиксированное в договоре 1904 года, и демаркация границы, если они не утратили силу ввиду ошибки, являются обязательными для Таиланда и Камбоджи.

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

В соответствии с обычным международным правом, касающимся правопреемства государств, если Камбоджа является преемником Франции в отношении установления границ, она в равной степени связана договорами местного характера, определяющими методы проведения этих границ на местах. Однако общие нормы обычного права в отношении правопреемства государств не предусматривают, что в случае правопреемства в результате отделения части территории государства, как это имеет место в случае отделения Камбоджи от Франции, на новое государство распространяются политические условия договоров бывшего государства... Вопрос о том, связан ли

Таиланд в отношении Камбоджи положениями о мирном урегулировании, содержащимися в договоре, который Таиланд заключил с Францией, весьма отличается от таких проблем, как проблемы обязательств государства-преемника принимать на себя определенные долги, которые можно определить как связанные с территорией, получаемой преемником после достижения им независимости. Он в равной степени отличается от вопроса применения положений договора 1904 года для определения и демаркации на местах границы, установленной вдоль водоразделов \* <sup>398</sup>.

Хотя Камбоджа вначале исходила из тезиса «представительства» Камбоджи Францией в период действия протектората, она не возражала против утверждений Таиланда, касающихся правопреемства нового государства в отношении территориальных договоров. Напротив, она утверждала, что положения о мирном урегулировании, содержащиеся в договоре 1937 года, непосредственно связаны с пограничным урегулированием, и заявила, что:

Таиланд признает, что Камбоджа является преемником Франции в том, что касается договоров, определяющих и устанавливающих границы. Он не может произвольно исключить из этих договоров положения, которые касаются обязательного урегулирования юрисдикции, поскольку подобно урегулирование дополняет определение и установление границ \* <sup>399</sup>.

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

8) Случай, касающийся права прохода через территорию Индии <sup>400</sup>, также представляет определенный интерес, хотя он и не связан с каким-либо заключением Суда по вопросу правопреемства в отношении договорных обязательств. Достоверно, что в соответствии с договором 1779 года, заключенным с Маратхи, Португалия впервые получила возможность закрепиться в двух анклавах, в связи с чем в данном случае встал вопрос о праве прохода. Однако большинство членов Суда, в частности, считали, что Португалия пользовалась определенными правами прохода для гражданского персонала накануне получения Индией независимости не в силу этого договора, а скорее в силу местного обычая, который был впоследствии закреплён в отношениях между Великобританией и Португалией. Право прохода вытекало из согласия обоих государств, однако Суд считал, что он имеет дело с правом, вытекающим из обычая, а не из договора. Суд решил, что Индия являлась наследни-

<sup>398</sup> I. C. J. Pleadings, Temple of Preah Vihear, vol. I, pp. 145—146.

<sup>399</sup> Ibid., p. 165.

<sup>400</sup> I. C. J. Reports 1960, p. 6.

<sup>397</sup> I. C. J. Reports 1962, pp. 6—146.

ком правового положения, создавшегося в силу двустороннего обычая, «на котором не отразилось изменение режима в отношении охватываемой им территории, происшедшее в результате получения Индией независимости»<sup>401</sup>.

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

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

*Пункт 2 исключает из сферы действия статьи два случая. Первый случай касается договоров, устанавливающих границу, то есть случай, который большинство государств, интересовавшихся делом о зонах свободной торговли, а также большинство юристов признали как выходящий за рамки этой нормы. Некоторые члены Комиссии высказали предположение, что полное исключение этих договоров из под действия этой нормы может быть слишком далеко и может стать несовместимым с принципом самоопределения, признаваемым в Уставе. Однако Комиссия пришла к выводу, что устанавливающие границу договоры должны признаваться в качестве исключения из нормы, поскольку в противном случае эта норма, вместо того чтобы быть средством мирного изменения границ, может стать источником опасных трений. Она также высказала мнение, что «самоопределение», как оно предусмотрено в Уставе, представляет собой самостоятельный принцип и что он может привести к недоразумениям, если в контексте права договоров оно будет представлено как случай применения нормы, содержащейся в настоящей статье. Путем исключения договоров, устанавливающих границу, из сферы своего действия настоящая статья не исключает действия принципа самоопределения в тех случаях, когда существуют условия для правомерного применения. В ответ на комментарий правительств Комиссия заменила выражение «*treaty establishing a boundary*» выражением «*treaty fixing a boundary*», поскольку оно является более общим выражением, охватывающим договоры о цессии и договоры о делимитации границ»<sup>402</sup>.*

Исключение договоров, устанавливающих границу, из нормы о «коренном изменении обстоятельств», несмотря на возражение отдельных государств, было одобрено подавляющим большинством государств на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров.

Соображения, на основании которых Комиссия и Конференция сделали подобное исключение из нормы о коренном изменении обстоятельств, по-видимому, в равной степени относятся к правопреемству государств, даже несмотря на то, что в этом случае вопрос о сохранении юридической силы договора может возникнуть в ином контексте. Поэтому считается, что позиция государств в отношении договоров, устанавливающих границу, занятая ими на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, является элементом, имеющим весьма непосредственное отношение к практике государств также и в настоящем случае.

11. Ранее обращалось также внимание на предположение, из которого явно исходили Таиланд и Камбоджа в деле о храме Преа Вихар и которое касалось правопреемства Камбоджи в отношении границы, установленной по франко-сиамскому договору 1904 года<sup>403</sup>. Представляется очевидным, что это предположение отражает общее понимание в том, что касается позиции государства-преемника в отношении достигнутого пограничного урегулирования. Хотя в своем одностороннем заявлении Танзания решительно настаивала на своем праве сохранять в силе договоры государства-предшественника или прекращать их действие, она не в меньшей степени настаивала на том, что границы, установленные ранее по договору, остаются в силе<sup>404</sup>. Кроме того, несмотря на свою первоначальную реакцию против сохранения «колониальных» границ, новые независимые государства Африки согласились с принципом соблюдения установленных границ. Действительно, в пункте 3 статьи III Устава ОАЕ просто провозглашается принцип «уважения суверенитета и территориальной целостности каждого государства и его неотъемлемого права на независимое существование»<sup>405</sup>. Однако в 1964 году с оговорками, высказанными лишь Сомали и Марокко, Конференция глав государств и правительств, состоявшаяся в Каире, приняла резолюцию, которая, подтвердив содержащийся в пункте 3 статьи III принцип, торжественно провозгласила, что «все государства-члены обязуются уважать границы, существовавшие при достижении ими национальной независимости»<sup>406</sup>. Аналогичная резолюция была принята на Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, которая также состоялась в Каире позднее в том же году. Это, естественно, не означает, что между африканскими государствами не возникают или не могут возникнуть пограничные споры. Однако при этом необходимо ссылаться на иные правовые основания, а не на простые последствия са-

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>402</sup> Пункт 11 комментария Комиссии к проекту статьи 59 (в настоящее время статья 62 Венской конвенции) [*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference* (United Nations publication, Sales No. E.70.V.5), p. 79].

<sup>403</sup> См. пункт 6, выше.

<sup>404</sup> Документ ОАЕ А. Н. Г./Res.16(1); см. также S. Touval, «Africa's frontiers-Reactions to a colonial legacy», *International Affairs, 1966* (London), No. 4, October 1966, pp. 641—654.

<sup>405</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 479, p. 74.

<sup>406</sup> Документ ОАЕ А. Н. Г./Res. 16(1).



мого факта правопреемства государств для договора об установлении границ.

12) Дважды у Сомали возникали споры с Эфиопией по поводу границ; первый раз в отношении границы бывшего Британского Сомали и второй раз в отношении границы бывшего Итальянского Сомали; в третий раз возник спор с Кенией по поводу границы Сомали с Северо-Восточной провинцией Кении. В своих претензиях во время этих споров Сомали руководствовалась в основном этническими соображениями и соображениями, касающимися самоопределения, а также предполагаемого нарушения юридической действительности некоторых относящихся к этому вопросу договоров. Создается впечатление, что Сомали не претендовала на то, чтобы она как государство-преемник была *ipso jure* освобождена от любых обязательств по соблюдению границ, установленных договорами, заключенными государством-предшественником, несмотря на то, что Сомали денонсировала Англо-Эфиопский договор 1897 года в ответ на односторонний отказ Эфиопии от прав на использование пастбищ, о котором говорится ниже. Эфиопия и Кения, которая сама является государством-преемником, придерживаются того мнения, что данные договоры являются действительными и должны быть признаны государством-преемником ввиду того, что они представляют собой соглашения об урегулировании границ. Что касается разногласий между Сомали и Эфиопией в отношении договора 1897 года, то граница, согласованная между Эфиопией и Великобританией в 1897 году, отделила некоторые из племен Сомали от традиционно принадлежащих им пастбищ; письма, которыми обменялись эти государства и которые были приложены к договору, содержали положения, предусматривающие, что эти племена, располагающиеся по обе стороны границы, будут иметь право свободно пересекать границу для того, чтобы пользоваться принадлежащими им пастбищами. Договор 1897 года был вновь подтвержден соглашением, заключенным между Соединенным Королевством и Эфиопией в 1954 году; статья I этого соглашения содержит подтверждение существующей границы, а статья II — прав на пользование пастбищами. В статье III того же соглашения содержалось вновь включенное «особое соглашение», регулирующее право пользования пастбищами племенами Сомали. В 1960 году, незадолго до получения независимости Сомали, в парламенте премьер-министру Великобритании был задан вопрос, касающийся сохранения юридической силы предоставленных Сомали прав на пользование пастбищами вдоль эфиопской границы, на который премьер-министр ответил следующее:

Вслед за прекращением ответственности, которую несло правительство Ее Величества за действия правительства протектората, и учитывая отсутствие каких-либо новых документов, положения Англо-Эфиопского договора 1897 года, по нашему мнению, должны рассматриваться как сохраняющие юридическую силу в отношениях между Эфиопией и государством-преемником. С другой стороны, действие статьи III соглашения 1954 года, в которой содержатся положения, большинство из которых было включено в

качестве дополнения к договору 1897 года, должно быть, по нашему мнению, прекращено<sup>407</sup>.

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

13) Имеется целый ряд других случаев, когда Соединенное Королевство признавало, что права и обязательства по договору, устанавливающие границу, остаются в силе после правопреемства государств. Одним из таких примеров является Конвенция 1930 года, заключенная между Соединенными Штатами Америки и Соединенным Королевством о делимитации границы между Филиппинским архипелагом и Северным Борнео. После того как Филиппины получили в 1946 году независимость, английское правительство в дипломатической ноте признало, что в результате этого «правительство Республики Филиппины наследует права и обязательства Соединенных Штатов в соответствии с нотами от 1930 года»<sup>408</sup>.

14) Другим примером может служить Кабульский договор, заключенный между Великобританией и Афганистаном в 1921 году, который, *inter alia*, определил границу между существовавшим тогда Британским доминионом Индией и Афганистаном вдоль так называемой линии Дюрана. После того как доминион разделился на два государства — Индию и Пакистан, — каждое из которых получило независимость, Афганистан подверг сомнению соглашение об установлении границы на основании принципа о коренных изменениях обстоятельств. Ввиду такой возможности отношение Соединенного Королевства к этой проблеме в том виде, в котором оно представлено в издании «Материалы о правопреемстве государств», характеризовалось следующим:

<sup>407</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 185.

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 190.



Было доведено до сведения Министерства иностранных дел, что разделение бывшей Индии на два государства — Индию и Пакистан, — а также прекращение правления Великобритании в Индии не влечет за собой прекращения Афганского договора, в силу чего он является по-прежнему действительным. Тем не менее было высказано предположение, что рассмотрение данного договора может свидетельствовать о том, что некоторые из его положений, политические по своему характеру или касающиеся постоянного обмена дипломатическими миссиями, относятся к той категории положений, которые не подлежат передаче в том случае, если имеет место правопреемство государств. Однако договорные статьи, относящиеся к исполненным действиям, как, например, статьи, предусматривающие установление международной границы, или скорее то, что было уже осуществлено в соответствии с такими статьями договора, не должны быть затронуты вне зависимости от той позиции, которая будет занята в отношении самого договора \* 409.

Таким образом, в данном случае Соединенное Королевство вновь проводит различие между положениями, непосредственно устанавливающими границу, и вспомогательными положениями политического характера. Представляется, что в данном случае Соединенное Королевство проводило также различие между договорными положениями как таковыми и границей, являющейся следствием осуществления этих положений, — различие, проводимое целым рядом юристов. С другой стороны, Афганистан оспаривал право Пакистана ссылаться на положения договора 1921 года <sup>410</sup>, касающиеся границы. Афганистан поступал так по целому ряду причин, таких, например, как так называемый «неравный» характер самого договора. Однако при этом Афганистан придерживался той точки зрения, что Пакистан как новое независимое государство имел право на применение принципа *tabula rasa* в 1947 году и не мог автоматически претендовать на то, чтобы быть преемником прав, предоставленных Великобритании на основании Договора 1921 года.

15) Имеется целый ряд других современных примеров, когда государство-преемник становится участником спора, касающегося установления границы. Однако эти случаи, видимо, представляют собой чаще всего ситуации, когда формулировка договора о границе оставляет место для сомнений в отношении конкретного прохождения линии данной границы или же на том или другом основании подвергается сомнению юридическая действительность данного договора. В этих случаях правопреемство государств всего лишь предоставляет возможность снова поднять вопрос или использовать основания для пересмотра границ, что не зависит от права, регулирующего правопреемство. Так, видимо, именно такой случай имел место, например, в спорах по вопросу о границе между Марокко и Алжиром, Суринамом и Гвианой и Венесуэлой и Гвианой <sup>411</sup>, а также, как полагают, в случае различных претензий со стороны Китая в отношении Бирмы, Индии и Пакистана. Правда, Китай,

возможно, был склонен отказаться от бывших «британских» договоров как таковых. Однако создается впечатление, что Китай скорее подвергает сомнению юридическую действительность самих договоров, а не имеет в виду общую концепцию принципа *tabula rasa*, которым руководствуется независимое государство в отношении договоров, включая договоры об установлении границ.

16) Положение о том, что в принципе урегулирование вопроса о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств, подкрепляется практикой государств, мнением юристов, а также находит существенную поддержку в решении Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, на основании которого на договор об установлении границы не распространяется правовая норма о коренном изменении обстоятельств. Соответственно этому Комиссия считает, что в настоящем проекте следует указать, что урегулирование вопросов о границе не затрагивается осуществлением правопреемства государств как такового. Такое положение будет относиться исключительно к влиянию правопреемства государств на соглашение об урегулировании границы. Это не затронет другие доводы, подкрепляющие требование пересмотра или отсрочки решения вопроса о границе, будь то случай самоопределения, юридической недействительности договора или прекращения его действия. Безусловно, точно таким же образом не будет затронуто любое юридическое основание для защиты против подобной претензии. Короче говоря, будет считаться, что сам факт осуществления правопреемства государств не может ни способствовать признанию существующей границы, если она подвергается сомнению, ни лишать ее юридического основания в качестве границы, установленной в соответствии с нормами закона, если она была таковой в момент осуществления правопреемства государств.

17) Затем Комиссия рассмотрела вопрос о том, каким образом должно быть сформулировано такое положение. Подобное же положение включено в статью 62, подпункт 2 а Венской конвенции в качестве исключения к правой норме о коренном изменении обстоятельств, и это положение сформулировано таким образом, что оно относится скорее к договору, чем к границе установленной на основе этого договора. Это положение гласит: «На коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него \*; а) если договор \* устанавливает границу». Однако в настоящем проекте вопрос заключается не в сохранении юридической силы договора между сторонами или в чем-нибудь подобном: вопрос заключается в том, какие именно обязательства и права наследует государство-преемник. Соответственно, из этого не обязательно следует, что в данном проекте правовая норма также должна быть сформулирована с ориентацией скорее на соглашение об установлении гра-

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>410</sup> *Ibid.*, pp. 1—5.

<sup>411</sup> См. выше, комментарий к статье 9, пункт 9.

ницы, а не на правовую ситуацию, установленную данным договором; мнение юристов в настоящее время склоняется к поддержке формулирования нормы, регулирующей правовую ситуацию, являющуюся следствием договора. Если считать, что правовая норма относится к ситуации, возникающей вследствие диспозитивного влияния договора об установлении границы, тогда, видимо, будет неправильно включать эту правовую норму в статью 11 настоящего проекта в качестве исключения. Положение о том, что правопреемство государств как таковое не должно рассматриваться как затрагивающее соглашение об установлении границы или пограничного режима на основании договора до правопреемства государств, представляется нормой общего характера.

18) Некоторые члены Комиссии считают, что отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении соглашения о границе возможно является несколько искусственным. Линия границы может быть обозначена не полностью, что может поставить под сомнение ее точное происхождение в отдельном районе. В этом случае следует обращаться к интерпретации данного договора и использовать его в качестве основного критерия для установления границы даже при наличии других факторов, таких, как заселенность и признание. Более того, договор о границе может содержать в себе вспомогательные положения, предназначенные для органического дополнения пограничного режима, созданного на основании данного договора, прекращение действия которых после правопреемства государств может существенно изменить соглашение об урегулировании границ, установленное данным договором. Далее, в том случае, если правовая сила данного договора или демаркация, произведенная на основе этого договора, оспаривались до правопреемства государств, отделение правопреемства в отношении границы от правопреемства в отношении договора может показаться искусственным. Однако другие члены Комиссии считали, что договор о границе имеет учредительные последствия и устанавливает правовую и фактическую ситуацию, которая впоследствии существует независимо от договора; и, следовательно, именно эта ситуация, а не договор, наследуется государством-преемником. Кроме того, довольно часто договор о границе содержит в себе положения, не связанные с самим соглашением об урегулировании границы, и тем более только это соглашение требует особого рассмотрения в случае правопреемства государств. В то же время возражения, высказанные в отношении такого подхода к этому вопросу, значительно утратили бы свою силу, если признать, что правовая ситуация, возникшая в результате договора, связана не только с самой границей, но также и с любым режимом границы, предназначенным для этой границы, и что положения договора составляют основные акты, относящиеся к границе.

19) В Комиссии было достигнуто общее согласие относительно основного принципа, который заключается в том, что правопреемство государств как таковое не влияет на границу или пограничный режим, установленный договором. Учитывая различные соображения, упомянутые в предыдущем пункте, и характер современного мнения по этому вопросу, Комиссия пришла к выводу о том, что она должна сформулировать правовую норму не в плане самого договора, а в плане границы и пограничного режима, установленных договором. В соответствии с этим статья 29 предусматривает, что правопреемство государств как таковое не затрагивает: *a)* границы, установленной договором; или *b)* обязательств и прав, установленных договором и относящихся к режиму границы. Принимая такую формулировку, Комиссия подчеркнула чисто негативный характер этой правовой нормы, которая не более чем отрицает, что любое правопреемство государств просто по причине его осуществления затрагивает границу или пограничный режим, установленные договором. Как уже указывалось<sup>412</sup>, это не затронет любое юридическое основание, которое может быть использовано в том случае, если граница подвергается сомнению, как, например, в случае самоопределения или юридической недействительности договора, так же, как и не будет затронуто любое юридическое основание для защиты против подобной претензии. Комиссия также согласилась с тем, что такая негативная правовая норма должна применяться в равной степени к любому пограничному режиму, установленному договором, независимо от того, была ли установлена граница тем же самым договором или отдельным договором.

20) *Другие территориальные договоры.* Комиссия обратила внимание<sup>413</sup> на предположение, которое, видимо, было сделано многими государствами, включая новые независимые государства, о том, что некоторые договоры территориального характера представляют собой особую категорию для целей правопреемства государств. В практике Великобритании имеются многочисленные заявления, свидетельствующие о том, что, по мнению Соединенного Королевства, обычное право признает существование такого исключения из принципа *tabula rasa*, а также из правовой нормы подвижности договорных границ. Одним из таких заявлений является заявление в отношении Финляндии<sup>414</sup>. Другим — ответ министерства по делам Содружества наций, адресованный Ассоциации международного права<sup>415</sup>. Еще одно заявление подобного же рода можно найти в документе под названием «Материалы о правопреемстве государств»<sup>416</sup>; это заявление было сделано в связи с обсужде-

<sup>412</sup> См. пункт 16, выше.

<sup>413</sup> См. выше, комментарий к статье 11, пункт 15.

<sup>414</sup> Там же, пункт 3.

<sup>415</sup> Там же, пункт 17.

<sup>416</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, p. 183.

нием с правительством Кипра статьи 8 договора, касающегося создания Республики Кипр.

21) Создается впечатление, что французское правительство разделяет ту же точку зрения. Так, например, в ноте, адресованной правительству Германии в 1935 году, после заявления о том, что именно в действительности представляет собой принцип подвижности договорных границ, французское правительство высказалось следующим образом:

В этом правиле не хватает важного исключения, когда речь идет о конвенциях, не имеющих никакого политического характера, то есть конвенциях, при заключении которых не принималось во внимание само государство как юридическое лицо, но которые имеют территориальную и местную сферу применения и которые основаны на географическом положении; государство-правопреемник, какова бы ни была причина правопреемства, обязано выполнять обязательства, вытекающие из такого рода договоров, поскольку оно пользуется предусмотренными в них преимуществами.

В отношении правовой нормы подвижности договорных границ Канада также показала, что она разделяет мнение, в соответствии с которым территориальные договоры представляют собой исключение из этой нормы. После того как Ньюфаундленд стал новой провинцией Канады, правовой отдел министерства иностранных дел разъяснил позицию Канады следующим образом:

...Ньюфаундленд стал частью Канады в результате акта присоединения и что, следовательно, по соответствующим нормам международного права, соглашения, заключенные Ньюфаундлендом до присоединения, утрачивают силу, за исключением тех обязательств, которые возникают в соответствии с местными соглашениями, в результате которых устанавливаются права собственности или квазисобственности... \* 417.

Другим обстоятельством, проливающим свет на позицию, занимаемую Канадой по этому вопросу, является тот факт, что после того как Ньюфаундленд стал частью Канады, Канада не признала юридической силы прав транзита воздушного транспорта через аэропорт Гандер в Ньюфаундленде, которые были предоставлены на основании соглашений, заключенных до присоединения<sup>418</sup>. С другой стороны, Канада признала для себя обязательным выполнение условия, препятствующего полетам гражданских самолетов с использованием определенных баз Ньюфаундленда, которые были сданы в аренду Соединенным Штатам Америки до того, как Ньюфаундленд стал частью Канады. Более того, Канада, видимо, даже не подвергала сомнению сохранение юридической силы прав на рыбную ловлю в водах Ньюфаундленда, которые были предоставлены Великобританией Соединенным Штатам на основании Гентского договора в 1818 году и которые явились предметом разбирательства в Арбитраже Северо-Атлантического рыболовства в 1910 году; не подвергались так-

же сомнению права на рыбную ловлю, впервые предоставленные Франции на основании Утрехтского договора (1713 год), которые рассматривались в целом ряде дальнейших договоров.

22) Убедительный прецедент, связанный с правопреемством новых независимых государств, представляют собой так называемые Бельбасские соглашения 1921 и 1951 годов, которые касаются Танзании, с одной стороны, и Заира, Руанды и Бурунди, с другой. После первой мировой войны в результате мандатов, соответственно предоставленных Великобритании и Бельгии, центральные африканские территории, управляемые Бельгией, были отрезаны от своего естественного выхода к морю — порта Дар-эс-Салам. В 1921 году Великобритания в связи с этим заключила соглашение с Бельгией, по которому Бельгии за номинальную плату в один франк в год были сданы в бессрочную аренду портовые участки в Дар-эс-Саламе и Кигоме в Танганьике. Это соглашение предусматривало также освобождение от определенных пошлин на арендованных участках, а также льготы в отношении перевозок с территорий, находящихся под бельгийским мандатом, на эти участки. В 1951 году, когда мандат был преобразован в опеку, между двумя управляющими державами было заключено еще одно соглашение, предусматривающее некоторое изменение в отношении участка в Дар-эс-Саламе, но в остальном оставляющее в силе соглашение 1921 года. Следует добавить, что правительство Бельгии израсходовало значительные средства для усовершенствования портового оборудования на арендованных участках. Накануне получения независимости правительство Танганьики информировало Соединенное Королевство о своем намерении считать оба соглашения утратившими силу и вновь вступить во владение участками. Правительство Великобритании ответило, что оно не разделяет мнения о том, что оба соглашения утратили юридическую силу, но что после получения независимости его не будут касаться международные последствия позиции Танганьики. Кроме того, правительство Великобритании информировало Бельгию и правительства Заира, Руанды и Бурунди как о заявлении Танганьики, так и о своем ответе<sup>419</sup>. Выступая в Национальной ассамблее, премьер-министр Ньерере объяснил<sup>420</sup>, что, по мнению Танганьики: «Бессрочная аренда земли на территории Танганьики не является действительным, совместимым с суверенитетом Танганьики, если оно совершено органом, собственные права которого в Танганьике ограничены определенным сроком». Подчеркнув ограниченный характер мандата или опеки, он добавил: «Поэтому очевидно, что, пытаясь навечно связать территорию Танганьики обязательствами,

<sup>419</sup> United Nations, *Materials on Succession of States (op. cit.)*, pp. 187—188.

<sup>420</sup> См. «Treaties and succession of States and governments in Tanzania», in Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems: Proceedings* (Carnegie Endowment for International Peace, 1967), para. 119.

<sup>417</sup> Документ A/CN.4/243 (см. сноску 26, выше), пункт 85.

<sup>418</sup> Там же, пункты 86—100.

Соединенное Королевство стремилось совершить действия, на которые оно не имело права». Когда в 1962 году Танганьика послала уведомление с требованием эвакуировать эти участки, Заир, Руанда и Бурунди, которые в настоящее время получили независимость, выступили с возражениями, утверждая, что они являются преемниками прав Бельгии по этим соглашениям. Тогда Танганьика предложила обсудить возможность заключения нового соглашения об использовании портового оборудования, с чем согласились остальные три государства-преемника; однако до настоящего времени еще, по-видимому, не заключено новое соглашение и де-факто портовое оборудование эксплуатируется, как и раньше.

23) Очевидно, что нельзя оставить без внимания довод Танганьики относительно ограниченного характера компетенции управляющей державы. Однако, не высказывая относительно правильности или неправильности позиций, занятых различными заинтересованными государствами в данном случае, здесь достаточно подчеркнуть, что сама Танганьика, исходя из Бельбасских соглашений, не основывала свою претензию на принципе *tabula rasa*. Напротив, обосновывая свою претензию главным образом ограниченным характером компетенции управляющей державы налагать определенные обязательства на подмандатную или подопечную территорию, она, по-видимому, тем самым признала, что положения соглашений об открытом порте и транзитных перевозках носили бы в других условиях обязательный характер для государства-преемника.

24) Во всяком случае, в том, что касается военных баз, Соединенные Штаты Америки, по-видимому, признали уместность ограниченного характера компетенции управляющей державы в отношении баз в Вест-Индии, переданных им Соединенным Королевством в 1941 году; это касалось вопроса об ограниченной компетенции *колонциальной* управляющей державы. В этом соглашении было указано, что базы передаются Соединенным Штатам в аренду на 99 лет. Однако накануне получения независимости территориями Вест-Индии Соединенные Штаты высказывали мнение, что они не могут, не подвергая свою позицию критике, настаивать на том, что ограничения, налагавшиеся на территорию Вест-Индии, когда она имела статус колонии, должны действовать после получения ею независимости<sup>421</sup>. Со своей стороны Федерация Вест-Индии утверждала, что «после получения независимости она должна получить право на самостоятельное заключение союзов вообще и самостоятельное решение вопроса о том, какие военные базы должны находиться на ее территории и кто их должен контролировать»<sup>422</sup>. Короче го-

воря, обе стороны согласились с тем, что будущее этих баз должно явиться предметом соглашения между Соединенными Штатами и новыми независимыми государствами Вест-Индии. В данном случае следует отметить наличие двух элементов: *a)* передачу баз, когда территория имела статус колонии и *b)* лично-правовой и политический характер военных соглашений. Аналогичным примером является франко-американское соглашение 1950 года, предусматривающее передачу Соединенным Штатам Америки военной базы в Марокко до истечения срока протектората. В этом случае, вовсе не касаясь военного характера соглашения, Марокко выдвинуло возражение на том основании, что соглашение было заключено государством-протекторатом без консультации с государством-протекторатом и что оно не может иметь обязательную силу для последнего после получения им независимости<sup>423</sup>.

25) Договоры, касающиеся прав в отношении водопользования и речного судоходства, в общем рассматриваются как договоры, подлежащие включению в категорию территориальных договоров. К числу приведенных более ранних прецедентов относится право навигации по Миссисипи, предоставленное Великобритании Францией по Парижскому договору 1863 года, которое после перехода Луизианы к Испании было признано последней как остающееся в силе<sup>424</sup>. Приводятся также положения, касающиеся Шаттэль-Араба в Эрзерумском договоре, заключенном в 1847 году между Турцией и Персией. Действительно, Персия оспаривала действительность этого договора. Однако относительно перехода к Ираку права Турции по этому договору, по-видимому, не возникло никаких проблем. Современным прецедентом являются права Таиланда на судоходство по реке Меконг, предоставленные в соответствии с предыдущими договорами и подтвержденные во франко-сиамском договоре 1926 года. В связи с соглашением о предоставлении независимости Камбодже, Лаосу и Вьетнаму эти страны и Франция признали, что права Таиланда на судоходство остаются в силе.

26) Что касается прав водопользования, то основным современным прецедентом является Соглашение 1929 года об использовании вод реки Нил, заключенное между Соединенным Королевством и Египтом, в котором, в частности, предусматривалось, что:

Без предварительного согласия правительства Египта на реке Нил или ее притоках или на озерах, из которых он вытекает, не могут планироваться или проводиться какие бы то ни было ирригационные или энергетические работы или мероприятия, в том числе в Судане или в странах, находящихся под управлением Великобритании, если они могут ущемить интересы Египта путем сокращения количе-

<sup>421</sup> См. A. J. Esgain, «Military servitudes and the new nations», in W. V. O'Brien, ed., *The New Nations in International Law and Diplomacy* (London, Stevens, 1965), pp. 77—78.

<sup>422</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>423</sup> *Ibid.*, pp. 72—76.

<sup>424</sup> Другим приведенным более ранним прецедентом является предоставление Россией Великобритании права навигации по договору 1825 года, касающемуся границы между Канадой и Аляской, однако этот прецедент является не совсем ясным.

ства воды, поступающей в Египет, или изменения срока ее поступления или понижения ее уровня \* 425.

Цель этого положения состояла в том, чтобы предоставить Египту приоритет в использовании вод реки Нил в той мере, в какой это использование уже осуществлялось на дату заключения Соглашения. Кроме того, в это время не только Судан, но также Танганьика, Кения и Уганда, которые являлись прибрежными территориями по отношению к бассейну реки Нил, находились под управлением Великобритании. После получения независимости Судан, не оспаривая установленных права Египта как водопользователя, отказался считать себя связанным Соглашением 1929 года в отношении последующих изменений в режиме использования вод реки Нил. Танганьика, получив независимость, отказалась считать себя каким бы то ни было образом связанной Соглашением об использовании вод реки Нил. Она высказала мнение, что соглашение, направленное на то, чтобы навечно обязать Танганьiku запрашивать предварительное согласие правительства Египта перед проведением ирригационных или энергетических или иных аналогичных мероприятий на озере Виктория или в его бассейне, несовместимо с ее статусом независимого суверенного государства. В то же время Танганьика заявила о своем желании обсудить с другими заинтересованными правительствами вопрос о справедливом урегулировании и разделении права на использование вод реки Нил. Отвечая Танганьике, ОАР, со своей стороны заявила, что до заключения дополнительного соглашения, Соглашение 1929 года об использовании вод реки Нил, которое до настоящего времени регулировало использование вод реки Нил, продолжает действовать и применяться. Данный случай также является сложным случаем договора, заключенного управляющей державой, компетенция которой связывать зависимую территорию территориальными обязательствами оспаривается впоследствии, когда территория получает независимость.

27) Аналогичные осложнения характерны для другого современного прецедента — прав Сирии на использование вод реки Иордан. После установления мандата для Палестины и Сирии, после первой мировой войны, Великобритания и Франция заключили серию соглашений, касающихся пограничного режима между подмандатными территориями, в том числе вопроса об использовании вод реки Иордан. Соглашение 1923 года предусматривало равные права судоходства и рыболовства 426, а последующее соглашение 1926 года устанавливало, что «все вытекающие из местных законов или обычаев права, касающиеся использования вод, потоков, каналов

<sup>425</sup> См. 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), p. 101; см. также документ A/5409, пункты 100—107.

<sup>426</sup> См. United Nations, *Legislative Texts and Treaty Provisions...* (op. cit.), pp. 287—288.

и озер для целей ирригации или снабжения водой населения, должны по-прежнему оставаться в силе» 427. Эти положения были подтверждены в последующем соглашении. После получения независимости Израиль приступил к осуществлению гидроэнергетического проекта, который Сирия рассматривала как несовместимый с режимом, установленным вышеупомянутыми договорами. При обсуждении этого вопроса в Совете Безопасности Сирия утверждала, что она пользуется установленными правами на воды реки Иордан в силу франко-британских договоров, а Израиль отрицал, что его каким-либо образом затрагивают договоры, заключенные Соединенным Королевством. Израиль фактически отрицает, что он вообще является государством-преемником де-факто или де-юре.

