ДОКЛАД КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

о работе ее тридцать третьей сессии

---

4 мая—24 июля 1981 года

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ • ТРИДЦАТЬ ШЕСТАЯ СЕССИЯ

ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/36/10)



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ДОКЛАД КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

о работе ее тридцать третьей сессии

---

4 мая—24 июля 1981 года

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ • ТРИДЦАТЬ ШЕСТАЯ СЕССИЯ

ДОПОЛНЕНИЕ № 10 (A/36/10)

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк • 1981

ПРИМЕЧАНИЕ

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

Наименование Ежегодник и следующие за ним многоточие и год (например, Ежегодник ... 1977 год) служат указанием на Ежегодник Комиссии международного права.

Доклад Комиссии, отпечатанный типографским способом, будет включен в часть вторую тома II Ежегодника Комиссии международного права за 1981 год.

/Подлинный текст на английском/испанском/ русском и французском языках/

/7 августа 1981 года/

СОДЕРЖАНИЕ

Глава		Пункты	Стр.
I.	ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ	1-12	1
	A. Членский состав	3-5	1
	B. Должностные лица	6-7	3
	C. Редакционный комитет	8	3
	D. Секретариат	9	4
	E. Повестка дня	10-12	4
II.	ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ	13-87	6
	A. Введение	13-85	6
	1. Исторический обзор работы Комиссии	13-61	6
	2. Общая характеристика проекта статей	62-85	28
	a) Форма проекта	62-64	28
	b) Сфера применения проекта	65-68	29
	c) Структура проекта	69-71	31
	d) Выбор определенных категорий правопреемства	72-75	35
	e) Принцип справедливости	76-85	38
	B. Рекомендация Комиссии	86	42
	C. Резолюция, принятая Комиссией	87	43
	D. Проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов		43
	ЧАСТЬ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		43
	Статья 1. Сфера применения настоящих статей		43

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава		Пункты	Стр.
II (прод.)	Статья 2.	Употребление терминов	45
	Статья 3.	Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей	49
	Статья 4.	Применение настоящих статей во времени	51
	Статья 5.	Правопреемство в других областях	54
	Статья 6.	Права и обязательства физических или юридических лиц	55
	ЧАСТЬ II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ		56
	Раздел 1. Введение		56
	Статья 7.	Сфера применения статей настоящей части	56
	Статья 8.	Государственная собственность	56
	Статья 9.	Последствия перехода государственной собственности	59
	Статья 10.	Дата перехода государственной собственности	62
	Статья 11.	Переход государственной собственности без компенсации	64
	Статья 12.	Отсутствие последствий правопреемства государств для собственности третьего государства	66
	Раздел 2. Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств		68
	Статья 13.	Трансферт части территории государства ..	75
	Статья 14.	Новое независимое государство	92
	Статья 15.	Объединение государств	115
	Статья 16.	Отделение части или частей территории государства	117

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава			Пункты	Стр.
II (прод.)	Статья I7.	Разделение государства		II8
	ЧАСТЬ III.	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АРХИВЫ		I28
	Раздел 1.	Введение		I34
	Статья I8.	Сфера применения статей настоящей части		I34
	Статья I9.	Государственные архивы		I34
	Статья 20.	Последствия перехода государственных архивов		I4I
	Статья 2I.	Дата переходов государственных архивов		I4I
	Статья 22.	Переход государственных архивов без компенсации		I4I
	Статья 23.	Отсутствие последствий правопреемства государств для архивов третьего государства		I4I
	Статья 24.	Сохранение целостности государственных архивов		I45
	Раздел 2.	Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств		I46
	Статья 25.	Трансферт части территории государства		I46
	Статья 26.	Новое независимое государство		I7I
	Статья 27.	Объединение государств		I87
	Статья 28.	Отделение части или частей территории государства		I90
	Статья 29.	Разделение государства		I9I
	ЧАСТЬ IV.	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛГИ		203
	Раздел 1.	Введение		203
	Статья 30.	Сфера применения статей настоящей части		203
	Статья 3I.	Государственный долг		203

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава			Пункты	Стр.
II (прод.)	Статья 32.	Последствия перехода государственных долгов		229
	Статья 33.	Дата перехода государственных долгов		229
	Статья 34.	Последствия перехода государственных долгов для кредиторов		231
	Раздел 2.	Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств		241
	Статья 35.	Трансферт части территории государства		241
	Статья 36.	Новое независимое государство		265
	Статья 37.	Объединение государств		312
	Статья 38.	Отделение части или частей территории государства		319
	Статья 39.	Разделение государства		319
III.	ВОПРОС О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ НЕСКОЛЬКИМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ		88-129	340
	A.	Введение	88-128	340
		1. Исторический обзор работы Комиссии	88-107	340
		2. Общие замечания по проекту статей	108-128	348
		a) Форма проекта	108	348
		b) Взаимосвязь с Венской конвенцией	109-118	348
		c) Методологический подход	119-128	352
	B.	Проекты статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями	129	357
		ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ		358
		Статья 1. Сфера применения настоящих статей		358
		Статья 2. Употребление терминов		358

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава		Пункты	Стр.
III (прод.)	Статья 3.	Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей	372
	Статья 4.	Настоящие статьи не имеют обратной силы	375
	Статья 5.	Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации	376
	ЧАСТЬ II.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ	378
	Раздел 1.	Заключение договоров	378
	Статья 6.	Правоспособность международных организаций заключать договоры	378
	Статья 7.	Полномочия и специальные полномочия	381
	Статья 8.	Последующее подтверждение акта, совершенного без уполномочия	389
	Статья 9.	Принятие текста	389
	Статья 10.	Установление аутентичности текста	392
	Статья 11.	Способы выражения согласия на обязательность договора	392
	Статья 12.	Согласие на обязательность договора, выраженное подписанием	395
	Статья 13.	Согласие на обязательность договора, выраженное путем обмена документами, образующими договор	396
	Статья 14.	Согласие на обязательность договора, выраженное ратификацией, актом официального подтверждения, принятием или утверждением	397
	Статья 15.	Согласие на обязательность договора, выраженное присоединением	398

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава			Пункты	Стр.
III (прод.)	Статья I6.	Обмен ратификационными грамотами и документами об акте официального подтверждения, принятии, утверждении или присоединении или депонирование таких грамот и документов		400
	Статья I7.	Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений		40I
	Статья I8.	Обязанность не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу		40I
	Раздел 2.	Оговорки		403
	Статья I9.	Формулирование оговорок		4II
	Статья 20.	Принятие оговорок и возражения против них		4I2
	Статья 2I.	Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок		4I7
	Статья 22.	Снятие оговорок и возражений против оговорок		4I7
	Статья 23.	Процедура, касающаяся оговорок		4I8
	Раздел 3.	Вступление в силу договоров и их временное применение		4I9
	Статья 24.	Вступление в силу		4I9
	Статья 25.	Временное применение		4I9
	ЧАСТЬ III.	СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ		42I
	Раздел I.	Соблюдение договоров		42I
	Статья 26.	Pacta sunt servanda		42I

Глава		Пункты	Стр.
IV.	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ	I30-I6I	42I
	A. Введение: Завершение первого чтения части 1 проекта статей (Происхождение международной ответственности)	I30-I32	42I
	B. Начало рассмотрения части 2 проекта статей (Содержание, формы и объем международной ответственности)	I33-I44	422
	C. Рассмотрение темы на данной сессии	I45-I6I	427
V.	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ	I62-I99	433
	A. Введение	I62-I64	433
	B. Рассмотрение темы на данной сессии	I65-I99	434
VI.	ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ИММУНИТЕТЫ ГОСУДАРСТВ И ИХ СОБСТВЕННОСТИ	200-227	452
	A. Введение	200-227	452
	1. Исторический обзор работы Комиссии ...	200-207	452
	2. Рассмотрение темы на данной сессии ...	208-227	458
	B. Проекты статей о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности		469
VII.	СТАТУС ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО КУРЬЕРА И ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ПОЧТЫ, НЕ СОПРОВОЖДАЕМОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКИМ КУРЬЕРОМ	228-249	470
	A. Введение	228-229	470
	B. Рассмотрение темы на данной сессии	230-249	470
	1. Сфера применения проекта статей	233-237	472
	2. Используемые термины	238-24I	475
	3. Общие принципы	242-244	479
	4. Другие замечания относительно рассмотрения данной темы	245-249	48I

Глава		Пункты	Стр.
VIII.	ПРОЧИЕ РЕШЕНИЯ И ВЫВОДЫ	250-284	483
	A. Отношения между государствами и международными организациями (вторая часть темы)	250	483
	B. Программа и методы работы Комиссии	251-261	483
	C. Взаимоотношения с Международным Судом ...	262-263	490
	D. Сотрудничество с другими органами	264-275	493
	1. Европейский комитет по правовому сотрудничеству	265-267	493
	2. Межамериканский юридический комитет	268-271	495
	3. Афро-азиатский консультативно-правовой комитет	272-273	497
	4. Арабская комиссия международного права	274-275	497
	E. Время и место проведения тридцать четвертой сессии	276	498
	F. Представительство на тридцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи	277	498
	G. Семинар по международному праву	278-284	498
ПРИЛОЖЕНИЕ I.	КОММЕНТАРИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ, УТВЕРЖДЕННОГО КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА СВОИХ ТРИДЦАТЬ ПЕРВОЙ И ТРИДЦАТЬ ВТОРОЙ СЕССИЯХ		501
ПРИЛОЖЕНИЕ II.	КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ И ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОТНОШЕНИИ СТАТЕЙ 1-60 ПРОЕКТА СТАТЕЙ О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, УТВЕРЖДЕННОГО КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА СВОИХ ДВАДЦАТЬ ШЕСТОЙ, ДВАДЦАТЬ СЕДЬМОЙ, ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТОЙ, ТРИДЦАТОЙ И ТРИДЦАТЬ ПЕРВОЙ СЕССИЯХ		532

Глава		Пункты	Стр.
ПРИЛОЖЕНИЕ III.	СООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ПРОЕКТАМИ СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ АРХИВОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВ, ОКОНЧАТЕЛЬНО УТВЕРЖДЕННЫХ КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ЕЕ ТРИДЦАТЬ ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ, И ПРОЕКТАМИ СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ, УТВЕРЖДЕННЫХ КОМИССИЕЙ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ НА ПРЕДЫДУЩИХ СЕССИЯХ		605

* * *

ПОЯСНЕНИЕ: ВЫДЕЛЕНИЕ ТЕКСТА В ЦИТАТАХ

Знак * в цитате означает, что выдержка, непосредственно предшествующая этому знаку, была выделена Комиссией.

ГЛАВА I

ОРГАНИЗАЦИЯ СЕССИИ

1. Комиссия международного права, учрежденная во исполнение резолюции 174 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 года, в соответствии с приложенным к этой резолюции Положением о Комиссии с внесенными в него впоследствии изменениями, провела свою тридцать третью сессию в месте своего постоянного пребывания в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 4 мая по 24 июля 1981 года.

2. Работа Комиссии в ходе этой сессии излагается в настоящем докладе. В главе II доклада о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, содержится описание работы Комиссии над этой темой, а также 39 проектов статей, составляющих весь проект о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, и комментарии к ним, утвержденные Комиссией в окончательной форме. В главе III по вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями содержится описание работы Комиссии над этой темой, а также 26 проектов статей и комментарии к ним, принятые Комиссией в окончательной форме на тридцать третьей сессии. В главе IV об ответственности государств, в главе V о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, в главе VI об юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности и в главе VII о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, содержится описание работы Комиссии на настоящей сессии соответственно над каждой из этих тем. И наконец, глава VIII касается второй части темы отношений между государствами и международными организациями и программы и методов работы Комиссии, а также ряда административных и других вопросов.

A. Членский состав

3. На настоящей сессии в состав Комиссии входили следующие члены:

г-н Хулио БАРБОСА (Аргентина)

г-н Мохаммед БЕДЖАУИ (Алжир)

сэр Фрэнсис ВЭЛЛЕТ (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)

г-н Стефан ВЕРОСТА (Австрия)
г-н Б. Бутрос ГАЛИ (Египет)
г-н Эммануэль Коджое ДАДЗИЕ (Гана)
г-н С.П. ДЖАГОТА (Индия)
г-н Леонардо ДИАС ГОНСАЛЕС (Венесуэла)
г-н Хуан Хосе КАЛЬЕ И КАЛЬЕ (Перу)
г-н Хорхе КАСТАНЬЕДА (Мексика)
г-н Р.К. КВЕНТИН-БАКСТЕР (Новая Зеландия)
г-н Фрэнк К.Дж.К. НДЖЕНГА (Кения)
г-н Джордж Х. ОЛДРИЧ (Соединенные Штаты Америки)
г-н Кристофер Уолтер ПИНТО (Шри Ланка)
г-н Поль РЕЙТЕР (Франция)
г-н Виллем РИФАГЕН (Нидерланды)
г-н Сомпонг СУЧАРИТКУЛЬ (Таиланд)
г-н Абдул Хаким ТАБИБИ (Афганистан)
г-н Дуду ТИАМ (Сенегал)
г-н Николай А. УШАКОВ (Союз Советских Социалистических Республик)
г-н Лаурел Б. ФРЭНСИС (Ямайка)
г-н Сэндзин ЦУРУОКА (Япония) 1/
г-н Милан ШАХОВИЧ (Югославия)
г-н Йенс ЭВЕНСЕН (Норвегия)
г-н Александр ЯНКОВ (Болгария)

4. 6 мая 1981 года Комиссия избрала г-на Джорджа Х. Олдрича (Соединенные Штаты Америки) для заполнения случайной вакансии, возникшей в результате ухода в отставку г-на Стивена М. Швебеля в связи с его избранием в Международный Суд.

5. На 1688-м заседании Комиссии, состоявшемся 10 июля 1981 года, Председатель заявил, что он получил письмо от г-на Сэндзина Цуруоки, в котором содержится его заявление об отставке с поста члена Комиссии. Председатель сказал, что на закрытом заседании Комиссия приняла к сведению письмо г-на Цуруоки и что г-ну Цуруоке было направлено письмо с уведомлением об этом. Кроме того, Председатель сообщил, что в соответствии с просьбой г-на Цуруоки на имя Генерального секретаря было направлено письмо, препровождающее копию письма об отставке.

1/ См. пункт 5 ниже.

B. Должностные лица

6. На своих 1643-м и 1688-м заседаниях 4 мая и 10 июля 1981 года Комиссия избрала следующих должностных лиц:

Председатель: г-н Дуду Тиам

Первый заместитель Председателя: г-н Роберт К. Квентин-Бакстер

Второй заместитель Председателя: г-н Милан Шахович

Председатель Редакционного комитета: г-н Сэндзин Цуруока
позднее: г-н Леонардо Диас Гонсалес

Докладчик: г-н Лаурел Б. Фрэнсис

7. На данной сессии Комиссии ее Бюро расширенного состава состояло из должностных лиц сессии, бывших председателей Комиссии и специальных докладчиков. Председателем Бюро расширенного состава являлся Председатель Комиссии на данной сессии. По рекомендации Бюро расширенного состава Комиссия на своем 1650-м заседании 19 мая 1981 года учредила на период сессии Группу планирования для рассмотрения вопросов, касающихся организации, программы и методов работы Комиссии, и представления доклада по этим вопросам Бюро расширенного состава. Бюро расширенного состава назначило г-на Роберта К. Квентин-Бакстера Председателем Группы планирования, в состав которой вошли: г-н Хулио Барбоса, г-н Мохаммед Беджауи, сэр Фрэнсис Вэллет, г-н Фрэнк К. Дж. К. Нджента, г-н Кристофер У. Пинто, г-н Виллем Рифаген, г-н Абдул Хаким Табили, г-н Николай А. Ушаков, г-н Лаурел Б. Фрэнсис и г-н Милан Шахович.