28) В работах юристов упоминаются некоторые другие примеры двусторонних договоров территориального характера, но они, по-видимому, не проливают больше света на право, регулирующее правопреемство в отношении таких договоров 428. Тем не менее следует упомянуть другую категорию двусторонних договоров, которые в отдельных случаях классифицируются как «диспозитивные» или «реальные» договоры. К ним относятся договоры, которые наделяют граждан конкретного иностранного государства особыми правами, имеющими характер частного права, например, правами землепользования. В прошлом иногда такие договоры рассматривались как диспозитивные по своему характеру, поскольку это касается норм, регулирующих последствия войны или договоров 429. Не касаясь вопроса о том, является ли подобное разделение этих договоров на категории правомерным в настоящем контексте, представляется, что не существует достаточных оснований для того, чтобы рассматривать их как договоры диспозитивного или территориального характера в соответствии с правом, регулирующим правопреемство государств в отношении договоров.

29) Однако остаются договоры территориального характера, которые обсуждались Комиссией на шестнадцатой сессии в 1964 году под широкой рубрикой «договоры, предусматривающие объективные режимы», в ходе работы над общим правом договоров. Рассмотрение этих договоров Комиссией и ее Специальным докладчиком с точки зрения их последствий для третьих государств изложено в протоколах шестнадцатой сессии Комиссии 430. Характерной чертой догово-

<sup>427</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>428</sup> Например, некоторые финские соглашения о границе, демилитаризация Гуннингена, аренда в Конго и т. д.

<sup>429</sup> Например, проект конвенции о праве договоров, подготовленный отделом исследования международного права Гарвардского юридического факультета [*American Journal of International Law* (October, 1935), vol. 29, supplement No. 4, part III].

<sup>430</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1964 год*, том I, стр. 96 и далее англ. текста, 738—740-е заседание; и там же, том II, стр. 27—34 англ. текста, документ A/CN.4/167 и Add.1—3, комментарий к статье 63, и стр. 184—185 англ. текста, документ A/5809, глава II, раздел B, комментарий к статье 62.

рзв, о которых идет речь, является то, что они налагают обязательства в отношении определенной территории, реки, канала и т. д. в интересах группы государств (например, государств, имеющих общую границу вдоль какой-либо реки) или в интересах всех государств вообще. К ним относятся договоры о нейтральности или демилитаризации какой-либо определенной территории, договоры, устанавливающие свободу судоходства на международных водных путях или реках, договоры о равноправном использовании водных ресурсов международного речного бассейна и другие подобные договоры. В ходе работы над общим правом договоров Комиссия не разделяла мнения о том, что договор такого характера уже сам по себе устанавливает объективный режим, который является обязательным для территориального суверенитета и предоставляет договорные права в отношении государств, не являющихся участниками договора. Признавая, что объективный режим может возникнуть в результате такого договора, Комиссия придерживалась мнения о том, что объективный режим скорее является результатом выполнения такого договора и придания этому договору формы международного обычая. Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров придерживалась такого же мнения по этому вопросу, и Венская конвенция не исключает договоры, предназначенные для создания объективных режимов, из общих правовых норм, которые она устанавливает в отношении последствий договоров для третьих государств. В настоящем контексте в том случае, если правопреемство государств осуществляется в отношении территории, подпадающей под действие договора, предназначенного для создания объективного режима, неправильно называть государство-преемник «третьим государством» по отношению к договору. Учитывая правовую связь, существовавшую между договором и территорией до момента правопреемства государств, государство-преемник не может просто использовать статью 35 Венской конвенции, согласно которой договор не может налагать обязательства на третье государство без его согласия. Правовые нормы, касающиеся правопреемства в отношении договоров, также имеют значение. Но в соответствии с этими нормами имеются случаи, когда договор, предназначенный для установления объективного режима, не будет обязательным для государства-преемника, если такой договор не рассматривается как относящийся к особой правовой норме. Равным образом, когда правопреемство государств осуществляется по отношению к государству, которое является бенефициарием договора, устанавливающего объективный режим, в соответствии с общим правом договоров и правом правопреемства государство-преемник не обязательно имеет право претендовать на права, которыми пользовалось государство-предшественник, если договор не рассматривается как относящийся к такой особой правовой норме. По мнению Комиссии, та-

кая особая правовая норма существует, о чем свидетельствует ряд убедительных прецедентов.

30) Выше, при обсуждении доказательств по договорам территориального характера, взятых из рассмотрения дел в международных судах, уже упоминались два основных прецедента<sup>431</sup>. Эти прецеденты касаются *зон свободной торговли* и вопроса об *Аландских островах*, в отношении которых суд считал, что государство-преемник связано договорным режимом территориального характера, установленным как часть «Европейского урегулирования». Предыдущий случай, касающийся того же элемента договора, заключенного в общих интересах, относится к позиции Бельгии, после ее отделения от Нидерландов, в вопросе об обязательствах Нидерландов, которые были установлены соглашениями о мирном урегулировании, подписанными на Венском конгрессе в отношении укреплений на франко-нидерландской границе. Четыре державы (Великобритания, Австрия, Пруссия и Россия), видимо, заняли позицию, в соответствии с которой они не могли согласиться, чтобы разделение Бельгии и Голландии внесло какие-либо изменения в интересы, лежащие в основе этих соглашений; они считали, что король Бельгии находится в том же положении в отношении этих укреплений и по отношению к четырем державам и связан теми же обязательствами, что и король Нидерландов до революции. Бельгия, хотя и выразила сомнение в том, может ли она считаться связанной каким-либо договором, в котором она не участвует, в более позднем договоре, по видимому, признала, что в отношении некоторых пограничных укреплений она находилась в том же положении, что и Нидерланды. Другой подобный случай содержится в статье ХСП Акта Венского конгресса<sup>432</sup>, которая предусматривала нейтральность Шабле и Фосини, находившихся в то время под суверенитетом Сардинии. Положения этой статьи были связаны с обеспечением по решению Конгресса нейтральности Швейцарии, и Швейцария признала их в Декларации 1815 года. В 1860 году, когда Сардиния передала Франции Ниццу и Савойю, как Франция, так и Сардиния признали, что последняя может передать Франции лишь то, чем она обладала ранее, и что Франция примет территорию при условии выполнения обязательств, предусмотренных положениями о нейтральности. Франция со своей стороны подчеркнула, что эти положения составляли часть решения, принятого в общих интересах Европы. Эти положения сохранялись в силе до тех пор, пока они не были отменены соглашением между Швейцарией и Францией, заключенным после первой мировой войны с согласия союзных и присоединившихся держав и подтвержденным в статье 435 Версальского договора<sup>433</sup>. Необходи-

<sup>431</sup> См. пункты 3—5, выше.

<sup>432</sup> *British and Foreign State Papers, 1814—1815* (London, Foreign Office, 1839), pp. 45—46.

<sup>433</sup> *Ibid.*, 1919 (London, H. M. S. O., 1922), vol. CXII, p. 206.



димо отметить, что сама Франция была участницей урегулирования, достигнутого на Венском конгрессе; поэтому можно утверждать, что ее нельзя было считать только государством-преемником. Даже в этом случае ее обязательства по соблюдению положений о нейтральности, по-видимому, обсуждались лишь на той основе, что в качестве преемника Сардинии она могла получить только территорию, обусловленную этими положениями.

31) Понятие международного урегулирования упоминается также в связи с режимом международных рек и каналов. Так, например, Берлинский акт 1885 года установил режимы свободного судоходства на реках Конго и Нигер; в первом случае режим рассматривался как обязательный для Бельгии, после того как Конго перешло к ней в результате сессии. В Сен-Жерменском договоре 1919 года лишь некоторые участники Акта 1885 года аннулировали его в отношениях между собой, заменив его режимом преференций; этот вопрос подвергся обсуждению в Постоянном международном суде при рассмотрении дела *Оскар Чинн*. В этом случае суд, по-видимому, принял как факт переход к Бельгии обязательств по Акту 1885 года. Тем временем различные прибрежные территории, прилегающие к обеим рекам, стали независимыми государствами, в результате чего возникла проблема об их отношении к Берлинскому акту и Сен-Жерменскому договору. Применительно к реке Конго эта проблема проявилась в ГАТТ, а также в связи с соглашениями об ассоциации с ЕЭС. Хотя политика заинтересованных государств в отношении сохранения существовавшего режима, возможно была различной, они все, очевидно, считали, что получение ими независимости обуславливает прекращение действия Сен-Жерменского договора и Берлинского акта. В отношении реки Нигер новые независимые прибрежные государства в 1963 году заменили Берлинский акт и Сен-Жерменский договор новой конвенцией. Участники этой конвенции в отношениях между собой «аннулировали» предыдущие документы. В ходе переговоров, предшествовавших ее заключению, мнения участников относительно необходимости аннулирования, по-видимому, разделились. Однако в основе этих сомнений лежало скорее коренное изменение обстоятельств, а не отказ от правопреемства<sup>434</sup>.

32) Заключительный акт Венского конгресса учредил комиссию для реки Рейн, режим которой был дополнительно разработан в 1868 году в Мангеймской конвенции; и хотя по Версальскому договору, заключенному после первой мировой войны, комиссия была реорганизована, договор сохранил в силе режим Мангеймской конвенции. Что касается случаев правопреемства, то представляется, что в связи с участием в комиссии при изменении суверенитета к международным режимам или территориальным до-

говорам применялись нормы правопреемства, хотя они, по-видимому, и не основаны на какой-либо конкретной теории правопреемства.

33) Вопрос правопреемства государств был также затронут в связи с конвенцией 1888 года о Суэцком канале. Конвенция установила право свободного прохода по каналу, и в силу договора или обычного режима, который был установлен на его основании, это право было признано за неучастниками (конвенции), так же как и за ее участниками. Поэтому, хотя многие новые государства не стали участниками конвенции, их право считаться государствами-преемниками не имело значения в отношении пользования каналом. Однако в 1956 году вопрос об этом праве встал в связи с созданной в Лондоне второй Конференцией по Суэцкому каналу. На Конференции высказывалось недовольство тем, что в ее работе не принимает участия ряд государств, которые следовало бы пригласить; и, в частности, указывалось, что некоторые из этих государств имели право присутствовать в качестве государств-преемников того или иного участника конвенции<sup>435</sup>. По этому вопросу не было сделано какого-либо вывода, и об этом инциденте можно лишь сказать, что он послужил свидетельством в пользу правопреемства в случае международного урегулирования подобного рода.

34) Можно было бы рассмотреть некоторые другие прецеденты того или иного рода, однако сомнительно, что они могли бы пролить больше света на этот трудный вопрос территориальных договоров. Изучение прецедентов и мнений авторов служит убедительным свидетельством того, что некоторые договоры наделяют территорию режимом, который продолжает связывать ее определенными обязательствами в руках государства-преемника. Зачастую возникают другие элементы, такие, например, как предположение о коренном изменении обстоятельств или предполагаемой ограниченной компетенции государства-предшественника, и государство-преемник фактически объявляет себя свободным от обязательств по соблюдению режима. Тем не менее свидетельства общего согласия с этим принципом налицо. В то же время ни прецеденты, ни мнения авторов не служат четким руководством в отношении критериев определения того, когда действует этот принцип. Однако из практики не следует, что эта категория договоров должна охватывать весьма широкий круг так называемых территориальных договоров. Напротив, эта категория, по-видимому, ограничена случаями, когда одно государство на основании договора предоставляет право использовать территорию или право, ограничивающее его собственное пользование территорией, которая предназначается для присоединения к территории иностранного государства или альтернативно служит выгоде группы государств или всех государств вообще. В общем этот случай по своему характе-

<sup>434</sup> См. *American Journal of International Law* (Washington), vol. 57, No. 4 (October 1963), pp. 879—880.

<sup>435</sup> United Nations, *Materials on Succession of States* (op. cit.), pp. 157—158.

ру, по-видимому, напоминает территориальный режим.

35) Так или иначе, в данном случае, как и в случае границ и пограничных режимов, встает вопрос о том, имеет ли здесь место правопреемство в отношении договора как такового или скорее режим, созданный в силу диспозитивных последствий договора, подвергается влиянию осуществления правопреемства государств. Практика, по-видимому, подтверждает возможность любого из этих подходов, но Комиссия считает, что при формулировании правовой нормы для осуществления правопреемства государств в отношении объективных режимов, созданных на основании договора, следует принять тот же самый подход, что и в случае пограничных режимов и других режимов территориального характера, созданных на основании договора. Другими словами, эта правовая норма должна относиться к правовой ситуации — режиму, который скорее является результатом диспозитивных последствий договора, чем результатом правопреемства в отношении договора. Кроме того, в случае объективных режимов Комиссия считает, что в пользу этого подхода говорят решения Комиссии и Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, предусматривающие такие режимы при кодификации общего права договоров.

36) В соответствии с этим в статье 30, так же как и в статье 29, изложено право в отношении других форм территориальных режимов только с точки зрения того, каким образом правопреемство государств затрагивает, или скорее не затрагивает, режим, о котором идет речь. Трудность заключается в том, чтобы найти формулировку, которая соответствующим образом определяла бы и ограничивала условия, при которых применяется данная статья. Эта статья разделена на два пункта, в которых соответственно рассматриваются территориальные режимы, установленные в интересах определенной территории другого государства (пункт 1), и территориальные режимы, установленные в интересах группы государств или всех государств (пункт 2).

37) Пункт 1 а статьи 30 предусматривает, что правопреемство государств не затрагивает обязательств, касающихся пользования *определенной территорией* или ограничений в отношении пользования ею, установленных договором *конкретно* в интересах *определенной территории* иностранного государства и *рассматриваемых как относящиеся к данным территориям*. Соответственно пункт 1 б предусматривает, что правопреемство государств не затрагивает прав, установленных договором *конкретно* в интересах *определенной территории* и касающихся пользования или ограничений в отношении пользования *определенной территорией* иностранного государства и *рассматриваемых как относящиеся к данным территориям*. Комиссия считает, что в случае таких территориальных режимов как

ся в отношении определенной территории, а не в отношении государства как такового, связанного с обязательствами, или государства-бенефициария как такового. Добавляя слова «и рассматриваемых как относящиеся к данным территориям», Комиссия хотела не только подчеркнуть этот момент, но также указать на уместность диспозитивного элемента — на установление режима посредством выполнения договора.

38) В пункте 2 содержатся аналогичные положения, касающиеся объективных режимов, за тем исключением, что в данном случае требование связи с *определенной территорией* применяется только к территории, в отношении которой устанавливается *обязательство*; требование связи прав, установленных по договору, с какой-либо определенной территорией или территориями отсутствует, поскольку особый характер режима в отношении *права*, установленного договором, заключается в создании такого режима в интересах *группы* государств или *всех* государств, а не в отношении определенной территории или территорий.

39) «Территория» в контексте настоящей статьи означает любую часть суши, воды или воздушного пространства государств. Однако Комиссия считает, что это значение данного слова является естественным в подобном контексте и что нет необходимости конкретизировать его в данной статье.

## ЧАСТЬ VI

### ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### **Статья 31. Случаи военной оккупации, ответственности государства и начала военных действий**

**Положения настоящих статей не предreshают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора в связи с военной оккупацией территории или международной ответственностью государства или в связи с началом военных действий между государствами.**

#### *Комментарий*

1) Уже упоминались причины включения настоящей статьи в проект<sup>436</sup>. Данная статья исключает три конкретных положения из сферы действия проекта статей. Что касается первого положения — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с военной оккупацией территории, — Комиссия считала, что, несмотря на то, что военная оккупация может не быть случаем правопреемства государств в том смысле, какой придается этому термину в статье 2 настоящего проекта, она может создать аналогичные проблемы. В соответствии с этим, чтобы избежать недопонимания, представляется желательным особо предусмотреть, чтобы ни одно изложе-

<sup>436</sup> См. раздел А, пункт 44, выше.

ний настоящих статей не предreshало ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в случае военной оккупации. Без сомнения некоторые случаи военной оккупации будут при любых обстоятельствах исключены в соответствии с общим положением статьи 6, ограничивающей действие проекта статей правопреемством государств, осуществляемым в соответствии с международным правом; однако, по-видимому, сомнительно, чтобы данное положение обязательно являлось достаточным для применения в каждом случае.

2) Второе исключенное положение — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с международной ответственностью государства, — было также исключено статьей 73 из Венской конвенции о праве международных договоров. Комиссия, предлагая сделать это исключение в своем окончательном докладе о праве договоров, объяснила в комментарии к соответствующей статье<sup>437</sup> причины, которыми она руководствовалась. Она считала желательным включить конкретную оговорку в отношении возможного влияния международной ответственности государства на применение проекта статей Комиссии для предупреждения любых недомолвок в отношении взаимосвязи между нормами, регулируемыми данным вопросом, и правом договоров. Принципы ответственности государства могут оказывать влияние на действие некоторых частей права договоров в условиях исключительно нормальных международных отношений. Таким образом, Комиссия решила, что по соображениям логики, а также для завершенности проекта статей желательно включить общие оговорки в отношении случаев правопреемства государств. Комиссия далее подчеркнула необхо-

<sup>437</sup> Статья 69. См. *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. 87.

димость в формулировании оговорок исключительно в общем смысле, с тем чтобы они не предreshали какие-либо принципиальные вопросы, возникающие в связи с проблемой ответственности государств, кодификацией которой уже занимается Комиссия. По мнению Комиссии, те же самые соображения определяют желательность включения в настоящие статьи общей оговорки, касающейся случаев ответственности государств.

3) Третье исключенное положение — вопросы, возникающие в отношении договора в связи с началом военных действий, — было также исключено статьей 73 из Венской конвенции о праве международных договоров. Данное исключение было включено в статью 73 не Комиссией международного права, а самой Венской конференцией. Комиссия придерживалась мнения о том, что начало военных действий следует рассматривать как исключительно ненормальное условие и что нормы, определяющие его правовые последствия, не должны рассматриваться как составляющая часть общих норм международного права, применяемых в нормальных отношениях между государствами. Не отклоняясь от общей точки зрения, Венская конференция приняла решение о том, что тем не менее желательно предусмотреть общую оговорку в отношении начала военных действий. Действительно, имелась особая причина для включения этой оговорки в Венскую конвенцию, поскольку в пункте 2 статьи 42 Конвенции четко определяется, что прекращение или приостановление действий договора «могут иметь место только в результате применения положений самого договора или настоящей Конвенции». Даже при этом условии Комиссия считала, что в интересах соблюдения единообразия, а также в связи с возможными последствиями начала военных действий для случаев правопреемства в настоящих статьях желательно воспроизвести эту оговорку.

### Глава III

## ВОПРОС О ЗАЩИТЕ И НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ АГЕНТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ, ИМЕЮЩИХ ПРАВО НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ В СООТВЕТСТВИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

### А. Введение

#### 1. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ КОМИССИИ

54. В 1970 году на своей двадцать второй сессии Комиссия получила от Председателя Совета Безопасности письмо, датированное 14 мая 1970 года, препровождающее копию документа S/9789, воспроизводящего текст письма, направленного Председателю Совета Безопасности представителем Нидерландов при Организации Объединенных Наций, о необходимости осуществления определенных действий для обеспече-

ния защиты и неприкосновенности дипломатических агентов ввиду учащающихся случаев нападения на них. Представитель Комиссии ответил на это сообщение письмом, датированным 12 июня 1970 года, в котором сообщалось о работе, проделанной Комиссией в этой области в прошлом, и заявлялось о том, что Комиссия продолжит рассмотрение этих вопросов<sup>438</sup>.

<sup>438</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1)*, стр. 2—3, пункт 11 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 318—319, документ A/8010/Rev.1, пункт 11).

55. В 1971 году на двадцать третьей сессии Комиссии в связи с принятием повестки дня Комиссии г-н Кирней внес предложение о том, чтобы Комиссия рассмотрела вопрос о возможности выработки проекта статей, касающихся таких преступлений, как убийство, похищение и нападение на дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом<sup>439</sup>. Комиссия признала важность и неотложность этой проблемы, однако отложила принятие решения по этому вопросу ввиду того, что первостепенное внимание было необходимо уделить завершению проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. В ходе сессии выяснилось, что для рассмотрения какого-либо дополнительного вопроса не остается достаточно времени. Однако при рассмотрении программы работы на 1972 год Комиссия приняла решение, что в том случае, если Генеральная Ассамблея обратится к Комиссии с соответствующей просьбой, Комиссия подготовит на своей сессии в 1972 году проект статей по этому важному вопросу, с тем чтобы представить эти статьи на рассмотрении двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи<sup>440</sup>.

56. В резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года Генеральная Ассамблея, в частности одобряя взгляды, выраженные Комиссией в пунктах 133 и 134 представленного ею доклада, и, прежде всего, мнение Комиссии в отношении важности и срочности рассмотрения проблемы защиты и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, предложила: а) Генеральному секретарю просить государства-члены представить свои замечания по вопросу о защите дипломатов до 1 апреля 1972 года и передать их Комиссии международного права на ее двадцать четвертой сессии; и б) Комиссии международного права в свете замечаний государств-членов как можно быстрее изучить вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, для того чтобы подготовить проект статей, касающихся преступлений, совершаемых против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, для его представления Генеральной Ассамблее в ближайшее время, которое Комиссия сочтет необходимым.

57. Во исполнение вышеупомянутого решения Генеральный секретарь в циркулярном письме от 11 января 1972 года обратился с просьбой к государствам-членам представить ему состав-

ленные ими замечания по вопросу о защите дипломатов до 1 апреля 1972 года с целью передачи их Комиссии международного права на ее двадцать четвертой сессии.

58. На настоящей сессии Комиссия имела в своем распоряжении составленные в письменной форме замечания, полученные от двадцати шести государств-членов, которые воспроизводятся в приложении к настоящему докладу. В качестве приложения к своим замечаниям, составленным в письменном виде, Дания представила текст проекта конвенции по данному вопросу, именуемого «Римским проектом»<sup>441</sup>. Кроме этого, Комиссия располагала рабочим документом, содержащим текст проекта конвенции по этому вопросу, который был представлен двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи делегацией Уругвая (именуемый в дальнейшем «рабочий документ Уругвая») и подготовленный для передачи Комиссии<sup>442</sup>, а также рабочий документ, подготовленный г-ном Кирнеем, председателем Комиссии, в котором содержался проект статей, касающихся преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом (A/CN.4/L.182)<sup>443</sup>. В распоряжении Комиссии имелась также обширная документация, относящаяся к этому вопросу, подготовленная Секретариатом, в которую, в частности, были включены такие документы, как Конвенция о преследовании актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с ними вымогательства, имеющих международное значение, и наказания лиц, виновных в совершении таких актов, подписанная в Вашингтоне на третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств 2 февраля 1971 года, именуемая впоследствии в настоящем докладе «Конвенция ОАГ»<sup>444</sup>, а также Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, подписанная в Монреале 23 сентября 1971 года<sup>445</sup>, и Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, подписанная в Гааге 16 декабря 1970 года<sup>446</sup>, которые впоследствии именуется в данном докладе, соответственно, «Монреальская» и «Гаагская» конвенции; последние два документа были заключены под эгидой ИКАО.

59. На данной сессии Комиссия начала свою работу с рассмотрения вопроса, который обсуждался на 1150—1153, 1182—1186, 1188, 1189-м и 1191—1193-м заседаниях. Первоначальная общая дискуссия имела место на 1150—

<sup>441</sup> См. ниже, стр. 137.

<sup>442</sup> A/C.6/L.822.

<sup>443</sup> Документ будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год*, том II.

<sup>444</sup> Текст Конвенции ОАГ см. *Official Documents of the Organisation of American States, OEA/Ser.A/17* (Washington D. C., OAS General-Secretariat, 1971), p. 6.

<sup>445</sup> Текст Монреальской конвенции см. ICAO, document 8966, p. 1.

<sup>446</sup> Текст Гаагской конвенции см. ICAO, document 8920, p. 1.

<sup>439</sup> См. *Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том I, 1087-е заседание, пункт 38.

<sup>440</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)*, стр. 76 англ. текста, пункты 133—134 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II, (Часть первая), документ A/8410/Rev.1, пункты 133—134).

1153-м заседаниях. На 1150-м заседании Комиссии была создана Рабочая группа<sup>447</sup>, в задачу которой входило рассмотрение связанных с этим вопросом проблем и подготовка серий проектов статей для представления их Комиссии.

60. В ходе общей дискуссии был затронут вопрос о том, должна ли Комиссия ограничиться составлением проекта статей, распространяющихся на лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Терроризм стал широко распространенным явлением, и от него пострадало много невинных людей. Возможно, было бы лучше последовать примерам Гаагской и Монреальской конвенций и попытаться разработать некоторые средства защиты от актов терроризма вообще. Другие члены Комиссии сомневались в том, что предусматриваемая конвенция будет действительно полезной в обеспечении защиты. В этой связи упоминался тот факт, что Конвенция Лиги Наций от 16 ноября 1937 года о предотвращении терроризма и наказании за терроризм не была ратифицирована ни одним государством<sup>448</sup>. Между тем большинство выступавших придерживалось мнения, что вопрос о полезности, а также охвате проекта статей по этому поводу был предопределен резолюцией 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи.

61. Некоторые члены Комиссии выражали сомнения в отношении возможности завершения проекта статей в ходе двадцать четвертой сессии Комиссии ввиду трудности затрагиваемых вопросов, в частности вопроса о том, каким образом рассматривать «политические преступления», и ввиду необходимости подтверждения принципа убежища. Было отмечено, что в статье 6 Конвенции ОАГ предусматривается, что «ни одно из положений этой Конвенции не должно истолковываться как нарушение права убежища». Было также отмечено, что в Латинской Америке право территориального убежища является традиционным. Ввиду этих трудностей и в связи с тем, что в резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи просто говорится о представлении проекта статей «Генеральной Ассамблее в ближайшее время, которое Комиссия сочтет необходимым», было предложено, чтобы Комиссия следовала своей обычной процедуре назначения Специального докладчика для проведения расследования по этому вопросу и последующей подготовки проекта статей для рассмотрения Комиссией.

62. Большинство из участвовавших в дискуссии членов тем не менее считали, что этот вопрос является достаточно срочным и важным, чтобы оправдать использование Комиссией более быстрого метода разработки проекта статей, чем назначение Специального докладчика, и что на-

иболее эффективным средством, которое дало бы возможность Комиссии разработать проект статей для представления Генеральной Ассамблее на ее двадцать седьмой сессии, было бы создание специальной рабочей группы, осуществляющей свою работу на основе существующих документов, относящихся к защите дипломатических агентов и других должностных лиц, связанных с международной деятельностью, а также на основе договоров, касающихся конкретных форм терроризма, например, таких, как угон самолетов,

63. В начальной стадии своей работы Рабочая группа провела семь заседаний с 24 мая по 16 июня 1972 года, результатом которых было представление на рассмотрение Комиссии первого доклада, содержащего проект 12 статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом (A/CN.4/L.186)<sup>449</sup>. Представляя доклад Рабочей группы на 1182-м заседании, ее председатель г-н Цуруока отметил, что в целях облегчения дискуссии в Комиссии и последующего получения замечаний от правительств Рабочая группа представила текст, целью которого является обеспечение упомянутых лиц максимальной защитой. Комиссия рассмотрела доклад Рабочей группы на 1182—1186, 1188-м и 1189-м заседаниях и вернула проект статей Рабочей группе для пересмотра с учетом замечаний, высказанных во время дискуссии. В ходе этой дискуссии большинство членов Комиссии заявили о поддержке общего подхода, нашедшего отражение в статьях. Некоторые члены Комиссии вновь подняли вопрос о том, следует ли конкретно оговаривать принцип территориального убежища в контексте политических преступлений. Однако общее мнение членов Комиссии заключалось в том, что преступления, рассматриваемые в проекте статей, не являются политическими преступлениями. Вопрос о том, должен ли нападающий знать, что лицо, на которое совершается нападение, является лицом, имеющим право на специальную защиту, обсуждался несколькими членами в связи с фразой «независимо от мотивов» в проекте статьи 2. Было высказано общее мнение, что необходимо принять какую-то формулировку, устанавливающую требования в отношении такой осведомленности. Среди других аспектов рассматриваемого проекта статей Комиссия в общем поддержала вывод о том, что оговорка, отменяющая применение всех сроков ограничения судебного преследования за указанные преступления, является излишне строгой. Один из членов Комиссии считал, что недостатком проекта статей является то, что в нем не предусматривается альтернативных положений, позволяющих государствам в своих замечаниях отдать предпочтение той или иной линии поведения.

<sup>447</sup> См. выше, главу I, пункт 6.

<sup>448</sup> League of Nations, *Official Journal, Special Supplement No. 193* (1944), p. 54.

<sup>449</sup> Текст проекта статей приводится в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год*, том I, 1182, 1185, 1186, 1188-е и 1189-е заседания.

64. Рабочая группа провела три дополнительных заседания 26, 28 и 30 июня 1972 года и представила Комиссии два дополнительных доклада, содержащих пересмотренный вариант проекта 12 статей (A/CN.4/L.188 и Add.1<sup>450</sup>; A/CN.4/L.189<sup>451</sup>). Комиссия рассмотрела второй и третий доклады Рабочей группы на 1191, 1192-м и 1193-м заседаниях и предварительно приняла проект 12 статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом<sup>452</sup>. В соответствии со статьями 16 и 21 статута Комиссии было принято решение представить настоящий предварительный проект статей Генеральной Ассамблее и разослать его правительствам для получения замечаний.

## 2. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ, ЦЕЛЬ И СТРУКТУРА ПРОЕКТА СТАТЕЙ

65. В соответствии с полномочиями, изложенными в пункте 2 раздела III резолюции Генеральной Ассамблеи 2780 (XXVI)<sup>453</sup>, круг проблем, рассматриваемых в настоящем проекте, ограничен преступлениями, совершаемыми против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Однако Комиссия признает, что вопрос о преступлениях, совершаемых против таких лиц, представляет собой всего лишь один из аспектов более широкой проблемы совершения актов терроризма. Выработка правового документа с ограниченным кругом проблем, рассматриваемых в настоящем проекте, представляет собой важный шаг вперед в процессе формулирования правовых норм, способствующих установлению более эффективного международного сотрудничества в области предотвращения терроризма, борьбы с ним и наказания за совершение актов терроризма. В целом проблема терроризма во всем мире представляет собой одну из наиболее сложных проблем, однако необходимость уменьшения числа актов терроризма, даже в том случае, если их нельзя устранить полностью, не может подвергаться сомнению. Возможно, что Генеральная Ассамблея сочтет важным рассмотрение этой общей проблемы.

66. В сферу рассматриваемых в данном проекте вопросов включаются *ratione personae*, дипломатические агенты и другие лица, имеющие право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Обеспечение неприкосновенности личности дипломатических агентов свидетельствует о том, что в международном праве уже давно был признан тот факт, что определенные иммунитеты и привилегии для таких агентов представляют важность для взаимоот-

ношений суверенных и независимых государств<sup>454</sup>. Неприкосновенность включает в себя требование к государствам, в которых аккредитованы дипломатические агенты, выполнять обязанности по предоставлению специальной защиты, а именно защиты более надежной, чем та, которую эти государства обязаны предоставлять частным лицам. В соответствии с международным правом неприкосновенность распространяется также и на помещения дипломатической миссии. Эти принципы были кодифицированы в статьях 29 и 22 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях<sup>455</sup>, принятой на основе проекта статей о дипломатических сношениях и иммунитетах, который был подготовлен Комиссией. Эти статьи гласят следующее:

### Статья 29

Личность дипломатического агента неприкосновенна. [...] Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство.

### Статья 22

1. Помещения представительства неприкосновенны. [...] 2. На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства.

В комментарии к окончательному варианту проекта статьи 27 о дипломатических сношениях и иммунитетах, которая явилась основой для статьи 29 Венской конвенции, Комиссия заявила следующее:

В этой статье подтверждается принцип личной неприкосновенности дипломатического агента. С точки зрения государства пребывания эта неприкосновенность означает, подобно неприкосновенности помещений представительства, обязанность уважения и обеспечения уважения личности дипломатического агента. С этой целью государство пребывания должно принимать все разумные меры, включая, может быть, предоставление специальной охраны, когда обстоятельства того требуют. Ввиду неприкосновенности дипломатического агента к нему не должны применяться меры, которые означали бы прямое принуждение. Этот принцип не исключает в отношении дипломатического агента ни мер самообороны, ни, при исключительных обстоятельствах, мер к предупреждению совершения им преступлений или проступков<sup>455</sup>.

Положения, касающиеся защиты консульских должностных лиц и помещения консульств, со-

<sup>454</sup> См. E. M. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4th ed. (London, Longmans, Green, 1957), pp. 176 et seq.; B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (The Hague, Nijhoff, 1965), pp. 80 et seq.; E. de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, book IV, chap. VII, воспроизведено в *The Classics of International Law*, ed. by J. B. Scott (Washington D. C., Carnegie Institution, 1916), vol. II, pp. 314 et seq.

<sup>455</sup> Текст Венской конвенции о дипломатических сношениях см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

<sup>456</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тринадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/3859)*, стр. 22—23 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1958 год*, том II, стр. 97 англ. текста. документ A/3859, глава III, раздел II).

<sup>450</sup> Там же, 1191-е и 1192-е заседания.

<sup>451</sup> Там же, 1193-е заседание.

<sup>452</sup> Текст статей и комментариев к ним см. раздел В, ниже.

<sup>453</sup> См. пункт 56, выше.



держатся в Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях<sup>457</sup>. В статье 40 (защита консульских должностных лиц) предусматривается:

Государство пребывания обязано относиться к консульским должностным лицам с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство.

В пункте 3 статьи 31 (неприкосновенность консульских помещений) той же Конвенции предусматривается:

При условии соблюдения положений пункта 2 настоящей статьи, на государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты консульских помещений от всяких вторжений или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия консульского учреждения или оскорбления его достоинства.

Неприкосновенность представителей посылающего государства и членов дипломатического персонала специальной миссии, а также помещений этой миссии предусматривается положениями Конвенции 1969 года о специальных миссиях<sup>458</sup>. В 1971 году Комиссия включила в проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями ряд положений, касающихся неприкосновенности членов представительств и делегаций, принимающих участие в деятельности международных организаций, а также неприкосновенности их служебных и жилых помещений<sup>459</sup>. Целому ряду других категорий лиц, участвующих в качестве должностных чиновников, представляющих определенное государство или международную организацию в осуществлении международных контактов, также предоставляется специальная защита в соответствии с международным правом или международными соглашениями<sup>460</sup>.

67. Насильственные нападения на дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, не только серьезно подрывают саму основу механизма, предназначенного для обеспечения эффективного международного сотрудничества в целях сохранения мира, укрепления международной безопасности, обеспечения общего благосостояния наций, но также мешают осуществлению и выполнению целей и принци-

<sup>457</sup> Текст Венской конвенции о консульских сношениях см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261.

<sup>458</sup> Статьи 29 и 25 Конвенции. Текст Конвенции о специальных миссиях см. резолюцию 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>459</sup> Часть II (представительства при международных организациях), статьи 23 и 28; часть III (делегации в органах и на конференциях), статьи 54 и 59; и приложение к проекту (делегации наблюдателей в органах и на конференциях), статьи M и N. См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)*, стр. 24 и 26, 41 и 43 и 61 англ. текста [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая)*], документ A/8410/Rev.1, глава II, раздел D].

<sup>460</sup> В целом см. C. W. Jenks, *International Immunities* (London, Stevens, 1961).

пов Устава Организации Объединенных Наций. Ввиду увеличения числа преступлений подобного рода, насуточно важной становится, в частности, задача формулирования правовых норм, направленных на укрепление обстановки личной безопасности и отсутствия принуждения, в которой лица, избранные государством или международной организацией для того, чтобы представлять их в сношениях с другими странами или организациями, призваны выполнять свои функции. Именно это является целью настоящего проекта. Основываясь на существующих правовых обязательствах, предназначенных для укрепления неприкосновенности и защиты таких лиц, настоящий проект статей ставит своей целью достичь этого с помощью укрепления международного сотрудничества в вопросах предотвращения преступлений, совершаемых против этих лиц, и обеспечения наказания за совершение таких преступлений.

68. В частности, цель проекта состоит в том, чтобы лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что оно совершило серьезное преступление против лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом, было лишено возможности пользоваться правом убежища. Ввиду этого основное внимание в данном проекте сосредоточено на двух главных моментах: в проекте предусматривается основа для осуществления юрисдикции в отношении таких преступлений всеми государствами-членами; в проекте предусматривается также предоставление государствам, в которых может быть обнаружен предполагаемый преступник, возможности выбора между выдачей преступника или передачей этого дела авторитетным органам данного государства с целью возбуждения судебного преследования. Соответствующие положения содержатся в статьях 2 и 6 настоящего проекта.

69. Кроме того, в проекте предусматривается международное сотрудничество как на уровне предотвращения, так и на уровне борьбы с преступлениями; при этом проект строится в соответствии с логической последовательностью стадий в отношении этих двух уровней. Таким образом, в соответствии с установленным в проекте кругом проблем *ratione personae* посвящена статья 1, а *ratione materiae* — статья 2. Статья 3 рассматривает ситуацию, при которой преступление еще не было совершено, и предусматривает международное сотрудничество в предотвращении его совершения. Статья 4 относится к тому случаю, когда преступление уже было совершено, и считается, что предполагаемый преступник скрылся за границей. Статья 5 относится к мерам, которые следует принять, когда предполагаемый преступник уже обнаружен. В статье 6 предусматривается предоставляемое государству, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, право выдать его или начать судебное преследование, а целью статьи 7 является обеспечение возможности осуществления этого выбора в отношении

экстрадиции. Статьи 8—11 касаются различных аспектов судебного преследования, которое должно быть возбуждено против предполагаемого преступника, а статья 12 предусматривает урегулирование спорных вопросов, которые могут возникнуть между государствами-членами.

**В. Проект статей о предотвращении и наказании преступлений против дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на защиту в соответствии с международным правом**

**Статья 1**

Для целей настоящих статей:

1. «Лицо, пользующееся международной защитой», есть:

а) глава государства или глава правительства, находящийся в иностранном государстве, а также сопровождающие его члены его семьи;

б) всякое должностное лицо государства или международной организации, имеющее право в соответствии с общим международным правом или международным соглашением на специальную защиту для или по причине выполнения функций по поручению своего государства или международной организации, а также члены его семьи, которые также имеют право на специальную защиту.

2. «Предполагаемый преступник» есть лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что оно совершило одно или несколько преступлений, указанных в статье 2.

3. «Международная организация» есть межправительственная организация.

*Комментарий*

1) В соответствии с практикой, применявшейся при выработке многих конвенций, принятых под эгидой Организации Объединенных Наций, в данной статье приводятся только те термины, которым в целях настоящего проекта придается определенное значение.

2) В пункте 1 излагается значение выражения «лицо, пользующееся международной защитой», и тем самым определяется *ratione personae* круг лиц, на которых распространяется данный проект. При выборе данного конкретного выражения и точного определения того, что под ним подразумевается, Комиссия руководствовалась указаниями, содержащимися в пункте 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи<sup>461</sup>. В двух самостоятельных подпунктах пункта 1 настоящей статьи содержится описание категорий лиц, к которым применяется данное выражение. В подпункте а содержится конкретная ссылка на главу государства или на главу

<sup>461</sup> См. пункт 56, выше.

правительства. Это объясняется тем, что, в соответствии с международным правом, лица, занимающие такое положение, имеют право на особую защиту. В этом подпункте специально подчеркивается особый статус главы государства или главы правительства, совершающего поездку за пределами своей страны, причем этот статус распространяется также на членов его семьи, сопровождающих его. Глава государства или глава правительства имеет право на специальную защиту во всех случаях, когда он находится в иностранном государстве, независимо от характера его визита — официального, неофициального или частного<sup>462</sup>. Некоторые члены Комиссии считали, что термин «глава государства или глава правительства» включает в себя членов органа, выполняющего те же функции на коллегиальной основе. Однако другие члены Комиссии придерживались мнения, что, учитывая то обстоятельство, что для настоящего проекта характерны черты уголовного права, нельзя по аналогии расширять категории лиц, по отношению к которым могут быть применены положения настоящего проекта. Комиссия пришла к заключению о том, что при принятии законодательства, предусматривающего применение настоящих статей, государства должны учитывать желательность обеспечения наиболее полной защиты всем тем лицам, которые имеют статус главы государства или правительства.

3) Комиссия также рассмотрела вопрос о том, должны ли лица в ранге членов правительства или имеющие эквивалентный статус, наряду с главой государства или главой правительства, пользоваться в любое время и в любых обстоятельствах специальной защитой при пребывании в иностранном государстве. Комиссия решила, что, несмотря на известную поддержку предложения о распространении этого принципа на членов правительства, оно не может быть основано на какой-либо широко распространенной норме международного права и поэтому его не следует вносить<sup>463</sup>. Несомненно, член правитель-

<sup>462</sup> См. в целом P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Geneva, Droz, 1962), Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, No. 40, pp. 336—346.

<sup>463</sup> О статусе глав государств, глав правительств, министров иностранных дел и членов правительств см. замечания Комиссии в связи с вопросом о специальных миссиях на высоком уровне: *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцатая сессия, Дополнение № 9 (A/6009)*, стр. 51—54 (*Ежегодник Комиссии международного права, 1965 год*, том II, стр. 192 англ. текста, документ A/6009, глава III, приложение) *Ежегодник Комиссии международного права, 1967 год*, том I, стр. 157—168 и 235 англ. текста, 923—925-е заседания и 937-е заседание, пункты 68—75; там же, том II, стр. 36, 77 и 347 англ. текста, документ A/CN.4/194 и Add.1—5, пункты 272—276, глава III, статья 17-квартет (новая) и документ A/6709/Rev.1, глава II, раздел D, статья 21 [*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Дополнение № 9 (A/6709/Rev.1)*, стр. 21, статья 21].

В статье 21 Конвенции о специальных миссиях и в статье 50 проекта статей Комиссии о представительстве государств в их отношениях с международными организациями [*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)* стр. 8 англ. текста; *Ежегодник Комиссии международного права*,

ства имеет право на специальную защиту в тех случаях, когда он находится в иностранном государстве в качестве официального лица.

4) Другие лица, которые в соответствии с настоящей статьей должны рассматриваться как лица, «пользующиеся международной защитой», определены с помощью ряда требований, содержащихся в *подпункте b*. В данном подпункте содержится требование о том, чтобы эти лица являлись должностными лицами либо государства, либо международной организации и чтобы они в соответствии с общим международным правом или международным соглашением имели право на специальную защиту для или по причине выполнения функций по поручению своего государства или международной организации. Положение данного подпункта распространяется также на членов семьи таких должностных лиц, которые также имеют право на специальную защиту.

5) Комиссия решила придерживаться общей формулировки, отказавшись от перечисления классов, содержащихся в соответствующих конвенциях, так как это является наилучшим способом осуществления рекомендаций, высказанных Генеральной Ассамблеей в отношении возможно более широкого охвата. При формулировании подпункта *b* Комиссия руководствовалась как статьей 2 Конвенции ОАГ, содержащей ссылку на «тех лиц, которым государство обязано предоставить специальную защиту в соответствии с международным правом», так и статьей 1 Римского проекта, в которой имеется ссылка на:

*a*) членов постоянных или специальных дипломатических миссий и членов консульских учреждений;

*b*) государственных служащих, находящихся за границей с официальной миссией;

*c*) сотрудников международных организаций, выполняющих возложенные на них официальные функции;

*d*) лиц, чье присутствие и деятельность за границей объясняются тем, что они выполняют работу, характер которой определен в международном соглашении о техническом сотрудничестве и помощи;

*e*) членов семей указанных выше лиц.

6) В соответствии с подпунктом *b* отнесение официального представителя государства или международной организации к категории лиц, «пользующихся международной защитой», зависит от того, имеет ли это лицо право в соответствии с международным правом или международным соглашением (в то время и в том месте, где против него или помещения, занимаемого им, совершается преступление) на специальную защиту для или по причине выполнения официальных функций, возложенных на него. Таким образом, дипломатический агент, находя-

щийся в отпуске в государстве, не являющемся государством пребывания или принимающим государством, как правило, не будет иметь права на специальную защиту. Некоторые члены Комиссии отмечали, что если цель конвенции заключается в сокращении случаев нападения на лиц, пользующихся международной защитой, как таковых, то действие конвенции должно распространяться на них независимо от того, находятся ли они в иностранном государстве с официальной целью или на отдыхе. Похищение может быть совершено как в первом, так и во втором случае в целях оказания давления на принимающее правительство или посылающее государство. В целом, Комиссия считала, что такое расширение существующих правил, касающихся требований о неприкосновенности и специальной защите, не будет оправданным. Основной целью этого проекта статей является защита системы связей между государствами, а распространение специальной защиты, например, на дипломатических агентов, находящихся на отдыхе в третьем государстве, власти которого могут не знать об их присутствии, не может быть оправданным с точки зрения действующих в настоящее время международных конвенций или применяемых норм международного права<sup>464</sup>.

7) Выражение «специальная защита» в том значении, в котором оно употребляется в подпункте *b*, применяется ко всем должностным лицам, имеющим право на неприкосновенность, а также ко всем другим лицам, имеющим право на защиту, несколько более ограниченную по своему характеру. Что касается официальных представителей государств, то употребление выражения «общее международное право или международное соглашение» не оставляет сомнения в том, что лицо, имеющее право на международную защиту, будет представлять собой такое лицо, которое находится на службе государства, не являющегося государством, несущим обязанность предоставления специальной защиты. Один из членов обратил внимание на обязанность, возлагаемую на всех лиц, имеющих право на специальную защиту, не вмешиваться во внутренние дела принимающего государства или государства пребывания и, в частности, не вмешиваться прямо или косвенно в повстанческие движения. По общему мнению Комиссии, эта обязанность уже была соответствующим образом предусмотрена в таких положениях, как в

<sup>464</sup> В статье 40 Венской конвенции о дипломатических сношениях, в статье 54 Венской конвенции о консульских сношениях, в статье 42 Конвенции о специальных миссиях и в статье 78 проекта статей Комиссии о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, касающихся проезда через территорию третьего государства, предусматривается, что это третье государство предоставляет соответствующему лицу, *следующему для занятия своего поста или возвращающемуся на этот пост в принимающем государстве или в стране пребывания или же возвращающемуся в свою страну*, неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для обеспечения его проезда через территорию этого государства.

1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, раздел D) содержатся ссылки на возможности, привилегии и иммунитеты, «признаваемые международным правом» за главами государств, главами правительств, министрами иностранных дел и другими лицами высокого ранга.

статье 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях<sup>465</sup>.

8) Выражение «общее международное право» употребляется для того, чтобы дополнить ссылку на «международное соглашение». Например, в случае отсутствия выражения «международное соглашение» дипломатические агенты на службе в государстве, не являющиеся стороной Венской конвенции о дипломатических сношениях или подобного ей договора, не подпадали бы под действие подпункта *b*. Вместе с тем это выражение используется для того, чтобы были приняты во внимание такие вновь возникшие проблемы международного права, как необходимость защиты представителей посылающего государства, являющихся членами специальных миссий, а также членов дипломатического персонала специальных миссий в соответствии с определениями, содержащимися в Конвенции о специальных миссиях; глав миссий, членов дипломатического персонала и членов административного и технического персонала миссий в соответствии с определениями, содержащимися в проекте статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, который был принят Комиссией в 1971 году; а также глав делегаций, других делегатов, членов дипломатического персонала и членов административного и технического персонала делегации в соответствии с тем же проектом статей. Один из членов Комиссии предложил, чтобы была также сделана ссылка на защиту, предоставляемую иностранным должностным лицам в соответствии с внутренним законодательством государства пребывания или принимающего государства, поскольку это законодательство может распространяться на некоторые категории в дополнение к категориям, имеющим право на специальную защиту в соответствии с общим международным правом или международным соглашением. Однако это добавление было сочтено излишним.

9) К должностным лицам, которые в обстоятельствах, предусмотренных в подпункте *b*, могут рассматриваться как «лица, пользующиеся международной защитой» в силу того, что они имеют право на специальную защиту в соответствии с международными соглашениями, можно отнести, например, следующие категории лиц: дипломатических агентов и членов административного и технического персонала миссии в соответствии с определениями, содержащимися в Венской конвенции о дипломатических сношениях; консульских должностных лиц в соответствии с определениями, содержащимися в Венской конвенции о консульских сношениях; должностных лиц Организации Объединенных Наций в соответствии с положениями статей V и VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Об-

<sup>465</sup> А также в статье 55 Конвенции о консульских сношениях, статье 47 Конвенции о специальных миссиях и статье 75 проекта статей Комиссии о представительстве государств в их отношениях с международными организациями.

единенных Наций<sup>466</sup>; экспертов, выполняющих определенную миссию по поручению Организации Объединенных Наций, в соответствии с положениями статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и должностных лиц специализированных учреждений в соответствии с положениями статей VI и VIII Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений<sup>467</sup>. При принятии законодательства, предусматривающего осуществление настоящего проекта статей, государствам следует, определяя круг лиц, которых касаются данные статьи, *ratione personae* принимать во внимание необходимость предоставления защиты против террористических актов более широкому кругу официальных представителей иностранных государств.

10) Право на специальную защиту, о котором упоминается в подпункте *b*, должно осуществляться для или по причине выполнения официальных функций. Предлог «для» конкретно относится к специальной защите, предоставляемой государством пребывания или принимающим государством; слова «по причине» относятся к специальной защите, предоставляемой государством, через которое осуществляется транзит, как предусматривается, например, в статье 40 Венской конвенции о дипломатических сношениях.

11) Что касается членов семьи, также предусматриваемых в подпункте *b*, то слово «также» было употреблено для того, чтобы подчеркнуть что их право на специальную защиту основывается не на положениях настоящего проекта, а, подобно случаям, относящимся к должностным лицам, должно существовать в силу общего международного права или международного соглашения и применяться в то время и в том месте, где совершается преступление. Поэтому жена дипломатического агента будет иметь право на специальную защиту в силу и с учетом положений статьи 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях, если ее муж получил назначение в государство, являющееся участником этой Конвенции.

12) Пункт 2 касается значения выражения «предполагаемый преступник». Комиссия сочла целесообразным употребить это выражение, с тем чтобы было ясно, что механизм, предусмотренный в этих статьях, может быть приведен в движение против отдельного лица только в случае наличия оснований, позволяющих считать, что данное лицо совершило одно из преступлений, в отношении которых может быть применен данный проект статей.

13) В пункте 3 воспроизводится значение выражения «международная организация» в том виде, в каком оно содержится в пункте 1 *i* статьи 2

<sup>466</sup> Текст Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций см. United Nations, *Treaty Series*, vol. 1, p. 15.

<sup>467</sup> Текст Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений см. *ibid.*, vol. 33, p. 261.

Венской конвенции о праве международных договоров<sup>468</sup> и в пункте 1 (1) статьи 1 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. Комиссия рассмотрела вопрос о том, должна ли защита предоставляться должностным лицам только тех международных организаций, которые имеют всемирный характер. Комиссия пришла к заключению, что особые соображения, в силу которых проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями был ограничен в своем применении, не относятся к случаю, касающемуся защиты. Существенная и важная работа, проделанная большим числом различных организаций такого рода, побудила Комиссию расширить применение положений, содержащихся в подпункте *b* пункта 1 данной статьи, и распространить их действие на должностных лиц не только международных организаций всемирного характера, но также и на региональные и другие межправительственные организации.

14) Было предложено, чтобы ввиду специального характера были также включены такие крупные гуманитарные организации, как Международный комитет Красного Креста. Комиссия решила, что было бы нежелательно распространять концепцию специальной защиты на должностных лиц организаций, не являющихся межправительственными.

## Статья 2

**1. Преднамеренное совершение, независимо от мотива:**

*a)* насильственного нападения против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой;

*b)* насильственного нападения на официальное помещение или жилое помещение лица, пользующегося международной защитой, способного нанести ущерб личности или свободе последнего;

*c)* угрозы любого такого нападения;

*d)* попытки любого такого нападения; и

*e)* действий в качестве соучастника любого такого нападения должно рассматриваться каждым государством-участником в соответствии с его внутренним законодательством как преступление, независимо от того, было ли такое преступление совершено в пределах или вне пределов его территории.

**2. Каждое государство-участник предусматривает меры сурового наказания таких преступлений с учетом отягчающих обстоятельств правонарушения.**

**3. Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут быть необходимы для**

<sup>468</sup> Текст Конвенции о праве международных договоров см. *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. 289.

**распространения его юрисдикции на эти преступления.**

## Комментарий

1) Положения статьи 2 касаются двух различных, но связанных между собой вопросов:

*a)* определения *ratione materiae* сферы действия проекта путем установления преступлений, к которым он применяется, и *b)* определения компетенции государств-участников в отношении уголовного преследования и наказания за эти преступления.

2) Первый из этих аспектов рассматривается в *пункте 1*, в котором характеризуются преступления, определяемые, во-первых, как насильственное нападение против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой, или насильственное нападение на официальное помещение или жилое помещение такого лица, способное подвергнуть опасности личность или свободу последнего (подпункты *a* и *b*). Затем следует ряд дополнительных преступлений: угроза или попытка совершения подобного нападения или участие в нем в качестве соучастника (подпункты *c*, *d* и *e*).

3) Статьи 1 Монреальской и Гаагской конвенций, рабочего документа Уругвая и Римского проекта и статья 2 Конвенции ОАГ также содержат положения, описывающие преступления, которые охватываются этими документами. В двух последних текстах особо отмечаются такие конкретные преступления, как «похищение, убийство и другие покушения против жизни или физической (личной) безопасности тех лиц, которым государство обязано обеспечить специальную защиту»<sup>469</sup>. Некоторые члены Комиссии предпочитали, чтобы в проекте статей был использован этот метод перечисления отдельных преступлений. Основным доводом в пользу этого метода было то, что в статьях, относящихся к области уголовного правосудия, необходимо быть как можно более конкретным, потому что толкование определенных преступлений будет осуществляться на ограничительной основе.

4) Комиссия считала, однако, что было бы предпочтительно использовать общее выражение «насильственное нападение», с тем чтобы обеспечить широкий охват тяжких преступлений и в то же время избежать трудностей, возникающих в связи с перечислением конкретных преступлений в конвенции, которая должна быть принята большим числом государств. Ввиду различий в определениях убийства, похищения или тяжких телесных повреждений, которые можно найти более чем в ста различных системах уголовного

<sup>469</sup> Например, статья 2 Конвенции ОАГ гласит:

«В целях настоящей Конвенции похищение, убийство и другие покушения против жизни или личной безопасности тех лиц, которым государство обязано обеспечить специальную защиту в соответствии с международным правом, а также вымогательство в связи с этими преступлениями рассматриваются как общие преступления международного характера независимо от мотива».

права, если применять метод перечисления отдельных преступлений, будет, по-видимому, необходимо прибегнуть к трудной процедуре изложения для повторного включения во внутригосударственное право точных определений этих преступлений. Комиссии представляется, что по этим конкретным определениям, по-видимому, нельзя достигнуть соглашения. Поэтому было решено предоставить каждому государству-участнику возможность использовать различные определения, существующие в его внутригосударственном праве, для конкретных преступлений, охватываемых понятием насильственного нападения против личности или свободы лица или на официальное или жилое помещение, или внести, при необходимости, поправки в свое внутреннее законодательство в целях осуществления этих статей.

5) Как отмечалось ранее, подпункт 1 *a* статьи 2 касается насильственного нападения против личности или свободы лица, пользующегося международной защитой; примерами подобного рода преступлений являются убийство, нанесение ран или похищение такого лица. Подпункт 1 *b* касается насильственного нападения на официальное помещение или жилое помещение лица, пользующегося международной защитой, способного подвергнуть опасности личность или свободу последнего. В этом подпункте заключен принцип, которого нет в Конвенции ОАГ, рабочем документе Уругвая и Римском проекте. Такие насильственные нападения, которые принимают форму бомбардировки посольства, насильственного проникновения в помещение дипломатической миссии или применения огнестрельного оружия против резиденции посла, стали в последнее время настолько частыми, что их пришлось включить в настоящий проект. И в данном случае общее выражение «насильственное нападение» позволяет государствам определять охватываемые этим термином преступления в соответствии с их внутренней практикой. Однако следует отметить, что подпункт *b* не касается незначительных по своей тяжести проникновений в охраняемые помещения. Кроме того, Комиссия не сочла необходимым включить в статью 1 положения об употреблении терминов, относящиеся к выражениям «официальные помещения» и «жилые помещения», поскольку она считает, что они имеют точное и общепризнанное значение.

6) Подпункты 1 *c* и *d* касаются соответственно угрозы и попытки совершения насильственных нападений, о которых говорится в подпунктах *a* и *b*. Подпункт *e* относится к действиям в качестве соучастника любого такого нападения. Понятие угрозы включено в статью 1 Гагской конвенции. Понятия попытки и соучастия также включены в Гагскую и Монреальскую конвенции и в рабочий документ Уругвая. Угроза, попытка и соучастие являются понятиями, которые точно определены в большинстве систем уголовного права и поэтому не требуют какого-либо подробного объяснения в контексте настоящего проекта. Между тем следует отме-

тить, что было высказано некоторое беспокойство как в отношении сферы действия положения об угрозе, так и в отношении необходимости включения в проект этого вида правонарушения.

7) В отличие от рабочего документа Уругвая, пункт 1 не включает положения о заговоре с целью совершения какого-либо из насильственных нападений, о которых говорится в подпунктах *a* и *b*, ввиду больших расхождений в определении этого понятия по различным системам уголовного права. В некоторых системах права заговор даже не признается как самостоятельное преступление.

8) Как указано в первой фразе пункта 1, действия, перечисленные в подпунктах *a* — *e*, являются преступлениями, когда они совершены преднамеренно, независимо от мотива. Слово «преднамеренный» — сходное выражение содержится в статье 1 Монреальской конвенции — используется для того, чтобы уточнить, что преступник должен знать о том, что жертва пользуется международной защитой, а также для того, чтобы устранить какие-либо сомнения в отношении исключения из сферы применения данной статьи определенных уголовных действий, которые в противном случае можно было бы отнести к сфере действия подпунктов *a* или *b*, таких как тяжкое увечье, нанесенное лицу, пользующемуся международной защитой, в автомобильной катастрофе в результате небрежности другой стороны.

9) Хотя уголовный умысел рассматривается в качестве важного элемента преступлений, охватываемых статьей 2, выражение «независимо от мотива» подтверждает общепринятый правовой принцип, согласно которому определяющим фактором является именно умысел совершить действие, а не причины, приведшие к его совершению. Подобное выражение содержится в статье 2 Конвенции ОАГ и в статье 1 проекта Уругвая. Таким образом, требования Конвенции должны применяться государством-участником даже в том случае, когда, например, похититель посла исходил из побуждений, которые представлялись ему или рассматривались государством-участником как самые обоснованные мотивы.

10) Второй важный аспект статьи 2 состоит в том, что пункт 1 включает в себя принцип универсальности в качестве основы для установления юрисдикции в отношении перечисленных в нем преступлений. Определяя основу для юрисдикции, сравнимую с основой для юрисдикции в отношении разбоя, положение пункта 1 для целей юрисдикции относит настоящий проект к категории, в которую входят конвенции, предусматривающие сотрудничество в целях предотвращения преступлений и наказания за преступления, затрагивающие интересы международного сообщества в целом, такие, например, как торговля рабами и торговля наркотиками<sup>470</sup>. По-

<sup>470</sup> Например, в пункте 1 статьи 36 Единой конвенции 1961 года о наркотических средствах предусмотрено, что:



этому каждое государство-участник обязано рассматривать данные действия как преступления в своем внутригосударственном праве, независимо от места их совершения. Следует отметить, что, в отличие от Гаагской и Монреальской конвенций и Римского проекта, в которых используется термин «правонарушение», в настоящей статье используется термин «преступление». В контексте Гаагской и Монреальской конвенций использование слова «правонарушение» оправдывалось новым характером преступных действий, к которым это выражение должно было применяться. Действия, охваченные в настоящем проекте, считаются, как правило, преступлениями по внутригосударственному праву, и именно поэтому они названы таким образом в статье 2.

11) Положения пункта 1 направлены на то, чтобы обеспечить осуществление юрисдикции в широком смысле, то есть в отношении материального и процессуального уголовного права. Для того чтобы устранить какие-либо возможные сомнения в этой связи, Комиссия решила включить в пункт 3 конкретное требование, подобное тому, которое содержится в Гаагской и Монреальской конвенциях и в Римском проекте, касающемся установления юрисдикции.

12) В пункте 2 статьи 2 предусматривается, что за преступления, указанные в пункте 1 устанавливается «суровое наказание... с учетом отягчающих обстоятельств». Некоторые члены Комиссии предлагали опустить ссылку на отягчающие обстоятельства преступления как необоснованную и нежелательную. По их мнению, характер преступления является основным фактором, определяющим выбор наказания, и требование о том, чтобы то же самое действие влекло за собой более строгое наказание в случае нападения на лиц, имеющих право на международную защиту, чем при нападении на рядовых граждан, было бы несправедливым. Многие члены Комиссии считали, что ссылка на отягчающие обстоятельства преступления необходима. Было указано, что официальное положение жертвы с готовностью признается как обстоятельство, усугубляющее серьезность преступления. В качестве распространенного примера приводилось убийство полицейского при исполнении служебных обязанностей. Кроме того, в статье 2 Гаагской и статье 3 Монреальской конвенций аналогичным

образом предусматриваются суровые наказания за преступления, подпадающие под действие этих двух документов. Последние слова пункта 2 настоящей статьи должны подчеркивать идею о том, что насильственные нападения против лиц, которые действуют в интересах международного сообщества, представляют собой серьезную угрозу для каналов связи, от которых зависит способность государств поддерживать международный мир и порядок. Поэтому подобные нападения следует предотвращать путем установления наказаний, которые учитывали бы важность мировых интересов, ущемляемых в результате этих нападений.

### Статья 3

Государства-участники сотрудничают в деле предотвращения преступлений, указанных в статье 2, путем:

a) принятия мер по предотвращению подготовки в пределах их соответствующих территорий совершения этих преступлений на их территории или на территории других государств;

b) обмена информацией и координации принятия административных мер, для того чтобы предотвратить совершение таких преступлений.

### Комментарий

1) Положения статьи 3 имеют целью обеспечить принятие более эффективных мер для предотвращения преступлений, указанных в статье 2, в частности посредством международного сотрудничества. Эта цель должна быть достигнута путем установления для государств-участников двойного обязательства; по принятию мер для предотвращения подготовки этих преступлений на их территориях, независимо от места предполагаемого их совершения, и по обмену информацией и сотрудничеству в принятии таких административных мер, которые могли бы привести к предотвращению совершения подобных преступлений.

2) Статья 3 по существу воспроизводит положения подпунктов a и b статьи 8 Конвенции ОАГ и подпунктов a и b статьи 9 рабочего документа Уругвая. В подпункте a настоящей статьи воплощен прочно установившийся принцип международного права, предусматривающий, что каждое государство должно обеспечить, чтобы его территория не использовалась для подготовки преступлений, которые должны совершиться в других государствах<sup>471</sup>. Кроме того, в статье содержится четкая ссылка на обязанность каждого государства-участника принимать превентивные

<sup>471</sup> «Международное право требует, чтобы правительство каждой страны принимало „надлежащие меры“ для предотвращения в пределах своих владений правонарушений в отношении другой страны, с которой она находится в мире, или в отношении граждан этой страны» [United States v. Arjona, in United States of America, Supreme Court, United States Reports, vol. 120, October term, 1886 (New York, The Banks Law Publishing Co., 1911), p. 484].

«с соблюдением своих конституционных ограничений каждая Страна принимает такие меры, которые обеспечат, что культивирование и производство, изготовление, извлечение, приготовление, хранение, предложение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка на каких бы то ни было условиях, маклерство, отправка, перевоз, отправка транзитом, перевоз, ввоз и вывоз наркотических средств в нарушение постановлений настоящей Конвенции и всякое другое действие, которое, по мнению Сторон, может являться нарушением постановлений настоящей Конвенции, будут признаваться наказуемыми деяниями в тех случаях, когда они совершены умышленно, а также что серьезные преступления будут подлежать соответствующему наказанию, в частности, тюремным заключением или иным способом лишения свободы» (United Nations, *Treaty Series*, vol. 520, p. 252).

меры, когда подготавливаемые преступления должны совершиться на его территории, что находится в полном соответствии с принципами международного права и более конкретными требованиями, предусматривающими обеспечение неприкосновенности и защиты, как это установлено, например, в Венских конвенциях о дипломатических и консульских сношениях.

3) Подобно другим положениям настоящего проекта, статья ограничивается установлением общего принципа и не содержит указаний относительно способа осуществления налагаемых обязательств. Характер и пределы мер, предусмотренных в подпункте *a*, а также информации и административных мер, предусмотренных в подпункте *b*, должны определяться государствами на основе их конкретного опыта и требований. Безусловно, они могут включать как политические, так и судебные меры, принятия которых могут потребовать обстоятельства. В этой связи Комиссия рассмотрела вопрос об обязанности государства пребывания и принимающего государства обеспечить принятие надлежащих мер для охраны пользующихся международной защитой лиц и помещений. Очевидно, что понятие надлежащих мер меняется в зависимости от места. Вид защиты, требуемой в городе с высоким уровнем серьезных преступлений или в случае наличия террористических групп, будет значительно более широким по своим масштабам, чем в городе, где такие элементы отсутствуют. В первом случае государству пребывания или принимающему государству, возможно, придется использовать значительные ресурсы для мероприятий превентивного характера, однако в сферу его обязанностей, несомненно, входит принятие всех необходимых защитных мер.

#### **Статья 4**

Государство-участник, в пределах территории которого было совершено одно или несколько преступлений, указанных в статье 2, если оно имеет основания считать, что предполагаемый преступник покинул его территорию, сообщает всем другим государствам-участникам все относящиеся к совершенному преступлению факты, а также все имеющиеся в его распоряжении сведения относительно установления личности предполагаемого преступника.

#### *Комментарий*

1) Настоящая статья является первой в серии положений, устанавливающих предусмотренную в проекте систему уведомлений, как необходимое средство эффективного осуществления устанавливаемых в нем обязательств. Никакого подобного обязательства не содержится в Гаагской, Монреальской конвенциях или Конвенции ОАГ. Комиссия считает, что в условиях, предусмотренных в настоящей статье, государство-участник, в пределах территории которого было совершено преступление, должно быть обязано сообщить

всем другим государствам-участникам все факты и всю имеющуюся информацию, относящиеся к преступлению и к установлению личности предполагаемого преступника. Этому государству предоставляется полная свобода действий в отношении способа передачи соответствующей информации, поскольку в каждом конкретном случае эти способы могут отличаться друг от друга.

2) Статья не предусматривает принятия каких-либо конкретных мер «другими государствами-участниками» по получении этой информации. Предполагается, что в отношении разыскиваемых преступников будут приняты обычные процессуальные меры. Поскольку эти меры отличаются друг от друга не только в различных государствах, но также в зависимости от обстоятельств конкретного случая, представляется нежелательным выводить общее правило в отношении любых конкретных обязательств принимать меры по получении информации.

#### **Статья 5**

1. Государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, принимает в соответствии со своим внутренним законодательством надлежащие меры, обеспечивающие его присутствие для целей уголовного преследования или выдачи. Об этих мерах немедленно сообщается государству, на территории которого было совершено преступление, государству или государствам, гражданином которого (которых) является предполагаемый преступник, государству или государствам, гражданином которого (которых) является заинтересованное лицо, пользующееся международной защитой, и всем заинтересованным государствам.