C. Редакционный комитет

8. На своем 1647-м заседании 8 мая 1981 года Комиссия назначила Редакционный комитет в составе следующих членов: г-н Мохаммед Беджауи, сэр Фрэнсис Вэллет, г-н Эммануэль Коджое Дадзие, г-н С.П. Джагота, г-н Леонардо Диас Гонсалес, г-н Хуан Хосе Калье и Калье, г-н Фрэнк К. Дж. К. Нджента, г-н Джордж Х. Олдрич, г-н Поль Рейтер, г-н Абдул Хаким Табиби, г-н Николай А. Ушаков и г-н Александр Янков. Г-н Сэндзин Цуруока был избран Комиссией на ее 1647-м заседании Председателем Редакционного комитета. В связи с его уходом в отставку с поста члена Комиссии, Комиссия на своем

1688-м заседании избрала г-на Леонардо Диас Гонсалеса Председателем Редакционного комитета. Г-н Лаурел Б.Франсис также принял участие в работе Комитета в качестве докладчика Комиссии. Члены Комиссии, не являющиеся членами Комитета, приглашались на заседания, и некоторые из них участвовали в заседаниях.

D. Секретариат

9. Заместитель Генерального секретаря, юрисконсульт г-н Эрик Сой представлял на сессии Генерального секретаря. Директор Отдела кодификации управления по правовым вопросам г-н Валентин А. Романов выполнял функции Секретаря Комиссии и в отсутствие Юрисконсульта представлял Генерального секретаря. Старший сотрудник по правовым вопросам г-н Эдуардо Валенсия-Оспина выполнял обязанности заместителя Секретаря Комиссии. Старший сотрудник по правовым вопросам г-н Андроникo О. Адеде и сотрудники по правовым вопросам г-н Лэрри Д. Джонсон и г-н Шинья Мурасе выполняли функции помощников Секретаря Комиссии.

E. Повестка дня

10. На своем 1643-м заседании 4 мая 1981 года Комиссия приняла повестку дня своей тридцать третьей сессии, состоящую из следующих пунктов:

1. Заполнение случайных вакансий в Комиссии (статья 11 Положения)
2. Правопреемство государств в других областях, помимо договоров
3. Вопрос о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями
4. Ответственность государств
5. Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом
6. Право несудоходных видов использования международных водотоков
7. Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности
8. Статус дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером
9. Отношения между государствами и международными организациями (вторая часть вопроса)
10. Программа и методы работы

11. Сотрудничество с другими органами

12. Время и место проведения тридцать четвертой сессии

13. Прочие вопросы.

11. Комиссия рассмотрела по существу все пункты своей повестки дня, за исключением пункта 6 "Право несудоходных видов использования международных водотоков" и пункта 9 "Отношения между государствами и международными организациями (вторая часть вопроса)". В ходе сессии Комиссия провела 55 открытых заседаний (1643-1697) и два закрытых заседания (6 мая и 7 июля 1981 года). Кроме того, Редакционный комитет провел 19 заседаний, Бюро расширенного состава Комиссии - пять заседаний и Группа планирования - два заседания.

12. Поскольку для завершения второго чтения проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов и для начала второго чтения проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями было необходимо время, Редакционный комитет не смог рассмотреть все переданные ему в ходе нынешней сессии проекты статей, касающиеся последней темы, а также других тем, включенных в его повестку дня. Однако следует принимать во внимание, что эти статьи по-прежнему находятся в Редакционном комитете и что он рассмотрит их в ходе тридцать четвертой сессии Комиссии, если на этой сессии Комиссия не примет иного решения. Речь идет о следующем: о подпункте h пункта 1 статьи 2 и статьях 27-41 проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями; о статьях 1-5, относящихся ко второй части проекта статей об ответственности государств; о статьях 7-11 проекта статей о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности; и о статьях 1-6 проекта статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером.

ГЛАВА II

ПРАВОПРЕЕМСТВО ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ

A. Введение

1. Исторический обзор работы Комиссии

13. На своей первой сессии, состоявшейся в 1949 году, Комиссия международного права включила вопрос "Правопреемство государств и правительств" в список 14 вопросов, отобранных ею для кодификации, однако не выделила его в качестве первоочередного[2]. На своей четырнадцатой сессии, состоявшейся в 1962 году, Комиссия решила включить этот вопрос в свою программу работы, учитывая тот факт, что Генеральная Ассамблея в пункте 3а резолюции 1686 (XVI) от 18 декабря 1961 года, озаглавленной "Будущая работа в области кодификации и прогрессивного развития международного права", рекомендовала, чтобы Комиссия включила "в перечень первоочередных задач вопрос о правопреемстве государств и правительств"[3].

14. В ходе своей четырнадцатой сессии на 637-м заседании, состоявшемся 7 мая 1962 года, Комиссия создала Подкомитет по правопреемству государств и правительств, которому она поручила представить предложения относительно рамок данного вопроса, методики изучения и средств обеспечения необходимой документации. В Подкомитет вошли следующие 10 членов: г-н Ляхс (Председатель), г-н Бартош, г-н Бриггс, г-н Кастрен, г-н Лю, г-н Розен, г-н Табиби, г-н Тункин, г-н Элиас и г-н эль-Эриан[4]. Подкомитет провел два заседания 16 мая и 21 июня 1962 года[5].

15. В свете предложений Подкомитета Комиссия на своих 668-м и 669-м заседаниях, состоявшихся 26 и 27 июня 1962 года, приняла несколько решений процедурного характера. Среди прочего она постановила, что Подкомитет должен собраться в Женеве в январе

2/ Yearbook of the International Law Commission 1949, p. 281, document A/925, para. 16.

3/ Yearbook ... 1962, vol. II, p. 190, document A/5209, para. 60.

4/ Ibid., p. 189, para. 54.

5/ Ibid., pp. 189-190 and 191, paras. 55 and 70-71.

1963 года для продолжения своей работы, что Секретариат должен предпринять конкретные исследования[6] и что повестка дня пятнадцатой сессии Комиссии должна включать пункт "Доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств"[7].

16. Согласно соответствующим пунктам Положения о Комиссии Генеральный секретарь разослал правительствам государств-членов циркулярное письмо, предлагая им представить тексты любых международных договоров, законов, декретов, постановлений, дипломатической переписки и т.д., касающихся порядка правопреемства в отношении государств, получивших независимость после второй мировой войны[8].

17. В резолюции 1765 (XVII) от 20 ноября 1962 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии

> "продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств и правительств, принимая во внимание точки зрения, высказанные на семнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, и доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств, с должным учетом точек зрения государств, достигших независимости после второй мировой войны".

18. Подкомитет по правопреемству государств и правительств заседал в Женеве с 17 по 25 января 1963 года, а затем 6 июня 1963 года, в начале работы пятнадцатой сессии Комиссии международного права. Завершая работу, Подкомитет принял доклад своего Председателя, который приводится в качестве приложения к докладу Комиссии международного права о работе ее пятнадцатой сессии[9]. В докладе Подкомитета содержатся его выводы относительно рамок вопроса о правопреемстве государств и правительств и рекомендации относительно подхода к его изучению, которого должна придерживаться Комиссия. В Ежегоднике Комиссии международного права за 1963 год доклад Подкомитета сопровождается двумя добавлениями, в которых соответственно приводятся краткие отчеты о заседаниях, проведенных Подкомитетом в январе 1963 года и 6 июня того же года, а также меморандумы

6/ Ibid., pp. 191-192, para. 72.

7/ Ibid., p. 192, para. 74.

8/ Ibid., p. 192, para. 73.

9/ Yearbook ... 1963, vol. II, p. 260, document A/5509, annex II.

и рабочие документы, представленные Подкомитету г-ном Элиасом, г-ном Табиби, г-ном Розеном, г-ном Кастреном, г-ном Бартошем и г-ном Ляхсом (Председателем Подкомитета)[10].

19. Комиссия обсуждала доклад Подкомитета по правопреемству государств и правительств на 702-м заседании в ходе своей пятнадцатой сессии (1963 год), после того как этот доклад был представлен Председателем Подкомитета, который разъяснил выводы и рекомендации Подкомитета. Комиссия единогласно одобрила доклад Подкомитета и в целом одобрила содержащиеся в нем рекомендации. Подкомитет предложил Комиссии напомнить правительствам о циркулярном письме Генерального секретаря[11], а Комиссия дала Секретариату инструкции в отношении получения дополнительной информации о практике государств. Тогда же Комиссия назначила г-на Ляхса Специальным докладчиком по вопросу о правопреемстве государств и правительств[12].

20. Комиссия одобрила точку зрения Подкомитета о том, что цель должна заключаться в "обследовании и оценке существующего состояния права и практики в области правопреемства государств и в составлении проекта статей по этому вопросу в свете новых изменений в международном праве". Ряд членов Комиссии подчеркнули, что ввиду возникновения нового явления деколонизации "особое внимание должно уделяться проблемам, которые имеют значение для новых государств". Комиссия сочла, что "первоочередное внимание, уделяемое вопросу о правопреемстве государств, совершенно обоснованно", и заявила, что вопрос о правопреемстве правительств будет пока рассматриваться "лишь постольку, поскольку это необходимо для дополнения исследования вопроса о правопреемстве государств". Комиссия также подчеркнула, что "необходимо обеспечить определенную степень координации между специальными докладчиками соответственно по праву договоров, ответственности государств и правопреемству

10/ See Yearbook ... 1963, vol. II, pp. 262 and 282, document A/5509, annex II, appendices I and II.

11/ See para. 16 above.

12/ See Yearbook ... 1963, vol. II, pp. 224-225, document A/5509, paras. 56-61.

государств". Комиссия одобрила также мнение Подкомитета о том, что правопреемство в отношении договоров должно "рассматриваться в связи с правопреемством государств, а не в связи с правом договоров". Общий план, порядок очередности рассмотрения вопросов и детальная разбивка темы, рекомендованные Подкомитетом, были одобрены Комиссией, при этом имелось в виду, что цель заключается в том, чтобы изложить "руководящие принципы, которыми должен руководствоваться Специальный докладчик", и что это одобрение "не предрешает позиции каждого члена Комиссии по существу включенных в программу вопросов". Рассматриваемая тема была разделена на вопросы, озаглавленные следующим образом: a) правопреемство в отношении договоров; b) правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров; c) правопреемство в отношении членства в международных организациях.

21. В своей резолюции 1902 (XVIII) от 18 ноября 1963 года Генеральная Ассамблея, отмечая, что работа по кодификации темы правопреемства государств и правительств продвигается удовлетворительно, рекомендовала Комиссии международного права продолжать работу по этой теме

> "с учетом мнений, высказанных на восемнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи, доклада Подкомитета по правопреемству государств и правительств и комментариев, которые будут представлены правительствами, с должным учетом мнений государств, достигших независимости после второй мировой войны".

22. На своей шестнадцатой сессии в 1964 году Комиссия утвердила программу работы на 1965 и 1966 годы и постановила посвятить свои сессии в течение этих двух лет осуществляемой в то время работе по кодификации права договоров и специальных миссий. Правопреемство государств и правительств решено было рассматривать сразу же после того, как будет завершено изучение этих двух вышеупомянутых тем, а также изучение вопроса об отношениях между государствами и межправительственными организациями[13/]. В связи с этим Комиссия не рассматривала вопрос о правопреемстве государств и правительств

13/ Yearbook... 1964, vol. II, p. 226, document A/5809, paras. 36-37.

на своих шестнадцатой (1964 год), семнадцатой (1965/66 год) и восемнадцатой (1966 год) сессиях. В 1966 году Комиссия решила включить вопрос о правопреемстве государств и правительств в предварительную повестку дня своей девятнадцатой сессии (1967 год)[14].

23. В своих резолюциях 2045 (XX) от 8 декабря 1965 года и 2167 (XXI) от 5 декабря 1966 года Генеральная Ассамблея с одобрением отметила программу работы Комиссии, на которую делалась ссылка в докладах Комиссии о работе ее шестнадцатой, семнадцатой и восемнадцатой сессий. В резолюции 2045 (XX) Ассамблея рекомендовала, чтобы Комиссия продолжала "по мере возможности" свою работу по правопреемству государств и правительств "с учетом мнений и соображений, о которых упоминается в резолюции 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи". В резолюции 2167 (XXI) Генеральная Ассамблея в свою очередь рекомендовала Комиссии продолжать эту работу "с учетом взглядов и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи".

24. На своей девятнадцатой сессии в 1967 году Комиссия приняла новые решения в отношении рассмотрения вопроса о правопреемстве государств и правительств[15]. При этом она принимала во внимание общее описание вопроса, изложенное в докладе, который был представлен Подкомитетом в 1963 году[16], а также тот факт, что г-н Ляхс, Специальный докладчик по данной теме, выбыл из состава Комиссии. Действуя в соответствии с предложением, сделанным ранее г-ном Ляхсом, а также в целях содействия более быстрому проведению исследования, Комиссия решила разделить тему правопреемства государств и правительств между несколькими специальными докладчиками. На основе разделения этой темы на три вопроса, первоначально предложенного в докладе Подкомитета, который был одобрен Комиссией, Комиссия решила назначить специальных докладчиков по двум из этих вопросов. Сэр Хэмфри Уолдок, бывший Специальный докладчик по праву международных договоров, был назначен Специальным докладчиком

14/ Yearbook ... 1966, vol. II, p. 278, document A/6309/Rev.1, part II, para. 74.

15/ Yearbook ... 1967, vol. II, p. 368, document A/6709/Rev.1/Corr.1, paras. 38-41.

16/ See para. 20 above.

по вопросу "правопреемства в отношении договоров", а г-н Мохаммед Беджауи был назначен Специальным докладчиком по вопросу "правопреемства в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров". Комиссия решила пока не касаться третьего из вопросов, на которые Подкомитет разбил рассматриваемую тему, а именно "правопреемство в отношении членства в международных организациях", который, по ее мнению, затрагивает как правопреемство в отношении договоров, так и отношения между государствами и международными организациями. Поэтому Комиссия не назначила Специального докладчика по этому вопросу.

25. Что касается "правопреемства в отношении договоров", то Комиссия отметила, что в 1963 году она уже приняла решение уделить первостепенное внимание этому аспекту рассматриваемой темы и что предусмотренный резолюцией 2166 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1966 года созыв Конференции по праву договоров в 1968 и 1969 годах сделал более настоятельной потребность в его кодификации. Поэтому Комиссия после своей двадцатой сессии в 1968 году решила максимально ускорить свою работу в области этого аспекта рассматриваемой темы. Комиссия высказала мнение, что второй аспект темы, а именно "правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров", является многосторонним и сложным вопросом, который потребует некоторого подготовительного исследования. На своей двадцатой сессии в 1968 году Комиссия сочла желательным завершить по возможности рассмотрение правопреемства в отношении договоров в течение остающегося срока полномочий ее тогдашнего состава 17/.

26. Упоминающиеся выше в пунктах 24 и 25 решения Комиссии получили общее одобрение в Шестом комитете на двадцать второй и двадцать третьей сессиях Генеральной Ассамблеи. В своей резолюции 2272 (XXII) от 1 декабря 1967 года Генеральная Ассамблея с одобрением отметила программу работы Комиссии международного права на 1968 год и, повторив формулировку своей резолюции 2167 (XXI), рекомендовала Комиссии продолжать свою работу по правопреемству государств и правительств "с учетом мнений и соображений, на которые указывалось в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи". На своей двадцать третьей сессии Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила, что Комиссия международного права, действуя в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, присутпила к подробному рассмотрению вспроса о правопреемстве государств и правительств и что на двадцатой сессии Комиссии уже были достигнуты некоторые успехи. В своей резолюции 2400 (XXIII) от 11 декабря 1968 года Генеральная Ассамблея вновь с удовлетворением отметила программу работы, запланированную Комиссией международного права и рекомендовала Комиссии продолжать

17/ См. Yearbook ... 1968, vol. II, pp.223, 224, document A/7209/Rev.1, paras. 100-101 and 103-104. См. также пункты 26-27 ниже.