2. Любому лицу, в отношении которого были приняты меры, указанные в пункте 1 настоящей статьи, предоставляется возможность немедленно связываться с ближайшим подходящим представителем государства, гражданином которого оно является, и возможность посещения представителем этого государства.

#### *Комментарий*

1) Положения статьи 5 касаются немедленных действий, которые должны быть приняты в случае обнаружения предполагаемого преступника на территории государства-участника после совершения какого-либо из преступлений, указанных в статье 2. Эти положения следует рассматривать с учетом требования, изложенного в пункте 2 статьи 1, относительно наличия основания считать, что предполагаемый преступник совершил одно или более преступлений, указанных в статье 2. Настоящая статья, гарантируя права предполагаемого преступника, налагает на государство-участника, на территории которого он обнаружен, обязанность принимать надлежащие меры с целью предотвратить его бегство, в ожидании решения этого государства относительно его выдачи или передачи дела своим компетент-

ным органам для целей уголовного преследования, как это предусмотрено в статье 6.

2) Статья 5 по существу воспроизводит положения статей 6 Гагской и Монреальской конвенций. Как и в статьях этих конвенций, во второй фразе пункта 1 статьи 5 содержится конкретная ссылка на непосредственно заинтересованные государства, независимо от того, являются ли они участниками данного документа, с тем чтобы обеспечить их немедленное уведомление о принятых мерах. Цель этого требования является двойной. Во-первых, желательно сообщить государствам, занимающимся розыском предполагаемого правонарушителя, о том, что он найден. Во-вторых, это позволит любому государству, особо заинтересованному в данном конкретном совершенном преступлении, определить, желает ли оно потребовать выдачи преступника и приступить к подготовке необходимых документов и сбору требуемых доказательств.

3) Пункт 2 настоящей статьи имеет целью гарантировать права предполагаемого преступника, укрепляя тем самым в данном конкретном случае общее обязательство, установленное в статье 8. Это положение сходно с положениями, содержащимися во многих консульских соглашениях<sup>472</sup>.

### Статья 6

**Государство-участник, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, в том случае, если оно не выдает его, передает дело без каких-либо исключений и без необоснованной задержки своим компетентным органам для целей уголовного преследования с соблюдением процедур, установленных законами этого государства.**

#### Комментарий

1) В статье 6 воплощен принцип *aut dedere aut judicare*, который лежит в основе всего проекта. Этот же принцип лежит в основе статьи 5 Конвенции ОАГ, статей 7 Гагской и Монреальской конвенций, статьи 4 Римского проекта и статьи 5 рабочего документа Уругвая. Статья предоставляет государству-участнику, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, возможность выбора между выдачей его и передачей дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Другими словами, от государства-участника, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, требуется выполнить одну из двух альтернативных процедур, предусмотренных в настоящей статье, причем ему предоставляется возможность выбора. Возможно, естественно, что просьба о выдаче преступника не поступит, и в этом случае государство, на территории которого на-

<sup>472</sup> Что касается консульского права, то общие нормы связи и контактов консульских должностных лиц с гражданами посылающего государства кодифицированы в статье 36 Венской конвенции о консульских сношениях.

ходится предполагаемый преступник, не сможет воспользоваться одним из вариантов, и ему останется лишь прибегнуть к передаче дела своим органам для целей уголовного преследования. С другой стороны, даже в случае получения требования о выдаче преступника, оно может передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования по причинам, которые оно сочтет целесообразными. Некоторые члены Комиссии стремились обеспечить, чтобы это не явилось нарушением принципа *non-refoulement*. Это достаточно ясно следует из формулировки настоящей статьи. Таким образом, если государство, где обнаружен предполагаемый преступник, считает, что ему не будет обеспечено справедливое судебное разбирательство или он станет объектом оскорбительного обращения в государстве, потребовавшем его выдачи, в требовании о выдаче может и должно быть отказано.

2) Государство-участник, на территории которого находится предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано передать дело своим компетентным органам в целях уголовного преследования. Некоторые члены Комиссии считали, что необходимо четко указать, что эта статья не является прокрустовым ложем для властей, ответственных за принятие решений в отношении судебного преследования в случае уголовных преступлений. Как явствует из формулировки этой статьи, она не содержит обязательства наказывать преступника или судить его. Обязательство государства, на территории которого находится предполагаемый преступник, будет выполнено, как только оно передаст дело своим компетентным органам, которые в большинстве государств носят судебный характер, для целей уголовного преследования. Эти органы должны решить вопрос о необходимости уголовного преследования, руководствуясь обычным условием права договоров, согласно которому решение принимается беспристрастно с учетом всех соответствующих обстоятельств. Устанавливаемое в настоящей статье обязательство государства-участника в данном случае будет выполнено, даже если эти органы решат не начинать уголовного судебного преследования. Для того чтобы дополнительно подчеркнуть точный характер обязательства, налагаемого этой статьей, Комиссия сочла целесообразным добавить в конце фразы слова «с соблюдением процедур, установленных законами этого государства».

3) Статья 6 по существу воспроизводит идентичный текст статей 7 Гагской и Монреальской конвенций и статьи 4 Римского проекта. В статье 6 не сохраняются слова «независимо от того, совершено (совершены) ли преступление (преступления) на его территории», которые представляются излишними ввиду положения об экстерриториальной юрисдикции, содержащегося в пункте 1 статьи 2 настоящего проекта. С другой стороны, слова «без необоснованной задержки» были добавлены для того, чтобы фактическое осуществление обязательства не наруша-

лось в результате неоправданной отсрочки; в то же время эти слова направлены на то, чтобы срок пребывания предполагаемого преступника в предварительном заключении не превышал срока, который считается разумным и справедливым; тем самым эти слова в данном конкретном случае укрепляют общее обязательство, содержащееся в статье 8.

4) Статья не включает вторую фразу, которая содержится в соответствующих текстах Монреальской и Гаагской конвенций и Римского проекта и которая гласит: «Эти органы принимают решение в том же порядке, что и в случае обычного преступления тяжкого характера, в соответствии с законами этого государства». При обсуждении этой статьи было предложено полностью сохранить второе предложение. Было указано, что государства, присутствовавшие на Гаагской и Монреальской конференциях, после тщательного изучения приняли эту формулировку, с тем чтобы обеспечить необходимую степень свободы действий для официальных лиц, ответственных за принятие решения в отношении преследования или отказа от него. Невключение этого предложения может сделать проект статей неприемлемым для тех государств, которые предлагали эту формулировку на Гаагской и Монреальской конференциях. Поскольку налагаемое на государство-участника обязательство состоит в передаче дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования, Комиссия считала, что установление конкретных требований в отношении способа выполнения этими органами своих функций в соответствии с внутригосударственным правом выходит за рамки настоящего проекта. Кроме того, подобное положение было бы излишним ввиду положений статьи 2 настоящего проекта, в частности пункта 2 этой статьи. И наконец, поскольку вышеупомянутая фраза может быть истолкована как имеющая целью гарантировать права предполагаемого преступника, то она представляется излишней ввиду положений статьи 8. В целом, Комиссия считала, что цель, преследуемая этой формулировкой в Монреальской и Гаагской конвенциях и Римском проекте, будет наиболее полно достигнута добавлением слов «с соблюдением процедур, установленных законами этого государства», в конце настоящего проекта статьи.

### **Статья 7**

1. Если преступления, указанные в статье 2, не включены в число преступлений, влекущих выдачу в любом договоре о выдаче между государствами-участниками, они считаются включенными в качестве таковых в любой соответствующий договор между ними. Государства-участники обязуются включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, заключаемый между ними.

2. Если государство-участник, которое обуславливает выдачу наличием договора, получает

просьбу о выдаче от другого государства-участника, с которым оно не имеет договора о выдаче, оно может, если оно решает выдать преступника, рассматривать настоящие статьи в качестве правового основания для выдачи в связи с данными преступлениями. Выдача производится в соответствии с процессуальными положениями законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.

3. Государства-участники, не обуславливающие выдачу наличием договора, рассматривают в отношениях между собой такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу с соблюдением процессуальных положений законодательства государства, к которому обращена просьба о выдаче.

4. Просьба о выдаче, направленная государством, в пределах которого совершены преступления, имеет преимущество над другими подобными просьбами, если государство-участник, на территории которого обнаружен предполагаемый преступник, получило ее в течение шести месяцев после направления сообщения в соответствии с пунктом 1 статьи 5.

### *Комментарий*

1) Положения статьи 7 являются естественным следствием положений статьи 6. При обсуждении связи данной статьи со статьей 6 было выражено стремление не допустить никакого сомнения в том, что положения статьи 7 призваны содействовать осуществлению выбора, предусмотренного в статье 6, а не контролировать альтернативу выдачи преступника. Комиссия считает, что в настоящей формулировке статей 6 и 7 любое такое сомнение устранено.

2) Для того чтобы выбор, предоставляемый статьей 6, был эффективным, оба предусматриваемые в ней варианта должны быть осуществимы, когда предполагаемый преступник обнаруживается на территории государства-участника. В связи с этим желательно предусмотреть в настоящем проекте правовую основу для выдачи предполагаемых преступников в различных ситуациях, с тем чтобы государству, в котором находится предполагаемый преступник, был предоставлен реальный, а не иллюзорный выбор. Именно об этом подробно идет речь в статье 7. Пункт 1 будет применяться тогда, когда заинтересованные государства уже связаны действующими между ними договором о выдаче, не предусматривающим правонарушения, в отношении которого поступает просьба о выдаче. В пункте 2 рассматривается ситуация государств-участников, обуславливающих выдачу наличием договора о выдаче и не связанных таким договором в момент, когда поступает просьба о выдаче. В пункте 3 рассматривается ситуация между государствами, которые не обуславливают выдачу наличием договора. Детализированные аналогичным образом положения в отношении правовой основы выдачи можно найти в конвенции ОАГ,

в Гагской и Монреальской конвенциях, в Римском проекте и рабочем документе Уругвая.

3) В статье 7 по существу воспроизводится текст статей 8 Гагской и Монреальской конвенций и статьи 5 Римского проекта. Первая фраза пункта 1 статьи 8 Монреальской конвенции гласит: «Правонарушения считаются включенными в качестве преступлений, влекущих выдачу, в любой договор о выдаче, существующий между договаривающимися государствами». Первая фраза пункта 1 настоящей статьи сформулирована по-иному, для того чтобы подчеркнуть различие между настоящим проектом и Гагской и Монреальской конвенциями. В этих двух конвенциях формулировка статьи 8 была необходимой потому, что в них речь шла о новых преступлениях, не встречающихся в большинстве договоров о выдаче. Однако преступления, указанные в статье 2 настоящего проекта, в большинстве случаев являются тяжкими преступлениями, наказуемыми в соответствии с внутренним правом практически всех государств, и в качестве таковых обычно перечисляются в существующих договорах о выдаче под такими категориями, как убийство, похищение, нападение с использованием бомб, взлом и проникновение и аналогичные преступления. Кроме того, в первой фразе пункта 1 слово «перечисленными» было заменено словом «включенными», для того чтобы подчеркнуть, что речь идет о специфических положениях договора о выдаче, которые касаются «преступлений, влекущих выдачу». Эти положения могут быть облечены в форму фактического перечня преступлений, влекущих выдачу, или в форму перечня, основанного на критерии наказания, то есть преступления, в отношении которых предусматривается выдача, определяются путем ссылки на тяжесть предписанных наказаний<sup>473</sup>. Хотя положения пункта 2 статьи 2 являются сами по себе достаточными для достижения в отношении договоров о выдаче, в которых используется критерий наказания, целей пункта 1 статьи 7, Комиссия сочла необходимым подчеркнуть, чтобы не оставлять сомнений по этому вопросу, что этот пункт касается всех договоров о выдаче, не-

<sup>473</sup> Типичные правонарушения, перечисленные в договорах о выдаче преступников, включают убийство, нападение с целью убийства, нанесение увечий, разбой, поджог, изнасилование, грабеж, хищение имущества, подлог, фальшивомонетничество, присвоение имущества и похищение людей [см., например, статью III Договора между Соединенными Штатами Америки и Мексиканской Республикой от 11 декабря 1861 года о выдаче преступников в G. P. Sanger, ed., *The Statutes at Large, Treaties and Proclamations, of the United States of America*, vol. XII (Boston, Little, Brown, 1865), pp. 1200—1201]. Пример договорного положения, определяющего правонарушения путем ссылки на серьезность предусмотренных наказаний, см. в статье 1*b* Конвенции о выдаче преступников, принятой седьмой Международной конференцией американских государств и подписанной в Монтевидео 26 декабря 1933 года (League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLXV, p. 45). См. также статью 2 проекта конвенции о выдаче преступников, подготовленного отделом исследования международного права Гарвардского юридического факультета [*Supplement to the American Journal of International Law*, Washington D. C. (January and April 1935), vol. 29, Nos. 1 and 2, p. 21].

зависимо от способа определения в нем преступлений, влекущих выдачу.

4) В первой фразе пункта 2 слова «если оно решает выдать преступника» были включены вместо слов «по своему выбору», содержащихся в Монреальской и Гагской конвенциях и Римском проекте, для того чтобы еще больше уточнить взаимосвязь между положениями статьи 7 и положениями статьи 6. Употребление последних слов может создать неправильное представление об очередности вариантов, открытых перед государством, к которому обращена просьба о выдаче. Согласно положениям статьи 6, это государство может по своему выбору решить, выдать преступника или направить дело своим компетентным органам для уголовного преследования. Если оно выберет первое решение, то оно имеет право в обстоятельствах, предусмотренных в пункте 2 статьи 7, рассматривать настоящий проект в качестве правовой основы для осуществления своего выбора в конкретном случае.

5) В пунктах 2 и 3 статьи 7 слова «процессуальные положения» заменили содержащиеся в Монреальской и Гагской конвенциях и Римском проекте слова «другие предусмотренные условия», с тем чтобы уточнить, что речь идет об эффективном осуществлении решения о выдаче, принятого государством, к которому обращена просьба о выдаче.

6) Пункт 4 статьи 7 является новым положением, включенным для того, чтобы предусмотреть случай противоречия просьб о выдаче. Из числа просьб, которые могут быть получены государством-участником, на территории которого находится предполагаемый преступник, преимущество предоставляется просьбе государства, в котором были совершены преступления. Положение пункта 4 является простым подтверждением общепризнанного первенства принципа территориальности в вопросах юрисдикции. Установленная таким образом система приоритета действует только в течение шести месяцев после того, как будет сделано извещение, требующееся в соответствии с пунктом 1 статьи 5. Этот период времени считается достаточным не только как средство, для того чтобы побудить территориальное государство быстро представить просьбу о выдаче, но также и для того, чтобы позволить нормальным порядком выполнить процессуальные требования, связанные с такой просьбой. В этой связи Комиссия считает необходимым подчеркнуть, что установленный таким образом срок никоим образом не наносит ущерба свободе выбора, признаваемой за государствами-участниками согласно статье 6. Если, осуществляя выбор, предоставленный этой статьей, государство-участник в шестимесячный срок уже представило дело своим компетентным органам для уголовного преследования, то факт получения им просьбы о выдаче от государства, где было совершено преступление, до истечения этого периода, не оказывает влияния на ход начатого таким образом разбирательства. Однако ничто в про-

екте статей не мешает данному государству удовлетворить эту или какую-либо другую просьбу о выдаче, отказываясь от предпринятого им действия.

7) Статья 7 не содержит положения, аналогичного положению пункта 4 соответствующих статей Гаагской и Монреальской конвенций и Римского проекта, в связи с положениями статьи 2, касающимися экстерриториальной юрисдикции.

### Статья 8

**Любому лицу, в отношении которого осуществляется разбирательство в связи с любым из преступлений, указанных в статье 2, гарантируется справедливое рассмотрение дела на всех стадиях разбирательства.**

#### Комментарий

Статья 8, которая составлена на основе статей 4 и 8 с Конвенции ОАГ и 4 и 9 с рабочего документа Уругвая, предназначается для охраны прав предполагаемого преступника с момента его обнаружения и принятия мер для обеспечения его присутствия до вынесения окончательного решения по делу. Предпочтение было отдано выражению «справедливое рассмотрение» в связи с его общим характером, а не таким более обычным выражением, как «надлежащая законная процедура», «беспристрастное слушание» или «справедливое судебное разбирательство», которые могли бы интерпретироваться в узком техническом смысле. Выражение «справедливое рассмотрение» должно включать все гарантии, обычно признаваемые за задержанным или обвиняемым. Пример таких гарантий содержится в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>474</sup>. Как отмечалось в комментариях по некоторым другим статьям, особые меры защиты предполагаемого преступника предусматриваются в тех случаях, когда такие действия представляются желательными.

### Статья 9

**Давность в отношении уголовного преследования за преступления, указанные в статье 2, соответствует в каждом государстве-участнике той, которая установлена для наиболее тяжких преступлений в соответствии с его внутренним правом.**

<sup>474</sup> Текст Пакта см. в резолюции 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение. В статье 14 Пакта в пункте 1 отмечается, в частности:

«Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

В пунктах 2—7 этой статьи подробно излагается определенное число минимальных гарантий, в частности в связи с определением уголовного обвинения.

#### Комментарий

1) Эта статья была предметом значительной дискуссии в Комиссии. Некоторые члены считали, что с учетом влияния упомянутых преступлений на поддержание международных отношений и конспиративного характера многих из таких преступлений, в проекте статей не должно быть предусмотрено никакого ограничения в сроках преследования за эти правонарушения. Другие члены выступали против ссылки в проекте статей на эту проблему. По их мнению, основные цели сроков давности в отношении преступлений действуют также в отношении тех преступлений, которые рассматриваются в проекте статей. Эти цели включают защиту невиновных лиц от предъявления им обвинений по истечении такого срока, когда уже не могут быть собраны никакие доказательства для защиты. Статья 9 в том виде, в каком она принята Комиссией, является компромиссом между этими точками зрения. Однако целый ряд членов Комиссии высказали сомнение в отношении желательности этого компромисса.

2) Положения этой статьи направлены на то, чтобы воспрепятствовать несоблюдению целей проекта в результате применения давности в отношении категорий преступлений, указанных в статье 2, в частности, когда давность является относительно короткой. Это объясняет определение в статье применяемой давности со ссылкой на тяжесть преступлений. Согласно внутреннему праву, тяжесть преступления, которая может измеряться тяжестью наказания, предусмотренного для него, обычно находится в прямой связи со сроком, установленным для давности. Таким образом, положения статьи 9 вытекают из положений пункта 2 статьи 2 настоящего проекта.

3) В статье 9 речь идет только о давности уголовного преследования. Она не относится к давности в отношении наказания. Это различие является отражением характера одной из двух альтернатив, открытых для государства-участника согласно статье 6, которая заключается не в наказании, а скорее в представлении дела компетентным органам для уголовного преследования. Кроме того, положения этой статьи, безусловно, не предназначены для применения к тем государствам-участникам, система уголовного права которых не содержит положений о давности.

### Статья 10

**1. Государства-участники оказывают друг другу наиболее полную помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступлений, указанных в статье 2, включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства.**

**2. Положения пункта 1 настоящей статьи не влияют на обязательства о взаимной судебной помощи, установленные любым другим договором.**



1) Статьей 10 предусматривается сотрудничество между государствами-участниками в связи с уголовно-процессуальными действиями, принятыми в отношении преступлений, указанных в статье 2, путем установления обязательства оказывать друг другу наиболее полную судебную помощь. Взаимная помощь в судебных вопросах всегда вызывала озабоченность государств и является предметом многочисленных двусторонних и многосторонних договоров. Настоящая статья полностью сохраняет обязательства, вытекающие из любых таких договоров, существующих между государствами — участниками настоящего проекта.

2) В статье 10 воспроизводятся по существу положения статьи 10 Гаагской конвенции, статьи 11 Монреальской конвенции и статьи 6 Римского проекта. Положения, касающиеся взаимной судебной помощи, содержатся также в подпункте е статьи 9 рабочего документа Уругвая. В *пункте 1* настоящей статьи слова «включая предоставление всех имеющихся в их распоряжении доказательств, необходимых для судебного разбирательства», были добавлены, для того чтобы статья не интерпретировалась ограничительно на основе узкого технического значения, иногда приписываемого выражению «взаимная судебная помощь». Безусловно, если предполагаемого преступника будут судить не в том государстве, где было совершено преступление, то возникнет необходимость представить доказательства суду, в котором слушается дело, в форме, предписанной законом этого государства. Кроме того, часть необходимых доказательств может находиться в третьих государствах. Следовательно, обязательство налагается на все государства-участники. Наконец, выражение «помощь по уголовным делам», используемое в аналогичных конвенциях, было заменено словами «судебная помощь» в *пункте 2* для устранения возможной двусмысленности.

### Статья 11

Государство-участник, которое предприняло уголовно-процессуальные действия в отношении предполагаемого преступника, сообщает об их окончательных результатах Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет данную информацию другим государствам-участникам.

### Комментарий

Эта статья завершает систему уведомлений, установленную в проекте. Она относится к конечному результату уголовно-процессуальных действий в отношении предполагаемого преступника. Уведомление о таком результате других государств-участников является эффективным средством обеспечения защиты интересов как государств, так и соответствующих лиц. Положения, аналогичные положениям статьи 11, содер-

жатся в статье 11 Гаагской конвенции и в статье 13 Монреальской конвенции. Согласно положениям двух последних статей, Совет ИКАО является конечным получателем данного уведомления. Однако согласно положениям настоящей статьи 11 конечными получателями являются государства-участники через посредство Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

### Статья 12

#### АЛЬТЕРНАТИВА А

1. Любой спор между Сторонами, возникший в связи с применением или толкованием настоящих статей, который не решен путем переговоров, может быть передан любым государством-участником спора примирительной комиссии, которая должна быть создана в соответствии с положениями настоящей статьи, путем подачи письменного уведомления другому государству или государствам — участникам спора и Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

2. Примирительная комиссия учреждается в составе трех членов. Каждая сторона спора назначает одного члена. Если каждая из сторон спора включает более одного участника, они совместно назначают одного члена примирительной комиссии. Эти два назначения производятся в течение двух месяцев с момента направления письменного уведомления, о котором говорится в *пункте 1*. Третий член комиссии, председатель, избирается двумя другими членами.

3. Если какая-либо из сторон не назначила своего члена в течение срока, указанного в *пункте 2*, Генеральный секретарь назначает такого члена в течение последующего срока в два месяца. Если соглашение относительно выбора председателя не было достигнуто в течение пяти месяцев после направления письменного уведомления, о котором говорится в *пункте 1*, Генеральный секретарь в течение последующего периода в один месяц назначает в качестве председателя квалифицированного юриста, который не является гражданином какого-либо государства — участника спора.

4. Любая вакансия заполняется в таком же порядке, как при первоначальном назначении.

5. Комиссия устанавливает собственные правила процедуры и принимает решения и рекомендации большинством голосов. Она имеет право просить любой орган, который уполномочен Уставом Организации Объединенных Наций или в соответствии с ним, запрашивать консультативное заключение Международного Суда, направить подобный запрос относительно толкования или применения настоящих статей.

6. Если Комиссия не в состоянии обеспечить достижение соглашения между сторонами о разрешении спора в течение шести месяцев с мо-

мента своего первого заседания, она составляет возможно скорее доклад о своей работе и направляет его сторонам и депозитарию. Доклад будет содержать заключения комиссии относительно фактов и правовых вопросов и рекомендаций, которые она представила сторонам в целях облегчения разрешения спора. По решению комиссии шестимесячный срок может быть продлен.

7. Настоящая статья не наносит ущерба положениям относительно разрешения споров, содержащимся в действующих между государствами международных соглашениях.

#### АЛЬТЕРНАТИВА В

1. Любой спор между двумя или более Сторонами, касающийся толкования или применения настоящих статей, который не может быть урегулирован путем переговоров, по просьбе одной из них будет передаваться на арбитраж. Если в течение шести месяцев со дня просьбы об арбитраже Стороны не в состоянии прийти к соглашению по вопросу об организации арбитража, по просьбе любой из этих Сторон спор может быть передан в Международный Суд в соответствии со Статутом Суда.

2. Каждая Сторона может при подписании или ратификации настоящих статей или при присоединении к ним сделать заявление о том, что она не считает себя связанной положениями предыдущего пункта. Другие Стороны не будут связаны положениями предыдущего пункта о взаимоотношениях с любой Стороной, сделавшей такую оговорку.

3. Любая Сторона, сделавшая оговорку в соответствии с предыдущим пунктом, может в любое время снять эту оговорку путем нотификации правительств-депозитариев.

#### Комментарий

1) В статье 12 содержатся положения относительно урегулирования споров, возникающих в результате применения или толкования статей. Она представлена в виде альтернативных формулировок, которые предусматривают, соответственно, передачу спора примирительной комиссии (*альтернатива А*) или факультативную форму арбитража (*альтернатива В*). Некоторые члены Комиссии высказали сомнение в отношении необходимости включения положений об урегулировании споров в проект статей, поскольку такие споры вряд ли могут возникнуть. В тех случаях, когда они возникают, их природа будет такова, что их нельзя будет приспособить к действующую процедуру урегулирования. В целом, однако, Комиссия считала, что в связи с осуществлением проекта статей могут возникнуть самые разнообразные споры и что было бы целесообразно предложить методы их урегулирования. Представляя альтернативные формулировки, Комиссия надеется, что правительства сообщат свое мнение относительно фактических средств урегулирования, которые следует в конечном ито-

ге предусмотреть в этом документе. Комиссия ограничилась высказыванием предложения о процедуре примирения и процедуре факультативного арбитража, поскольку она пришла к выводу, что эти процедуры отражают, по-видимому, наиболее общую точку зрения, которая существует в настоящее время среди правительств по вопросу об урегулировании споров. Члены Комиссии, выступавшие в поддержку метода примирительной процедуры, считают ее процедурой урегулирования, которая в нынешних обстоятельствах найдет самую широкую поддержку. Высказывалось мнение, согласно которому предложение о факультативном арбитраже является всего лишь одним из вариантов метода факультативного протокола, применяемого в связи с другими конвенциями, но не находящего существенной поддержки. Члены же Комиссии, выступавшие в поддержку альтернативы факультативного арбитража, считали примирительную процедуру не подходящей для того вида споров, который может возникнуть. Они также придерживались той точки зрения, что необходимо принять такие процедуры, которые, даже будучи факультативными, предусматривали бы окончательное решение.

2) Комиссия сочла достаточным воспроизвести в каждой альтернативе, с необходимыми формальными изменениями, положения, которые, хотя она и разработала в контекстах, отличающихся от контекста настоящего проекта, отражают текущий подход к каждому из предусматриваемых средств урегулирования.

3) *Альтернатива А* воспроизводит, с необходимыми изменениями, статью 82 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, принятого Комиссией на двадцать третьей сессии в 1971 году<sup>475</sup>. Процедура урегулирования, изложенная в этой статье, учитывает практику государств за последнее время, включая статью 66 Венской конвенции о праве международных договоров и Приложение к ней и создание Комиссии по рассмотрению претензий в Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами<sup>476</sup>. Замечания, изложенные в пунктах 8—11 и 13 комментария к статье 82 проекта Комиссии 1971 года, применяются в общем плане к положениям альтернативы А. В качестве примера изменения, которое может оказаться необходимым внести в текст, если в конечном итоге будет принята альтернатива А, отмечалось, что, поскольку должностные лица Организации Объединенных Наций включаются в число пользующихся международной защитой лиц, предусмотренных в статье 1, Председателю Международного Суда должна быть

<sup>475</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1) стр. 57—59 англ. текста [Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, раздел D)].*

<sup>476</sup> *Резолюция 2777 (XXVI) Генеральной Ассамблеи, приложение.*

предоставлена дополнительная или исключительная компетенция назначать члена примирительной комиссии при обстоятельствах, предусмотренных в *пункте 3*, который в настоящее время предоставляет эту компетенцию Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

4) *Альтернатива В* воспроизводит текст статьи 14 Монреальской конвенции. Она ограничивается тем, что предусматривает обращение к обязательному арбитражу, но предоставляет каждому участнику возможность формулировать оговорку к этому конкретному положению. Комиссия считает, что этот текст может вызвать некоторые

трудности. Среди других проблем слова «организация арбитража» в *пункте 1* ставит вопрос о том, включает ли «организация» назначение членов или только согласие в отношении процедуры назначения членов. В своем консультативном заключении от 18 июля 1950 года относительно интерпретации мирных договоров с Болгарией, Венгрией и Румынией<sup>477</sup> Международный Суд принял принцип, согласно которому Суд не считает себя компетентным заполнить основной пробел в отношении назначения арбитров, о котором говорится в соглашении, предусматривающем арбитраж.

<sup>477</sup> *I. C. J. Reports 1950*, pp. 221 et seq.

## Глава IV

### ПРОДЕЛАННАЯ РАБОТА ПО ДРУГИМ ВОПРОСАМ

70. Как уже указывалось<sup>478</sup>, Комиссия из-за недостатка времени не смогла обсудить ряд вопросов, включенных в повестку дня настоящей сессии. Однако специальные докладчики по четырем из этих вопросов проделали дальнейшую работу, которая отражена в докладах, представленных ими Комиссии. Эти доклады вкратце излагаются ниже.

#### А. Правопреемство государств: правопреемство в других областях, помимо договоров

71. Специальный докладчик г-н Мохаммед Беджауи представил на настоящей сессии пятый доклад (A/CN.4/259)<sup>479</sup> о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В этом документе пересмотрены и дополнены третий<sup>480</sup> и четвертый<sup>481</sup> доклады, подготовленные г-ном Беджауи и представленные им соответственно на двадцать второй и двадцать третьей сессиях Комиссии. Следует напомнить, что в четвертом докладе содержался проект пятнадцати статей о правопреемстве в отношении публичной собственности. В пятом докладе предлагаются пересмотренные варианты трех из этих статей, а именно статья 1 (неправомерное приобретение территории), статья 5 (определение и установление публичного имущества) и статья 6 (имущество, относящееся к суверенитету). В проекте предлагается предусмотреть положение, касающееся двоякой проблемы: возможности передачи государственного имущества, с одной стороны, и распространения на другие виды публичного имущества правопорядка государства-преемника, с другой. Доклад также дополняет обзор практики государств, содержащийся в комментарии в третьем докладе относительно

положений, связанных с архивами и публичными библиотеками (статья 7, содержащаяся под номером 14 в четвертом докладе).

#### В. Ответственность государств

72. Специальный докладчик г-н Роберто Аго представил на настоящей сессии четвертый доклад (A/CN.4/264)<sup>482</sup>, цель которого заключается в продолжении и более подробном рассмотрении части вопроса, связанной с условиями, позволяющими вменить государству действие, которое может являться источником международной ответственности. Вначале в докладе рассматривается особенно сложная проблема вменения государству действия или бездействия со стороны органов, выступающих *ultra vires* или вопреки применимым к ним положениям внутригосударственного права. Затем в нем рассматривается вопрос, могут ли действия или случаи бездействия со стороны отдельных лиц, выступающих в своем качестве, быть вменены государству как субъект международного права и в более общем плане можно ли и в каком смысле наличие международного правонарушения предусмотреть в связи с определенным поведением отдельных лиц. Наконец, в докладе рассматривается вопрос, могут ли действия или случаи бездействия со стороны лиц, выступающих на территории государства от имени другого субъекта международного права, вменяться этому государству или же поведение таких лиц должно приписываться только другому субъекту международного права, о котором идет речь. В этом же плане в докладе рассматривается вопрос о том, можно ли и в каком смысле наличие международного правонарушения государства предусмотреть в связи с определенным поведением со стороны органов другого субъекта международного права.

73. На двадцать пятой сессии, на которой предлагается начать детальное исследование вопроса

<sup>478</sup> См. пункт 9, выше.

<sup>479</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год*, том II.

<sup>480</sup> Там же, 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.226.

<sup>481</sup> Там же, 1971 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/247 и Add.1.

<sup>482</sup> Будет опубликован там же, 1972 год, том II.

о международной ответственности, Комиссия, таким образом, будет располагать двумя обширными докладами, охватывающими значительную часть этого вопроса.

### С. Оговорка о режиме наибольшего благоприятствования

74. Третий доклад по вопросу об оговорке о режиме наибольшего благоприятствования<sup>483</sup> был представлен на настоящей сессии Специальным докладчиком г-ном Эндре Уштором (А/CN.4/257 и Add.1). В докладе изложен проект ряда статей по этому вопросу с комментариями. В статьях дано определение используемых в проекте терминов, в частности терминов «оговорка о режиме наибольшего благоприятствования» и «режим наибольшего благоприятствования». В комментариях указано, что меры по предоставлению режима наибольшего благоприятствования являются основополагающим элементом любой оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. В докладе указано на правило, в соответствии с которым право на предоставление режима наибольшего благоприятствования может быть получено исключительно на договорной основе. В докладе отмечено, что право государства-бенефициария на преимущества, обеспеченные предоставляющим государством третьему государству, возникает из оговорки о режиме наибольшего благоприятствования. Иначе говоря, юридическая связь между предоставляющим государством и государством-бенефициарием заложена в договоре, содержащем такую оговорку, а не в параллельном договоре, заключенном между предоставляющим государством и этим третьим государством.

75. По предложению Специального докладчика Комиссия просила Секретариат подготовить исследование по вопросу об оговорках о режиме наибольшего благоприятствования, включенных в договоры, опубликованные в *Сборнике договоров* Организации Объединенных Наций. В исследовании должны быть рассмотрены области применения указанных положений, изучена их связь с национальными оговорками о предоставляемых режимах, предусмотренные в договорах

<sup>483</sup> То же.

исключения, и практика, связанная с правоприменением государств в отношении оговорок о режиме наибольшего благоприятствования.