свою работу по правопреемству государств и правительств "с учетом мнений и соображений, на которые делалась ссылка в резолюциях 1765 (XVII) и 1902 (XVIII) Генеральной Ассамблеи". Впоследствии Ассамблея сделала такую же рекомендацию в резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года.

27. В 1974 году на основании предварительного проекта статей, ранее принятого Комиссией, и с учетом полученных к тому времени замечаний правительств государств-членов Комиссия приняла окончательный свод из 39 статей о правопреемстве государств в отношении договоров 18/. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 3496 (XXX) от 15 декабря 1975 года постановила созвать в 1977 году конференцию полномочных представителей для рассмотрения этого проекта статей и "для воплощения результатов ее работы в международной конвенции и таких других документах, которые она может счесть целесообразным". В соответствии с резолюцией 31/18 Генеральной Ассамблеи от 24 ноября 1976 года Конференция Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров была проведена в Вене с 4 апреля по 6 мая 1977 года. Конференция одобрила доклад, рекомендующий Генеральной Ассамблее принять решение о новом созыве Конференции в первой половине 1978 года на заключительную сессию продолжительностью в четыре недели 19/. После рассмотрения этого доклада Генеральная Ассамблея в резолюции 32/47 от 8 декабря 1977 года утвердила созыв возобновленной сессии Конференции в Вене на период в три или, в случае необходимости, в четыре недели, начиная с 31 июля 1978 года. На возобновленной сессии, проходившей в Вене с 31 июля по 23 августа 1978 года,

---

18/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 210 и далее, документ A/9610/Rev.1, глава II, раздел D.

19/ Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров том III, Документы Конференции (издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.79.V.10) стр. 178, документ A/CONF.80/15, пункт 26. См. также Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия. Дополнение № 32 (A/32/32), стр. 55.

Конференция завершила рассмотрение данного проекта статей и 23 августа 1978 года приняла текст "Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров" 20/.

28. После того как г-н Беджауи был назначен Специальным докладчиком, он представил Комиссии на ее двадцатой сессии в 1968 году первый доклад о правопреемстве государств в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров 21/. В этом докладе г-н Беджауи рассмотрел, в частности, вопрос о рамках порученной ему темы и, следовательно, о надлежащем заглавии для нее, а также различные аспекты возможной разбивки этой темы. После обсуждения данного доклада Комиссия в том же году приняла ряд решений, из которых одно касалось рамок и заглавия данной темы, а другое - очередности рассмотрения одного конкретного аспекта правопреемства государств.

29. Поддержав рекомендации, содержащиеся в первом докладе Специального докладчика, Комиссия сочла, что критерием для проведения грани между порученной ему темой и вопросом о правопреемстве в отношении договоров должен быть "предмет правопреемства", т.е. содержание правопреемства, а не его условия. В соответствии с предложением Специального докладчика Комиссия постановила изъять из названия темы всякое упоминание об источниках, с тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности в отношении границ данной темы. Соответственно, Комиссия изменила название темы, заменив первоначальную формулировку "Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров" следующей: "Правопреемство в других областях, помимо договоров 22/.

20/ Текст Конвенции (далее именуемой "Венской конвенцией 1978 года"), см. Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров том III, Документы Конференции (op. cit), стр. 229 et seq. Конвенция была открыта для подписания всеми государствами в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, до 31 августа 1979 года. Конвенция подлежит ратификации и к ней может присоединиться любое государство.

21/ Yearbook ... 1968, vol. II, p. 94, doc. A/CN.4/204.

22/ Ibid., p. 216, doc. A/7209/Rev.1, para. 46. См. также пункт 25 выше и пункты 65-66 ниже.

30. Это решение было подтверждено в пункте 4b резолюции 2634 (XXV) Генеральной Ассамблеи от I2 ноября I970 года, в котором Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии продолжать свою работу с целью "достижения прогресса в деле рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров". Отсутствие в тексте этой рекомендации Генеральной Ассамблеи какой-либо ссылки на "правопреемство правительств" отражает решение, принятое Комиссией на ее двадцатой сессии о предоставлении первоочередности вопросу о правопреемстве государств и рассмотрении вопроса о правопреемстве правительств пока лишь постольку, "поскольку это необходимо для полноты исследования вопроса о правопреемстве государств 23/.

31. Как указывалось выше 24/, в первом докладе Специального докладчика содержится обзор различных конкретных аспектов темы о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. В докладе Комиссии о работе ее двадцатой сессии отмечается в этой связи, что в ходе дискуссии

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

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

> "члены Комиссии признали желательным предоставить приоритет немедленному изучению одного или двух конкретных ее аспектов, причем это отнюдь не должно означать, что все остальные относящиеся к данной теме вопросы не будут рассмотрены позднее" 25/.

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

> "Вначале было предложено в первую очередь рассмотреть проблемы государственной собственности и государственных долгов. Однако, поскольку этот аспект вопроса представлялся слишком ограниченным, было предложено объединить его с вопросом о природных ресурсах, чтобы охватить проблемы правопреемства в отношении различных

23/ Yearbook ... 1963, vol. II, p. 224, doc. A/5509, para. 57.

24/ Пункт 28.

25/ Yearbook ... 1968, vol. II, pp. 220-221, doc. A/7209/Rev.1, paras. 73 and 78.

экономических ресурсов (интересов и прав), включая смежные вопросы концессионных прав и правительственных контрактов (приобретенных прав). Поэтому Комиссия решила назвать этот аспект рассматриваемой темы "правопреемство государств в экономической и финансовой областях" и поручила Специальному докладчику подготовить доклад по данному вопросу для следующей /двадцать первой/ сессии Комиссии" 26/.

32. Второй доклад Специального докладчика 27/, представленный на двадцать первой сессии Комиссии в 1969 году, был озаглавлен "Приобретенные экономические и финансовые права и правопреемство государств". Как отмечается в докладе Комиссии о работе этой сессии, в ходе обсуждения этого вопроса большинство ее членов сочли, что вопрос о приобретенных правах является чрезвычайно спорным и что его преждевременное исследование может задержать всю работу по данной теме в целом. Они полагали, что "надлежит" принять эмпирический метод кодификации правопреемства в экономических и финансовых вопросах, начав с исследования государственной собственности и государственных долгов" 28/. В докладе Комиссии отмечается, что Комиссия "просила Специального докладчика подготовить другой доклад, содержащий проект статей о правопреемстве государств в экономических и финансовых вопросах". Кроме того, в нем отмечается, что "Комиссия приняла во внимание намерения Специального докладчика посвятить свой следующий доклад государственной собственности и государственным долгам" 29/.

33. В период с 1970 по 1972 год на двадцать второй - двадцать четвертой сессиях Комиссии Специальный докладчик представил на рассмотрение Комиссии три доклада: в 1970 году - свой третий доклад 30/, в 1971 году - свой четвертый доклад 31/ и в 1972 году - свой пятый доклад 32/.

26/ Ibid., p. 221, para. 79.

27/ Ежегодник ... 1969 год, том II, стр. 75, документ A/CN.4/216/Rev.1.

28/ Там же, стр. 253, документ A/7610/Rev.1, пункт 61.

29/ Там же, стр. 253, пункт 62.

30/ Ежегодник ... 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.4/226.

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

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

Все эти доклады были посвящены правопреемству государств в отношении государственной собственности и содержали проекты статей по этому вопросу. Занятая решением других задач, Комиссия не смогла рассмотреть эти доклады ни на двадцать второй (1970 год), ни на двадцать третьей (1971 год), ни на двадцать четвертой (1972 год) сессиях. Тем не менее Комиссия включила резюме третьего и четвертого докладов в доклад о работе своей двадцать третьей сессии 33/ и краткий обзор пятого доклада в доклад о работе своей двадцать четвертой сессии 34/.

34. На двадцать пятой (1970 год), двадцать шестой (1971 год) и двадцать седьмой (1972 год) сессиях Генеральной Ассамблеи в ходе рассмотрения Шестым комитетом докладов Комиссии международного права ряд представителей выразили пожелание, чтобы был достигнут прогресс в изучении правопреемства государств в других областях, помимо договоров 35/. 12 ноября 1970 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 2634 (XXV), в пункте 4b которой она рекомендовала Комиссии продолжить свою работу по вопросу о правопреемстве государств в целях достижения прогресса в рассмотрении этого вопроса. 3 декабря 1971 года в пункте 4a части I резолюции 2780 (XXVI) Генеральная Ассамблея вновь рекомендовала Комиссии достичь прогресса в рассмотрении этой темы. Наконец, 28 ноября 1972 года в пункте 3c части I резолюции 2926 (XXVII) Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии "продолжать свою работу по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, с учетом мнений и соображений, нашедших отражение в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи".

35. В 1973 году на двадцать пятой сессии Комиссии Специальный докладчик представил шестой доклад 36/, посвященный, как и три предыдущих доклада, правопреемству государств в отношении публичной собственности.

33/ Ежегодник ... 1971 год, том II (часть первая), стр. 410 и далее, документ A/8410/Rev.1, пункты 77-98.

34/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 399, документ A/8710/Rev.1, пункт 71.

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

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

В шестом докладе был пересмотрен и дополнен проект ранее представленных на рассмотрение статей с учетом, в частности, предварительного проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией в 1972 году 37/. В докладе содержался ряд проектов статей, касающихся публичной собственности в целом. В этих статьях публичная собственность подразделялась на три следующие категории: государственная собственность; собственность территориально-административных единиц, иных, нежели государства, или публичных предприятий или организаций; и, наконец, собственность территории, затрагиваемой правопреемством государств.

36. Шестой доклад Специального докладчика был рассмотрен Комиссией на ее двадцать пятой сессии в 1973 году. Принимая во внимание сложный характер темы, Комиссия после детального обсуждения решила, по предложению Специального докладчика, временно ограничить свое исследование только одной из трех категорий публичной собственности, рассматриваемых Специальным докладчиком, а именно: государственной собственностью 38/. В том же году Комиссия приняла в первом чтении проект первых восьми статей 39/.

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

38. В 1974 году на двадцать шестой сессии Комиссии Специальный докладчик представил седьмой доклад, посвященный исключительно правопреемству государств в отношении государственной собственности 40/. Доклад

37/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 279 и далее, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел C.

38/ Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 87.

39/ Текст статей 1-8 и комментарии к ним, принятые Комиссией на ее двадцать пятой сессии, см. Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 236 и далее, документ A/9010/Rev.1, глава III, раздел B.

40/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 109, документ A/CN.4/282.

содержал проект 22 статей с комментариями к ним, которые явились продолжением восьми проектов статей, принятых в 1973 году. Комиссия не имела возможности рассмотреть данный доклад на своей двадцать шестой сессии, поскольку во исполнение подпунктов a и b пункта 3 резолюции 3071 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи она посвятила большую часть сессии второму чтению проектов статей о правопреемстве государств в отношении договоров и разработке первой группы проектов статей об ответственности государств 41/.

39. В том же году в пункте 4b раздела I своей резолюции 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии "продолжить подготовку на первоочередной основе проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров". Впоследствии то же самое Генеральная Ассамблея рекомендовала в пункте 4c резолюции 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 года, 4c (i) резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года и 4c (i) резолюции 32/151 от 19 декабря 1977 года. В последней из упомянутых резолюций Генеральной Ассамблеи добавляется, что Комиссии следует продолжать действовать в том же направлении, "стремясь завершить первое чтение группы статей, касающихся государственной собственности и государственных долгов".

40. На своей двадцать седьмой сессии в 1975 году Комиссия рассмотрела проекты статей 9-15 и X, Y и Z, содержащиеся в седьмом докладе Специального докладчика, и передала их в редакционный комитет, за исключением статьи 10, в которой говорится о правах, связанных с предоставлением концессий 42/, и в отношении которой Комиссия зарезервировала свою

41/ Там же, стр. 375, документ A/9610/Rev.1, пункт 160.

42/ Проект статьи 10 гласит:

"Статья 10. Права державы, предоставляющей концессию

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

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

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

позицию. После рассмотрения всех переданных ему статей (не рассмотрев только, за недостатком времени, статьи 12-15) Редакционный комитет представил Комиссии тексты статей 9 и 11 и, на основе статей X, Y и Z, тексты статьи X и подпункта e статьи 3. Комиссия приняла в первом чтении все тексты, представленные Комитетом, внеся несколько изменений 43/.

43/ Текст подпункта e статьи 3 и тексты статей 9, 11 и X и комментарии к ним, принятые Комиссией на ее двадцать седьмой сессии, см. Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 134 и далее, документ A/10010/Rev.1, глава III, раздел B, 2. Статьи 9 и 11, принятые на двадцать седьмой сессии, были сняты в ходе рассмотрения на тридцать первой сесии в целях завершения первого чтения проекта (см. пункт 53 ниже).

41. На двадцать восьмой сессии Комиссии в 1976 году Специальный докладчик представил восьмой доклад 44/, касающийся правопреемства государств в отношении государственной собственности и содержащий еще шесть проектов статей (статьи 12-17) с комментариями. На этой сессии Комиссия рассмотрела восьмой доклад и приняла в первом чтении текст подпункта f статьи 3 и тексты статей 12-16 45/.

42. Кроме того, на своей двадцать восьмой сессии, когда Комиссия рассматривала восьмой доклад Специального докладчика, несколько ее членов выразили надежду на то, что Специальный докладчик дополнит свой проект статей о государственной собственности, которые были разработаны в общей форме, рядом статей, конкретно посвященных государственным архивам. Комиссия, отражая эту надежду, заявила в своем докладе 1976 года, что "Специальный докладчик может... представить доклад, содержащий специальное исследование по вопросу об архивах, с тем чтобы Комиссия смогла завершить свою работу по правопреемству государств в отношении государственной собственности" 46/.

43. На двадцать девятой сессии Комиссии в 1977 году Специальный докладчик представил девятый доклад 47/, касающийся правопреемства государств в отношении государственных долгов и содержащий 20 проектов статей с комментариями. На той же сессии Комиссия рассмотрела эти проекты статей, за исключением статьи W, а также два новых

44/ Ежегодник ... 1976 год, том II (часть первая), стр. 69, документ A/CN.4/292.

45/ Текст подпункта f статьи 3 и тексты статей 12-16 и комментарии к ним, принятые Комиссией на ее двадцать восьмой сессии, см. Ежегодник ... 1976 год, том II (часть вторая), стр. 147 и далее, документ A/31/10, глава IV, раздел B, 2.

46/ Ежегодник ... 1976 год, том II (часть вторая), стр. 146, документ A/31/10, пункт 103. Следует отметить, что различные вопросы, касающиеся правопреемства государств в отношении архивов, рассматривались Специальным докладчиком в ряде его предыдущих докладов, в частности в третьем докладе (Ежегодник ... 1970 год, том II, стр. 155, документ A/CN.4/226), четвертом докладе (Ежегодник ... 1971 год, том II (часть первая), стр. 183, документ A/CN.4/247 и Add.1), шестом докладе (Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 3, документ A/CN.4/267), и седьмом докладе (Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 109, документ A/CN.4/282).

47/ Ежегодник... 1977 год, том II (часть первая), стр. 53 документ A/CN.4/301 и Add.1.

проекта статей, представленных Специальным докладчиком в ходе сессии, и приняла в первом чтении тексты статей 17-22 48/.

44. На тридцатой сессии Комиссии в 1978 году Специальный докладчик представил десятый доклад 49/, в котором он продолжил изучение вопроса о правопреемстве государств в отношении государственных долгов, и предложил два дополнительных проекта статей, касающихся соответственно перехода государственных долгов в случае отделения части или частей территории государства (статья 24) и раздела государственных долгов в случае разделения государства (статья 25).

45. Комиссия рассмотрела статьи 24 и 25, а также статью W, содержащуюся в девятом докладе Специального докладчика, и приняла тексты статей 23 50/ (на основе статьи W), 24 и 25. Эти три статьи завершают раздел 2 (Положения, относящиеся к различным типам правопреемства государств) части II данного проекта (Правопреемство в отношении государственных долгов) 51/.

46. В своем докладе Комиссия снова затронула вопрос о государственных архивах, заявив, что она "может рассмотреть на своей тридцать первой сессии ... положения, касающиеся архивов, по которым, как ожидается, Специальный докладчик представит доклад" 52/.

48/ Тексты статей 17-22 и комментарии к ним, принятые Комиссией на ее двадцать девятой сессии, см. Ежегодник ... 1977 год, том II (часть вторая), стр. 68 и далее, документ A/32/10, глава III, раздел B, 2.

49/ Ежегодник ... 1978 год, том II (часть первая), стр. 229 английского текста, документ A/CN.4/313.

50/ После принятия статьи 23 один из членов Комиссии представил меморандум относительно пункта 2 этой статьи (там же, документ A/CN.4/L.282 и Corr.1).

51/ Тексты статей 23-25 и комментарии к ним, принятые Комиссией на ее тридцатой сессии, см. Ежегодник ... 1978 год, том II (часть вторая), стр. 113 английского текста и далее, документ A/33/10, глава IV, раздел B.2.

52/ Ежегодник ... 1978 год, том II (часть вторая), стр. 110 английского текста, документ A/33/10, пункт 122.

47. Кроме того, на тридцатой сессии Комиссия получила том издания United Nations Legislative Series под названием "Materials on succession of States in respect of matters other than treaties" 53/, содержащий подборку материалов, которые касаются практики государств и международных организаций относительно правопреемтсва государств в других областях, помимо договоров. Это издание, подготовленное по просьбе Комиссии 54/ Отделом кодификации Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, содержит материалы, представленные правительствами государств-членов и международными организациями, а также материалы, собранные в ходе научно-исследовательской работы, проделанной Отделом.

48. В подпункте b пункта 4 части I резолюции 33/139 от 19 декабря 1978 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии "продолжить свою работу по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, стремясь завершить на своей тридцать первой сессии первое чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности и государственных долгов".

49. На тридцать первой сессии Специальный докладчик представил одиннадцатый доклад о правопреемстве в отношении государственных архивов, в котором содержатся тексты еще шести статей (статьи A, B, C, D, E и F) 55/.

50. Комиссия рассмотрела статьи A и C и приняла тексты статей A и B (статья C стала статьей B) и постановила добавить их вместе с соответствующими комментариями к данному проекту при условии, что Комиссия делает это с намерением решить вопрос об окончательном месте указанных статей в проекте в свете замечаний правительств.

51. Кроме того, на тридцать первой сессии в свете рекомендации Генеральной Ассамблеи, упоминаемой выше 56/, Комиссия постановила, что Редакционный комитет должен рассмотреть первые 25 статей проекта.

53/ United Nations publication, Sales No. E/F.77.V.9.

54/ См. Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 236, документ A/9010/Rev.1, пункт 90.

55/ Будут опубликованы в Ежегоднике ... 1979 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/322 и Corr.1 и Add.1 и 2.

56/ См. пункт 48 выше.

Эти статьи были приняты при том условии, что окончательное содержание их положений будет в значительной степени зависеть от результатов, достигнутых Комиссией в ее дальнейшей работе по данному вопросу. Исходя из этого, Комиссия на своих двадцать пятой и двадцать седьмой-тридцатой сессиях постановила "вновь вернуться к рассмотрению принятых на двадцать пятой сессии текстов статей в ходе первого чтения проекта ..., с тем чтобы внести, если понадобится, все необходимые изменения" 57/.

52. Редакционный комитет рассмотрел 25 статей, принятых Комиссией в предварительном порядке на ее двадцать пятой и двадцать седьмой-тридцатой сессиях и представил Комиссии тексты статей 1-23, рекомендовав при этом исключить статьи 9 и 11, принятые в предварительном порядке на двадцать седьмой сессии 58/. Комиссия в первом чтении приняла рекомендованные Редакционным комитетом тексты статей 1-23 и тем самым утвердила рекомендации Редакционного комитета по некоторым нерешенным вопросам, касающимся тех текстов и их частей, которые в прежних статьях X, I4, I8 и 20 были приведены в квадратных скобках; пояснения даются ниже в комментариях к новым статьям I2, I5, 3I и 34, соответственно 59/.

53. По рекомендации Редакционного комитета Комиссия постановила считать бывшую статью 9, озаглавленную "Общий принцип перехода государственной собственности", излишней в силу того, что в части проекта, озаглавленной "Государственная собственность", подробно рассматривается вопрос о переходе как движимой, так и недвижимой государственной собственности в отношении каждого из различных типов правопреемства государств. Принятая в предварительном порядке статья 9 перестала отвечать предъявляемым к ней требованиям, и при ее толковании могли возникнуть серьезные проблемы в свете той подробной и последовательной трактовки вопроса о переходе государственной собственности,

---

57/ Ежегодник ... I973 год, том II, стр. 236, документ A/90I0/Rev.1, пункт 9I. См. также Ежегодник ... I978 год, том II, (часть вторая), стр. II0 английского текста, документ A/33/I0, пункт I23.

58/ См. пункт 53 ниже.

59/ Рекомендации, представленные Редакционным комитетом в этой связи, см. A/CN.4/L.299/Rev.1.

которой стала придерживаться Комиссия после предварительного принятия этой статьи. Поэтому Комиссия сочла бесполезным пытаться выработать новую формулировку прежней статьи 9 с целью охватить все рассматриваемые в данном проекте конкретные ситуации и решила эту статью исключить. Приняв это решение, Комиссия утвердила рекомендацию Редакционного комитета об исключении бывшей статьи 11, которая была озаглавлена "Переход государственных доходных титулов" и была помещена в квадратных скобках в силу оговорок, высказанных некоторыми членами Комиссии относительно ее текста, и с целью обратить внимание на возникающие в связи с этим вопросы. Как указала сама Комиссия в пункте 3 комментария к статье 11, главная цель ее включения в проект состояла в том, чтобы сделать доходные титулы государства-предшественника исключением к изложенной в статье 9 норме о физическом местонахождении 60/.

54. Как рекомендовалось в резолюции 33/139 Генеральной Ассамблеи, Комиссия на своей нынешней сессии завершила первое чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности и государственных долгов. В соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия постановила препроводить этот предварительный проект статей через Генерального секретаря правительствам государств-членов для получения от них замечаний.

55. Генеральная Ассамблея в пункте 4a резолюции 34/141 от 17 декабря 1979 года рекомендовала Комиссии "продолжить свою работу по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, стремясь завершить на своей тридцать второй сессии изучение вопроса о государственных архивах, а на своей тридцать третьей сессии - второе чтение всего проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, принимая во внимание письменные замечания правительств и мнения, изложенные по этому вопросу в ходе прений в Генеральной Ассамблее".

56. На тридцать второй сессии Комиссии в 1980 году Специальный докладчик представил двенадцатый доклад 61/ о правопреемстве в

60/ Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 136, документ A/10010/Rev.1, глава III, раздел B.2.

61/ Будет опубликован в Ежегоднике ... 1980 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/333.

отношении государственных архивов, который содержит тексты еще четырех статей (статьи B1, D, E и F), охватывающих правопреемство в отношении государственных архивов, касающееся других видов правопреемства государств, помимо деколонизации, поскольку последний случай уже рассмотрен в статье B. В этом докладе содержится несколько изменений и добавлений по сравнению с одиннадцатым докладом, который Специальный докладчик представил Комиссии на ее тридцать первой сессии 62/. Вышеуказанный доклад, касающийся правопреемства в отношении государственных архивов, оставался главным документом при рассмотрении Комиссией этого вопроса, поскольку Комиссия не завершила его изучение на этой сессии.

57. Комиссия рассмотрела вопрос о государственных архивах на основе одиннадцатого и двенадцатого докладов Специального докладчика и приняла тексты статей C, D, E и F. Приняв эти четыре дополнительные статьи, Комиссия на своей тридцать первой сессии завершила первое чтение подборок проектов статей о правопреемстве в отношении государственных архивов.

58. В соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия решила направить проекты статей C, D, E и F через Генерального секретаря правительствам государств-членов для получения их замечаний.

59. Генеральная Ассамблея в пункте 4a резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года рекомендовала Комиссии на ее тридцать третьей сессии "с учетом письменных замечаний правительств и мнений, выраженных в ходе прений в Генеральной Ассамблее ... завершить, в соответствии с рекомендациями резолюции 34/141 Генеральной Ассамблеи, второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, принятого на ее тридцать первой и тридцать второй сессиях".

60. На своей текущей сессии Комиссия вновь рассмотрела проект статей в свете замечаний правительств (A/CN.4/338 и Add.1-4) 63/. Ей был представлен тринадцатый доклад Специального докладчика (A/CN.4/345 и Add.1-3), в котором содержалось резюме замечаний правительств,

---

62/ Будет опубликован в Ежегоднике ... 1979 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/322 и Corr.1 и Add.1 и 2.

63/ См. Приложение I к настоящему докладу.

представленных в письменной форме, и замечаний, высказанных делегациями в устной форме на Генеральной Ассамблее, а также предложения по пересмотру статей и предложения, касающиеся новых статей G, H, I, J и K о государственных архивах и I7 бис о государственных долгах.

6I. Комиссия рассмотрела тринадцатый доклад Специального докладчика на своих I658-I662-м, I67I-м, I672-м, I675-м и I688-I690-м заседаниях и направила все содержащиеся в нем статьи в Редакционный комитет. На своих I692-м и I694-м заседаниях Комиссия рассмотрела доклады Редакционного комитета, содержащие предложения, касающиеся направленных ему статей, а также предложения, касающиеся новых статей (3 бис, 3 тер и 3 кватер) в части I статьи L в части III. На своем I694-м заседании Комиссия утвердила в целом окончательный текст своего проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов на английском, испанском и французском языках. В соответствии со своим Положением Комиссия настоящим представляет эти статьи вместе, с рекомендацией, Генеральной Ассамблее 64/.

64/ См. пункт 86 ниже.

2. Общая характеристика проекта статей

а) Форма проекта

62. В соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи Комиссия построила свое исследование по вопросу о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, в форме группы проектов статей. Проект статей подготовлен в форме, позволяющей им служить в качестве основы для заключения конвенции, если Ассамблея примет такое решение. В любом случае Комиссия считает, что подготовка проекта статей является наиболее целесообразным и эффективным методом изучения и определения или развития норм международного права, касающихся правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

63. Повторяя сказанное во введении к окончательному проекту Комиссии о правопреемстве государств в отношении договоров 65/, Комиссия указывает на веские основания в пользу кодифицирующей Конвенции в качестве документа, обобщающего мнения юристов об общепризнанных нормах международного права, касающихся правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. Как заявила Комиссия в 1974 году, новое государство, не будучи формально связанным конвенцией, найдет в ее положениях нормы, которыми следует руководствоваться при решении вопросов, возникающих из правопреемства государств. Хотя многое из сказанного относится и к декларативному кодексу или модели, опыт показал, что конвенция может рассматриваться как более авторитетный документ по своему характеру и соответственно может служить более эффективным руководством. Кроме того, подобная конвенция оказывает большое влияние в плане достижения общего согласия в отношении содержания права, которое она кодифицирует, и тем самым в плане утверждения последнего в качестве признанного обычного права по данному вопросу. В какой степени это окажется справедливым в данном случае, зависит, несомненно, от внутренних достоинств проекта статей: от того, как он отражает обычное международное право и какие разумные и приемлемые решения в сомнительных случаях он дает, а также от той поддержки, которая будет, соответственно, оказана

65/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр.189, документ A/9610/Rev.1, пункты 62-64.

этой конвенции государствами. Конвенция будет нужной, если большинство государств станет ее участниками в пределах разумного периода времени. Если предположить, что конвенция о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов получит широкую поддержку, то представляется, что тот вклад, который она внесет в развитие обычного международного права, является хорошим основанием для принятия именно этой формы. Кроме того, уже принята конвенция, касающаяся первого аспекта темы правопреемства государств, а именно Венская конвенция 1978 года о правопреемстве государства в отношении договоров. При таком положении вещей, по-видимому, правильно рассматривать статьи о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов в качестве дополняющих положений этой конвенции. Поэтому, если эти статьи получат общую поддержку в Генеральной Ассамблее, было бы целесообразным придать этим статьям тот же статус, что и Венской конвенции 1978 года, то есть составить их в форме конвенции. Если, как это было сделано в статье 4, в конвенции будут даны удовлетворительные положения об участии в ней государства-преемника с момента его правопреемства, конвенция будет обладать тем достоинством, что даст возможность регулировать посредством договора последствия правопреемства государств в отношении собственности, архивов и долгов государства-предшественника для государства-преемника.

64. Представляя окончательный текст проекта статей о правопреемстве государства в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, Комиссия подтверждает точку зрения, которую она приняла в начале своей работы по данному вопросу и которую она сформулировала, представляя предварительный проект на рассмотрение правительств. Соответствующая рекомендация дается ниже 66/.

b) Сфера применения проекта

65. Как отмечалось выше 67/, выражение "другие области, помимо договоров" не употреблялось ни в одном из названий трех тем, на которые был разбит в 1967 году вопрос о "правопреемстве государств

66/ См. пункт 86 ниже.

67/ См. пункты 24 и 29 выше.

и правительств", а именно: a) правопреемство в отношении договоров, b) правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров; и c) правопреемство в отношении членства в международных организациях. В 1968 году в докладе, представленном на двадцатой сессии Комиссии, Специальный докладчик по второй теме г-н Беджауи заметил, что если сравнить название этой темы (Правопреемство в отношении прав и обязанностей, возникающих из иных источников, помимо договоров) с названием первой темы (Правопреемство в отношении договоров), то можно увидеть, что слово "договор" рассматривается в этих двух названиях с двух различных точек зрения. В первом случае договор является предметом правопреемства, а во втором - источником правопреемства. Специальный докладчик отметил, что такое разделение вопроса страдает не только отсутствием единообразия, но и тем, что оно исключает из второй темы все области, являющиеся предметом договорных положений. Он указал, что во многих случаях смена одного государства другим сопровождается заключением договора, регулирующего, среди прочего, некоторые аспекты правопреемства, которые, следовательно, оказываются исключенными из второй темы под тем названием, которое ей было дано в 1967 году. Поскольку к первой теме эти аспекты также не относятся, то, если бы это название было сохранено, Комиссия была бы вынуждена при изучении правопреемства государств исключить из рассмотрения значительную часть вопросов, относящихся к этой теме 68/.

66. Поэтому Специальный докладчик предложил принять в качестве критерия для выбора названия второй темы предмет правопреемства и назвать ее "Правопреемство в других областях, помимо договоров" 69/. Это предложение было принято Комиссией, которая заявила в своем докладе о работе двадцатой сессии следующее:

> "Все члены Комиссии, принявшие участие в прениях, согласились с тем, что критерием для проведения разграничения между данной темой и темой правопреемства в отношении договоров должен быть "предмет правопреемства", т.е. содержание

68/ Yearbook ... 1968, vol.II, pp. 96-97, document A/CN.4/204, paras.18-21.

69/ По поводу включения Генеральной Ассамблеей в название темы слова "государств" после слова "правопреемство" см.пункт 30 выше.

правопреемства, а не условие последнего. С тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности, в соответствии с предложением Специального докладчика было решено исключить из названия темы всякое упоминание об "источниках", поскольку любое такое упоминание может навести на мысль, что существует намерение разделить данный вопрос на несколько частей путем проведения различия между договорным правопреемством и недоговорным правопреемством" 70/.

67. В ходе первого чтения данного проекта статей Комиссия сочла целесообразным сохранить то название проекта, в котором, подобно статье 1 проекта в первом чтении, говорится о "правопреемстве государств в других областях, помимо договоров" 71/. Однако Комиссия помнила, что - в свете решения ограничить содержание разрабатываемого проекта правопреемством государств в отношении государственной собственности, архивов и долгов, а также в свете содержащейся в резолюциях 33/139, 34/141 и 35/163 Генеральной Ассамблеи рекомендации относительно завершения первого и второго чтений этого проекта - название данного проекта неточно отражает сферу применения настоящих статей. Комиссия отложила решение по этому вопросу, с тем чтобы учесть замечания, которые государства, возможно, пожелают сделать по данной теме.