### Д. Вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями

76. Во исполнение решения, изложенного в подпункте 118*b* доклада Комиссии о работе двадцать третьей сессии<sup>484</sup>, Специальный докладчик по этому вопросу г-н Поль Рейтер направил через Генерального секретаря вопросник основным международным организациям, с тем чтобы получить от них информацию о существующей в этой области практике. На настоящей сессии он представил Комиссии первый доклад (А/CN.4/258)<sup>485</sup>, который также направлен этим организациям. В докладе приведен обзор предшествующих обсуждений этого вопроса в Комиссии, которые имели место в ходе рассмотрения права договоров в период с 1950 по 1966 год и на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, которая созывалась в Вене в 1968 и 1969 годах. В свете этого обзора в докладе проведено предварительное исследование нескольких важных проблем, таких как форма, в которой международные организации выражают свое согласие на обязательность для них договора и свою способность заключать договоры, вопрос о представительстве, влияние договоров, заключенных международными организациями, и значение оговорки относительно «правил данной организации», изложенной в статье 5 Венской конвенции о праве международных договоров. По получении от соответствующих организаций ответов на направленный им вопросник Специальный докладчик намерен подготовить последующий доклад, который позволит Комиссии провести предварительное обсуждение этого вопроса, с тем чтобы определить направления дальнейшей работы докладчика.

<sup>484</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (А/8410/Rev.1), стр. 72* англ. текста [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ А/8410/Rev.1, глава IV*].

<sup>485</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год, том II*.

## Глава V

### ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОМИССИИ

#### А. Право несудоходных видов использования международных водных путей

77. В пункте 5 раздела I резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея рекомендовала, «чтобы Комиссия международного права, в свете запланированной программы работы, вынесла решение о степени срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных вод-

ных путей». Комиссия намерена учесть эту рекомендацию в общем и целом при обсуждении долгосрочной программы работы. На настоящей сессии Комиссия пришла к заключению, что весьма срочной и сложной является проблема загрязнения международных водных путей. В связи с этим она просила Секретариат продолжить сбор материала по этому вопросу с уделе-

нием особого внимания проблемам загрязнения международных водных путей.

## В. Организация будущей работы

78. Как уже указывалось<sup>486</sup>, Комиссия решила направить через Генерального секретаря принятый на настоящей сессии предварительный проект статей о правопреемстве государств в отношении договоров правительствам государств-членов для получения замечаний последних. Учитывая, что на подготовку замечаний правительств и на их изучение Специальным докладчиком потребуется определенное время, Комиссия не сможет рассмотреть на своей двадцать пятой сессии вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров. Поэтому в предварительную повестку дня сессии будут включены не рассмотренные Комиссией вопросы, входящие в текущую программу работы. Эти вопросы включают: ответственность государств; правопреемство государств в других областях, помимо договоров; оговорка о режиме наибольшего благоприятствования; вопрос о договорах, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями; обзор долгосрочной программы работы Комиссии, в том числе степень срочности вопроса о праве несудоходных видов использования международных водных путей.

79. На своей двадцать пятой сессии Комиссия намерена рассмотреть в первоочередном порядке вопросы об ответственности государств и о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Она также намерена провести краткое обсуждение вопроса о договорах, заключенных между государствами и международными организациями и между двумя или более международными организациями, и надеется рассмотреть свою долгосрочную программу работы на основе «Обзора международного права», подготовленного Генеральным секретарем<sup>487</sup>, и уделить некоторое время изучению оговорки о режиме наибольшего благоприятствования.

## С. Сотрудничество с другими органами

### 1. АФРО-АЗИАТСКИЙ КОНСУЛЬТАТИВНО-ПРАВОВОЙ КОМИТЕТ

80. Г-н Сэндзин Цуруока представил доклад (А/CN.4/262)<sup>488</sup> о тринадцатой сессии Афро-Азиатского консультативно-правового комитета, проходившей в Лагосе с 19 по 25 января 1972 года, на которой он присутствовал в качестве наблюдателя Комиссии.

<sup>486</sup> См. пункт 23, выше.

<sup>487</sup> Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), документ А/CN.4/245.

<sup>488</sup> Будет опубликован в Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год, том II.

81. Афро-Азиатский консультативно-правовой комитет был представлен своим генеральным секретарем г-ном Сенем, который выступил на 1194-м заседании Комиссии.

82. Г-н Сен начал свое выступление с заявления о том, что государства Азии и Африки, недавно ставшие независимыми государствами, особенно благодарны Комиссии за то, что в ее работе по кодификации и прогрессивному развитию международного права нашли правильное отражение взгляды этих государств. Ввиду этого страны — члены Комитета придают исключительную важность сохранению тесных контактов с Комиссией, и можно надеяться, что плодотворное сотрудничество, уже существующее между этими двумя органами, будет продолжаться не только на благо государств Африки и Азии, но и на благо всего мирового сообщества в целом.

83. Далее г-н Сен подчеркнул, что Комитет, количество членов которого за последние несколько лет возросло с семи до двадцати двух государств, с удовлетворением приветствовал на своей последней сессии наблюдателей не только от пятнадцати государств Азии и Африки, не являющихся членами Комитета, но также и от двенадцати других государств, включая Австралию, Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенное Королевство и целый ряд государств Латинской Америки.

84. Комитет, секретариат которого распространил среди стран-членов сборник документов по таким темам, как право международных договоров и морское право, расширил свою деятельность и в области международного права торговли, при этом поддерживалось тесное сотрудничество с ЮНСИТРАЛ. Осуществляя программу Организации Объединенных Наций по технической помощи в плане более широкого распространения информации о международном праве, Комитет организовал учебный курс, предназначенный для молодых сотрудников министерств иностранных дел стран Азии и Африки.

85. Обращаясь к вопросам, включенным в повестку дня Комиссии, представляющим особый интерес для Комитета, г-н Сен заявил о том, что он недавно получил сообщение от африканских стран, не являющихся в настоящее время членами Комитета, в которых содержалась просьба о быстрой разработке принципов, касающихся прав и обязательств государств, вытекающих из правопреемства государств. Ввиду того что Комиссия международного права занимается вопросом правопреемства государств уже достаточно длительное время, существует мнение, что работа Комитета по этому вопросу должна носить только вспомогательный характер и что лучшим способом оказания помощи с его стороны является подготовка предложений и замечаний на основе проектов, разработанных Комиссией. Поэтому Комитет с большим интересом ждет возможности изучения работы, проделанной Комиссией по этому вопросу.

86. Что касается вопроса об ответственности государств, то Комитет отложил рассмотрение проблемы ответственности государств до того времени, когда Комиссия представит свои окончательные рекомендации в этой связи.

87. Наконец, правительства двух государств — членов Комитета обратились к нему с просьбой изучить вопросы, касающиеся несудоходных видов использования международных водных путей, и дать в этом отношении рекомендации с учетом использования этих вод в сельскохозяйственных целях, а также проблем, специфических для данного района. В настоящее время предложения правительств Ирака и Пакистана рассматриваются постоянным подкомитетом, что является подготовительным шагом к вынесению этого вопроса на рассмотрение собственно Комитета. В этой связи г-н Сен выразил надежду, что Комиссия сможет в ближайшее время рассмотреть данную проблему, и добавил, что Комитет, по его мнению, смог бы оказать определенную помощь в рассмотрении этого вопроса, представляющего жизненно важный интерес для стран Азии и Африки.

88. Комиссия была информирована о том, что о времени и месте проведения четырнадцатой сессии Комитета будет сообщено позднее и что остается в силе приглашение прислать на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

## 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ КОМИТЕТ ПО ПРАВОВОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

89. Европейский комитет по правовому сотрудничеству был представлен г-ном Х. Гольсонгом, директором Правового отдела Европейского совета, который выступил на 1186-м заседании Комиссии.

90. В своем выступлении г-н Гольсонг отметил, прежде всего, подписание Европейской конвенции об иммунитете государств (май 1972 года) как одно из последних достижений Европейского совета в области права. К Конвенции был приложен протокол, на основании которого устанавливается региональная система правового урегулирования спорных вопросов. В соответствии с этой системой частные лица получают доступ в Европейский суд, который будет состоять из судей Европейского суда по правам человека.

91. Касаясь предохранения пресной воды от загрязнения, г-н Гольсонг указал, что в результате проводимой в настоящее время работы должна быть принята основная Конвенция, содержащая положения о качестве воды в международных реках, на основании которой договаривающиеся страны должны взять на себя обязательство сохранять минимальный стандарт чистоты воды; эта Конвенция должна также поощрить государства к принятию еще более строгих критериев на

основе отдельных соглашений, заключенных друг с другом. В начале предполагалось ввести в данную Конвенцию определенно выраженные положения, касающиеся взаимной ответственности государств за акты загрязнения, однако впоследствии от этой идеи отказались, так как подобные положения могли бы оказаться излишними с учетом общих принципов международного права по вопросу ответственности государств. Были приняты меры с целью приведения в соответствие внутренних законодательств государств как в области гражданской ответственности за ущерб, связанный с загрязнением пресной воды, так и в области уголовного права. Другим заслуживающим внимания моментом в области борьбы с загрязнением среды является предложение правительства Нидерландов о разработке положений, касающихся гражданской ответственности за ущерб, связанный с загрязнением, вызванным углеводородами вследствие ведущейся разведки нефти и нефтеразработки на дне моря.

92. Обращаясь к международному уголовному праву, г-н Гольсонг привлек внимание Комиссии к подписанию Европейской конвенции о передаче уголовных процессов (май 1972 года), принятие которой явилось завершением системы сотрудничества в области уголовного права, осуществляемого в рамках Европейского совета.

93. Касаясь области прав человека, г-н Гольсонг, сославшись на первое применение Европейским судом по правам человека статьи 50 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>489</sup>. Согласно этому положению Европейский суд правомочен предоставлять справедливую компенсацию пострадавшей стороне в том случае, если нарушение Конвенции не может быть полностью компенсировано в рамках внутреннего права указанного государства.

94. Что касается вопроса об отношениях между государствами и международными организациями, то г-н Гольсонг напомнил о том, что некоторые государства — члены Совета высказали определенные оговорки по предварительному проекту, подготовленному Комиссией международного права, который, по их мнению, предоставляет чрезмерные привилегии и иммунитеты и не уделяет достаточного внимания функциональному критерию. Между тем Комиссия дополнила окончательный проект еще двумя статьями, одна из которых предусматривает консультации между посылающим государством, принимающим государством и международной организацией, а другая предусматривает создание определенного механизма примирения. Он полагал, что включение этих двух положений может положительно сказаться на окончательных позициях государств — членов Европейского совета в отношении проекта статей. Г-н Гольсонг отметил также, что ни в проекте статей о представительстве государств в их отношениях с международными ор-

<sup>489</sup> United Nations, *Yearbook of Human Rights for 1950* (United Nations publication, Sales No. 1952, XIV. 1), pp. 424—425.



ганизациями, ни в Конвенции о специальных миссиях не нашли отражения специализированные конференции вспомогательного характера, которые станут все более частым явлением в будущем.

95. Обращаясь к вопросу защиты дипломатов против актов насилия, г-н Гольсонг заявил, что эта проблема представляет собой особый интерес для государств — членов Европейского совета. Он добавил, что некоторые из них в самом начале подвергли сомнению желательность разработки конвенции по этому вопросу и считали, что весьма важно заручиться поддержкой большей части международного сообщества. Что касается технического содействия развитию обучения основам международного права, изучения его, распространения информации и более широкого знакомства с международным правом в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 2099 (XX), г-н Гольсонг отметил, что Европейский комитет обрабатывает в рамках Совета текст конвенций на счетно-вычислительных устройствах для обеспечения более оперативной синхронизации правовых позиций и фактических данных. Во исполнение той же резолюции в Страсбург был приглашен юрист из Нигерии, и во время его пребывания имел место ценный обмен мнениями. Наконец, г-н Гольсонг привлек внимание к публикации сборника, содержащего тексты конвенций и соглашений, заключенных под эгидой Европейского совета, с приложением всех заявлений и оговорок к ним.

96. В заключение г-н Гольсонг подчеркнул, что работа Европейского комитета не дублирует работу Комиссии. Только в случае невозможности осуществления всеобщей кодификации международного права Комитет занимается разработкой положений, которые могут быть применены на региональном уровне к государствам, установившим связи международного сотрудничества друг с другом.

97. Комиссия была информирована о том, что семнадцатая сессия Комитета состоится в Страсбурге (Франция) в ноябре 1972 года и что остается в силе приглашение прислать на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на этой сессии или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

### 3. МЕЖАМЕРИКАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

98. Г-н Хосе Сетте Камара присутствовал на последней сессии Межамериканского юридического комитета, состоявшейся в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в январе — феврале 1972 года, в качестве наблюдателя от комиссии; он выступил с заявлением перед Комитетом.

99. Межамериканский юридический комитет был представлен г-ном Молина-Орантес, который выступил на 1175-м заседании Комиссии.

100. Он заявил, что в течение двух очередных сессий, проведенных в течение прошлого года, Комитет по просьбе ОАГ подверг анализу и оценке целый ряд многосторонних договоров, действующих между государствами-членами. Имея в виду различные соглашения, на которые имеются ссылки в резолюции Генеральной Ассамблеи 2021 (XX), Комитет выразил свое мнение в отношении того подхода, который должен быть применен американскими государствами к каждому из этих соглашений. Что касается ряда межамериканских договоров, главным образом представляющих интерес с точки зрения права или касающихся взаимоотношений в области образования, науки и культуры, то после должной оценки Комитет пришел к выводу о том, что, хотя целый ряд соглашений заслуживает того, чтобы их приняло большее число государств, некоторые из них не были приняты государствами — членами ОАГ, другие были заменены последующими договорами всеобщего международного характера — примером может служить Гаванская конвенция 1928 года о договорах<sup>490</sup>, — есть и такие договоры, которые следует привести в соответствие с современными требованиями.

101. Комитет также рассмотрел вопрос о договорных конфликтах, и, в частности, в отношении учредительных документов региональных и субрегиональных международных организаций. Комитет пришел к заключению, что положения о договорных конфликтах, содержащиеся в Венской конвенции о праве международных договоров, являются не только абсолютно правильными и соответствующими требованиям, но и применимыми в случаях внесения поправок в учредительные документы региональных организаций, если в результате этого не возникает проблемы политического характера; в последнем случае ОАГ должна установить соответствующие нормы, регулирующие внесение поправок в такие документы.

102. Другой темой, подвергшейся рассмотрению Комитета, явился вопрос о правовых средствах обеспечения защиты и сохранения исторического и художественного наследия американских стран. Комитет пришел к выводу о необходимости приведения межамериканских соглашений, касающихся защиты этого наследия, в соответствие с современными требованиями, в частности, имея в виду установление эффективной системы международного сотрудничества, которое могло бы оказать помощь в предотвращении все увеличивающейся незаконной торговли предметами, имеющими археологическую, историческую и художественную ценность.

103. По просьбе Генеральной ассамблеи ОАГ Комитет подверг также изучению все договоры и конвенции, которые обеспечивают межамериканскую систему мира и безопасности, имея в виду укрепление этой системы. В этой связи г-н Моли-

<sup>490</sup> J. B. Scott, ed., *The International Conferences of American States, 1889—1928* (New York, Oxford University Press, 1931), p. 416.

на-Орантес напомнил, что в 1948 году различные процедуры, предусматривающие мирные методы решения спорных вопросов — расследование, примирение, добрые услуги, посредничество и прогрессивный арбитраж, — которые до этого регулировались отдельными конвенциями, были объединены в единый документ — Американский договор о мирном урегулировании<sup>491</sup>, известный под названием Боготского пакта. Помимо вышеперечисленных методов урегулирования, государства, подписавшие этот договор, приняли на себя обязательство для решения спорных вопросов правового характера обращаться в Международный Суд, а в некоторых случаях — в арбитраж. Комитет пришел к выводу о том, что Боготский пакт представляет собой юридический документ, вполне соответствующий цели укрепления и улучшения межамериканской системы мира и безопасности, и что было бы более целесообразным рекомендовать государствам, которые еще этого не сделали, ратифицировать этот пакт и не вступать на долгий путь выработки и заключения нового договора. В добавление к вышесказанному г-н Молина-Орантес отметил, что некоторые члены внесли оговорки к статье 20 Устава ОАГ<sup>492</sup>, который был подписан одновременно с Боготским пактом; по их мнению, эта статья может быть истолкована в плане ограничения права американского государства обращаться непосредственно в органы Организации Объединенных Наций для решения спорных вопросов без предварительного обращения в органы региональной системы.

104. Обращаясь к другой теме, г-н Молина-Орантес указал, что Комитет рассматривал вопрос, касающийся морского права, имея в виду объединить в одном документе общие принципы, которых придерживается большинство американских государств, в отношении наиболее важных аспектов международного морского права и таким образом внести свой вклад в работу по кодификации в этой области, проводимую Организацией Объединенных Наций в мировом масштабе. Анализ законодательства американских государств, а также различных региональных заявлений и соглашений выявил новые тенденции в морском праве, особенно в отношении делимитации зон, подпадающих под действие исключительной юрисдикции. Требование применения исключительной юрисдикции главным образом основывалось на необходимости использования естественных богатств прилегающих вод, представляющих собой жизненно важное значение для населения прибрежных районов. Региональные правовые принципы этого типа нашли свое выражение в Декларациях Монтевидео<sup>493</sup> и Лимы<sup>494</sup> 1970 года, провозгласивших право прибрежных государств устанавливать зоны для осуществления в них своего суверенитета или применения морского законодательства, не затрагивая свободы международных сообщений.

<sup>491</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 30, p. 55.

<sup>492</sup> *Ibid.*, vol. 119, p. 58.

<sup>493</sup> Документ А/АС.138/34.

<sup>494</sup> Документ А/АС.138/28.

105. Наконец, Комитет принял проект Конвенции, касающийся туристского чека, действительного во всех странах Латинской Америки. Комитет изучил также правовой статус так называемых «партизан, являющихся гражданами иностранных государств» на территории американских государств, и начал обсуждение вопроса, касающегося режима, предоставляемого иностранным капиталовложениям.

106. Комиссия была информирована о том, что следующая сессия Комитета состоится в Рио-де-Жанейро (Бразилия) с 17 июля по 26 августа 1972 года и что остается в силе приглашение прислать на нее наблюдателя. Комиссия обратилась к своему Председателю г-ну Ричарду Д. Кирнею с просьбой присутствовать на сессии Комитета или, если он не сможет этого сделать, назначить другого члена Комиссии для этой цели.

#### **Д. Время и место проведения двадцать пятой сессии**

107. Комиссия решила провести свою следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 7 мая по 13 июля 1973 года.

#### **Е. Представительство на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи**

108. Комиссия решила, что она будет представлена на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи своим Председателем г-ном Ричардом Д. Кирнеем.

#### **Ф. Лекция памяти Жильберто Амадо**

109. В соответствии с решением, принятым Комиссией на ее двадцать третьей сессии<sup>495</sup>, и благодаря щедрому пожертвованию бразильского правительства, первая лекция, посвященная памяти Жильберто Амадо, состоялась в Зале Совета Дворца Наций 15 июня 1972 года. Лекция была прочитана судьей Эдуардо Хименес де Аречага, который выступил на тему «Поправки к правовым нормам, которыми руководствуется Международный Суд»; на лекции присутствовали члены Комиссии и ее секретариат, участники восьмой сессии Семинара по международному праву и выдающиеся юристы. Присутствовал также судья Манфред Лахс. После лекции был дан обед.

110. На заседании, состоявшемся 28 июня 1972 года, Консультативный комитет по организации ежегодной лекции памяти Жильберто Амадо под председательством г-на Т. О. Элиаса высказал свое мнение о желательности напечатать вышеуказанную лекцию, по крайней мере на английском и французском языках, с целью привлечь к ней внимание возможно более широкого круга

<sup>495</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)*, стр. 78—79 англ. текста; пункты 164—169 [*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая)], документ A/8410/Rev.1, пункты 164—169].

специалистов в области международного права. Однако вопрос о количестве выпускаемых экземпляров должен быть решен после выяснения стоимости подготовки данного документа на двух языках, а также финансового положения Фонда лекций памяти Жильберто Амадо.

111. Консультативный комитет выразил свою благодарность бразильскому правительству за финансовую помощь, которая сделала возможным проведение лекции памяти Жильберто Амадо; Консультативный комитет выразил надежду на то, что правительство Бразилии сочтет возможным возобновить свою финансовую помощь, для того чтобы поддержать память об этом видном бразильском юристе, который в течение многих лет являлся членом Комиссии международного права. Комиссия поддержала мнение, высказанное Консультативным комитетом, и обратилась к г-ну Сетте Камара с просьбой передать мнение Комиссии бразильскому правительству.

### Г. Семинар по международному праву

112. Во исполнение резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1971 года Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве организовало во время двадцать четвертой сессии Комиссии восьмую сессию Семинара по международному праву для студентов старших курсов, изучающих международное право, и для молодых государственных служащих правительственных министерств, главным образом министерств иностранных дел, в обязанности которых обычно входит рассмотрение вопросов международного права.

113. Семинар провел с 5 по 23 июня 1972 года двенадцать заседаний, на которых были прочитаны лекции с последующей дискуссией или выполнением практического задания; последнее заседание было посвящено оценке самими участниками организации и работы Семинара.

114. В работе Семинара приняли участие двадцать три студента из двадцати двух различных стран; в течение этого периода они также присутствовали на заседаниях Комиссии, пользовались библиотекой Дворца Наций, а также имели возможность просмотреть два фильма, показ которых был организован Информационной службой Организации Объединенных Наций.

115. Судья Международного Суда (г-н Лахс) и семь членов Комиссии (г-н Бартош, г-н Эль-Эриан, г-н Рейтер, г-н Руда, г-н Уштор, сэр Хэмфри Уолдок и г-н Ясин) выступили на Семинаре с лекциями. Эти лекции касались различных вопросов, связанных с прошлой и текущей деятель-

ностью Комиссии международного права, в частности с такими проблемами, как специальные миссии, представительство государств в их отношениях с международными организациями, соглашения, заключенные международными организациями, внешний предел континентального шельфа, правопреемство государств в отношении договоров и оговорка о наиболее благоприятствуемой нации. Кроме этого, были прочитаны две лекции о Международном Суде, одна из которых была посвящена общим вопросам функционирования суда, а другая — рассмотрению Генеральной Ассамблеей вопроса о той роли, которую играет Международный Суд. Участники Семинара присутствовали также на лекции, прочитанной судьей Хименесом де Аречага, посвященной памяти Жильберто Амадо. Кроме того, член секретариата г-н Валенсия Ospina провел занятие, посвященное практической работе по проекту статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями; г-н Ратон, директор Семинара, сделал вступительное сообщение о Комиссии международного права и провел занятие, посвященное практической работе по теме, имеющей отношение к программе будущей работы Комиссии.

116. Проведение Семинара не было связано с какими-либо расходами для Организации Объединенных Наций, которая не участвовала ни в путевых расходах, ни в суточных расходах его участников. Как и в ходе предыдущих сессий, правительства Дании, Израиля, Нидерландов, Норвегии, Федеративной Республики Германии, Финляндии, Швейцарии и Швеции предоставили стипендии участникам из развивающихся стран. Эти стипендии были предоставлены тринадцати кандидатам; кроме того, к участию в работе Семинара были допущены два стипендиата ЮНИТАР. Предоставление стипендий позволяет значительно улучшить географическое распределение студентов, а также приглашать из отдаленных стран достойных кандидатов, которые иначе — исключительно по материальным причинам — не смогли бы принять участие в работе сессии. Поэтому хотелось бы надеяться, что вышеупомянутые правительства продолжат предоставление финансовой помощи и, более того, если это возможно, предоставят одну или две дополнительные стипендии, так как изменения, происшедшие в соотношении некоторых валют в течение 1971 года, снизили реальную ценность предоставляемых стипендий. Следует отметить, что имена лиц, которым предоставляется стипендия, сообщаются правительствам, предоставляющим стипендии, а лица, получающие стипендии, информируются об источнике их финансирования.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

**Замечания государств-членов по вопросу о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, переданные Комиссии международного права в соответствии с разделом III резолюции 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи \***

### СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.		Стр.
<i>Примечание</i>		Норвегия	145
Австралия	134	Руанда	146
Аргентина	135	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	146
Бельгия	135	Соединенные Штаты Америки	147
Бразилия	136	Союз Советских Социалистических Республик	148
Дания	136	Украинская Советская Социалистическая Республика	148
Израиль	138	Франция	149
Иран	139	Чехословакия	150
Канада	139	Швеция	150
Колумбия	142	Эквадор	151
Куба	143	Югославия	151
Кувейт	143	Ямайка	151
Мадагаскар	143	Япония	152
Нидерланды	144		
Нигер	145		

### ПРИМЕЧАНИЕ

Тексты конвенций, ссылки на которые имеются в данных замечаниях, см. в следующих источниках:

Конвенция о консульских сношениях (Вена, 24 апреля 1963 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 596, p. 377.
Конвенция о дипломатических сношениях (Вена, 18 апреля 1961 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 500, p. 146.
Конвенция о предотвращении актов терроризма, принимающих форму преступлений против лиц, и связанного с ними вымогательства, имеющих международное значение, и наказания лиц, виновных в совершении таких актов (Вашингтон, 2 февраля 1971 года)	<i>OAS Official Records</i> , OEA/Ser. A/17 (Washington D. C., OAS General Secretariat, 1971), p. 6.
Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений (Нью-Йорк, 21 ноября 1947 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 33, p. 314.
Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк, 13 февраля 1946 года)	<i>Ibid.</i> , vol. 1, p. 15.
Конвенция о специальных миссиях (Нью-Йорк, 8 декабря 1969 года)	Резолюция 2530 (XXIV) Генеральной Ассамблеи, приложение.
Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 года)	ICAO, document 8966, p. 1.
Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 года)	ICAO, document 8920, p. 1.
Единая конвенция о наркотических средствах (Нью-Йорк, 30 марта 1961 года)	United Nations, <i>Treaty Series</i> , vol. 520, p. 288.

\* Замечания, содержащиеся в этом приложении, были первоначально распространены в качестве документов A/8710/Add.1 и A/8710/Add.2.

[Подлинный текст на английском языке]  
[25 апреля 1972 года]

В существующих конвенциях уже имеются положения, требующие от значительного числа государств земного шара предоставления защиты дипломатам. Весьма сомнительно, чтобы для государств, не входящих в эту группу, еще один проект статей был более приемлемым, чем существующие конвенции. Под конвенциями подразумеваются Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях, положения которых требуют от государств, являющихся сторонами этих конвенций, относиться к дипломатическому представителю или консулу «с должным уважением» и принимать «все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство».

Под «другими лицами, имеющими право на специальную защиту в соответствии с международным правом», видимо, подразумеваются лица, связанные с международными организациями, то есть представители, участвующие в работе заседаний, должностные лица и т. д. В проекте статей по вопросу о представительстве государств в их сношениях с международными организациями<sup>a</sup> статус представителя, участвующего в работе заседаний международных организаций, является аналогичным статусу дипломата. Казалось бы, что в отношении мер защиты проект является подобием таких документов, как Конвенция Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений о привилегиях и иммунитетах. С другой стороны, нам не известен ни один применяемый в отношении международной организации документ, положения которого требуют от государств, являющихся сторонами данного документа, предоставлять защиту должностным лицам. Обычно существует противоположная ситуация, при которой должностным лицам предоставляется защита от действий самого государства, то есть им предоставляется иммунитет от ареста.

При таком положении, вероятно, работа Комиссии международного права по подготовке еще одного проекта статей, касающихся правонарушений в отношении дипломатов, консулов, представителей, участвующих в работе заседаний, и т. д. не будет иметь большого значения. Было бы весьма полезным, если бы Комиссия изучила положение и разработала руководство в отношении того, каким образом государства могли бы проводить в жизнь требования существующих конвенций. Комиссия могла бы изучить различные методы осуществления государствами этих требований и разработать кодекс желательной практики. Представляется, что это предложение не противоречит функциям Комиссии по содействию «прогрессивному развитию международного права и его кодификации».

Что касается «других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом», защита которых не предусматривается существующими или уже разработанными проектами конвенций, то масштабы данной проблемы, если такая проблема существует, остаются неясными. Возможно, это является чем-то большим, и этим вопросом могла бы заняться сама Организация Объединенных Наций. Представляется, что при нормальных условиях такие лица не были бы объектом внимания со стороны политических активистов, какими являются теперь представители государств. При условиях, отличающихся от нормальных, действительность какой-либо конвенции в любом случае является спорной. Такое положение могло бы, конечно, измениться, если по-прежнему будут расти роль и влияние международных организаций.

<sup>a</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)*, стр. 8 и след. англ. текста (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, D).

[Подлинный текст на испанском языке]  
[29 июня 1972 года]

1. Одним из принципов международного договорного и обычного права является положение о том, что государства обязаны эффективным образом заботиться о личной неприкосновенности дипломатических агентов и других официальных иностранных представителей. Эта обязанность относится к ним с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство была четко провозглашена в статье 29 Конвенции о дипломатических сношениях, статье 40 Конвенции о консульских сношениях и статье 29 Конвенции о специальных миссиях.

2. Что касается национального законодательства, то было бы, по-видимому, уместно указать на соответствующие части следующих статей конституции Аргентины:

*Статья 100.* В функции Верховного суда и низших судов Республики входит изучение и решение всех дел, касающихся вопросов, предусмотренных Конституцией и законами государства с оговоркой, предусмотренной пунктом 11 статьи 67 [...]; вопросов, касающихся послов, посланников и иностранных консулов [...]

*Статья 101.* В этих случаях Верховный суд осуществляет свою юрисдикцию как апелляционная инстанция в соответствии с положениями и исключениями, предусмотренными Конгрессом; но во всех делах, касающихся послов, посланников и иностранных консулов, и в делах, в которых какая-либо провинция является стороной, Верховный суд выступает в качестве единственной и окончательной инстанции.

Эти конституционные положения приводятся в качестве доказательства тех гарантий, которые государство Аргентина предоставляет иностранным дипломатам в тех делах, в которых они могут быть «сторонами» без ущерба для излагаемого ниже.

3. Следует добавить, что статья 221 Уголовного кодекса с учетом изменений, внесенных в ее текст Законом № 17567, гласит:

«Подвергаются тюремному заключению строгого режима на срок от шести месяцев до трех лет:

1) любое лицо, нарушившее неприкосновенность главы государства или представителя иностранной державы;

2) любое лицо, оскорбившее достоинство одной из указанных персон во время ее пребывания на территории Аргентины».

И наконец, следует сказать о том, что, если жертвой преступления является дипломатический или консульский агент, Верховный суд обладает единственной и окончательной компетенцией для рассмотрения таких дел<sup>a</sup>.

## Бельгия

[Подлинный текст на французском языке]  
[2 июня 1974 года]

Нижеизложенные замечания носят предварительный характер и относятся главным образом к области международного публичного и частного права. Бельгия намеревается сформулировать более существенные замечания на одном из последующих этапов разработки проекта конвенции, в частности в области международного уголовного права.

## I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

### A. Значение конвенции

1. Конвенция должна быть разработана таким образом, чтобы встретить возможно более широкое одобрение.

<sup>a</sup> *Fallos de la Corte suprema*, vol. 272, p. 87; *ibid.*, vol. 277, p. 69; принятые недавно [19 июля 1971 года], *ibid.*, vol. 280, p. 164.

2. Преследуемая цель состоит в обеспечении безопасности лиц, которым угрожает похищение или которые стали жертвами похищения. Основной целью должно быть предотвращение подобных актов.

#### *В. Ответственность государства пребывания*

3. Следовало бы исходить из возлагаемой на государство пребывания обязанности обеспечивать надлежащую защиту аккредитованных в нем дипломатов. Поэтому можно было бы согласиться рассматривать это государство в качестве виновного всякий раз, когда оно не выполняет просьбу дипломата о предоставлении ему защиты в разумных пределах. Следовательно, важно уточнить в конвенции меры защиты, которые обязано принимать государство пребывания.

4. Основа защиты заключается в особом юридическом статусе дипломатов и, в дополнительном порядке, членов их семей, как это установлено в Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях.

#### *С. Судебные меры*

5. Между государствами должно устанавливаться эффективное судебное сотрудничество, как только дипломат стал жертвой покушения. Оно должно выражаться в первую очередь в обязанности правительства государства пребывания информировать правительство аккредитующего государства о всех деталях, которые ему известны.

6. Одна из целей проекта конвенции должна состоять в том, чтобы квалифицировать определенные правонарушения, затрагивающие международные отношения, как международные преступления, чтобы лица, совершившие эти нарушения, могли быть судимы компетентными органами любого государства, на территории которого они обнаружены, если не возбуждено дело об их выдаче.

#### *Д. Возмещение убытков*

7. Возмещение за правонарушения, которое затрагивает ответственность государств пребывания в отношении убытков, причиненных этими правонарушениями, представляется особенно важным. Действительно, до сегодняшнего дня эта ответственность не санкционируется никаким юридическим обязательством.

Было бы желательно, чтобы правительство государства, на территории которого преступление было совершено, было обязано возместить убытки жертве или ее семье.

## II. ЧАСТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Проект статей, представленный Соединенными Штатами Америки (A/CN.4/2.182)<sup>a</sup> требует следующих замечаний:

#### *Статья 1, пункт 2*

Подпункт *a* может создать пробел;

подпункт *b* имеет в виду маловероятные случаи.

Оба подпункта устраняют обязанность третьих государств, которые не будут более обязаны выдавать предполагаемых виновников правонарушения, хотя и можно допустить, что последние будут искать убежище на территории этих государств.

#### *Статья 3, пункты 2 и 4*

Редакция пункта 2 и пункта 4 может создать некоторые затруднения. Государство не может быть связано конвенцией, к которой оно не присоединилось.

Редакция подпунктов *a*, *b*, и *c* должна быть изменена и должна основываться на редакции подпункта *g*. Таким образом, пункт 4 мог бы быть опущен.