68. На своей текущей сессии Комиссия, по предложению Специального докладчика, сделанного в свете замечаний правительств, представленных в устной и письменной форме, пришла к выводу о том, что в этом отношении более приемлема особая формула. В силу этого она приняла решение озаглавить заключительный проект: "Проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов".

c) Структура проекта

69. Двадцать пять статей данного проекта, принятых Комиссией в предварительном порядке вплоть до тридцатой сессии включительно, были разделены на две части, которым предшествовали статьи 1-3, а именно: часть I, озаглавленную "Правопреемство государств в отношении государственной собственности" и включающую статьи 4-16,

---

70/ Yearbook ... 1968, vol.II, pp.216-217, document A/7209/Rev.1, para.46.

71/ В отношении изменения названия во французском тексте см. ниже пункт 3) раздела D комментария к статье 1.

и часть II, озаглавленную "Правопреемство государств в отношении государственных долгов" и включающую статьи 17-25. На своей тридцать первой сессии в целях сохранения соответствия между структурным делением проекта и структурным делением Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года 72/ и Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года 73/ Комиссия постановила изменить структуру предварительного проекта и разбить его на три части для включения первых трех статей проекта в первую часть, озаглавленную "Введение". При этом бывшие части I и II были соответствующим образом перенумерованы. Во введении содержатся положения, применяемые к данному проекту в целом, а в каждой части - положения, которые применяются исключительно к той или иной категории конкретно рассматриваемых вопросов. Что касается названий последних двух частей, то, принимая во внимание вышеупомянутые обстоятельства 74/ и учитывая различную трактовку этих названий на разных языках, а также необходимость увязки их со статьями, содержащимися в каждой части, Комиссия просто решила озаглавить эти части, соответственно: "Государственная собственность" и "Государственные долги". Что касается настоящей части I, то в целях сохранения структурной аналогии с соответствующими частями Венских конвенций 1969 и 1978 годов Комиссия решила переставить местами ранее принятые статьи 2 и 3, с тем чтобы статья "Употребление терминов" следовала за статьей 1, касающейся сферы применения данного проекта статей.

70. На своей тридцать третьей сессии Комиссия приняла решение о том, что статьи о государственных архивах, принятые в первом чтении на ее тридцать первой и тридцать второй сессиях, которые содержались в приложении к предварительному проекту, а также принятые на текущей сессии дополнительные статьи, содержащие общие положения по данной теме, следует поместить в самостоятельную часть, непосредственно следующую за частью, посвященную теме о государственной

72/ По этому поводу см. сноску 20 выше.

73/ Текст Венской 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. Далее в настоящей главе эта Конвенция будет именоваться "Венской конвенцией 1969 года".

74/ Пункты 35 и 36 выше.

собственности. Как следствие этого окончательный проект насчитывает четыре части. Часть I, содержащая статьи, положения которых в целом применимы ко всему проекту, озаглавлена теперь "Общие положения". Части II, III и IV (бывшая часть III) озаглавлены соответственно "Государственная собственность", "Государственные архивы" и "Государственные долги" 75/.

71. Как указывалось выше 76/, в ходе восьми сессий Комиссия утвердила 39 статей: шесть в части I, одиннадцать в части II, двенадцать в части III и десять в части IV проекта. Каждая из частей II, III и IV содержит два раздела, озаглавленные, соответственно, "Введение"(раздел 1) и "Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств" (раздел 2). В части II раздел I состоит из шести статей (статьи 7-12), а раздел 2 - из пяти статей (статьи 13-17). В части III раздел I состоит из семи статей (статьи 18-24), а раздел 2 - из пяти статей (статьи 25-29). В части IV пять статей (статьи 30-34) образуют раздел I, а пять статей (статьи 35-39) - раздел 2. По мере возможности и с учетом особенностей каждой категории конкретных вопросов, рассматриваемых в каждой части, статьям, образующим разделы I и 2 частей III и IV, соответствуют параллельные статьи в разделах части II. Так, раздел I каждой части включает в себя статью, определяющую "сферу применения статей настоящей части" (статьи 7, 18 и 30); статьи 8, 19 и 31, соответственно, определяют термины "государственная собственность", "государственные архивы" и "государственный долг". Параллельны и другие статьи раздела I каждой из трех частей: статьи 9, 20 и 32, касающиеся последствий перехода, и статьи 10, 21 и 33, касающиеся даты перехода. Также совпадают последующие статьи раздела 1 частей II и III: статьи 11 и 22 о переходе без компенсации и статьи 12 и 23, касающиеся отсутствия последствий правопреемства государств, соответственно, для собственности и архивов третьего государства. Точно так же, раздел 2 каждой части включает статью "Трансферт части территории государства" (статьи 13, 25 и 35), статью "Новое независимое государство" (статьи 14, 26 и 36)

75/ Что касается соответствия между проектом статей, окончательно утвержденным Комиссией на настоящей сессии, и проектом статей, утвержденным в предварительном порядке на предыдущих сессиях, см. Приложение III к данному докладу.

76/ См. пункты 36, 40, 41, 43, 45, 50, 57 и 61.

и статью "Объединение государств" (статьи I5, 27 и 37), статью "Отделение части или частей территории государства (статьи I6, 28 и 38) и статью "Разделение государства" (статьи I7, 29 и 39). Текст каждой серии параллельных статей составлен таким образом, чтобы сохранялся тесный параллелизм формулировок соответствующих положений, насколько это позволяет смысл каждого из них.

d) Выбор определенных категорий правопреемства

72. В своем предварительном проекте 1972 года 77/ Комиссия международного права выделила в правопреемстве государств в отношении договоров четыре отдельные категории правопреемства государств: a) трансферт части территории; b) новые независимые государства; c) объединение государств и расторжение союзов; d) отделение части или частей одного или нескольких государств. Тем не менее, на своей двадцать шестой сессии в 1974 году Комиссия при втором чтении проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров внесла несколько изменений, которые, с одной стороны, уточнили и дополнили первую параллельную категорию правопреемства, а с другой - свели две последние категории воедино. Прежде всего, "трансферт части территории" был обозначен как "правопреемство в отношении части территории". Комиссия включила в эту категорию правопреемства случаи, когда "какая-либо территория, не являющаяся частью территории государства, за международные отношения которой это государство несет ответственность, становится частью территории другого государства" 78/. Комиссия намеревалась охватить этой формулировкой случай несамоуправляющейся территории, которая деколонизируется посредством присоединения к государству, иному, чем колониальное государство. Любой такой случай для целей правопреемства государств в отношении договоров охватывается первой категорией правопреемства, а именно "правопреемством в отношении части территории". Кроме того, Комиссия свела две последние категории правопреемства государств в один раздел, озаглавленный: "Объединение и разделение государств".

73. Для целей проекта по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров Комиссия кратко изложила предпочитаемые ею варианты типов правопреемства государств следующим образом:

77/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 279 и далее, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел C.

78/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 253, документ A/9610/Rev.1, глава II, раздел D, статья 14.

"Вопрос о правопреемстве государств в отношении договоров по традиции рассматривался с точки зрения влияния на договоры, заключенные государством-предшественником, событий различных категорий, а именно: аннексии территории государства-предшественника другим государством; добровольной передачи территории другому государству; образования одного или более новых государств в результате отделения частей территории государства; образования союза государств; установления протектората другого государства над данным государством и прекращения такого протектората; расширения или утраты территории. В дополнение к изучению традиционных категорий правопреемства государств Комиссия приняла во внимание режим зависимых территорий, определенный в Уставе Организации Объединенных Наций. Комиссия сделала вывод о том, что в целях кодификации современного права правопреемства государств в отношении договоров достаточно сгруппировать все случаи правопреемства государств по трем основным категориям: a) правопреемство в отношении части территории; b) новые независимые государства; c) объединение и разделение государств" 79/.

74. В своей деятельности в области кодификации и прогрессивного развития права, касающегося правопреемства государств в отношении договоров и правопреемства государств в других областях, помимо договоров, Комиссия постоянно учитывает целесообразность сохранения некоторого параллелизма между двумя сводами проектов статей и, в частности, насколько это представляется возможным, целесообразность использования общих определений и общих основополагающих принципов, одновременно не забывая и учитывая характерные особенности, вследствие которых данные две темы отличаются одна от другой. Комиссия считала, что в тех случаях, когда это представляется возможным сделать, не нарушая и излишне не затрудняя свою работу, необходимо стремиться к параллелизму между двумя сводами проектов статей. Тем не менее, что касается настоящего проекта, то следует обеспечить необходимую гибкость, с тем чтобы принять такие тексты, которые бы более всего отьечали в самостоятельном проекте целям кодификации норм международного права, конкретно регулирующих правопреемство государств в других областях, помимо договоров, и в особенности правопреемство в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

79/ Там же, стр. 207, пункт 71.

75. С учетом этого Комиссия, подтвердив свою позицию, заключающуюся в том, что в целях кодификации современного права правопреемства государств в отношении договоров достаточно, как Комиссия это сделала в проекте 1974 года, объединить случаи правопреемства государств в три широкие категории, упомянутые выше 80/, тем не менее сочла, что ввиду существовавния характерных особенностей и требований, свойственных теме правопреемства государств в других областях, помимо договоров, и, в частности, теме государственной собственности, для целей архивов и долгов настоящего проекта необходимо проявлять еще большую точность при выборе категорий правопреемства. Соответственно, в связи с правопреемством в отношении части территории Комиссия постановила, что в настоящем проекте уместно разграничить и отдельно рассмотреть три случая правопреемства: 1) случай, когда часть территории государства передается этим государством другому государству, что представляет собой предмет статей 13, 25 и 35; 2) случай, когда зависимая территория становится частью территории государства иного, нежели государство, которое осуществляло ответственность за ее международные отношения, то есть случай несамоуправляющейся территории, которая осуществляет свою деколонизацию посредством присоединения к государству иному, чем государство-колонизатор, что рассматривается в пункте 3 статьи 14 и в пункте 6 статьи 26 (Новое независимое государство); и 3) случай, когда часть территории государства отделяется от этого государства и объединяется с другим государством, что представляет собой предмет пункта 2 статей 16 и 38 и пункта 5 статьи 28 (Отделение части или частей территории государства). Наряду с этим в связи с объединением и разделением государств Комиссия, решив рассматривать эти две категории правопреемства в отдельных статьях, сочла тем не менее целесообразным провести различие между "отделением части или частей территории государства", что представляет собой предмет статей 16, 28 и 38, и "разделением государства", что представляет предмет статей 17, 29 и 39.

80/ См. пункт 73 выше.

e) Принцип справедливости

76. Принцип справедливости является одним из принципов, лежащих в основе норм, касающихся перехода государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов от государства-предшественника к государству-преемнику. Что касается части, посвященной государственной собственности, этот принцип подразумевается, в частности, нормами, касающимися перехода движимой государственной собственности, когда эта собственность связана с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств. В этом контексте принцип справедливости - хотя он и является важным - не занимает главного места, поскольку тогда эта норма целиком была бы сведена к норме справедливости. В этом случае данная норма лишила бы смысла любую попытку кодификации, и потребовалась бы всего лишь одна статья, провозглашающая, что правило справедливого распределения собственности должно применяться во всех случаях правопреемства в отношении движимой государственной собственности. Справедливости нельзя отводить главную роль, поскольку существует и материальный критерий, касающийся связи собственности с деятельностью государства-предшественника на данной территории. Действительно, принцип справедливости является главным образом "уравновешивающим" элементом, корректирующим фактором, призванным сохранить "разумность" связи между движимой государственной собственностью и данной территорией. Справедливость дает возможность толковать концепцию "собственности ..., связанной с деятельностью государства-предшественника в отношении территории ..." более разумно и придавать ей приемлемое значение.

77. Однако принцип справедливости призван играть более важную роль по отношению к нормам, установленным для некоторых определенных категорий правопреемства, касающихся перехода от государства-предшественника к государству-преемнику или к государствам-преемникам движимой государственной собственности, помимо той, которая связана с деятельностью первого государства в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств. Точно так же обстоит дело с нормами, предусматривающими подобные же категории правопреемства в отношении перехода государственных архивов и государственных долгов. В случае нового независимого государства, если зависимая

территория принимала участие в образовании движимой государственной собственности, то она переходит к государству-преемнику в доле, соответствующей участию зависимой территории (подпункт f пункта 1 статьи I4). Кроме того, в случае нового независимого государства переход или соответствующее воспроизведение частей государственных архивов государства-предшественника, представляющих интерес для территории, затрагиваемой правопреемством государств, подлежит определению соглашением между государством-предшественником и новым независимым государством таким образом, чтобы каждое из этих государств могло пользоваться в как можно более равной мере этими частями государственных архивов (пункт 2 статьи 26).

78. В случае отделения части или частей территории государства как движимая государственная собственность, так и государственный долг государства-предшественника переходят к государству-преемнику или государствам-преемникам в справедливой доле (подпункт c пункта 1 статьи I6 и пункт 1 статьи 38). Точно так же в случае разделения государства движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, связанная с его деятельностью в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государств (подпункт d пункта 1 статьи I7), а также его государственный долг (статья 39) переходят к государствам-преемникам в справедливых долях.

79. Кроме того, в случае разделения государства принцип справедливости лежит в основе нормы, касающейся перехода недвижимой государственной собственности государства-предшественника, находящейся за пределами его территории, к государствам-преемникам: эта собственность переходит в справедливых долях (подпункт b пункта I статьи I7). Точно так же государственные архивы государства-предшественника, иные, чем архивы, которые должны находиться на территории государства-преемника в целях нормального управления его территорией или которые имеют непосредственное отношение к этой территории, переходят к государству-преемнику справедливым образом (пункт 2 статьи 29).

80. Что касается случаев отделения части или частей территории государства и разделения государства, нормы, касающиеся перехода как движимой, так и недвижимой государственной собственности, не

предрешают вопроса о справедливой компенсации, который может возникнуть в результате правопреемства государств (пункт 3 статьи I6 и пункт 2 статьи I7).

8I. Наконец, в случае перехода части территории государства государственный долг государства-предшественника в случае отсутствия соглашения передается государству-преемнику в справедливой доле (пункт 2 статьи 35).

82. По мнению Шарля де Вишера, под принципом справедливости подразумевается "источник независимого и автономного права" 8I/. Согласно одной из резолюций Института международного права:

> "1. ... Справедливость обычно присуща разумному осуществлению права ...;
>
> 2. Международный судья может руководствоваться справедливостью при вынесении своего решения, но будучи связанным действующим правом, лишь если на то дано ясное и четко выраженное согласие всех сторон" 82/.

В соответствии с пунктом 2 статьи 38 своего Статута Международный Суд может разрешать дело ex aequo et bono, только если на это дано согласие сторон.

83. Известно, что Суду пришлось столкнуться с этой проблемой. В связи с Делом о континентальном шельфе Северного моря он попытался установить различие между справедливостью, с одной стороны, и справедливыми принципами - с другой. В связи с делимитацией континентального шельфа Федеративная Республика Германии указывала на неправильность "метода равенства расстояний", который, по ее мнению, "не ведет к равному распределению". Она просила Суд сослаться на понятие справедливости, признав "принцип, согласно которому каждое прибрежное государство имеет право на справедливую и равную долю" 83/. Федеративная Республика Германии, разумеется, проводила различие между решением по делу ex aequo et bono, что возможно лишь при ясно

81/ Annuaire de l'Institut de droit internatonal, 1934 (Brussels), vol.38, p. 239.

82/ Annuaire de l'Institut de droit international, 1937 (Brussels), vol. 40, p. 271.

83/ North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, p.9.

выраженном согласии сторон, и ссылкой на справедливость в качестве общего принципа права. В своем решении Суд указал, что в рассматриваемых им делах международное право отсылает к справедливым принципам, которыми стороны должны руководствоваться в своих последующих переговорах.

84. Как заявил Суд,

> "... речь идет не о простом применении справедливости как абстрактного понятия правосудия, а о применении права, предусматривающего применение справедливых принципов, в соответствии с идеями, которые всегда вдохновляли развитие правового режима рассматриваемого континентального шельфа" 84/.

По мнению Суда, "справедливые принципы" являются "подлинными нормами права", основанными на "весьма общих концепциях правосудия и добросовестности"85/. Эти "справедливые принципы" отличны от "справедливости", определенной "как выражение абстрактного правосудия". Решения Суда:

> "... должны быть сами по себе правильными и следовательно в этом смысле справедливыми. Тем не менее, когда речь идет о суде, который осуществляет правосудие или толкует право, подразумевается объективное оправдание его решений, принятых не в отрыве от норм, а согласно нормам, и в этой области именно само право диктует применение справедливых принципов" 86/.

85. Учитывая трактовку Судом концепции справедливости, приведенную в предыдущем пункте, Комиссия хотела бы подчеркнуть, что, помимо того, что справедливость является дополнительным элементом на протяжении всего проекта, здесь она также использована как часть материального содержания конкретных положений, а не в качестве эквивалента понятия справедливости в процедуре ex aequo et bono, к которой Суд может прибегать лишь в том случае, когда на то дано ясное согласие заинтересованных сторон.

84/ Ibid., p. 47.

85/ Ibid., p. 46.

86/ Ibid., p. 48. См. также Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 3, paras. 69-78) и (Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, ibid., p. 175, paras 61-69.

B. Рекомендация Комиссии

86. На 1696-м заседании 22 июля 1981 года Комиссия в соответствии со статей 23 своего Положения приняла решение рекомендовать Генеральной Ассамблее созвать международную конференцию полномочных представителей для рассмотрения проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов и заключения конвенции по этому вопросу 87/.

87/ Некоторые члены Комиссии зарезервировали свою позицию относительно этой рекомендации.

C. Резолюция, принятая Комиссией

87. Комиссия на своем 1696-м заседании 22 июля 1981 года приняла путем аккламации следующую резолюцию:

Комиссия международного права,

утвердив проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов,

желает выразить Специальному докладчику, г-ну Мохаммеду Беджауи, свою глубокую признательность за тот выдающийся вклад, который он внес в изучение данной темы, благодаря своим теоретическим исследованиям и огромному опыту, позволив тем самым Комиссии успешно завершить разработку проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

D. Проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов

ЧАСТЬ I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Комментарий

По образцу Венской конвенции 1969 года 88/ и Венской конвенции 1978 года 89/ в части I содержатся некоторые общие положения, касающиеся настоящего проекта статей в целом. Ее заглавие аналогично заглавию части I Венской конвенции 1978 года. Кроме того, в целях сохранения структурной аналогии с соответствующими частями этих Конвенций порядок расположения первых трех статей (статей 1-3) соответствует порядку расположения статей по тому же вопросу в этих Конвенциях.

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

Комментарий

1) Эта статья соответствует статье 1 Венской конвенции 1978 года. Ее целью является установление двух важных ограничений для сферы применения настоящих проектов статей.

88/ См. сноску 73 выше.

89/ См. сноску 20 выше.

2) Во-первых, в статье 1 учитывается решение Генеральной Ассамблеи озаглавить данную тему следующим образом: "Правопреемство в других областях, помимо договоров" 90/. Включая слово "государств" в статью 1 Комиссия хотела исключить из сферы применения настоящего проекта статей правопреемство правительств и правопреемство других субъектов международного права, помимо государств; впрочем, это исключение также вытекает из пункта 1а статьи 2. Комиссия также хотела ограничить сферу применения проекта статей определенными областями, "помимо договоров".

3) Учитывая резолюцию 33/139 Генеральной Ассамблеи, в которой Комиссии рекомендуется стремиться на ее тридцать первой сессии к завершению первого чтения "проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности и государственных долгов", Комиссия на этой сессии обсудила вопрос о пересмотре формулировки "в других областях, помимо договоров", которая содержится как в названии проекта статей, так и в тексте статьи 1 в целях отражения этого дополнительного ограничения сферы применения. Однако Комиссия решила осуществить этот пересмотр во втором чтении данного проекта в свете замечаний правительств. Тем не менее, на тридцать первой сессии Комиссия постановила артикль "les" перед словом "matières" во французском варианте названия данной темы, а следовательно и названия проекта статей и заглавия статьи 1 заменить артиклем "des", с тем чтобы привести этот вариант в соответствие с вариантами на других языках. Как было разъяснено выше 91/, на своей текущей сессии Комиссия на основе замечаний, представленных правительствами, приняла решение озаглавить окончательный проект следующим образом: "Проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов". Настоящий текст статьи 1 отражает это решение. Хотя в английском языке слово "State" используется по стилистическим соображениям всего один раз, предполагается, что оно относится ко всем трем понятиям.

90/ См. пункт 30 выше.

91/ См. пункты 67 и 68 выше.

4) Вторым ограничением является ограничение сферы применения проекта статей последствиями правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. В подпункте a пункта 1 статьи 2 уточняется, что "правопреемство государств означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории". Используя в статье 1 термин "последствия", Комиссия хотела тем самым отметить, что положения, включенные в проект, касаются не самой этой смены, а ее последствий в юридическом плане, т.е. прав и обязательств, которые из нее вытекают.

Статья 2

Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

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

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

c) "государство-преемник" означает государство, которое сменило другое государство в случае правопреемства государств;

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

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

f) "третье государство" означает любое государство, которое не является ни государством-предшественником, ни государством-преемником.

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) Как явствует из заглавия и вводных слов пункта 1 настоящей статьи, ее цель заключается в раскрытии значения терминов, в котором они употребляются в данном проекте статей.

2) В подпункте a пункта 1 статьи 2 воспроизводится определение 1 термина "правопреемство государств", содержащееся в подпункте b пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1978 года.

3) В приводимом в докладе Комиссии о работе ее двадцать шестой сессии комментарии к статье 2 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, на основе которой была принята статья 2 Венской конвенции 1978 года, уточняется, что приводимое там определение правопреемства государств касается лишь факта смены одного государства другим "в несении ответственности за международные отношения территории" и не несет идеи наследования прав и обязательств в результате этого события. В докладе также указывается, что права и обязательства, вытекающие из правопреемства государств, являются правами и обязательствами, которые особо предусмотрены в этом проекте статей. Кроме того, там отмечается, что Комиссия предпочла выражение "в несении ответственности за международные отношения территории" таким выражениям, как "в суверенитете над территорией" или "в правоспособности заключать договоры, касающиеся территории", поскольку именно эта формулировка обычно используется в практике государств и более всего подходит для описания в нейтральных выражениях любых частных случаев правопреемства государств, независимо от конкретного статуса данной территории (национальная, подопечная, подмандатная территория, протекторат, зависимая территория и т.д.). В докладе уточняется, что слово "ответственность" не должно отделяться от слов "международные отношения территории" и что оно никоим образом не связано с понятием "ответственности государств", т.е. темой, изучаемой Комиссией отдельно 92/.

4) Комиссия решила включить в настоящий проект статей то определение термина "правопреемство государств", которое дается в Венской конвенции о правопреемстве государства в отношении договоров, считая весьма

92/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр.210-211, документ A/9610/rev.1, глава II, раздел D, пункты 3) и 4) комментария к статье 2.

желательным, чтобы при использовании в данной Конвенции и в настоящем проекте статей одного и того же понятия ему давались по возможности идентичные определения. Кроме того, статья 1 дополняет определение термина "правопреемство государств", уточняя, что данный проект статей применяется не к смене одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, а к последствиям такой смены.

5) В подпунктах b, c и d пункта 1 воспроизводятся термины подпунктов c, d и e пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1978 года. Смысл, придаваемый в них терминам "государство-предшественник", "государство-преемник" и "момент правопреемства государств", в каждом случае вытекает из смысла, придаваемого термину "правопреемство государств" в подпункте a пункта 1, и, по-видимому, не требует каких-либо комментариев.

6) В подпункте e пункта 1 воспроизводится текст подпункта f пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1978 года, который основывается на формулировке подпункта f пункта 1 статьи 2 проекта статей, принятого Комиссией в 1974 году. Относящаяся к определению часть комментария к этой статье в равной степени применима к настоящему случаю. Как отмечала Комиссия:

> "... определение, приведенное в подпункте f пункта 1, включает любой случай достижения независимости любыми бывшими зависимыми территориями, какую бы форму достижение независимости ни принимало /колонии, подопечные территории, подмандатные территории, протектораты и т.д./. Хотя определение приводится в единственном числе в целях упрощения, тем не менее его следует считать как охватывающее также случай ... образования нового независимого государства из двух или несколько территорий. С другой стороны, из охвата определения исключаются случаи, касающиеся возникновения нового государства в результате отделения части существующего государства или объединения двух или более существующих государств. Термин "новое независимое государство" был выбран вместо более краткого термина "новое государство" для четкого отделения этих случаев от случая достижения независимости бывшей зависима территорией" 93/.

93/ Там же, пункт 8) комментария.

7) В статье 2 Венской конвенции 1978 года нет выражения "третье государство". Это объясняется тем, что выражение "третье государство" не могло быть применено в этой Конвенции, поскольку оно было уже использовано в Венской конвенции 1969 года в качестве технического термина для обозначения государства, "не являющегося участником договора". Однако в связи с проектом статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов Комиссия признала, что выражение "третье государство" является самым простым и наиболее ясным для обозначения любого государства, которое не является ни государством-предшественником, ни государством-преемником 94/.

8) И наконец, пункт 2 соответствует пункту 2 статьи 2 Венской конвенции 1969 года, а также Венской конвенции 1978 года и в вопросах терминологии должен гарантировать позицию государств в отношении их внутреннего права и обычаев.

94/ См. Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 139, документ A/10010/Rev.1, глава III, раздел B.2, комментарий к подпункту e статьи 3.

Статья 3

Случаи правопреемства государств, подпадающие под действие настоящих статей

Настоящие статьи применяются только к последствиям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом и, в особенности, в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций.

Комментарий

1) Это положение воспроизводит с соответствующими изменениями положения статьи 6 Венской конвенции 1978 года, которая основывается на статье 6 проекта статей, подготовленного Комиссией по данной теме.

2) Комиссия, как указывалось в докладе о работе ее двадцать четвертой сессии, в ходе составления проектов статей в целях кодификации общего международного права, обычно исходит из того, что эти статьи будут применяться к фактам, которые имеют место, или к ситуациям, которые складываются в рамках международного права. Поэтому она обычно не уточняет, что их применение ограничивается только что указанным предположением. Так, на двадцать четвертой сессии Комиссии в ходе разработки проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров некоторые ее члены считали излишним указывать в проекте, что его положения будут применяться лишь к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом 95/.

3) Однако другие члены Комиссии отмечали, что, когда случаи правопреемства, осуществляемого не в соответствии с международным правом, требовали особого подхода, Комиссия специально указывала на это. В качестве примеров они цитировали положения проекта статей о праве международных договоров, касающиеся договоров,

---

95/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 287, документ A/8710/Rev.1, глава II, раздел C, пункты 1) и 2) комментария к статье 6.

заключение которых явилось результатом принуждения, договоров, которые противоречат нормам jus cogens, а также приводили различные ситуации, которые могут быть связаны с нарушением международного обязательства. Поэтому эти члены Комиссии считали необходимым недвусмысленно предусмотреть, в частности, в случае передачи территорий, что только передача, осуществляемая в соответствии с международным правом, отвечает концепции "правопреемства государств" в том смысле, в каком эта концепция используется в рамках подготавливаемого проекта статей. Комиссия согласилась с этой точкой зрения. Тем не менее, Комиссия в своем докладе отметила:

> "Поскольку определение элемента соответствия международному праву путем ссылки на одну категорию правопреемства государства может привести к неправильному пониманию позиции в отношении этого элемента в других категориях правопреемства государств, Комиссия решила включить в число общих статей положение, гарантирующее законность правопреемства государств, которое рассматривается в настоящих статьях. Соответствующим образом статья 6 предусматривает, что настоящие статьи относятся только к последствиям правопреемства государств, осуществляемого в соответствии с международным правом" 96/.

4) На двадцать пятой сессии Комиссия постановила включить в часть, являвшуюся в то время введением к проекту статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, положение, аналогичное положению статьи 6 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров. Комиссия сочла, что к тем аргументам, которые были выдвинуты на двадцать четвертой сессии в пользу статьи 6, добавился еще один важный аргумент. В самом деле, отсутствие в настоящем проекте статей положения, фигурирующего в статье 6 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, могло бы поставить под сомнение применимость к настоящему проекту общей предпосылки о том, что тексты, разрабатываемые Комиссией, касаются фактов, которые имеют место, или ситуаций, которые складываются в рамках международного права 97/.

96/ Там же, пункт 2) комментария.

97/ Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 237-238, документ A/9010/Rev.1, глава III, раздел B, пункт 4) комментария к статье 2.

Статья 4

Применение настоящих статей во времени

1. Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых подпадали бы последствия правопреемства государств в силу международного права независимо от этих статей, настоящие статьи применяются исключительно в отношении правопреемства государств, которое наступило после их вступления в силу, если не достигнута иная договоренность.

2. Государство-преемник может в момент выражения своего согласия быть связанным настоящими статьями или в любой последующий момент сделать заявление, что оно будет применять их положения к своему собственному правопреемству государств, наступившему до вступления настоящих статей в силу, в своих взаимоотношениях с любым другим договаривающимся государством или с любым другим государством-участником статей, которое сделает заявление о своем согласии с указанным заявлением этого государства-преемника. С даты вступления статей в силу между государствами, сделавшими заявления, или с даты заявления о согласии - в зависимости от того, какая из них является более поздней, - положения настоящих статей будут применяться к последствиям правопреемства государств с момента этого правопреемства государств.

3. Государство-преемник может в момент подписания настоящих статей или в момент выражения своего согласия быть связанным ими сделать заявление, что оно будет временно применять их положения к своему собственному правопреемству государств, наступившему до вступления настоящих статей в силу, в своих взаимоотношениях с любым другим договаривающимся или подписавшим их государством, которое сделает заявление о своем согласии с указанным заявлением этого государства-преемника; с даты такого заявления о согласии положения настоящих статей будут применяться временно к последствиям правопреемства государств во взаимоотношениях между этими двумя государствами с момента этого правопреемства государств.

4. Заявления в соответствии с пунктами 2 или 3 должны содержаться в письменных уведомлениях, направляемых депозитарию, который будет информировать участников настоящих статей и государства, имеющие право стать их участниками, об указанных уведомлениях и об их содержании.

Комментарий

1) Комиссия, рекомендовав Генеральной Ассамблее 98/ изучить настоящий проект статей в рамках конференции полномочных представителей с целью заключения конвенции по данному вопросу, признала,

---

98/ См. пункт 86 и сноску 87 выше.

что участие государств-преемников в будущей конвенции приведет к возникновению проблем, касающихся метода выражения согласия быть связанным конвенцией со стороны государства-преемника, а также обратной силы этого согласия. На деле, в соответствии с общим договорным правом, конвенция не является обязательной для государства, если оно не является участником этой конвенции, и до тех пор, пока оно не станет ее участником. Кроме того, в соответствии с общей нормой, ныне кодифицированной в статье 28 Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров, положения договора, при отсутствии иного намерения, "не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели ... место до даты вступления договора в силу для указанного участника". Поскольку правопреемство государств в большинстве случаев приводит к возникновению нового государства, конвенция о праве правопреемства в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов не будет ex hypothesi являться обязательной для государства-преемника, если оно не предприняло шагов с целью стать участником этой конвенции и до тех пор, пока оно не предприняло этих шагов; и даже тогда конвенция не будет являться обязательной для него в отношении любого действия или факта, которые имели место до той даты, когда оно стало участником конвенции. Для других государств конвенция также не будет обязательной в отношении нового государства до тех пор, пока последнее не станет ее участником.