<sup>a</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год*, том II.

#### *Статьи 4, 5, 6 и 7*

Логически статья должна была бы стать третьим пунктом статьи 4, которая должна стать статьей 6.

Вместо «суровых наказаний» (статья 7) следовало бы установить минимальные наказания.

Статья 6 должна была бы стать статьей 4.

#### *Статья 9, пункт 2*

Следует избегать давать виновникам оговоренных в Конвенции преступлений особые привилегии по сравнению с обычной системой предварительного заключения.

#### **Бразилия**

[Подлинный текст на английском языке]  
[15 марта 1972 года]

Вопрос правонарушений или преступлений, совершенных против лиц, пользующихся правом на особую защиту, таких как дипломатические или консульские представители, представляет собой лишь один аспект более широкого вопроса, то есть международных действий в связи с правонарушениями или преступлениями, совершаемыми террористами. Что касается принятия соответствующей судебной процедуры для борьбы с терроризмом, правительство Бразилии подчеркивало необходимость многостороннего сотрудничества для предупреждения, наказания и подавления террористических актов, поскольку они представляют собой одну из форм тайной деятельности, проводимой во всемирном масштабе для подрыва государственного строя различных государств, и являются нарушением самых законных прав человека. В рамках Организации американских государств Бразилия отстаивает ту точку зрения, что террористические акты, похищения и последующее требование выкупа должны квалифицироваться как тяжкие уголовные преступления против человечества и соответственно подчеркивала необходимость принятия международных норм, определяющих такие преступления, в особенности в целях выдачи преступников. Лицам, совершающим террористические акты, должно быть отказано в праве на убежище, которое тем не менее должно остаться нетронутым в том, что касается его основных принципов, в особенности права властей, предоставляющих убежище, определять характер преступления, которое принудило просить предоставления убежища. Эта позиция преследует лишь цель предотвратить извращение смысла института убежища и не допустить его ошибочного применения как средства защиты уголовных преступников.

На третьей чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств (январь 1971 года) Бразилия выступила в поддержку широкого проекта конвенции, охватывающей предотвращение терроризма в целом, поскольку принятие ограниченной конвенции, то есть конвенции, сфера действия которой распространяется лишь на случаи, связанные с похищением дипломатов, консулов и других лиц, пользующихся правом на специальную защиту, сыграла бы лишь незначительную роль в достижении тех целей, которым она призвана служить. Лица, на которых распространялось бы действие такой ограниченной конвенции, уже пользуются достаточной международной юридической защитой.

#### **Дания**

[Подлинный текст на английском языке]  
[18 апреля 1972 года]

1. По мнению правительства Дании, обязательства государств в отношении защиты дипломатов и других лиц надлежащим образом установлены в международном праве путем кодификации в действующих конвенциях, таких, как конвенция 1961 года и 1963 года о дипломатических и консульских сношениях.

2. Поэтому в настоящее время, видимо, нет необходимости уделять так много внимания вопросу об этом обязательстве, а скорее следует уделить внимание вопросу об обязательстве, предусматривающем условия, при которых лицо,



совершившее такие преступления, задерживается в третьей стране. По мнению Дании, в этом отношении существует сходство между данной целью и целями конвенций, заключенных в Гааге в 1970 году и в Монреале в 1971 году, соответственно, о борьбе с незаконным захватом воздушных судов и о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.

3. Во-первых, представляется, что имеется один и тот же «международный элемент» в обоих случаях. В конвенциях о гражданской авиации объектом защиты является бесперебойное сообщение между странами и народами. В настоящей Конвенции объектом являются связь и отношения между правительствами.

4. Во-вторых, существует, видимо, также необходимость введения основных элементов, содержащихся в конвенциях о гражданской авиации, а именно:

а) создание системы международного сотрудничества, имеющей целью предупреждение или пресечение таких преступлений или защиту потерпевших лиц;

б) разработка свода правовых норм, которые будут предусматривать наказание лиц, совершивших преступления, либо путем их выдачи, либо путем уголовного преследования в государстве, в котором они задержаны; другими словами, правовых норм, которые расширяют возможности осуществления выдачи преступника и обязывают государства применять нормы международной юрисдикции в таких вопросах;

в) создание основы для осуждения в международном плане таких преступлений и создание правовой основы для оказания морального (или политического) давления на другие государства или организации, которые, возможно, освободили бы лиц от ответственности за преступление.

5. В свете вышеуказанных соображений представители группы государств (включая Данию) на совещании в Риме в феврале 1971 года разработали проект конвенции, обычно упоминаемый как «Римский проект», текст которого на английском языке прилагается<sup>а</sup>. По мнению правительства Дании, этот проект, который в значительной мере соответствует Гаагской и Монреальской конвенциям, будет представлять собой приемлемую основу для разработки окончательного проекта конвенции, в частности вследствие того, что содержащиеся в нем положения, касающиеся выдачи преступника, наказания и юрисдикции, следует рассматривать как максимальные результаты, которые могут быть достигнуты при наличии согласия большинства государств. Иллюстрацией этому могут служить следующие примеры:

а) Гаагская конференция достаточно наглядно показала, что по различным причинам большинство государств не смогут принять положения относительно обязательной выдачи преступника. Сбалансированную систему выдачи или наказания преступника, одобренную Гаагской конференцией и также принятую в Монреале, следует рассматривать как оптимальные результаты, которые могут быть достигнуты на международной конференции.

б) Вопрос о том, следует ли не принимать во внимание политические мотивы, стоящие за преступлением, и рассматривать преступный акт как «обычное преступление», явился наиболее спорным вопросом в Гааге. Решение было найдено путем включения слов «без какого бы то ни было исключения» в статью 7 этой Конвенции (а также Монреальской конвенции).

в) Не было принято положение о том, что государство, которое обусловливает выдачу преступника наличием договора, должно рассматривать конвенцию в качестве достаточной правовой основы. Фактическая формулировка (в пункте 2 статьи 8) гласит: «может по своему выбору...».

6. Гаагская конвенция была принята 74 голосами при двух воздержавшихся, причем никто не голосовал против. В последний день Конференции она была подписана 50 государствами и с тех пор нашла широкое признание. В соответствии с этим и в связи с вышеупомянутыми соображениями конференция в Монреале в целом пришла к соглашению о принятии без дальнейшего обсуждения норм относительно выдачи, наказания и юрисдикции, изложенных в Гааг-

ской конвенции. Поэтому представляется, что если бы при разработке новой конвенции не учитывались правовые нормы Гаагской конвенции, то это привело бы к созданию ненужных трудностей в вопросах, широко приемлемое решение которых уже было найдено.

7. Высказывалось мнение, что Гаагская конвенция отличается от конвенции о защите дипломатов в том, что когда речь идет о насильственном захвате (самолета), то для этого преступления характерно, что преступник перемещается из страны, в которой было совершено или начато преступление, в какую-либо другую страну, в то время как для преступлений, совершенных против дипломатов, является характерным то, что преступники остаются в пределах данной территории. По мнению Дании, это различие несущественно, поскольку Гаагская конвенция предусматривает также и тот случай, когда преступник задерживается позднее в третьей стране, то есть в государстве, которое не имеет никакого официального отношения к совершеному преступлению. Кроме того, следует иметь в виду, что Монреальская конвенция предусматривает именно такой случай, когда преступники остаются в данной стране (однако могут на более позднем этапе искать убежища в третьей стране).

8. Некоторые государства, в частности, подчеркнули, что конвенция должна быть сформулирована таким образом, чтобы не препятствовать государству, стремящемуся освободить потерпевшее лицо путем ведения переговоров с лицами, совершившими похищение, или каким-либо другим образом, а не путем обеспечения ареста лиц, совершивших похищение. По мнению Дании, независимо от формулировки конвенции, государство в силу чрезвычайных обстоятельств должно свободно предпринимать такие действия. Однако если бы можно было включить при формулировании текста конвенции надлежащее положение, предусматривающее этот случай, то правительство Дании готово было бы поддержать это предложение.

9. Хотя, как было указано выше, правительство Дании считает «Римский проект» приемлемой основой для разработки проекта конвенции, существует некоторое сомнение относительно целесообразности того, чтобы круг лиц, подлежащих защите, был столь широким, как это предусмотрено в проекте.

## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

*Государства, являющиеся сторонами настоящей конвенции («Римский проект»),*

*учитывая, что акты нападения на лица, имеющие определенный статус, серьезно угрожают безопасности этих лиц и могут нарушить мирные отношения между государствами,*

*учитывая, что проявление таких актов является вопросом, вызывающим серьезную озабоченность,*

*принимая во внимание свои обязательства в соответствии с международным правом о защите, путем принятия всех надлежащих мер, иностранных лиц, имеющих определенный статус и находящихся на их территориях,*

*учитывая настоятельную необходимость в сотрудничестве между государствами с целью предотвращения таких актов нападения, а также с целью наказания правонарушителей, где бы они ни находились,*

*согласились о нижеследующем:*

### Статья 1

Эта Конвенция применяется в случае правонарушений, направленных против лиц, которые являются гражданами Договаривающегося государства, или правонарушений, которые имели место на территории Договаривающегося государства с целью насильственного похищения, убийства или других актов покушения на жизнь или физическую неприкосновенность тех лиц, в отношении которых государство несет обязательство в соответствии с международным правом о предоставлении специальной защиты, и в частности:

а) членов постоянных или специальных дипломатических миссий и членов консульских учреждений;

<sup>а</sup> См. «Рабочий документ», ниже.

b) гражданских представителей государств, выполняющих официальную миссию;

c) сотрудников международных организаций при исполнении ими официальных функций;

d) лиц, чье присутствие и деятельность за границей являются оправданными в связи с выполнением гражданской задачи, определенной международным соглашением о техническом сотрудничестве или предоставлении помощи;

e) членов семей вышеуказанных лиц.

### Статья 2

Каждое Договаривающееся государство предпринимает все надлежащие меры с целью предотвращения правонарушений, указанных в статье 1, и наказания лиц, их совершивших.

### Статья 3

1. Каждое Договаривающееся государство предпринимает такие меры, которые оно считает необходимыми для установления своей юрисдикции в отношении правонарушений, указанных в статье 1, не только в том случае, когда они совершены на его территории, но также и когда они направлены против лица, являющегося гражданином этого Договаривающегося государства, независимо от того, где совершены эти правонарушения.

2. Каждое Договаривающееся государство подобным же образом предпринимает такие меры, которые оно сочтет необходимыми, для установления своей юрисдикции в отношении правонарушений в случае, когда предполагаемый правонарушитель находится на его территории, и оно не осуществляет его выдачу в соответствии со статьей 5 любому из государств, упомянутых в пункте 1 настоящей статьи.

3. Эта Конвенция не исключает какой-либо формы уголовной юрисдикции, осуществляемой в соответствии с национальным законодательством.

### Статья 4

Договаривающееся государство, на территории которого находится предполагаемый правонарушитель, если оно не осуществляет его выдачи, обязано без какого бы то ни было исключения и независимо от того, совершены ли эти враждебные акции на его территории или нет, передать дело на рассмотрение компетентных органов с целью его судебного преследования. Эти органы выносят свое решение таким же образом, как и в случае любого другого обычного преступления, имеющего серьезный характер, в соответствии с законодательством этого государства.

### Статья 5

1. Предполагается, что правонарушения, указанные в статье 1, должны быть включены в любой договор об экстрадиции, существующей между Договаривающимися государствами, как правонарушения, в результате которых правонарушитель подлежит выдаче. Договаривающиеся государства обязуются включить эти правонарушения в качестве правонарушений, в результате которых преступник подлежит выдаче, в любой договор об экстрадиции, который будет заключен между ними.

2. Если Договаривающееся государство, обуславливающее выдачу преступника наличием договора, получает запрос о выдаче от другого Договаривающегося государства, с которым оно не заключало договора об экстрадиции, оно может по своему выбору рассматривать эту Конвенцию в качестве правовой основы для выдачи в зависимости от правонарушения. Экстрадиция должна осуществляться в соответствии с прочими условиями, предусмотренными законодательством запрошенного государства.

3. Договаривающиеся государства, которые не обуславливают выдачу преступника наличием договора, должны рассматривать между собой эти правонарушения в качестве правонарушений, в результате которых преступник подлежит выдаче, на условиях, предусмотренных законодательством запрошенного государства.

4. В целях выдачи преступников правонарушения рассматриваются между Договаривающимися государствами, как если бы они были совершены не только в том месте, где это в действительности произошло, но также и на территориях государств, обязанных установить свою юрисдикцию в соответствии с пунктом 1 статьи 3.

### Статья 6

1. Договаривающиеся государства оказывают друг другу всемерную помощь в связи с осуществлением уголовного преследования лиц, совершивших правонарушения, указанные в статье 1. Законодательство запрошенного государства применяется во всех случаях.

2. Положения пункта 1 настоящей статьи не затрагивают обязательств, взятых в соответствии с любым другим договором, двусторонним или многосторонним, который регулирует или будет регулировать в целом или частично осуществление взаимного сотрудничества в области уголовного права.

...(Статьи заключительной части).

### Израиль

[Подлинный текст на английском языке]  
[29 марта 1972 года]

Взятый в более широком контексте вопрос об охране представительств — независимо от того, являются ли они постоянными или временными, — аккредитованных при международных организациях, нельзя отделить от проблемы охраны дипломатических представительств в целом. Хотя частности могут варьироваться в зависимости от конкретных положений «соглашений о центральных учреждениях...» и аналогичных документов, основополагающие элементы права являются общими для всех представителей иностранного государства — дипломатических или консульских, — находящихся на территории страны пребывания с ее ведома и согласия. Правительство Израиля вынуждено подчеркнуть этот момент с самого начала, так как некоторые из его представительств за границей явились объектами преднамеренных и политически мотивированных нападений, и более того, в результате этих нападений некоторые из сотрудников его дипломатической службы или их супруги были убиты или ранены. Другие служащие явились жертвами преступных нападений, которые, вероятно, в целом не мотивировались конкретными политическими соображениями.

В этой связи правительство Израиля отмечало, что после того, как в различных частях мира были совершены имевшие роковой исход нападения на дипломатов, Комиссия международного права в 1971 году еще раз в категорической форме подтвердила обязанность государства пребывания уважать и обеспечивать уважение личности тех лиц, которых это касается, и принимать с этой целью необходимые меры, включая «предоставление специальной охраны там, где этого требуют обстоятельства» (проект статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, статья 28, комментарий, пункт 3<sup>a</sup>). Время от времени необходимо в недвусмысленной форме напоминать об основополагающем характере этого правила, которое является и должно являться главным принципом. Возможное преуменьшение значения этого принципа, которое подразумевается в доктрине, выдвигаемой в разделе 5 главы VI рабочего документа, подготовленного Генеральным секретарем и озаглавленного Обзор международного права<sup>b</sup>, по-видимому, заходит слишком далеко в поисках «справедливости». В связи с этим некоторые из положений этого документа должны быть подвергнуты очень внимательной проверке, прежде чем они могут быть приняты в качестве позитивного международного закона.

<sup>a</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1), стр. 27 англ. текста (Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть первая), документ A/8410/1, глава II, D).

<sup>b</sup> См. Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год, том II (часть вторая), документ A/CN.4/245.

В своей оценке правовых вопросов правительство Израиля исходит из одного из бесспорных правил публичного международного права, заключающегося в том, что государства несут главную и основную ответственность за обеспечение безопасности всех иностранных граждан или иностранной собственности в пределах их территории, что они должны осуществлять это путем превентивных и репрессивных действий, и что это правило является еще более бесспорным в отношении иностранного дипломатического персонала, если учесть, что именно при посредстве дипломатических контактов оказывается возможным мирное существование государств.

Первая обязанность принимающего государства, совершенно очевидно, касается принятия превентивных мер и оно должно нести ответственность во всех случаях, когда оно не принимает всех разумных мер по предотвращению нарушений и актов, причиняющих ущерб. Такие превентивные меры предполагают соответствующие двусторонние контакты и сочувственное рассмотрение жалоб, особенно тех, которые поступают после получения предупреждений или угроз, или после того, как уже имели место нападения на граждан посылающего государства, или на его учреждения, или на какие-либо объекты, которые символизируют это государство за границей (выставки, корабли, эмблемы и т. д.). Власти принимающего государства должны заблаговременно сообщать иностранным представительством любые сведения, которыми они могут располагать в этом отношении. В ряде стран недостаточность полицейских сил и персонала охраны, и тот риск, к которому это приводит, часто в значительной степени компенсируются за счет современных технических средств предупреждения преступлений и охраны персонала и помещений. Хотя это кажется само собой разумеющимся, по-видимому, уместно было бы напомнить правительствам стран пребывания о том, что на них возлагается общая обязанность содействовать установлению технических средств для такого рода, если дипломатическое представительство считает это необходимым в целях своей безопасности. Этот вопрос нельзя оставлять исключительно на усмотрение властей принимающего государства.

Трудно говорить в общем плане о характере тех превентивных мер, которые должны приниматься, поскольку многое зависит от местных условий. В числе этих мер могут быть полицейский кордон вокруг дипломатических служебных и жилых помещений, защита дипломатов и членов их семей, находящихся в них, или передвигающихся в пределах принимающего государства, контроль за почтой и посылками, поступающими в их адрес, и даже предоставленные разрешения дипломатам носить оружие в целях личной защиты или предоставление им защиты в лице вооруженных охранников на территории их помещений. Обращается внимание на некоторые местные меры по созданию зон безопасности вокруг иностранных дипломатических и консульских учреждений. Приведенные в данном абзаце примеры носят лишь иллюстративный характер.

Совершенно очевидно, что полицейские меры охраны не должны чинить препятствия посетителям, которые направляются в дипломатические учреждения и входят в них с чистыми намерениями.

Не менее важными являются различные меры предотвращения, включая наличие правовой системы, достаточной для того, чтобы предотвратить акты насилия, а также системы полицейских и других сил, необходимых для предоставления требуемой защиты. Неспособность проявить должное внимание в вопросах предоставления защиты недопустима. В число мер предотвращения входят наказание за преступное вмешательство в деятельность дипломатического или консульского персонала (постоянной или специальной миссии), в том числе за нанесение оскорбления словом или жестом. Соразмерное наказание на основе общих положений без рассмотрения апелляции о смягчении наказания по причине того, что данный акт есть политическое преступление, является элементом действующего в таких вопросах правосудия, поскольку его цель — не только определить обвиняемому наказание, соразмерное судьбе конкретной жертвы преступления, но и обеспечить также безопасность службы. Здесь также необходимо осуществлять правосудие, и, более того, широкой публике должно быть известно, что это правосудие осуществляется. Долг государственного обвинителя — какой бы ни была обычная

процедура уголовных дел — с самого начала и до тех пор, пока не будут исчерпаны все апелляционные средства, следить за тем, чтобы лица, совершившие преступление против иностранных государств, их дипломатических и консульских представительств и аккредитованного при них персонала, незамедлительно предстали перед судом, и чтобы должным образом был вынесен и приведен в исполнение приговор.

В том случае, если преступник такого рода не является гражданином принимающего государства, может быть возбуждено дело о его выдаче, и поэтому необходимо в срочном порядке принять соответствующее правило в рамках международных обязательств. Возможно, было бы полезным, если бы Комиссия международного права выработала минимальные стандарты наказаний, с тем чтобы таким путем тоже указать на нормы ответственности принимающего государства и его обязательства по обеспечению безопасности дипломатического персонала.

Правительство Израиля отметило, что Комиссия международного права предполагает поставить вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом на своей двадцать четвертой сессии (1972). Правительство Израиля будет с нетерпением и интересом ждать сообщений Комиссии о достигнутых успехах.

### Иран

[Подлинный текст на французском языке]  
[25 марта 1972 года]

1. Изучение вопроса о защите дипломатов, проведенное Комиссией международного права, а также Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи, позволило подтвердить важность основной нормы дипломатического права, касающейся неприкосновенности дипломатических помещений и уважения личности дипломатов.
2. Проявления насилия в отношении дипломатов таят в себе опасность парализовать нормальное поддержание межгосударственных отношений. Для выполнения своих функций дипломат должен находиться под защитой от любых враждебных актов, откуда бы они ни исходили.
3. Имперское правительство Ирана поддерживает идею подготовки Комиссией международного права проекта международной конвенции, направленной на укрепление средств защиты дипломатов, которые уже предусмотрены в действующих международных документах.
4. Представляется целесообразным поручить Комиссии международного права согласовать необходимость окончания изучения вопросов, которым она уже уделяет первоочередное внимание, с необходимостью предоставить Генеральной Ассамблее в кратчайшие сроки этот проект конвенции, учитывая особое значение, которое имеет выработка проекта конвенции о защите дипломатов.

### Канада

[Подлинный текст на английском языке]  
[25 апреля 1972 года]

Безопасность и отсутствие принуждения являются двумя основными элементами, определяющими межгосударственные и международные отношения. Именно поэтому одним из основополагающих, издавна установившихся принципов международного права является неприкосновенность послов и сопровождающих их лиц — неприкосновенность, которая возлагает на принимающее государство обязанность по защите их от любого посягательства на их личность, свободу и достоинство. Этот принцип неприкосновенности остается и в наше время также основным принципом нормального развития международных отношений. Новые виды посягательств на дипломатическую и консульскую неприкосновенность, свидетелями которых мы были на протяжении последних лет, должны пресекаться соответствующим образом. По мнению канадского правительства, весьма желательным является выработать такую международную конвенцию, которая гарантировала бы принцип неприкосновенности дипломатических агентов, — этот издавна установившийся и общепризнанный принцип международного права.

Венские конвенции 1961 года о дипломатических сношениях и 1963 года о консульских сношениях уже утвердили и кодифицировали принцип неприкосновенности. Предусматриваемая сейчас конвенция должна включать меры превентивного и репрессивного характера, благодаря сдерживающему действию которых лица или группы лиц, намеревавшиеся использовать иностранных или международных представителей или агентов в качестве орудия политического нажима на какое-либо правительство или в качестве международной трибуны, отказывались бы от своего намерения. Целесообразно, чтобы Комиссия международного права включила в предполагаемый проект конвенции главным образом те элементы, которые наиболее эффективно содействовали бы предотвращению преступлений в отношении иностранных представителей. Этот сдерживающий фактор должен, по мнению правительства Канады, лежать в основе любой конвенции, направленной на обеспечение безопасности международных отношений путем усиления охраны дипломатов, консулов и других международных агентов.

Правительство Канады желает также, чтобы конвенция, которая будет выработана, носила относительно простой и ограниченный характер из следующих соображений: подобная конвенция неизбежно будет касаться еще мало изученных областей международного права, которыми, возможно, должна будет заниматься Комиссия международного права, таких как политическое убежище, ответственность государств, экстерриториальная уголовная юрисдикция. Углубляться в эти области — значит рисковать вызвать противоречия, что сделает конвенцию неприемлемой для некоторых стран. Ради сдерживающего фактора, о котором говорилось выше, целесообразно было бы предусмотреть конвенцию, ограниченную по своему юридическому значению, но приемлемую для большинства государств. С этой целью правительство Канады выступает за особо ограничительный подход к вопросу о категориях лиц, на которых распространяется принцип неприкосновенности, и о категориях преступлений, подпадающих под действие Конвенции.

Правительство Канады с интересом изучило принятую Организацией американских государств Конвенцию 1971 года о предотвращении актов терроризма, а также проекты конвенции о защите дипломатов и других лиц, представленные Уругваем<sup>а</sup> и Соединенными Штатами Америки (A/CN.4/2.182)<sup>б</sup>, равно как «Римский проект»<sup>в</sup>. Комиссия международного права найдет там, несомненно, конструктивные элементы, которые она сможет объединить в один документ международного значения. В свою очередь, правительство Канады при определении своей позиции в отношении составных элементов будущей конвенции, также основывалась на вышеупомянутых документах, как это указывается ниже.

#### *Лица, имеющие право на защиту*

В вышеупомянутых документах используется выражение: «лица, имеющие право на специальную защиту в соответствии с международным правом» или нечто подобное. В «Римском проекте» приводится ряд примеров; проект Соединенных Штатов дает ограничительный список, ссылаясь на другие международные документы. В результате этого в конвенцию вносится некий сомнительный элемент. Поскольку смысл выражения «лица, имеющие право на специальную защиту» недостаточно четко определен в международном праве, договаривающиеся государства оказались бы вынужденными брать на себя обязательство, точное значение которого остается неясным. Даже в самом узком значении это выражение может охватывать множество лиц, что значительно отягощает обязательство договаривающихся государств. Это выражение имеет чрезмерно широкое понятие. Опыт последних лет показывает, что в качестве орудия политического нажима используются именно те лица, которые занимают наиболее представительные и важные посты. Цель конвенции в основном должна заключаться в том, чтобы обеспечить защиту против преступлений, совершаемых в силу официального статуса жертвы, а во избежание излишних злоупотреблений ею, конвенция, по мере возможности не должна предусматри-

вать санкции в отношении тех преступлений, когда специальный статус жертвы не принимается в расчет. Если конвенция будет охватывать большое число иностранных граждан, она в конечном счете должна будет предусматривать санкции в отношении большого числа преступлений, международного значения которых связано лишь с официальным статусом жертвы, что является случайным фактором. Этого можно избежать, если ограничить применение конвенции лишь теми случаями, когда предполагаемому правонарушителю был известен специальный статус жертвы. Однако это условие ослабило бы действенность конвенции, так как автор преступления имел бы удобный предлог избежать наказания. Лица, которых надлежит защитить, — это иностранные высокопоставленные должностные лица (главы государств, главы правительств, министры или лица в ранге министров), дипломаты и консульские должностные лица, а также лица, на которых распространяется неприкосновенность этих двух категорий лиц в соответствии с Венскими конвенциями о дипломатических сношениях и Консульских сношениях, равно как и высшие должностные лица крупных международных организаций и представители государств при этих организациях. Лица, подпадающие под действие Конвенции о специальных миссиях, не должны пользоваться защитой будущей конвенции. В силу их частого перемещения и отсутствия рекламы они значительно меньше подвергаются той опасности, которая угрожает представителям постоянных миссий. Тот далеко не восторженный прием, который до сих встречает эта Конвенция, свидетельствует об опасности, которую таит в себе Конвенция, слишком быстро раздвигающая границы международного права.

В большинстве случаев лица, не являющиеся высшими должностными лицами и представителями или агентами иностранных государств или международных организаций, достаточно защищены на основе общей ответственности государств в отношении защиты иностранных граждан, находящихся на их территории.

#### *Преступления*

Лишь серьезные посяательства на неприкосновенность лиц, охраняемых намеряемой конвенцией, должны рассматриваться как преступление, а именно, убийство, похищение, незаконная изоляция, серьезное нападение. Целесообразнее не создавать новых категорий преступлений, не охваченных внутренним правом договаривающихся государств; тем не менее правительство Канады отнеслось бы положительно к включению положения, предусматривающего более строгие меры наказания за преступления, жертвами которых являются лица, охраняемые конвенцией. Оно предлагает также, учитывая особые обстоятельства и международные последствия этих преступлений, чтобы договаривающиеся государства признали, что эти преступления не должны квалифицироваться как политические преступления; они должны рассматриваться как уголовные преступления и давать основание для выдачи преступника. Авторы этих преступлений не должны также пользоваться правом политического убежища. Без этих ограничений сдерживающее действие конвенции было бы серьезно ослаблено. Правительство Канады надеется, что государства, поддерживающие идею политического убежища, согласятся с ограничением, касающимся преступлений, отмеченных печатью насилия и вызывающих всеобщее осуждение. Преступления, совершаемые против иностранных представителей, следует дифференцировать от преступлений, совершаемых непосредственно против безопасности или против правительства государства одним из его граждан. Если не будут установлены разумные ограничения в отношении предоставления политического убежища, иностранные представители могут оказаться на длительное время невинными жертвами внутренней политической борьбы принимающих государств. Без этого ограничения предполагаемая конвенция не имела бы большого смысла. Возможно, некоторые государства придерживаются того мнения, что не следует налагать никаких ограничений в отношении уступок, на которые может пойти принимающее государство при переговорах в этих условиях, и что принимающему государству нужно предоставить полную свободу в этом отношении. Однако нет необходимости специально включать в конвенцию те чрезвычайные меры, которые государство может оказаться вынужденным принять в силу особых обстоятельств. Между-

<sup>а</sup> Документ A/C.6/L.822.

<sup>б</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права 1972 год*, том II.

<sup>в</sup> См. Рабочий документ, стр. 137, выше.

народное право допускает некоторые нарушения договорных обязательств в тех случаях, когда затрагиваются высшие интересы обороны и безопасности государства.

### *Экстрадиция*

Если в будущей конвенции будет признано, что преступления против дипломатов не должны рассматриваться как политические преступления, экстрадиция лиц, ответственных за эти преступления, в ряде случаев станет возможной в соответствии с уже существующими договорами. Тем не менее, чтобы усилить сдерживающее действие конвенции, необходимо включить в нее по меньшей мере несколько положений, подчеркивающих, что экстрадиция должна осуществляться согласно внутренним законам страны и в соответствии с договорами, регулирующими экстрадицию. Видимо следует рассмотреть вопрос о том, нужно ли обращаться к положениям Гаагской конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, которая возлагает на государства обязательство включить упомянутые преступления в их существующие или будущие соглашения об экстрадиции, либо целесообразно согласиться с менее жесткой формулировкой Единой конвенции о наркотических средствах, которая считает желательным, чтобы государства — участники Конвенции рассматривали упомянутые преступления как дающие основание для экстрадиции в соответствии с любым договором об экстрадиции, который заключен или будет заключен между участниками Конвенции.

Выбор формулировки, налагающей большие или меньшие обязательства на участников будущей конвенции, зависит от того, насколько удастся привести в соответствие две одинаково важные цели — достижение действенности конвенции и ее приемлемости для возможно большего числа государств. И, наконец, уголовное преследование преступника в стране, где не совершалось преступление, должно предусматриваться лишь в порядке исключения и только в том случае, когда нет возможности экстрадиции, либо потому, что не существует применимого закона или договора, либо потому, что предполагаемый автор преступления является гражданином данного государства.

Что же касается оговорки об экстрадиции за политические преступления, следует напомнить, что во многих договорах об экстрадиции уже имеется статья о посягательствах, которая предусматривает экстрадицию в случае некоторых особо серьезных политических преступлений.

### *Ответственность принимающего государства*

Венская конвенция о дипломатических сношениях и Венская конвенция о консульских сношениях не упоминают о том, как определяется ответственность принимающего государства в отношении посягательств на неприкосновенность представителей иностранных государств. Таким образом, принимающее государство не обязано доказывать, что оно приняло «соответствующие меры» для защиты иностранных представителей; характер и размер обязательств принимающего государства по-прежнему недостаточно четко определены; ни одно положение не предусматривает возмещения нанесенного ущерба. Эти пробелы должны быть восполнены, с тем чтобы избежать споров, которые могут нарушить нормальные отношения между государствами или между государствами и международными организациями.

Когда иностранный представитель или агент или международное должностное лицо явилось жертвой преступления, принимающее государство обязано возможно быстрее восстановить нарушенный принцип неприкосновенности и возбудить судебное преследование против виновных. В этом случае принимающее государство может оказаться перед дилеммой. Например, в случае похищения самое прямое и самое верное средство восстановить неприкосновенность жертвы будет заключаться в выполнении требований ее похитителей, каковы бы ни были последствия с точки зрения охраны порядка, безопасности государства и других внутренних интересов. Напротив, отказ от выполнения требуемых уступок ставит под угрозу здоровье и даже самую жизнь жертвы. Международное право в этом случае не предусматривает в отношении принимающего государства каких-либо норм поведения, и это правильно. При подоб-

ном положении вещей принимающее государство должно быть свободным в своих действиях, учитывая обстоятельство и затронутые интересы. Нельзя допускать, чтобы правительство в силу своего долга оказывать специальную защиту принимало все требования похитителей представителя иностранного государства. Никакая социальная система не в состоянии выполнить столь далеко идущее обязательство.

Но в любом случае, в интересах международных отношений, важно, чтобы было гарантировано справедливое возмещение. Проблемы определения ответственности практически неразрешимы. Возможно, следовало бы подумать о такой системе возмещения, которая основывалась бы не на ответственности, а скорее на принципах гостеприимства и вежливости. Принимающее государство в этом случае прежде всего компенсировало бы аккредитуемое государство за ущерб, причиненный имуществу, или за посягательство на отдельных лиц в соответствии со шкалой, которая должна быть установлена, вместо того, чтобы вступать в трудные споры или делать неприятные признания в своей ответственности. Это обязательство в отношении возмещения имело бы также то преимущество, что оно побудило бы принимающее государство уделять больше внимания превентивным мерам. Что касается превентивных мер и заботы о защите иностранных представителей, то принимающему государству следует предоставить действовать по своему усмотрению. Несомненно, принимающее государство должно проявлять надлежащую бдительность и принимать специальные меры для обеспечения соответствующей защиты иностранных представителей; не следует полагать, однако, что в силу этого обязательства оно должно удовлетворять такие просьбы о защите, которые ему кажутся необоснованными, или инвестировать средства, которые чрезмерно обременят национальный бюджет страны. И напротив, меры защиты не должны применяться в отношении иностранных представителей вопреки воле последних и нельзя незаконным образом ограничивать их свободу действий.

### *Канадское право*

В настоящее время ни одно специальное положение уголовного права Канады не касается преступлений против иностранных представителей. Похитители торгового представителя Соединенного Королевства в Монреале в 1970 году добились пропуска для выезда за границу после освобождения торгового представителя и не подверглись наказанию за совершенное преступление. Если они сейчас попадут в руки правосудия Канады, возможно, что они предстанут перед судом по обвинению в преступном похищении и содержании в изоляции иностранного представителя.