2) На своей нынешней сессии Комиссия, сознавая, что при отсутствии в данном проекте статей положения, касающегося его применения во времени, будет применяться статья 28 Венской конвенции 1969 года, пришла к выводу о необходимости включить в проект настоящую статью с целью избежания проблем, о которых говорится в предыдущем пункте. Как и в случае статьи 3, данная статья воспроизводит с необходимыми изменениями соответствующее положение (статью 7) Венской конвенции 1978 года, которое имеет целью решить в контексте права о правопреемстве государств в отношении договоров, кодифицированного в данной Конвенции, проблемы, аналогичные тем, которые возникают в отношении настоящего проекта, как это разъяснено выше.

3) Статья 7 Венской конвенции 1978 года была принята на Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров на основе продолжительного и тщательного рассмотрения данного вопроса как на первой, так и на возобновленной сессиях Конференции при помощи со стороны Неофициальной консультативной группы, созданной для рассмотрения, в частности, предмета этой статьи 99/. Пункт 1 статьи 7 воспроизводит без изменений текст единственного пункта проекта статьи 7 окончательного проекта о правопреемстве государств в отношении договоров, принятого Комиссией в 1974 году 100/. Пункты 2-4 статьи 7 Венской конвенции 1978 года были разработаны Конференцией в качестве механизма, направленного на обеспечение того, чтобы государства-преемники применяли положения Конвенции или чтобы эти положения применялись временно в отношении их собственного правопреемства, наступившего до вступления Конвенции в силу. Статья 4 направлена на достижение аналогичных целей в отношении будущей конвенции, включающей нормы, применимые к правопреемству государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

4) В своем комментарии к проекту статьи 7 окончательного проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, принятому в 1974 году, Комиссия, в частности, заявила следующее 101/:

> "Статья 7 построена по образцу статьи 4 Венской конвенции /1969 года/, но сформулирована с учетом содержащихся в статье 28 этой Конвенции положений об отсутствии у договоров обратной силы. Статья разделена на две части. Первая часть

99/ В отношении документов, принятых на Конференции, см. сноску 20 выше. Краткие отчеты о пленарных заседаниях и о заседаниях Комитета полного состава, проведенных в ходе первой (1977 год) и возобновленной (1978 год) сессий Конференции см. Official Records of the United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties, vols. I and II, respectively (United Nations Publications, Sales Nos. E.78.V.8 and E.79.V.9).

100/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 189, документ A/9610/Rev.1.

101/ Там же, стр. 219.

соответствует первой части статьи 4 Венской конвенции и представляет собой оговорку, разъясняющую, что тот факт, что настоящие статьи не имеют обратной силы, не наносит ущерба применению любых норм, изложенных в настоящих статьях, под которые подпадали бы последствия правопреемства государств в силу международного права, независимо от этих статей. Вторая часть ограничивает применение настоящих статей случаями правопреемства государств, которое наступило после вступления в силу настоящих статей, если не достигнута иная договоренность. Вторая часть касается только "правопреемства государств", поскольку возможен случай, когда последствия правопреемства государств, которое наступило до вступления в силу рассматриваемых статей, могут сохраняться после вступления в силу последних, и эта возможность может вызвать путаницу в применении данной статьи. Выражение "вступление в силу" касается скорее общего вступления в силу настоящих статей, а не вступления статей в силу для отдельных государств, ибо государство-преемник не может стать участником конвенции, содержащей эти статьи, до момента правопреемства государств. Поэтому любое положение, предусматривающее отсутствие обратной силы в отношении "любого действия или факта, которые имели место до момента вступления договора в силу для указанного участника"*, как это имеет место в статье 28 Венской конвенции 1969 года, исключало бы, если понимать его буквально, применение настоящих статей к любому государству-преемнику на основании его участия в конвенции. Слова "если не достигнута иная договоренность" включены для того, чтобы обеспечить известную гибкость и отразить смысл вступительных слов статьи 28 Венской конвенции 1969 года".

Вышеупомянутую выдержку, которая применима в отношении пункта 1 статьи 4 настоящего проекта, следует рассматривать в целях данного проекта с учетом положений, содержащихся в пунктах 2-4 данной статьи.

Статья 5

Правопреемство в других областях

Ничто в настоящих статьях не должно рассматриваться как предрешающее в каком-либо отношении любой вопрос, касающийся последствий правопреемства государств в других областях, чем те, которые предусмотрены в настоящих статьях.

Комментарий

С учетом того факта, что настоящий проект статей не касается правопреемства государств в отношении всех других областей, помимо договоров, а скорее ограничивается по своей сфере применения

государственной собственностью, государственными архивами и государственными долгами, Комиссия во втором чтении сочла целесообразным включить данную защитительную оговорку, касающуюся последствий правопреемства государств в областях иных, чем те три области, в отношении которых применяется данный проект. Формулировка статьи 5 составлена по образцу формулировки статьи I4 Венской конвенции I978 года.

Статья 6

Права и обязательства физических или юридических лиц

Ничто в настоящих статьях не должно рассматриваться как предрешающее в каком-либо отношении любой вопрос, касающийся прав и обязательств физических или юридических лиц.

Комментарий

Как разъясняется в комментарии к статье 3I ниже, Комиссия на своей текущей сессии приняла решение не включать в определение государственных долгов ссылку на какое-либо финансовое обязательство, налагаемое на государство, иное, нежели обязательства в отношении другого государства, международной организации или любого другого субъекта международного права. Возможно неправильное толкование других положений, например статьи I2, может быть понято, что она некоторым образом ущемляет права физических или юридических лиц. В этих обстоятельствах Комиссия сочла особенно целесообразным включить в проект защитительную оговорку, содержащуюся в статье 6. Она предназначена для исключения любого толкования, согласно которому последствия правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, предусмотренные в настоящих статьях, могут в каком-либо отношении предрешать любой вопрос, касающийся прав и обязательств индивидов, будь то физические или юридические лица. Данная статья составлена в общей форме, и поэтому она была включена в настоящую часть I, содержащую "Общие положения", применимые к проекту в целом.

ЧАСТЬ II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Раздел 1. Введение

Статья 7

Сфера применения статей настоящей части

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

Комментарий

Цель данного положения состоит лишь в разъяснении того, что статьи части II касаются только одной из трех "других областей, помимо договоров", упомянутых в статье 1, а именно государственной собственности.

Статья 8

Государственная собственность

Комментарий

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

1) Статья 8 имеет целью не урегулировать вопрос о судьбе государственного имущества государства-предшественника, а лишь установить критерий определения такого имущества.

2) В практике известно довольно много примеров договорных положений, которые в случае правопреемства государств определяют, иногда подробно, государственное имущество государства-предшественника. К числу таких примеров относится статья 10 Утрехтского договора от 11 апреля 1713 года 102/; статья 11 договора о продаже Луизианы между Соединенными Штатами Америки и Францией от 30 апреля 1803 года 103/; статья 2 договора от 9 января 1895 года, по которому король Леопольд

102/ F. Israel, ed., Major Peace Treaties of Modern History, 1648-1967 (New York, Chelsea House and McGraw Hill, 1967), vol. I, pp. 207-208.

103/ G.F. de Martens, ed., Recueil des principaux traités, (Göttingen, Dieterich, 1831), vol. VII, p. 709.

уступил Конго Бельгии 104/; статья II Симоносекского мирного договора от 17 апреля 1895 года между Китаем и Японией 105/ и статья I Конвенции об обратной передаче территории от 8 ноября 1895 года между теми же государствами 106/; статья VIII мирного договора от 10 декабря 1898 года между Испанией и Соединенными Штатами Америки 107/; приложения к договору от 16 августа 1960 года о создании Республики Кипр 108/.

3) Точное определение имущества, которое государство-предшественник должно передать государству-преемнику в двух отдельных случаях правопреемства государств, также фигурирует в двух резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеей в порядке осуществления положений мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года 109/. Первая из этих резолюций принята под номером 388 (V) 15 декабря 1950 года и озаглавлена "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Ливии". Вторая - под номером 530 (VI) была принята 29 января 1952 года и озаглавлена "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Эритрее".

4) Тем не менее из упомянутых здесь договорных положений, содержание которых изменялось в зависимости от обстоятельств, или из положений двух резолюций Генеральной Ассамблеи, принятых в порядке осуществления договора и касающихся лишь особых ситуаций, нельзя вывести каких-либо универсальных критериев. Кроме того, как было отмечено Франко-итальянской согласительной комиссией в решении, вынесенном 26 сентября 1964 года, "обычное международное право не установило никакого автономного критерия, на основании которого можно было бы определить, что составляет государственное имущество" 110/.

104/ de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (Göttingen, Dieterich, 1896), 2nd series, vol. XXI, p. 693.

105/ British and Foreign State Papers, vol. 86 (London, H.M. Stationery Office, 1900), p. 800.

106/ Ibid., p. 1195.

107/ de Martens, Nouveau recueil ... (Leipzig, Dieterich, 1905), 2nd series, vol. XXXII, p. 76.

108/ United Nations, Treaty Series, vol. 382, p. 8.

109/ Ibid., vol. 49, p. 3.

110/ Решение по спору о недвижимом имуществе, принадлежащем Ордену св. Маврикия и св. Лазаря, Annuaire français de droit international, 1965 (Paris), vol. XI, p. 323.

5) До момента правопреемства государств именно внутреннее право государства-предшественника определяет режим имущества последнего и устанавливает его статус как государственного имущества. Именно в таком виде оно переходит в сферу правопорядка государства-преемника. Поскольку государство-преемник является суверенным, оно может - в рамках общего международного права - изменять статус имущества, но любое его решение в этом отношении обязательно следует за правопреемством государств и основывается на его компетенции как суверенного государства, а не на том, что оно является государством-преемником. Подобное решение не относится к вопросу о правопреемстве государств.

6) Вместе с тем Комиссия отмечает, что в нескольких случаях, относящихся к сфере дипломатической практики, государство-преемник не учитывало внутреннего права государства-предшественника при определении характера государственной собственности. Некоторые решения международных судебных органов отражали тот же подход к спорному имуществу.

7) Так, в решении, вынесенном 15 декабря 1933 года по Делу об Университете им. Петера Пазмани, Постоянная палата международного правосудия заявила, что она "не считает необходимым основываться на" 111/ толковании права государства-предшественника при решении вопроса о том, имеет ли спорное имущество характер публичного имущества. Действительно, вопрос регулировался различными положениями Трианонского договора 112/, которые ограничивали свободу суждения Палаты. В другом случае, когда Италия являлась государством-предшественником, Суд Организации Объединенных Наций в Ливии вынес 27 июня 1955 года решение, согласно которому при определении, является ли данное учреждение государственным или частным, он не обязан руководствоваться законами и судебной практикой Италии 113/. И в данном случае вопрос регулировался особыми положениями, в данном случае - положениями уже упоминавшейся резолюции 388(V) 114/, которые ограничивали свободу суждения Суда.

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

112/ British and Foreign State Papers, 1920, vol. 113 (London, H.M. Stationery Office, 1923), p. 486.

113/ United Nations. Reports of International Arbitral Awards, vol. XII (United Nations publication, Sales No. 63.V.3), p. 390.

114/ См. выше пункт 3 данного комментария.

8) Тем не менее Комиссия считает, что для целей части II настоящего проекта статей понятие "государственная собственность" лучше всего определить отсылкой к внутреннему праву государства-предшественника.

9) В начале статьи 8 подчеркивается, что провозглашаемая в ней норма относится лишь к положениям части II настоящего проекта статей и что, как обычно в таких случаях, Комиссия ни в коем случае не намерена давать общее определение.

10) Комиссия хотела бы подчеркнуть, что выражение "имущество, права и интересы" в статье 8 охватывает лишь права и интересы правового характера. Это выражение содержится в положениях многочисленных договоров, например в статье 297 Версальского договора II5/, статье 249 Сен-Жерменского договора II6/, статье 177 Нейиского договора II7/, статье 232 Трианского договора II8/ и статье 79 мирного договора с Италией II9/.

11) Выражение "внутреннее право государства-предшественника" означает в тексте статьи 8 нормы правопорядка государства-предшественника, применимые к государственному имуществу. Что касается государств, законодательство которых не является унифицированным, то эти нормы включают, в частности, нормы, определяющие конкретный вид права государства-предшественника (национальное, федеральное, право метрополии или территории), которое применимо к соответствующей категории имущества государства.

Статья 9

Последствия перехода государственной собственности

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

II5/ British and Foreign State Papers, 1919, vol. 112 (London, H.M. Stationery Office, 1922), p. 146.

II6/ Ibid., p. 434.

II7/ Ibid., p. 839.

II8/ Ibid., 1920, vol. 113 (1923), p. 839.

II9/ United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 163.

Комментарий

1) Статья 9 уточняет, что правопреемство государств имеет два правовых последствия для прав соответственно государства-предшественника и государства-преемника в отношении государственного имущества, переходящего от первого ко второму. С одной стороны, оно влечет прекращение прав государства-преемника на данное имущество, а с другой стороны - одновременное возникновение прав государства-преемника на то же имущество. Определение того, какая государственная собственность переходит к государству-преемнику, не является целью статьи 9. Такое определение будет дано "в соответствии с положениями статей настоящей части", а точнее - статей I2-I7.

2) В статье 9 в одном положении находит выражение последовательная практика и отражена попытка выразить при помощи различных формулировок норму, согласно которой правопреемство государств влечет прекращение прав государства-преемника и возникновение прав государства-преемника на государственное имущество, переходящее к государству-преемнику. Использованные в этих целях выражения менялись в зависимости от времени и места. Одной из первых концепций, встречающихся в мирных договорах, является концепция отказа государства-предшественника от всех прав на уступленные территории, включая права на государственную собственность. Она фигурирует уже в Пиренейском договоре I659 года I20/ и вновь появляется в I923 году в Лозаннском договоре I2I/ и в I95I году в Мирном договоре с Японией I22/. Подобная же идея в отношении государственного имущества выражается в Версальском договоре в виде оговорки, гласящей, что "державы, получающие уступленные германские территории, приобретут все имущество и всю собственность, принадлежащие Германской империи или германским государствам и расположенные на этих территориях" I23/. Аналогичные положения встречаются в

I20/ Статья XLI (английский текст см. F. Israel, ed., op. cit., vol. I, p. 51).

I2I/ В частности, см. статьи I5, I6 и I7 (League of Nations, Treaty Series, vol. XXVIII, p. 23).

I22/ Статья 2 (United Nations, Treaty Series, vol. 136, pp. 48 and 50).

I23/ Статья 256 (British and Foreign State Papers, 1919, vol 112, p. 125).

Сен-Жерменском I24/, Нейиском I25/ и Трианонском I26/ договорах. Концепция цессии также часто используется в ряде договоров I27/. Несмотря на разнообразие формулировок, из громадного большинства договоров, касающихся передачи территории, можно вывести одно неизменное правило - правило прекращения и одновременного возникновения прав на государственное имущество.

3) В статье 9 Комиссия использовала понятие "перехода" государственного имущества, а не понятие "передачи" этого имущества, поскольку она сочла, что понятие передачи не соответствует юридическому характеру последствий правопреемства государств для прав этих двух государств на государственную собственность. С одной стороны, передача часто предполагает добровольный акт со стороны того, кто ее производит. Однако, как это подчеркивается выражением "влечет за собой", использованным в тексте статьи 9, прекращение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника происходят в силу права. С другой стороны, передача подразумевает определенную непрерывность действия, тогда как прекращение и одновременное возникновение прав приводят к нарушению последовательности. Тем не менее, Комиссия хотела бы сделать два замечания в отношении этого последнего вопроса.

4) Во-первых, государство-преемник может внести определенный элемент непрерывности, временно сохраняя в силе законодательные нормы государства-предшественника, касающиеся режима государственной собственности. Конечно, эти нормы будут применяться не от имени государства-предшественника, а от имени государства-преемника, которое включило их в свое законодательство посредством решения, принятого им как суверенным государством. Тем не менее, хотя в момент правопреемства речь

I24/ Статья 208 (ibid., pp. 412-414).