Что касается экстрадиции, договор, недавно подписанный Канадой и Соединенными Штатами Америки, содержит положение (статья 4), предоставляющее государству возможность отказа в экстрадиции, когда правонарушение, мотивирующее требование об экстрадиции, носит политический характер; тем не менее специально предусмотрено, что это положение не применимо к серьезным преступлениям против лица, пользующегося специальной защитой в соответствии с международным правом<sup>с</sup>. Такое положение имеет то преимущество, что оно признает за государствами, о которых идет речь, право предоставления политического убежища, но вместе с тем исключает из области политических преступлений в прямом смысле этого слова косвенные, чрезвычайно серьезные политические преступления, жертвой которых являются невинные иностранцы, и последствия которых выходят далеко за рамки внутренней политики, ставя под угрозу международные отношения в целом.

### *Заключение*

Правительство Канады выступает в поддержку идеи международной конвенции, направленной на обеспечение наилучшим образом стабильности международных отношений путем обеспечения неприкосновенности иностранных представителей. Оно заверяет Комиссию международного права

<sup>с</sup> Статьи 3 и 4 договора и список преступлений, воспроизведенный в *International Legal Materials* Washington (D. C.), vol. XI, № 1 (January 1972), pp. 22 et seq.

о своем желании сотрудничать в выработке проекта конвенции. Оно предлагает, чтобы во имя достижения эффективных результатов подобная конвенция имела ограниченное значение и включала в себя главным образом сдерживающие факторы, в частности, такие, как строгое наказание и отказ в политическом убежище; такая конвенция должна содержать минимальное количество нововведений и обязательств, с тем чтобы к ней могло присоединиться в скором времени значительное большинство государств.

### Колумбия

*[Подлинный текст на испанском языке]  
[7 февраля 1972 года]*

Колумбия до настоящего времени не присоединилась к Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года и к Конвенциям о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 февраля 1946 года и 21 ноября 1947 года; поэтому в Колумбии действует Декрет № 3135 от 1956 года<sup>a</sup>.

В статье 10<sup>b</sup> этого Декрета провозглашаются основные привилегии, которые в соответствии с практикой и обычаем предоставляются дипломатам, а именно:

1. личная неприкосновенность;
2. неприкосновенность жилища и корреспонденции;
3. иммунитет от уголовной юрисдикции; и
4. иммунитет от гражданской юрисдикции со следующими исключениями:
  - a) когда дипломатический чиновник отказывается от иммунитета, выступая в качестве истца;
  - b) когда речь идет о делах, связанных с собственностью, включая вопросы владения, относящиеся к движимому или недвижимому имуществу, находящемуся в пределах национальной территории; и
  - c) когда речь идет о делах, касающихся профессиональной деятельности, не связанной с функциями дипломатического агента.

В этой конкретной области не имеется установившейся юридической практики или судебных процедур.

<sup>a</sup> Colombia, *Diario Oficial*, (Bogotá), 5 February 1957, XCIIIrd Year, No. 29 275, p. 281.

<sup>b</sup> Помимо статьи 10 Законодательный декрет № 3135 содержит следующие статьи, которые, по мнению Секретаря-ата, могут иметь отношение к данному вопросу:

*Статья 2.* Предоставление привилегий и изъятий дипломатического характера всегда рассматривается как подчиненное соблюдению режима самой строгой международной взаимности.

*Статья 3.* Если ставится вопрос о взаимности в целях предоставления какой-либо привилегии, не рассматриваемой в настоящем декрете, и такая взаимность не вытекает из какой-либо конвенции, правительство может либо предоставить, либо не предоставить такую привилегию, исходя из своих интересов. Юридической взаимности оказывается предпочтение перед взаимностью фактической.

*Статья 4.* Применение режима международной взаимности возлагается исключительно на министерство иностранных дел, которое через свой протокольный отдел может расширить или ограничить определенные привилегии в тех случаях, когда это требуется по мнению правительства, и разрешать любые спорные вопросы, возникающие в связи с истолкованием приведенных здесь положений.

*Статья 5.* Обязательства Республики, вытекающие из заключенных соглашений по вопросам, аналогичным или сходным с рассматриваемыми в настоящем декрете, не затрагиваются настоящими положениями и таким образом остаются в силе до окончания сроков, предусмотренных в каждом соглашении. Для их продления и для заключения новых соглашений следует применять руководящие положения в этой области.

*Статья 6.* Ни один чиновник дипломатической службы Колумбии не может требовать в стране пребывания признания привилегий или иммунитетов более широких, чем те, которые предоставляются дипломатическим или консульским агентам, аккредитованным в Колумбии:

*Статья 7.* Для признания любого вида привилегий, изъятий или иммунитетов требуется, чтобы соответствующее лицо отвечало следующим условиям

- a) чтобы оно являлось должным образом аккредитованным лицом;
- b) чтобы оно являлось гражданином аккредитующего государства и получало вознаграждение от своего правительства; и
- c) чтобы оно не занималось деятельностью, отличной от исключительного осуществления своих официальных функций, характер которых определен при аккредитовании.

*Статья 8.* Устанавливается следующая классификация для лиц, которые в соответствии с предыдущей статьей могут пользоваться привилегиями, иммунитетом и иммунитетом:

a) *Аккредитованный дипломатический персонал*, в состав которого входят: нунций и чрезвычайный и полномочный посол; интернунций, чрезвычайный посланник и полномочный министр, поверенный в делах, временный поверенный в делах, советник-посланник, юрисконсульт, советник, первый секретарь, второй секретарь, третий секретарь, военный, военно-морской и военно-воздушный атташе, атташе по гражданским вопросам, атташе по специальным вопросам.

b) *Неаккредитованный дипломатический персонал*, в состав которого входят все перечисленные выше должностные лица, находящиеся транзитом на национальной территории или же с временным визитом в Республике, не будучи аккредитованными в Колумбии.

c) *Консульский персонал*, в состав которого входят следующие должностные лица: генеральный консул, консулы первого и второго класса, вице-консулы и консульские агенты.

d) *Международный технический персонал*, в состав которого входят должностные лица, не являющиеся колумбийскими гражданами, принадлежащие к организации международного характера или организациям технической помощи, которые направлены на работу в Колумбию или работают по договору с национальным правительством. Для признания привилегий руководителя технического учреждения или представителя международного учреждения применяются те же положения, что и к персоналу, перечисленному в пункте a, а к остальным сотрудникам — как к персоналу, перечисленному в пункте e.

e) *Официальный персонал*, в состав которого входят служащие иностранных учреждений, находящиеся на официальной службе в дипломатической или консульской миссии, получающие вознаграждение от того государства, которому принадлежит миссия, и заняты исключительно на этой службе.

f) *Обслуживающий персонал*, в состав которого входят служащие, не являющиеся колумбийскими гражданами, обеспечивающие домашние услуги любому из членов дипломатической миссии.

*Статья 9.* Привилегии и иммунитеты, как правило, распространяются на семью данного должностного лица, в состав которой входят супруга, незамужние дочери и сыновья в возрасте до 21 года, проживающие с этим должностным лицом и не занимающиеся частной деятельностью в целях обогащения.

*Статья 18.* По соображениям вежливости и по просьбе главы миссии может бесплатно предоставляться полицейская охрана расположения каждого иностранного дипломатического представительства.



## Куба \*

[Подлинный текст на испанском языке]  
[22 августа 1972 года]

1. Революционное правительство Кубы не только не считает, что этот вопрос является срочным или важным, но считает его излишним, могущим привести к обратным последствиям и непрактичным по следующим причинам:

а) Было бы нецелесообразным братья за изучение новой конвенции о дипломатической неприкосновенности, поскольку речь идет о вопросе, который достаточно широко регулируется различными международными конвенциями, согласно которым ответственность за обеспечение должной защиты дипломатов, аккредитованных в государстве, возлагается на данное государство.

б) Конвенция, носящая только репрессивный характер, не сможет охватить или разрешить экономические, социальные и политические проблемы, которые являются причиной насилия, не допустить которое она стремится.

с) С другой стороны, конвенция, которая может быть принята, приведет к обратным последствиям и будет бесполезной. Обратные последствия конвенции объясняются тем, что вместо того, чтобы воспрепятствовать насилию, репрессивный характер конвенции будет способствовать проявлениям насилия; бесполезность конвенции объясняется тем, что многие государства не смогут ее ратифицировать; одни — потому, что не захотят ущемлять право на предоставление убежища, которое они считают правильным и необходимым, другие — потому, что не захотят покусаться на внутреннюю юрисдикцию государства, поскольку именно оно несет ответственность за обеспечение правопорядка.

2. Кроме того, очевидно, что когда существующий порядок терпит крушение под действием неукротимых революционных сил, то новая конвенция будет бесполезной; она явится лишь позорной попыткой узаконить в международном правовом плане политику террора, проводимую тираническими, непопулярными режимами, находящимися на службе империализма, и направленную против национально-освободительного движения.

3. Учитывая вышеизложенные соображения, мы решительно отрицаем, что этот вопрос является важным и срочным, и выступим против принятия какой-либо конвенции, носящей репрессивный характер, которая может быть представлена Генеральной Ассамблее.

## Кувейт

[Подлинный текст на английском языке]  
[5 апреля 1972 года]

Дипломаты обладают специальным статусом, являясь представителями иностранных суверенных государств в государстве пребывания, и этот специальный статус предоставлен им обычаем и международным правом. Государство пребывания, принимая назначение дипломата на своей территории, обязано в то же время предоставить ему необходимую защиту, с тем чтобы он мог выполнять свои функции в качестве представителя суверенного государства.

Обязанность защищать аккредитованных дипломатов была определена Венской конвенцией о дипломатических сношениях, а пункт 2 статьи 22 вышеуказанной Конвенции налагает на государство пребывания особую обязанность предпринимать все соответствующие шаги с целью защиты помещений миссии и т. д.; в то же время статья 29 указанной Конвенции определяет, что государство пребывания предпринимает все соответствующие шаги, с тем чтобы предотвратить любое покушение на свободу или достоинство дипломатического агента.

Хотя эти статьи могут казаться всеобъемлющими с точки зрения обеспечения необходимой защиты помещений миссии и личности дипломатического агента, они, тем не менее, содержат неясные термины, которые могут быть по-разному истолкованы. Основную двусмысленность содержит выражение «соответствующие шаги». Что понимается под «соответствующими шагами»? Кто решает, что является

\* Эти замечания были получены после окончания двадцать четвертой сессии Комиссии.

«соответствующим», государство пребывания или аккредитующее государство? Защита может казаться соответствующей с точки зрения государства пребывания. С другой стороны, она может казаться несоответствующей по мнению аккредитующего государства. Обязано ли государство пребывания соглашаться с тем, что аккредитующее государство может считать соответствующими шагами с целью защиты ее миссии или ее дипломатического агента в стране пребывания?

В связи с увеличением за последнее время числа неоправданных актов насилия, совершаемых политическими группами в различных столицах против некоторых дипломатических миссий, а также актов похищения их персонала, с тем чтобы держать похищенных в качестве заложников до выполнения политических требований, что приводит к оскорблению достоинства, если не к убийству заложников, Комиссия международного права должна в срочном порядке рассмотреть этот вопрос, с тем чтобы первый этап в решении данной проблемы был осуществлен через Комиссию, а второй — при содействии и сотрудничестве государств — членов Организации Объединенных Наций.

Правительство государства Кувейт считает, что Комиссия международного права должна попытаться дать четкое толкование вышеупомянутых статей, а именно пункта 2 статьи 22 и статьи 29 Конвенции о дипломатических сношениях, с тем чтобы государство пребывания постоянно обеспечивало надлежащую защиту.

Кроме того, Комиссии международного права настоятельно рекомендуется обратиться с просьбой к государствам — членам Организации Объединенных Наций предусмотреть во внутренних правовых нормах надлежащий закон о более серьезном наказании лиц, виновных в совершении актов насилия или издевательств над дипломатическим персоналом, или в нарушении территориального иммунитета помещений дипломатических миссий и их разрушении. В дополнение к этому, лицам, предоставляющим информацию, способствующую задержанию и осуждению правонарушителей, следует предоставлять вознаграждение. Такое вознаграждение будет способствовать тому, что граждане государства пребывания будут сотрудничать с властями в задержании таких правонарушителей.

В заключение правительству государства Кувейт хотелось бы на данном этапе подчеркнуть, что оно и впредь будет прилагать максимум усилий, с тем чтобы защищать дипломатические помещения и персонал на своей территории с помощью имеющихся в наличии людских и экономических ресурсов на том условии, что миссии и дипломаты Кувейта в иностранных государствах будут защищаться аналогичным образом на взаимной основе. Кроме того, государство Кувейт с удовлетворением отмечает, что за десять лет его независимого существования в Кувейте не произошел ни один инцидент, направленный против какой-либо дипломатической миссии или аккредитованного персонала. Чувство безопасности, которое испытывают дипломаты, находящиеся в Кувейте, определяется нашей верой в то, что дипломаты не должны лишаться права на личную безопасность, на которую они имеют все основания рассчитывать, а также права на необходимую безопасность для осуществления своих обязанностей, с тем чтобы мир и безопасность занимали основное место в международных дипломатических отношениях.

## Мадагаскар

[Подлинный текст на французском языке]  
[2 мая 1972 года]

1. Венская конвенция о дипломатических сношениях и Венская конвенция о консульских сношениях, участником которых является Мадагаскар, обязывают государство пребывания принимать любые «разумные» и «надлежащие» меры для пресечения каких-либо посягательств на личность, свободу или достоинство дипломата, равно как на его жилище, имущество и корреспонденцию.

В отношении интересующего нас вопроса, а именно преступлений против дипломатов, уголовное право Малагасийской Республики содержит два рода положений:

а) Особые положения статьи 38 закона № 59—29 от 27 февраля 1959 года с внесенными изменениями преду-

считают в случае оскорбления, нанесенного публично послам, полномочным министрам, посланникам, поверенным в делах и другим аккредитованным дипломатическим агентам, такие же меры наказания, что и за оскорбления в адрес президента Республики и правительства. Таким образом, в отношении дипломатических агентов предусмотрена усиленная защита.

b) Общие положения уголовного кодекса и специальных законов по уголовному праву предусматривают наказания за все правонарушения, совершенные на территории Малагасийской Республики, хотя наличие у жертвы статуса дипломатического агента не является отягчающим вину обстоятельством.

Применение этих норм, достаточных с точки зрения внутреннего права, до сих пор не вызывало никаких трудностей.

2. Недавно в ряде государств появилась новая форма преступлений — похищение дипломатов в качестве заложников с целью добиться их выкупа, освобождения политических заключенных или исполнения требования, предъявляемого правительству государства пребывания.

Правительства, попавшие таким образом в положение жертвы нападения, оказались в чрезвычайно затруднительном положении. Они оказались перед альтернативой: уступить шантажу и нарушить тем самым собственные законы и конституционный принцип разделения полномочий, либо отклонить всякий компромисс и вступить в конфликт с аккредитующим государством, особенно в том случае, когда угроза приведена в исполнение.

Разные государства принимали разные решения, но все они исходили либо из соображений чистой целесообразности, либо из принципиальной позиции, обуславливающей приоритет внутренней политики по отношению к внешней политике, или наоборот.

Проблема имеет, конечно, политический характер, и ее решение зависит от многих факторов (конституционный режим, сила или слабость правительства страны пребывания, сила экономического и политического давления, оказываемого на него, и т. д.); можно задаться вопросом, какую практическую ценность составит в этом отношении международная конвенция.

3. Перед государствами стоят две возможности:

a) Предусмотреть, чтобы в любом случае дипломатическим агентам обеспечивалась абсолютная защита и чтобы она превалировала над всеми другими соображениями. С этим тезисом нельзя согласиться, так как его применение привело бы к увеличению числа преступлений против дипломатов, поскольку успех в достижении намеченной цели был бы обеспечен.

b) Напротив, торжественно заявить, что ни одно правительство не поддастся шантажу. В этом содержится определенный сдерживающий элемент, способный заставить авторов покушений отказаться от своих намерений, чем он косвенно способствовал бы защите дипломатических агентов. В плане международного сообщества следует, однако, учесть, что многие государства предпочитают принцип свободы действий хотя бы для того, чтобы лучше влиять на свободу действий соседнего государства.

4. Каким будет тогда содержание новой международной конвенции?

Конечно, она могла бы рекомендовать, чтобы в отношении дипломатических агентов принимались меры превентивной защиты. В этом случае вопрос имеет прямое отношение к органам безопасности и к административной полиции.

Она могла бы также по примеру Гаагской конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов установить международную юрисдикцию: каждое государство обязуется наказывать виновников серьезных преступлений против дипломатических агентов, независимо от того, где были совершены преступления, если оно не прибегает к экстрадиции.

Она могла бы, наконец, определить категорию лиц, в отношении которых могут применяться особые положения.

Эти вопросы имеют более или менее второстепенное значение по сравнению с теми, которые изложены в пунктах 2 и 3, выше.

Не было бы излишним, однако, передать их на рассмотрение Комиссии международного права, которая в своем исследовании по вопросам ответственности государств так или иначе должна изложить свою точку зрения по вопросу о международной ответственности государств, в которых принцип соблюдения их конституционных и законодательных норм превалирует над принципом абсолютной защиты дипломатических агентов. В этом, видимо, состоит суть проблемы.

## Нидерланды

[Подлинный текст на английском языке]  
[20 апреля 1972 года]

1. Правительство Нидерландов тщательно рассмотрело проблемы, связанные с разработкой проекта конвенции о защите и неприкосновенности дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Следовало бы напомнить, что в письме на имя Председателя Совета Безопасности от 5 мая 1970 года<sup>a</sup> правительство Нидерландов выразило свою озабоченность по поводу все возрастающего числа посягательств на дипломатов, указав, что, по его мнению, посягательства, затрагивающие личность, свободу или достоинство дипломатов, могут привести к обстоятельствам, могущим послужить основой для конфликтов, которые, в свою очередь, могут даже представлять угрозу для международного мира и безопасности. В связи с этим правительство Нидерландов отмечает, что с древних времен народы всех стран признавали статус дипломатических представителей, иммунитет и неприкосновенность которых были четко установлены освященными временем нормами международного права.

2. Последние представляют собой вопрос большой важности. В ходе прений по данному вопросу в Шестом комитете на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи<sup>b</sup> многие делегаты обратили внимание на существующую кодификацию обязанности государства пребывания в отношении обеспечения неприкосновенности иностранных дипломатов, которые находятся с официальными миссиями на его территории (см. статью 29 Конвенции о дипломатических сношениях, статью 40 Конвенции о консульских сношениях и статью 29 Конвенции о специальных миссиях; см. также статьи 28, 59 и М проекта статей Комиссии международного права по вопросу об отношениях между государствами и международными организациями<sup>c</sup>). Сам факт кодификации подчеркивает наличие обязательства государств пребывания в соответствии с международным правом принимать «все надлежащие меры» для защиты иностранных дипломатов, находящихся с официальными миссиями на их территориях, от посягательств, касающихся их личности, свободы или достоинства. Это обязательство влечет за собой ответственность для государств пребывания в отношении принятия всех соответствующих мер для предупреждения таких актов и для наказания совершивших их лиц.

3. Можно задать вопрос о том, является ли необходимой или реально осуществимой разработка каких-либо дальней-

<sup>a</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/8010/Rev.1)*, стр. 2 англ. текста (*Ежегодник Комиссии международного права, 1970 год*, том II, стр. 318, документ A/8010/Rev.1, глава I, раздел F).

<sup>b</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет, 1256—1264-е заседания*.

<sup>c</sup> Статьи 28 и 59 проекта статей о представительстве государств в их отношениях с международными организациями: *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Дополнение № 10 (A/8410/Rev.1)*, стр. 26 и 43 англ. текста (*Ежегодник Комиссии международного права, 1971 год*, том II (часть первая), документ A/8410/Rev.1, глава II, D); статья М проекта статей о делегациях наблюдателей в органах и на конференциях: *там же*, стр. 61 англ. текста (*там же*, документ A/8410/Rev.1, глава II, приложение).

ших норм и разработка проекта специальной конвенции, в соответствии с которой государства (не только государства пребывания, на территории которых дипломаты подвергаются посягательству) соглашаются осуществлять либо судебное преследование, либо экстрадицию находящихся на их территории лиц, которые совершили такие акты насилия против иностранного дипломата. Правительство Нидерландов тщательно изучило этот вопрос. Существуют две стороны вопроса: не только каким образом *предотвратить* посягательства на свободу и безопасность дипломатов, но также каким образом предоставить как можно скорее дипломату укрытие, обеспечивающее безопасность, в том случае, если совершено *действительное* посягательство, касающееся его свободы и безопасности. В этом отношении возлагается двойная ответственность на государство пребывания, на территории которого находится «похищенный» дипломат и которое является стороной конвенции, устанавливающей в принципе обязательство осуществлять любое судебное преследование либо выдачу лиц, совершивших похищение дипломата. Обязательство государства, вытекающее из новой рассматриваемой конвенции, может вступить в противоречие с его первоначальным обязательством в качестве государства пребывания в соответствии с общим международным правом о принятии «всех надлежащих мер» для защиты дипломатов, находящихся с официальными миссиями на его территории. Возможно, государство сочтет необходимым провести переговоры с лицами, совершившими похищение, и согласится на их условия (например, выплата выкупа, свободный выезд с территории) с целью освобождения дипломата. Этот вопрос следует оставить на усмотрение государства, и правительство Нидерландов считает необходимым, чтобы в любую конвенцию рассматриваемого типа было включено четкое положение, оставляющее за государствами, являющимися сторонами конвенции, право выбора относительно ведения переговоров с лицами, совершившими похищение, и согласия на их требования, если государства считают такие действия целесообразными. По этому вопросу следующий текст статьи 7 проекта конвенции, представленного Уругваем,

«действия, которые будут предприняты в отношении актов вымогательства в связи с насильственным похищением или задержанием одного из лиц, указанных в статье 1 настоящей Конвенции, оставляются на усмотрение данного государства и ни в коем случае не влекут за собой международной ответственности»<sup>d</sup>,

видимо, может ввести в заблуждение: ответственность государств пребывания в соответствии с существующим общим международным правом не должна ни в коей мере быть уменьшена; таким образом, любая новая конвенция должна предусматривать определенные возможности для «резервного решения» в отношении обязательства «осуществлять судебное преследование или экстрадицию».

4. Чтобы разработать конвенцию, в соответствии с которой государства обязаны в принципе осуществлять либо судебное преследование, либо экстрадицию находящихся на их территории лиц, которые совершили правонарушения против иностранных дипломатов, правительство Нидерландов придерживается того мнения, что она должна удовлетворять следующим условиям:

a) Конвенция должна иметь широкий международный характер и должна быть открыта для всех государств для обеспечения возможно более широкого круга участников.

b) Суть конвенции не должна предусматривать все возможные акты «терроризма», а должна ограничиться лишь актами насилия (например, насильственное похищение, убийство, нападение, повлекшее за собой серьезные телесные повреждения) против лиц, подлежащих защите в соответствии с международным правом. Следует четко определить группу лиц, подлежащих защите (иностранцы, дипломаты, их семьи и персонал), а также основу юрисдикции государств, являющихся сторонами конвенции, в отношении лиц, совершивших правонарушения.

c) Как указано выше, конвенция такого типа не должна ни в коей мере умалять значение существующего обязательства государств пребывания в соответствии с междуна-

родным правом защищать иностранных дипломатов, находящихся с официальными миссиями на их территориях. Договаривающиеся государства должны сохранить за собой право выбора относительно ведения переговоров с лицами, совершившими похищение дипломата, и согласия на их требования в целях обеспечить безопасность дипломата и добиться его освобождения.

d) Нормы, регулирующие систему «либо судебное преследование, либо экстрадиция» в рассматриваемой конвенции, не должны отличаться в какой-либо значительной мере от тех норм, которые изложены в двух, недавно принятых конвенциях в этой области, а именно, Гаагской конвенции 1970 года о борьбе с незаконным захватом воздушных судов и Монреальской конвенции 1971 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, которые после длительного обсуждения были признаны приемлемыми для значительного числа государств. В соответствии с этими конвенциями определение «враждебная акция» рассматривается как «обычное преступление, имеющее серьезный характер» для целей осуществления *судебного преследования* (статья 7), однако для целей *экстрадиции* решающее значение (статья 8) имеют условия, содержащиеся в договорах об экстрадиции, а также в национальных законодательствах договаривающихся государств. В соответствии с этим государства, подобно Нидерландам, чей Закон об экстрадиции не предусматривает выдачи лиц в случаях «серьезных опасений относительно того, не будет ли правительство, просящее о выдаче, преследовать в судебном порядке обвиняемого на основании его расы, религии, национальной принадлежности или политических убеждений»<sup>e</sup>, сохранили бы в таком случае право выбора относительно невыдачи лица, совершившего правонарушение, и правительство Нидерландов полагает, что это является необходимым условием в любой конвенции такого типа.

e) Следует добавить статью, в соответствии с которой государства, являющиеся сторонами конвенции, соглашаются передавать любой спор, возникший в результате толкования и применения конвенции, на рассмотрение арбитражного суда или на рассмотрение Международного Суда.

5. В итоге, правительство Нидерландов полагает, что рассматриваемая конвенция должна по необходимости предусматривать определенные возможности для «резервного решения». Хотя это может привести к вопросу о том, будет ли такая конвенция представлять собой действительно эффективное средство против посягательств на дипломатов, правительство Нидерландов не возражало бы в принципе против разработки конвенции в том случае, если будут выполнены условия, изложенные выше.

## Нигер

[Подлинный текст на французском языке]  
[22 февраля 1972 года]

Правительство Нигера с глубоким беспокойством следит за событиями, в результате которых за последние годы неоднократно возникла опасность для жизни дипломатов и консулов ряда стран и которые в нескольких случаях имели трагические последствия. Оно решительно осуждает эти действия, нарушающие традиции, которые принято соблюдать даже во время войны. Поэтому оно одобрит любые меры, которые могут быть приняты международным сообществом с целью обеспечить безопасность дипломатического персонала представительств, и заявляет о своей готовности подписать в конечном счете любую конвенцию, преследующую эту цель. Однако оно не может представить Комиссии международного права никаких конкретных предложений или рекомендаций по данному вопросу.

## Норвегия

[Подлинный текст на английском языке]  
[14 апреля 1972 года]

Правительство Норвегии с глубоким беспокойством следит за ухудшением положения за последние несколько лет

<sup>e</sup> Netherlands, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, The Hague, 1967 No. 139.

<sup>d</sup> Документ A/C.6/L.822.

в связи с такими преступлениями, как нападения на дипломатов и сотрудников консульств, а также их похищение в ряде стран. Эти преступления против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, которые в ряде случаев завершались трагическим исходом, связанным с потерей жизни, представляют собой серьезную угрозу нормальной дипломатической деятельности и значительное ограничение свободы передвижения этих лиц.

Поэтому правительство Норвегии отмечает с удовольствием, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года предложила Комиссии международного права изучить эту важную проблему и представить предложения о новой международной конвенции, касающейся преступлений против дипломатов и сотрудников консульств.

Однако, поскольку оно придерживается того мнения, что эти преступления в большинстве случаев тесно связаны с внутренними политическими, экономическими и социальными условиями, существующими в странах, о которых идет речь, правительство Норвегии выражает некоторое сомнение относительно возможности эффективного пресечения подобной преступной деятельности с помощью нового международного документа. В этой связи следует напомнить, что уже существуют международные нормы, направленные на защиту дипломатов и сотрудников консульств. Среди наиболее важных из этих норм фигурируют статья 29 Конвенции о дипломатических сношениях и статья 40 Конвенции о консульских сношениях. Более того, такие преступления против лиц, пользующихся правом на специальную защиту в соответствии с международным правом, в большинстве стран рассматриваются как серьезное правонарушение. Очевидно, что можно достичь многого путем более строгого и точного обеспечения выполнения закона в каждой стране, где происходят такие преступления.

В случае если Комиссия международного права после дальнейшего изучения этого вопроса придет к выводу о том, что существует необходимость в новой конвенции, то правительство Норвегии предложило бы сформулировать эту конвенцию таким образом, чтобы она пользовалась возможно более широкой международной поддержкой и одобрением. Для этой цели в конвенцию не должны включаться нормы, которые слишком исчерпывающи и детализированы в том, что касается обязательств, возлагаемых на принимающую страну, а также на третьи страны, которые предположительно могут стать участниками событий. Каждая отдельная страна должна быть в возможно большей степени независимой при решении этой проблемы по своему усмотрению, и ей должна быть предоставлена возможность завершения зачастую щекотливых переговоров и маневров, необходимость в которых может быть вызвана подобными преступлениями.

С другой стороны, категории лиц, имеющих право на защиту, не должны чрезмерно ограничиваться. Необходимость в этом вызвана развитием международного сотрудничества после окончания второй мировой войны, особенно в технической и экономической областях. Широкое определение категории лиц, имеющих право на защиту, также будет содействовать более широкой международной поддержке этой конвенции.

Кроме того, правительство Норвегии считает, что серьезные нападения на дипломатов не должны, вероятно, рассматриваться как политическое преступление, ибо это может повлечь за собой определенные последствия в том, что касается вопроса о политическом убежище и экстрадиции.

#### Руанда

*[Подлинный текст на французском языке]  
[4 мая 1972 года]*

В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях и, в частности, с ее статьями с 29 по 40 принимающее государство должно принять соответствующие меры для обеспечения защиты дипломатов, с тем чтобы позволить им эффективно выполнять свои функции. Действительно, дипломатическому работнику было бы нелегко выполнять свои функции, если бы он был постоянно подвержен воздействию мер, противоречащих дипломатическим

привилегиям и иммунитетам, которыми он должен пользоваться на территории государства пребывания.

В этой связи правительство Руанды хотело бы обратить внимание государств — членов Организации Объединенных Наций на тревожный вопрос о похищении дипломатов. Такое неблагоприятное положение, которое сложилось в некоторых странах, чревато тем, что оно постепенно может распространиться на весь мир, если государства — участники Конвенции о дипломатических сношениях, в которых осуществляется похищение, не обеспечат примерного наказания виновных.

Помимо похищения дипломатов и других актов, не соответствующих привилегиям и иммунитетам дипломатов, правительство Руанды хотело бы также поднять здесь важный вопрос, который может возникнуть в случае разрыва дипломатических отношений. Правительства принимающих государств должны помнить, что, если отношения между государствами разорваны, принцип уважения человеческой личности и права на жизнь дипломатических работников не перестает действовать в прежней мере. Таким образом следовало бы обеспечить защиту указанных лиц вплоть до их отъезда из государства пребывания в аккредитующее государство. Следовало бы также принять соответствующие меры с тем, чтобы защитить помещения бывших миссий. Кроме того, разграбление канцелярий, которое в некоторых странах следует за решением о разрыве дипломатических отношений, не может не волновать аккредитующее государство, поскольку во всех рассмотренных случаях нельзя найти оправдания таким действиям.

В заключение правительство Руандийской Республики считает, что уважение и соблюдение принципов, провозглашенных в Конвенции о дипломатических сношениях, решило бы все проблемы защиты дипломатов, поскольку в этой Конвенции указаны как обязанности, так и права дипломатических работников аккредитующего государства и принимающего государства.

#### Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

*[Подлинный текст на английском языке]  
[30 марта 1972 года]*

1. Вот уже в течение многих веков лица, являющиеся послами, рассматриваются в международном праве, как неприкосновенные, причем международное право налагает на государства, в которых эти лица аккредитованы, особую обязанность по защите последних. Так, в статье 29 Венской конвенции о дипломатических сношениях предусматривается, что государство пребывания обязано относиться к дипломатическому агенту с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство.

2. Насильственное похищение дипломатов и другие враждебные акции, направленные против них, стали в последние годы серьезной проблемой. Правительство Соединенного Королевства полностью поддерживает соответствующие меры, с помощью которых можно уменьшить эту опасность.

3. Поэтому правительство Соединенного Королевства внимательно следило за ходом обсуждения этого вопроса в международном масштабе. Организация американских государств подготовила конвенцию о предотвращении террористических актов, а Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в разделе III своей резолюции 2780 (XXVI) предложила Комиссии международного права изучить этот вопрос. Комиссия международного права на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи представлены дополнительные проекты конвенций по данному вопросу: делегацией Уругвая<sup>а</sup> и г-ном Ричардом Д. Кири в подготовленном им рабочем документе (A/CN.4/L.182)<sup>б</sup>. Все эти шаги имеют важное значение.

4. К настоящему моменту правительство Соединенного Королевства еще не выработало какого-либо определенного суждения по вопросу о том, окажет ли принятие какой-

<sup>а</sup> Документ A/C.6/L.822.

<sup>б</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права*, 1972 год, том II.

либо конвенции сдерживающее влияние, по существу и на практике, на тех, кто совершает такие преступления. Это вопрос, по которому Соединенное Королевство займет конкретную позицию в ходе дальнейшего рассмотрения данного вопроса с учетом мнений других правительств.

5. Однако имеется ряд важных факторов, возникающих в связи с любым проектом такой конвенции; позиция правительства Соединенного Королевства в отношении такой конвенции будет зависеть от того, в какой степени будет уделено должное внимание этим факторам.

6. Во-первых, в такой конвенции должен уважаться принцип независимости компетентных органов с точки зрения их полномочий производить аресты, а также независимость следственных органов с точки зрения вынесения ими решений относительно того, должно ли то или иное обвиняемое лицо предстать перед судом. Именно эти моменты были подвергнуты тщательному обсуждению, и удовлетворительные формулировки, в которых излагается суть этих принципов, можно найти в статьях 6 и 7 Конвенции по борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970 год) и в Конвенции по борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971 год). С точки зрения упомянутых моментов эти конвенции представляют собой удовлетворительные прецеденты, поэтому желательно, чтобы любая будущая конвенция по данному вопросу по своим формулировкам близко соответствовала формулировкам, принятым в то время с тем, чтобы это способствовало быстрому принятию конвенции значительным числом государств.

7. Во-вторых, как показывает опыт, весьма желательно, чтобы в ходе совместных консультаций заинтересованные правительства имели возможность пользоваться в разумных пределах свободой действий при решении конкретных вопросов, а соответствующая конвенция должна быть составлена в достаточно гибкой форме, чтобы обеспечить такую возможность.

8. В-третьих, должны признаваться и применяться общепринятые принципы, касающиеся экстрадиции и, в частности, принципы отношения к политическим преступлениям в связи с экстрадицией. Экстрадиция должна осуществляться в соответствии с требованиями запрашивающего государства и подлежать любым ограничениям, которые обычно характерны для договоров об экстрадиции. Соединенное Королевство не возражало бы против положения, предусматривающего право выбора для государств в том смысле, чтобы те из них, в которых порядок экстрадиции, как правило, основан на договорах об экстрадиции, могли по своему усмотрению рассматривать будущую конвенцию в качестве основы для выдачи лиц участвующим в конвенции государствам, с которыми они не имеют договора об экстрадиции. Такое положение включено в Гаагскую конвенцию (1970 год). Однако правительство Соединенного Королевства полностью резервирует свою позицию относительно того, какие действия могут быть предприняты в отношении такого права выбора.

9. В-четвертых, необходимо в достаточной степени и в удовлетворительной форме дать определение враждебных акций, которых касается эта конвенция, и лиц, на которых распространяется защита в соответствии с этой конвенцией. Враждебные акции должны быть достаточно серьезными по своему характеру, чтобы можно было принимать такие исключительные меры, которые могут быть предусмотрены в конвенции, и, следовательно, они должны включать не только убийство и насильственное похищение, но также нападения с нанесением серьезных телесных повреждений. Более того, было бы, вероятно, разумно, чтобы конвенция применялась и в тех случаях, когда враждебные акции предпринимаются против пользующегося защитой лица, причем нападающие знают, что жертва относится к разряду лиц, пользующихся защитой. Эта конвенция оправдывается получившим международное признание статусом дипломатов и других защищенных лиц и может быть подвергнута критике, если она будет применяться в отношении враждебных действий, не связанных с этим статусом.

10. Категория лиц, подпадающих под защиту в рамках такой конвенции, также должна быть определена в удовлетворительной форме и в достаточной степени. Очевидно, эта категория должна выходить за рамки дипломатического

круга в традиционном смысле этого слова. Однако при разработке такого определения следует иметь в виду, что государства могут испытывать затруднения при обеспечении предусмотренной в конвенции защиты лицам, чей международный статус связан с организациями, в которые эти государства не входят, или с конвенциями, участниками которых они не являются. Если эти проблемы нельзя будет удовлетворительно разрешить в ходе разработки проекта конвенции, то это может в значительной степени сократить число государств, которые могли бы стать сторонами в этой конвенции, и таким образом уменьшить ее эффективность как международного документа.

11. Следовательно, основным элементом такой конвенции, с тем чтобы она получила общую поддержку в международном масштабе, вероятно, должно стать положение, требующее, чтобы государство, в котором обнаруживается лицо, в отношении которого есть разумные основания подозревать, что оно совершило враждебную акцию, подпадающую под действие конвенции, либо разрешило выдачу этого лица стране, где имела место эта акция, либо передало дело своим следственным органам для возбуждения против этого лица судебного преследования.

12. Кроме того, было бы полезно, если бы в конвенции предусматривались надлежащие консультации между заинтересованными странами для разрешения вопросов, связанных с конвенцией.

13. Правительство Соединенного Королевства выражает признательность за предоставленную ему возможность кратко изложить свое мнение по ряду важных аспектов обсуждаемого вопроса. Следует также надеяться, что Комиссия международного права организует свою работу по данному вопросу таким образом, чтобы правительствам была и в дальнейшем предоставлена возможность высказывать свои замечания по ее предложениям, прежде чем Комиссия приступит к окончательному рассмотрению этих предложений.

#### Соединенные Штаты Америки

*[Подлинный текст на английском языке]  
[17 апреля 1972 года]*

Правительство Соединенных Штатов Америки полностью поддерживает решение Генеральной Ассамблеи (резолюция 2780 (XXVI), раздел III), предожившей Комиссии международного права изучить в ближайшее время вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Правительство Соединенных Штатов выражает надежду на то, что Комиссия международного права сможет разработать ряд проектов статей, касающихся преступлений против таких лиц, во время двадцать четвертой сессии в 1972 году ввиду срочной необходимости принять все возможные меры по предотвращению таких преступлений.

Что касается существа названных проектов статей, то правительство Соединенных Штатов считает, что такие статьи должны явиться основой для задержания и судебного преследования лиц, обвиняемых в совершении серьезных преступлений против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, во всех странах мира, где бы ни находились подобные правонарушители. В связи с этим было бы желательно, чтобы любые статьи такого рода сохранили положение, согласно которому судебное преследование лиц, обвиняемых в совершении серьезных преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, входило в юрисдикцию всех государств, являющихся участниками любой конвенции, которая может быть принята в дальнейшем.

Основной целью такой конвенции было бы устранение в максимально возможной степени «убежищ» для лиц, совершивших подобные преступления. Было бы, поэтому, целесообразным, чтобы названные проекты статей содержали положение, обязывающее государство, в котором может находиться любое лицо, обвиненное в таком преступлении, либо предать такое лицо в руки правосудия самому, либо выдать это лицо другому государству, которое намерено преследовать его в судебном порядке. По мнению Соеди-

ненных Штатов, предоставление возможности государству, в котором может находиться обвиняемый, принимать решение относительно целесообразности возбуждения судебного иска самому или выдачи обвиняемого другому государству имеет свои положительные стороны. Свобода выбора в этом отношении позволит избежать трудностей, которые могут возникнуть при определенных обстоятельствах, например, в том случае, когда обвиняемый является подданным государства, в котором он находится, а преступление было совершено в каком-либо другом месте.

При разработке проектов статей, которые явятся существенным вкладом в уменьшение числа серьезных преступлений против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, возникает ряд трудных проблем.

Соединенные Штаты выражают надежду, что при рассмотрении таких проблем Комиссия будет учитывать большую важность вопроса об охране путей международного общения. Международное сотрудничество в целях обеспечения мира и экономического развития, улучшения жизненных условий, достижения всех целей и выполнения всех принципов Устава Организации Объединенных Наций, требует, чтобы лица, особо выбранные государствами, гражданами которых они являются, или международными организациями для выполнения работы по достижению названных целей, могли выполнять свои обязанности, не подвергаясь угрозе убийства, похищения или аналогичного серьезного преступления.

В течение последних нескольких лет мир был свидетелем увеличения числа преступлений, которые были совершены против дипломатов и других официальных лиц, осуществляющих международную деятельность, исключительно по причине их дипломатического или официального статуса. Такие преступления согласно общему праву являются серьезными преступлениями, которые должны преследоваться в судебном порядке как таковые, не говоря уже о том, что они подрывают самое основу международной деятельности. При определении мер, осуществление которых необходимо для уменьшения подобной опасности, следует позаботиться о том, чтобы преступники не смогли избежать справедливого наказания на том основании, что преступление совершается ими по политическим мотивам. Соединенные Штаты считают, что выбор дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, в качестве объектов серьезных преступлений, совершаемых для достижения политических целей, оказывает столь пагубное воздействие на международный порядок, что лица, виновные в таких преступлениях, должны подвергаться судебному преследованию, невзирая на действительность или достоинства преследуемых ими политических целей.

#### Союз Советских Социалистических Республик

*[Подлинный текст на русском языке]  
[18 апреля 1972 года]*

Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, актуален и имеет важное значение. В связи с этим предложение Генеральной Ассамблеи о том, чтобы Комиссия международного права изучила указанный вопрос с целью подготовки проекта статей, касающихся преступлений против дипломатов и других лиц, которые имеют право на специальную защиту в соответствии с международным правом, заслуживает серьезного внимания.

При этом, однако, необходимо иметь в виду, что разработка проекта специальных статей о защите дипломатов и лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, не должна ни в коей мере умалять значения уже действующих международно-правовых норм в этой области и, в частности, статей 29 и 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях, предусматривающих обязанность государств пребывания относиться к дипломатическому агенту и членам его семьи с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство. С другой стороны, подготовка проекта специальных статей не должна наносить

ущерба рассмотрению Комиссией международного права других важных международно-правовых вопросов, включенных в программу ее работы.

Что касается возможного содержания проекта статей, то в него следовало бы включить следующие положения:

1. Признание преступлений против жизни, здоровья и достоинства лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, тяжкими международными уголовными преступлениями, наносящими ущерб отношениям между государствами.

2. Обязательство государств сотрудничать в предупреждении и пресечении таких преступлений.

3. Обязательство государств осуществлять в этих целях в соответствии со своим законодательством преследование лиц, виновных в подготовке, попытке совершить или совершении указанных преступлений, а также соучастников таких преступлений, как уголовных преступников.

4. Обязательство государств осуществлять в соответствии с экстрадиционными договорами или национальным законодательством выдачу преступника государству, на территории которого совершено преступление, если преступник окажется на территории третьего государства. В случае невыдачи собственного гражданина или при отсутствии экстрадиционных обязательств государства должны преследовать преступника по национальным законам, независимо от места совершения преступления.

5. Обязательство государств оказывать правовую помощь в расследовании преступлений и иную необходимую правовую помощь в целях изобличения преступника и выяснения других сопутствующих обстоятельств.

6. Обязательство государств осуществлять взаимную информацию по вопросу о предупреждении и пресечении такого рода преступлений и преследование за них.

#### Украинская Советская Социалистическая Республика

*[Подлинный текст на русском языке]  
[21 апреля 1972 года]*

Вопрос о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, который Генеральная Ассамблея своей резолюцией 2780 (XXVI) поручила изучить Комиссии международного права, является актуальным и имеет важное значение.

Участившиеся в последнее время преступные акты против дипломатов несовместимы с основными принципами международного права, создают трудности во взаимоотношениях государств и усиливают международную напряженность. Государства в целях сотрудничества и развития дружественных отношений должны использовать все средства для предупреждения посягательств на жизнь, здоровье и достоинство дипломатов.

Вместе с тем Украинская ССР считает необходимым подчеркнуть, что разработка Комиссией международного права проекта статей о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, должна проводиться с учетом действующих общепризнанных норм международного права в этой области, закрепленных, в частности, в статьях 29 и 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, и не должна ни в коей мере умалять их значение. Кроме того, разработка указанного проекта статей должна проводиться с учетом программы работы Комиссии международного права и первоочередности рассмотрения вопросов в ней.

Для того чтобы указанный проект статей послужил конструктивной основой для соответствующего международно-правового документа, в нем следовало бы конкретизировать обязательства государств в соответствии с национальным законодательством осуществлять эффективное преследование лиц, совершивших преступные акты против дипломатов.

Подобные акты должны квалифицироваться как международные уголовные преступления, посягающие на мирные и дружественные отношения между государствами.



В предупреждении и пресечении таких преступлений важную роль призвано сыграть сотрудничество государств, направленное на выдачу и наказание лиц, совершивших преступление, в соответствии с международными соглашениями по экстрадиции или национальным законодательством. Для развития такого сотрудничества государства должны оказывать правовую помощь и взаимно информировать друг друга в целях предупреждения и пресечения таких преступлений, а также наказания лиц, их совершивших.

### Франция

[Подлинный текст на французском языке]  
[2 мая 1972 года]

1. Правительство Франции в первую очередь считает своим долгом напомнить о своих оговорках в отношении самого принципа возможной выработки новой конвенции о защите и неприкосновенности дипломатических агентов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом.

Делегация, представлявшая Францию на двадцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи, указывала в ходе прений в Шестом комитете, посвященных рассмотрению доклада Комиссии международного права о работе ее двадцать третьей сессии, что, по ее мнению, международное право содержит четкие положения в отношении защиты дипломатических миссий и консульских учреждений и их персонала<sup>а</sup>. Эта защита должна осуществляться в первую очередь принимающим государством или государством пребывания. Так, статья 29 Конвенции о дипломатических сношениях предусматривает, что личность дипломатического агента неприкосновенна и что государство пребывания обязано «принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство». Статья 40 Конвенции о консульских сношениях содержит аналогичные положения относительно консульских должностных лиц, и само собой разумеется, что в данном вопросе Венские конвенции являются лишь выражением общего международного права, причем обязательства и ответственность государств не отличаются в случае отсутствия обязательных договорных положений.

Таким образом, в правовом плане обязательства государства точно определены, и проблема заключается лишь в их эффективном применении. Действие существующих норм, по-видимому, не следует ослаблять путем установления новых норм.

2. Правительство Франции отметило, что проекты, представленные до настоящего времени на рассмотрение Комиссии международного права (рабочий документ, подготовленный г-ном Ричардом Д. Кирни (A/CN.4/L.182)<sup>б</sup>, рабочий документ, представленный делегацией Уругвая Шестому комитету)<sup>с</sup>, касаются скорее вопроса международной правовой помощи, чем дипломатического права.

На этот счет правительство Франции имеет также серьезные сомнения в необходимости и целесообразности такого рода конвенции, ибо эта проблема значительно отличается от той, с которой сталкиваются государства в случае угона самолетов. В этом последнем случае пришлось дать определение новому виду преступлений, поскольку угон самолетов не упоминается в законодательстве большинства стран. Напротив, нет никакого сомнения в том, что похищение и содержание в изоляции везде строго наказываются, независимо от личности пострадавшего. Кроме того, угон самолетов почти во всех случаях является актом международного значения, поскольку похитители перемещаются из одной страны в другую, что оправдывает необходимость выработки определенных норм в этом смысле и требует усиления соответствующей международной правовой помощи. Иначе обстоит дело с похитителями дипломатов, поскольку фактически преступники чаще всего скрываются в другом государстве лишь в результате переговоров, связанных с освобождением похищенного лица.

<sup>а</sup> См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать шестая сессия, Шестой комитет, 1258-е заседание.*

<sup>б</sup> Будет опубликован в *Ежегоднике Комиссии международного права, 1972 год, том II.*

<sup>с</sup> Документ A/C.6/N.822.

3. Если, однако, в выработке конвенции о похищении дипломатов возникнет необходимость, которой правительство Франции не видит в данный момент, то для того, чтобы этот новый документ был эффективным, в отношении него должно быть обеспечено согласие значительного большинства государств. Необходимо поэтому в первую очередь, чтобы масштабы действия возможной конвенции были четко определены, с тем чтобы принятые решения не противоречили праву государств, которым будет предложено стать ее участниками, и, наконец, чтобы в этих решениях учитывалось, что преследуемая цель заключается главным образом в обеспечении безопасности лиц, которым грозит похищение или которые стали его жертвами, и что не следует поэтому в угоду чрезмерной юридической логике мешать свободе государств в их действиях, направленных на спасение лиц, о которых идет речь.

4. Что касается первого из вышеприведенных пунктов, то Комиссия международного права должна в первую очередь определить вопрос о том, какие категории лиц, согласно намечаемой конвенции, будут иметь право на особую защиту. Правительство Франции считает, что поскольку речь идет о документе, который будет иметь последствия в отношении уголовного права, то необходимо, чтобы это определение было предельно четким. Никким образом нельзя в данном случае ссылаться без всякого уточнения на международное право или на обязанности государств обеспечивать особую защиту высокопоставленных лиц, если они не будут специально перечислены. Нельзя также требовать от государств применения конвенции к лицам, защита которых предусматривается договорами, участниками которых они не являются. Наконец, даже в отношении лиц, имеющих особый статус в силу конвенции, участником которой является заинтересованное государство, нельзя утверждать, что данный статус предусматривает неприкосновенность, аналогичную той, которая полагается дипломатам, что оправдывает, следовательно, принятие в отношении них аналогичных норм.

Кроме того, Комиссия должна с особой тщательностью определить категории актов, подпадающих под действие конвенции. По мнению правительства Франции, не следует пытаться дать определение новому виду преступления. Похищение, убийство и содержание в изоляции, как об этом уже говорилось, хорошо известны в национальном праве, и имеется сомнение, что государства примут документ, разграничивающий эти акты на отдельные категории в зависимости от статуса пострадавшего. Поэтому не следует ссылаться на понятие «международное преступление», которое к тому же трудно определить и применить. Иными словами, определение должно иметь целью лишь уточнение категорий преступлений, на которые будет распространяться намечаемая правовая помощь. Это определение отнюдь не предусматривает в отношении этих преступлений иные меры наказания, нежели те, которые применяются в том случае, когда пострадавший не имеет особого статуса. Более того, если Комиссия приступит к рассмотрению текстов, которые ей были представлены, то она, вероятно, сочтет целесообразным уточнить, все ли упомянутые акты, подпадающие под действие конвенции, рассматриваются законодательствами всех государств — членом Организации Объединенных Наций как преступные действия. Кроме того, она, несомненно, сочтет излишним приводить в действие какой-либо международный механизм по случаю незначительных посягательств на неприкосновенность дипломатов.

5. Что касается самого существа намечаемой конвенции, то правительство Франции желает высказать следующие соображения:

а) Поскольку правонарушение, как таковое, не носит, как об этом уже говорилось, международного характера, и виновники его находятся лишь в исключительных случаях на территории иностранного государства обычно уже после осуществления акта, то имеется значительно меньше поводов, чем в случае угона самолетов, делать исключения в отношении основного принципа территориальности уголовного права. К тому же необходимо учесть, что судебные органы государства, иного чем то, в котором было совершено правонарушение, будут располагать значительно меньшим количеством информации и улик в случае преступления против дипломата, чем в случае незаконного за-

хвата самолета. Если будет решено просить государства определить свою юрисдикцию для рассмотрения таких действий — в отношении чего правительство Франции полностью резервирует свою позицию, — то представляется, что невозможно установить столь значительного числа случаев, попадающих под их юрисдикцию, как это имеет место в Гаагской конвенции.

b) Правительство Франции не может принять текст, который не оговаривает принцип целесообразности судебного преследования. Единственное обстоятельство, которое могло бы быть рассмотрено, заключается в передаче дела компетентным органам для возбуждения уголовного дела.

c) В положениях конвенции, касающихся экстрадиции, должен быть, кроме того, соблюден принцип, согласно которому следует учитывать, для целей экстрадиции, имеет ли правонарушение политический характер или нет. Любая конвенция, которая исключала бы возможность отказа в экстрадиции в случае политического преступления, противоречила бы основным принципам права многих государств и, в силу этого, не была бы ратифицирована значительным числом государств.

d) Вполне очевидно, что если государства, которые не обуславливают экстрадицию наличием договора, должны осуществлять ее за совершение актов, предусматриваемых намечаемой конвенцией (с оговорками, приведенными в предыдущем пункте), то эта конвенция должна играть роль договора об экстрадиции для государств, которые обуславливают выдачу преступников наличием такого договора.

e) Правительство Франции считает, что если будут выработаны положения о взаимопомощи в данной области, то эти положения могут касаться, как и во всех конвенциях о международной правовой помощи, лишь вопроса о наказании, а не предотвращении.

6. Наконец, правительство Франции полагает, что Комиссия отдает себе отчет в том, что речь идет о крайне деликатном предмете, который требует иногда решения, которое может быть принято лишь в свете конкретного события. Она должна, следовательно, позаботиться о том, чтобы ее проект не создавал слишком жестких рамок, которые препятствовали бы достижению намеченной цели.

#### Чехословакия

{Подлинный текст на английском языке}  
{25 апреля 1972 года}

Принимая во внимание участвовавшие случаи совершения преступных актов против лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, и, таким образом, грубо нарушающие личную неприкосновенность данных лиц; учитывая также, что такие преступные действия препятствуют лицам, против которых они совершаются, осуществлять свои функции и влияют на нормальные взаимоотношения между государствами; принимая во внимание прогрессивное развитие международного права и его кодификацию в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Чехословацкая Социалистическая Республика считает, что Комиссии международного права следовало бы рассмотреть вопрос о защите и личной неприкосновенности дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, как указано в пункте 2 раздела III резолюции 2780 (XXVI), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 3 декабря 1971 года.

В то же время она считает целесообразным, чтобы Комиссия международного права сама решила вопрос о том, когда будет возможно включить этот комплекс проблем в программу ее работы.

#### Швеция

{Подлинный текст на английском языке}  
{10 апреля 1972 года}

Правительство Швеции озабочено ростом числа актов насилия, направленных против дипломатов и других официальных представителей, и признает важность поисков

путей и средств для предотвращения этих актов. Поэтому оно приветствует инициативу, предпринятую Организацией Объединенных Наций с целью изучения этого вопроса. Общепризнанным фактом является положение о том, что государства в соответствии с международным правом обязаны оказывать специальную защиту дипломатам и некоторым другим официальным представителям. Этот принцип общего международного права отражен, например, в статье 29 Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях, в которой указывается, что на государствах лежит обязанность по принятию всех надлежащих мер для предупреждения каких-либо посягательств на личность, свободу или достоинство дипломата. Если это обязательство не выполняется, то государство в соответствии с международным правом должно нести ответственность. Таким образом, обязанность по защите дипломатов ясно выражена в статье 29 Венской конвенции. Проблема состоит в том, что особенно за последние несколько лет принимаемые меры по защите дипломатов не везде были достаточными, чтобы предотвратить трагические акты насилия против дипломатов; причины совершения этих актов очень часто обнаруживаются в политической, экономической и социальной обстановке соответствующих стран.

Именно под влиянием этих событий Генеральная Ассамблея 29 декабря 1967 года приняла резолюцию 2328 (XXII), в которой Ассамблея напоминает, что беспрепятственное функционирование дипломатических каналов для поддержания связи и проведения консультаций между правительствами необходимо, чтобы избежать опасных недоразумений и трений. В этой же резолюции выражена настойчивая просьба к государствам принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить осуществление норм международного права, регулирующих дипломатические сношения, и, в частности, обеспечить защиту дипломатических представительств и предоставление возможностей дипломатическим агентам осуществлять их задачи в соответствии с международным правом.

В связи с продолжающимися актами насилия подобного рода необходимо заняться поиском дальнейших путей и средств. Одним из таких путей может быть принятие обязательного международного документа. Не высказывая на данной стадии своего мнения о том, в какой мере новая конвенция способствовала бы улучшению защиты в этой области, правительство Швеции с удовлетворением отмечает, что этот вопрос был поднят в Организации Объединенных Наций и что он в первую очередь будет рассмотрен Комиссией международного права. Правительство Швеции выражает уверенность, что Комиссия международного права в ходе своей работы примет во внимание также все проекты и исследования по этому вопросу, подготовленные международными организациями и отдельными государствами.

Что касается содержания возможной конвенции, то правительство Швеции полагает, что в настоящее время преждевременно делать какие-либо подробные предложения. Однако оно хочет представить следующие предварительные соображения общего характера.

Категории лиц, которые будут охватываться конвенцией, не должны быть слишком ограниченными. Они должны включать всех лиц, которые в настоящее время уже пользуются специальной защитой в соответствии с международным правом. Однако опыт показывает, что представители других категорий также могут нуждаться в специальной защите от похищений и других актов насилия, и следует далее рассмотреть вопрос о возможности включения в конвенцию этих категорий лиц.

Важным вопросом является и то, следует ли включать в конвенцию положения, касающиеся выдачи преступников. По этому вопросу правительство Швеции хотело бы заявить, что в любом случае выдача преступников не должна быть обязательной. Государство должно иметь право само решать вопросы о том, предать ли преступника суду или выдать его стране, где было совершено преступление. В этой связи следует также внимательно рассмотреть вопрос об убежище.

Правительство Швеции считает очень важным, чтобы конвенция подобного рода не ограничивала в чрезмерной степени свободу действия любого правительства при принятии

мер в индивидуальных случаях похищения или других актов насилия. Кроме того, очень важно добиться того, чтобы проект конвенции смог получить всемирное признание, что в значительной степени усилило бы сдерживающее воздействие этой конвенции.

### Эквадор

[Подлинный текст на испанском языке]  
[5 мая 1972 года]

Правительство Эквадора, сознавая стремление Организации Объединенных Наций разработать соответствующие меры, для того чтобы избежать похищения дипломатических представителей и обеспечить необходимое наказание виновных в тех случаях, когда совершаются такие акты, считает необходимым выработать международную конвенцию по данному вопросу в качестве первого шага к созданию международного уголовного кодекса, который рано или поздно придется разработать в интересах всеобщей справедливости в будущем.

### Югославия

[Подлинный текст на английском языке]  
[5 мая 1972 года]

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии придает большое значение вопросу защиты сотрудников дипломатических миссий, злободневность которого в последнее время значительно возросла. Во многих государствах увеличилось число преступлений, совершаемых против дипломатических представителей и других лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом. В этом отношении у Югославии имеется особенно неблагоприятный опыт. Представители Югославии в некоторых странах подвергались нападению; по отношению к ним отдельными лицами или группами лиц совершались акты терроризма, подтверждением чего является зверское убийство посла Социалистической Федеративной Республики Югославии в 1971 году. Имея в виду необходимость предотвращения подобных преступлений и актов насилия, а также обеспечение нормальной обстановки, в которой дипломатические представители и другие лица, занятые в области международных отношений, могли бы выполнять свои функции, правительство Югославии считает, что подготовка комплекса проектов статей, касающихся вопроса защиты и неприкосновенности лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, является первой необходимостью.

В этом отношении, по мнению правительства Социалистической Федеративной Республики Югославии, правовые нормы, предусматривающие защиту и неприкосновенность лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, должны включать, в частности, следующие положения:

1. Обязательство со стороны государств пребывания о принятии превентивных мер с целью предупреждения подготовки нападений, попыток совершения преступлений или участия в преступлениях против лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, включая членов их семей.

2. Тяжкие правонарушения и серьезные преступления не должны рассматриваться как уголовные акты политического характера даже в тех случаях, когда мотивы, побудившие к совершению подобных действий, имеют политическую подоплеку.

3. Санкциям должны подвергаться все участники преступных действий подобного характера, вне зависимости от того, являются они гражданами той же страны, что и их жертва, или нет.

4. В случае нападений на дипломатических представителей государства обязаны предпринять срочные меры, направленные против участников подобных действий, и с этой целью сделать предусмотренные в этом случае наказания более строгими.

5. Просьба о выдаче преступника может быть отклонена в том случае, если государство, на территории которого бы-

ло совершено преступление и обнаружен виновник, без промедления возбуждает судебное дело против данного лица.

6. В случае предъявления требования о выдаче преступника со стороны более чем одного государства, преступник выдается тому государству, гражданином которого является жертва (особенно в случае смертельного исхода).

7. С целью предупреждения преступлений подобного характера и борьбы с ними государства обязаны сотрудничать друг с другом, особенно в области принятия превентивных мер.

8. Если лица, совершающие преступные действия, являются членами организации, которая подстрекает к совершению этих преступных актов, организует их, помогает или участвует в их осуществлении, то каждое государство обязано в дополнение к наказанию виновных принять эффективные меры и распустить данную организацию.

9. Рассматриваемые правовые нормы не применяются в отношении преступных действий, совершенных на территории какого-либо государства, в случае если преступник и жертва преступления являются гражданами данного государства.

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии считает, что вопрос о защите дипломатов и других лиц, работающих в области международных отношений, а также дипломатических миссий, заслуживает полного внимания международного сообщества, и надеется, что Комиссия международного права окажет преимущественное внимание рассмотрению этого вопроса в соответствии с резолюцией 2780 (XXVI) Генеральной Ассамблеи.

### Ямайка

[Подлинный текст на английском языке]  
[23 марта 1972 года]

Установившимся принципом международного права является то, что личность дипломатического агента неприкосновенна. Этот принцип кодифицирован Венской конвенцией о дипломатических сношениях, статья 29 которой гласит:

«Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство».

В течение последних нескольких лет весь мир с негодованием узнавал о частых нарушениях этого принципа, находящих свое выражение в первую очередь в похищениях, насильственных нападениях, убийствах и других актах насилия, направленных против личности дипломатических агентов или других представителей, входящих в состав группы иностранных граждан, находящейся под специальной защитой в рамках международного права. До сих пор средства, при помощи которых принципы, кодифицированные статьей 29 Венской конвенции, осуществляются на практике, находятся полностью на усмотрении страны пребывания, в пределах которой может в данный момент находиться дипломатический представитель. События доказали наличие очень серьезных пробелов в принимаемых мерах защиты дипломатических представителей, поскольку эти меры основываются на существующих международных документах и находят свое выражение в национальном законодательстве. Хорошо известно, что в тех случаях, когда в прошлом такие нарушения были совершены против дипломатических агентов, правонарушители в большинстве случаев оставались безнаказанными с помощью простого приема, который заключался в выходе из-под действия юрисдикции, в сфере которой были совершены подобного рода действия.

По мнению правительства Ямайки, любое исследование, которое может предпринять Комиссия международного права по этому вопросу с целью обеспечения более широкой защиты дипломатических агентов и т. д., должно предусматривать возможность или практическую вероятность заключения международного документа с максимально широкой сферой применения среди государств мира; в этот документ можно было бы, помимо всего прочего, включить следующие основные положения:

1. Объявление похищения, убийства, насильственного нападения или других серьезных действий, направленных против личности дипломатического агента, международным правонарушением.

2. Наложение обязательства на договаривающиеся стороны данного документа возвращать правонарушителя под действие юрисдикции, в рамках которой было совершено правонарушение; в противном случае соответствующая договаривающаяся сторона должна подвергнуть правонарушителя надлежащей судебной процедуре и наказать его в соответствии со своими законами.

3. Необходимо, чтобы все государства могли стать сторонами этого документа.

## Япония

[Подлинный текст на английском языке]  
[25 апреля 1972 года]

Правительство Японии разделяет озабоченность, выраженную многими государствами на различных форумах международных организаций по поводу недавних инцидентов, связанных с правонарушениями против личности дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом и международными конвенциями. Такие правонарушения оказывают серьезные воздействия не только на дружественные отношения между заинтересованными государствами, но также и на интересы международного сообщества в целом. Правительство Японии полагает, что следует предпринять определенные эффективные меры в международном плане для предотвращения повторения подобных актов. Оно приветствует резолюцию, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Тщательное изучение вопроса Комиссией международного права могло бы оказаться весьма полезным, и оно, в принципе, выражает согласие с тем, чтобы Комиссия подготовила проект ряда статей, касающихся правонарушений, совершенных против дипломатов и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом. Правительство Японии готово принять всестороннее участие в работе Комиссии.

Правительство Японии при сем передает некоторые из предварительных замечаний относительно вопроса, который Комиссии предложено принять во внимание при рассмотрении будущего проекта конвенции.

### 1. Лица, подлежащие защите

При изучении содержания международного документа по данному вопросу следует уделить особое внимание определению перечня лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с будущим международным документом. Необходимо решить вопрос о том, следует ли включать других лиц, кроме дипломатов и консульских агентов, в число тех, кому будет предоставлена специальная защита, и если будет принято такое решение, то каких других лиц следует включать в их число.

Правительство Японии полагает, что перечень лиц, подлежащих специальной защите, должен быть ограничен. Перечень следует согласовать в свете недавних тенденций, которые показали, что правонарушения против дипломатических и консульских агентов были совершены главным образом по политическим мотивам или в целях вымогательства. Поэтому будущая конвенция должна касаться лишь тех лиц, которые, как можно полагать, представляют особую ценность как объекты для политического вымогательства или для целей, предусматривающих широкую огласку, а именно: глав государств и правительств, членов императорских и королевских фамилий, членов правительства и других высокопоставленных государственных чиновников министерского ранга, дипломатов и консульских агентов.

### 2. Правонарушения

a) Такие акты, как убийство или насильственное похищение дипломатических представителей и других лиц, имеющих право на специальную защиту в соответствии с международным правом, если они совершены с целью вымогательства ценностей, освобождения преступников или обвиняемых или изменения важных правительственных действий или мер, должны рассматриваться как правонарушения и подлежать наказанию.

b) Попытки совершения вышеуказанных актов и участие в них в качестве сообщника также должно подлежать наказанию.

c) Необходимо, чтобы договаривающееся государство предусмотрело наказуемость за правонарушение в том случае, если правонарушение совершено на его территории или если оно совершено его гражданином. Следует также серьезно изучить вопрос о необходимости предусмотреть наказуемость за правонарушение, в результате которого потерпевшим лицом является гражданин этого государства.

d) Необходимо, чтобы в проект было включено положение, предусматривающее строгое наказание за такое правонарушение.

e) Следует тщательно изучить вопрос о том, целесообразно ли квалифицировать такое правонарушение как «международное преступление» или как «преступление против международного права» вследствие различных понятий, связанных с этими терминами.

### 3. Юрисдикция

Договаривающиеся государства должны быть обязаны предпринять такие меры, которые они сочтут необходимыми для установления своей юрисдикции в отношении правонарушений в том случае, когда: a) правонарушение совершено на его территории; b) правонарушение совершено его гражданином; c) его гражданин является объектом правонарушения (с учетом замечания, содержащегося в пункте 2 c, выше). Следует также предоставить право устанавливать свою юрисдикцию в том случае, когда предполагаемый правонарушитель находится на его территории и государство не осуществляет его выдачу любому другому государству, осуществляющему свою юрисдикцию в соответствии с подпунктами a, b и c настоящего пункта.

### 4. Правонарушения политического характера

Правительство Японии полагает, что нет необходимости включать в проект статей положение, предусматривающее, что правонарушение не должно рассматриваться в качестве правонарушения политического характера.

С другой стороны, оно считает необходимым, чтобы в будущую конвенцию по данному вопросу было включено положение, требующее от договаривающегося государства, на территории которого находится предполагаемый правонарушитель, его выдачи, либо передачи дела на рассмотрение компетентных органов с целью возбуждения судебного преследования, если оно не осуществило его выдачи и если оно установило свою юрисдикцию.

---

#### **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 dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---