I25/ Статья I42 (ibid., pp. 821-822).

I26/ Статья I9I (ibid., 1921, vol. 113, pp. 564-565).

I27/ См., например, статью 1 конвенции от 4 августа I9I6 года между Соединенными Штатами Америки и Данией об уступке Датской Вест-Индии (Supplement to the American Journal of International Law (New York, Oxford University Press), vol. II (1917), p. 54; и статью V договора от 2 февраля I95I года об уступке Индии вольного города Чандернагор (United Nations, Treaty Series, vol. 203, p. 158)).

идет о другом правопорядке, материальное содержание этих норм остается прежним. Вследствие этого в рассматриваемом случае последствия правопреемства государства в основном будут заключаться в смене носителя прав на государственную собственность.

5) Во-вторых, на практике за переходом прав на государственную собственность от государства-предшественника к государству-преемнику часто следует материальная передача этой собственности первым из этих государств второму, сопровождаемая составлением описей, протоколов о передаче и других документов.

Статья IO

Дата перехода государственной собственности

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

Комментарий

1) В статье IO излагается остаточное положение, согласно которому датой перехода государственного имущества является дата правопреемства государств. Ее следует понимать в свете подпункта d пункта 1 статьи 2, в котором уточняется, что "момент правопреемства государств означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении ответственности за международные отношения применительно к территории, являющейся объектом правопреемства государств".

2) Остаточный характер положения, изложенного в статье IO, подчеркивается условным характером фразы, с которой начинается статья: "Если не договорено или не решено иначе". Из этой фразы следует, что дата перехода государственной собственности может устанавливаться либо на основе соглашения, либо на основе решения.

3) Действительно, на практике случается, что заинтересованные государства с обоюдного согласия выбирают для перехода государственной собственности дату, которая не является датой правопреемства государств. Именно такую ситуацию подразумевает термин "договорено" в приведенной выше фразе. Некоторые члены Комиссии предложили добавить слова "между государством-предшественником и государством-преемником". Однако

другие члены высказывались против такого добавления, считая, что, когда речь идет о государственном имуществе, находящемся на территории третьего государства, дата его перехода может быть установлена трехсторонним соглашением, заключаемым между государством-предшественником, государством-преемником и третьим государством.

4) Имеются также случаи, когда вопрос о дате перехода некоторых видов государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику решался международным судом 128/. Поэтому Комиссия внесла в начале статьи 10 слова "или не решено" после слова "договорено". Однако Комиссия не намеревалась уточнять, от кого может исходить это решение.

128/ См., например, решение № 7 Постоянной палаты международного правосудия от 25 мая 1926 года по Делу о некоторых немецких интересах в польской Верхней Силезии (P.C.I.J. Series A, No. 7) и консультативное заключение Палаты от 10 сентября 1923 года по поводу некоторых вопросов, касающихся поселенцев немецкого происхождения на территории, переходящей от Германии к Польше (ibid., Series B, No. 6, pp. 6-43).

Статья 11

Переход государственной собственности без компенсации

С соблюдением положений статей настоящей части и если не договорено или не решено иначе, переход государственной собственности государства предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации.

Комментарий

1) В статье 11 содержатся одно основное и два вспомогательных положения. В основном положении провозглашается норма, согласно которой переход государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику, осуществляемый в соответствии с положениями статей настоящей части, происходит без компенсации. Она является необходимым дополнением к статье 9, но, как и эта последняя статья и по тем же самым причинам [129], она не имеет целью определить, какая государственная собственность переходит к государству-преемнику.

2) За некоторыми исключениями [130], практика подтверждает норму, провозглашенную в основном положении статьи 11. Во многих договорах, касающихся передачи территории, эта норма признается косвенно, поскольку на государство-преемника не налагается никаких обязательств по выплате компенсации за передачу государством-предшественником прав на публичную собственность, в частности на государственную

---

[129] См. пункт 1 комментария к статье 9 выше.

[130] Эти исключения встречаются, в частности, в четырех мирных договорах, заключенных по окончании первой мировой войны (см. статью 256 Версальского договора (British and Foreign State Papers, 1919, vol. 112, p. 125); статью 208 Сен-Жерменского договора (ibid., p. 413); статью 142 Нейиского договора (ibid., pp. 821-822); и статью 191 Трианонского договора (ibid., 1920, vol. 113, p. 494). Согласно положениям этих договоров, стоимость государственной собственности, переданной государствами-предшественниками государствам-преемникам, вычиталась из суммы репараций, которые первые должны были выплатить последним. Однако следует заметить, что в отношении некоторых видов государственной собственности данные договоры предусматривали безвозмездную передачу. Так, например, статья 56 Версальского договора (ibid., 1919, vol. 112, p. 43) гласит: "Франция вступит во владение всяким имуществом и собственностью Германской империи или германских государств, расположенным на территориях, указанных в статье 51 [т.е. в Эльзасе и Лотарингии], без какой-либо уплаты или кредитования за это какого-либо из уступающих государств".

собственность. В других договорах эта норма признается явно путем включения положений о безвозмездной передаче прав. В этих договорах используются такие формулировки, как "без компенсации" 131/, "по праву" 132/, "бесплатно" ("sans paiement" 133/ или "gratuitement" 134/).

3) Цель первого вспомогательного положения статьи 11: "С соблюдением положений статей настоящей части" - заключается в ограничении последствий других положений части II. Одним из показательных примеров таких положений является статья 12 об отсутствии последствий правопреемства государств для собственности третьего государства-участника.

4) Второе вспомогательное положение статьи 11 имеет следующее содержание: "если не договорено или не решено иначе". Оно имеет целью особо предусмотреть возможность отступления от нормы, провозглашенной в данной статье. Оно идентично употребляемому в статье 10 обороту, который Комиссия уже прокомментировала 135/.

131/ Пункт 4 статьи III соглашения между Соединенными Штатами Америки и Японией в отношении островов Амами, подписанного в Токио 24 декабря 1953 года (United Nations, Treaty Series, vol., 222, p. 195).

132/ Статья 10 Утрехтского договора от 11 апреля 1713 года, предусматривающая уступку Францией Англии Гудзонова залива и Гудзонова пролива (F. Israel, op. cit., p. 207).

133/ Пункт 1 приложения X и пункт 1 приложения XIV к Мирному договору с Италией (United Nations, Treaty Series, vol. 49, pp. 209 и 225); резолюция 388 (V) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 15 декабря 1950 года, озаглавленная "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Ливии" (пункт 1 статьи 1), и резолюция 530 (VI) от 29 января 1972 года, озаглавленная "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Эритреи" (пункт 1 статьи 1).

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

135/ См. пункты 2-4 комментария к статье 10 выше.

Статья I2

Отсутствие последствий правопреемства государств для собственности третьего государства

Правопреемство государств как таковое не затрагивает имущества, прав и интересов, которые в момент правопреемства государств находятся на территории государства-предшественника и которые в указанный момент принадлежат согласно внутреннему праву государства-предшественника третьему государству.

Комментарий

1) Норма, сформулированная в статье I2, вытекает из того факта, что правопреемство государств, т.е. замена одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, не может иметь юридических последствий для собственности третьего государства. Прежде всего Комиссия хотела бы напомнить, что эта статья содержится в части II проекта, которая посвящена исключительно правопреемству государств в отношении государственной собственности. Таким образом, из того факта, что в статье I2 отсутствует всякое упоминание о частном имуществе, правах и интересах, нельзя вывести аргумента a contrario.

2) Как подчеркивают слова "как таковое" в выражении "правопреемство государств как таковое не затрагивает", статья I2 касается лишь правопреемства государств. Она не наносит ущерба мерам, которые государство-преемник может принять в качестве суверенного государства в отношении собственности третьего государства после правопреемства государств и в соответствии с нормами других разделов международного права.

3) Слова "имущества, прав и интересов" заимствованы из статьи 8, где они являются частью определения термина "государственная собственность". В статье I2 за ними следует ограничительная оговорка "которые в момент правопреемства государств находятся на территории государства-предшественника". Комиссия считала очевидным, что правопреемство государств не может иметь последствий для имущества, прав и интересов третьего государства, находящихся вне территории, являющейся объектом правопреемства, и что поэтому сфера применения настоящей статьи должна ограничиваться этой территорией.

4) Слова "согласно внутреннему праву государства-предшественника" также заимствованы из статьи 8. В этой связи Комиссия хотела бы сослаться на ранее изложенные в связи с этим замечания I36/.

5) По мнению некоторых членов Комиссии, эта статья не является необходимой.

I36/ См. пункт 11 комментария к статье 8 выше.

Раздел 2. Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств

Комментарий

1) В разделе 1 настоящей части проекты статей посвящены различным вопросам, касающимся правопреемства государств в отношении государственной собственности, и, как правило, они применимы ко всем категориям правопреемства государств. Раздел 2 включает статьи 13-17, в которых рассматривается вопрос о переходе государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику отдельно для каждой категории правопреемства. Этот метод, по-видимому, является наиболее подходящим для раздела 2 части II проекта, как и для разделов 2 частей III и IV, учитывая очевидные различия между различными категориями правопреемства, которые обусловлены политической ситуацией в каждом из случаев, в котором происходит смена суверенитета или изменение в несении ответственности за международные отношения той территории, к которой относится правопреемство государств. Кроме того, он является оправданным в отношении части II в связи с различными препятствиями при поиске решений, возникающими в результате того, что определенные виды собственностим являются движимыми. Прежде чем перейти к отдельным проектам статей, Комиссия хотела бы сделать следующие замечания, касающиеся некоторых основных аспектов положений, содержащихся в настоящем разделе.

Выбор между общими нормами и нормами, касающимися конкретных видов собственности

2) На основе докладов, представленных Специальным докладчиком, Комиссия рассмотрела вопрос о том, какой из трех возможных методов можно применить для определения типов норм, которые необходимо разработать для каждой категории правопреемства. Первый метод заключается в принятии в отношении каждой категории правопреемства специальных положений для каждого из видов государственной собственности, затрагиваемых правопреемством государств и являющихся столь важными и широко распространенными, что можно утверждать, что они вытекают из самого существования государства и являются, так сказать, общими для всех государств. Речь идет о валюте, казне и государственных фондах. Второй метод связан с разработкой для каждого типа правопреемства более общих положений, не касающихся in concreto каждого из этих видов государственной

собственности. Третий возможный метод состоит в том, чтобы объединить первые два метода и разработать в отношении каждого вида правопреемства одну или две статьи общего характера, возможно, добавив там, где это представляется целесообразным, одну или две статьи, касающиеся конкретных видов государственной собственности.

3) Комиссия постановила использовать метод, к которому Специальный докладчик вновь обратился в своем восьмом докладе I37/, а именно метод, заключающийся в разработке для каждого типа правопреемства общих положений, применимых в отношении всех видов государственной собственности. Комиссия решила не применять первый метод, который лежал в основе седьмого доклада Специального докладчика и который Комиссия рассмотрела на двадцать седьмой сессии (I975 год), не столько потому, что выбор, основанный на собственности, рассматриваемой in concreto может быть сочтен искусственным, произвольным или неудачным, сколько ввиду сугубо технического характера положений, которые Комиссии пришлось бы разрабатывать в отношении таких сложных вопросов, как валюта, казна и государственные фонды.

Различие между недвижимым и движимым имуществом

4) При разработке для каждой категории правопреемства общих положений, применимых в отношении всех видов государственной собственности, Комиссия сочла необходимым провести различие между недвижимым и движимым государственным имуществом, поскольку эти две категории собственности невозможно рассматривать одинаковым образом, а в случае правопреемства в отношении государственной собственности они должны рассматриваться отдельно, независимо от правовых систем государства-предшественника и государства-преемника. Это различие, известное в основных правовых системах мира, в основном соответствует физическому критерию дифференциации, вытекающему из самого характера вещей. Некоторые виды собственности физически связаны с территорией таким образом, что их нельзя перемещать; это - недвижимое имущество. Кроме того, существуют другие виды собственности, которые можно перемещать и, следовательно, вывозить с территории; это - движимое имущество. Однако представляется желательным ясно указать, что, принимая эту

I37/ Ежегодник... I976 год, том II (часть первая), стр. 69 и далее, документ A/CN.4/292.

терминологию, Комиссия не ратует за универсальное применение правовых норм какой-либо конкретной системы, особенно тех норм, которые вытекают исключительно из римского права, поскольку, как и в отношении различия между публичным и частным, не следует ссылаться на понятие внутригосударственного права в тех случаях, когда такое понятие существует не во всех крупных правовых системах. Таким образом, проводимое различие отличается от жестких юридических категорий, которые можно обнаружить, например во французском праве. Просто в отношении правопреемства государственной собственности термины "движимость" и "недвижимость" представляются более удачными для обозначения собственности, которая может быть или не может быть перемещена.

5) Упоминание обеих категорий государственной собственности в отношении "территории" представляет собой всего лишь отражение того исторического факта, что суверенитет государства распространился на землю. Тот, кто обладает землей, обладает экономической и политической властью, и этот факт непременно оказывает глубокое воздействие на современное право. Суверенитет современного государства основывается главным образом на материальном элементе - территории. Поэтому можно сделать вывод, что все имеющее связь с территорией так или иначе представляет собой основу, без которой государство не может существовать, независимо от его политической или правовой системы.

Критерии принадлежности собственности территории

6) Правопреемство государств в отношении государственной собственности, независимо от определенной категории правопреемства, регулируется одним ключевым критерием, применяемым в рамках раздела 2 части II данного проекта, - критерием связи такой собственности с территорией. Исходя из этого критерия, можно сформулировать основной принцип, согласно которому государственная собственность в целом переходит от государства-предшественника к государству-преемнику. Именно благодаря применению материального критерия, т.е. критерия связи, существующей между территорией и собственностью в силу характера или местонахождения собственности, можно вывести принцип перехода государственной собственности. Кроме того, за этим принципом стоит принцип фактической жизнеспособности территории, являющейся объектом правопреемства государств.

7) В отношении недвижимой государственной собственности принцип принадлежности такой собственности территории находит конкретное применение в ссылке на географическое положение соответствующей государственной собственности. Поэтому для типов правопреемства, рассматриваемых - как это и надлежит делать - в разделе 2 настоящей части, норма, касающаяся перехода недвижимой государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику, сформулирована в подпункте а пункта 2 статьи I3 и подпункте а пункта 1 статей I4 и I6 в следующих выражениях:

> недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

или в несколько иной форме в подпункте а пункта 1 статьи I7:

> недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится.

В том виде, в каком она принята Комиссией, данная норма, касающаяся перехода недвижимой государственной собственности, не применяется к такой собственности, когда она расположена за пределами территории, являющейся объектом правопреемства государств, за исключением случаев нового независимого государства и разделения государства, как это поясняется в комментарии к статьям I4 и I7.

Особенности, связанные с движимостью собственности

8) В отношении движимой государственной собственности конкретные особенности, которые связаны с движимым характером или движимостью государственной собственности, еще более осложняют проблему правопреемства государств в этой области. Прежде всего тот факт, что собственность является движимой и поэтому может быть перемещена в любой момент, позволяет легко изменить контроль над собственностью. По мнению Комиссии, один лишь факт нахождения движимой собственности на территории, являющейся объектом правопреемства государств, не должен автоматически давать государству-преемнику право требовать эту собственность, как и один лишь факт нахождения этой собственности за пределами территории не должен автоматически давать государству-предшественнику право сохранять ее за собой. Чтобы государство-предшественник могло сохранить, а государство-преемник получить такую собственность, должны быть выполнены другие условия. Эти условия

могут быть связаны с общими условиями, касающимися как жизнеспособности территории, являющейся объектом правопреемства государств, так и жизнеспособности государства-предшественника. Они тесно связаны с общим принципом справедливости, который никогда нельзя упускать из виду и который в таких случаях предусматривает распределение собственности между государством-преемником или государствами-преемниками и государством-предшественником или между государствами-преемниками, если их более одного, а государство-предшественник перестает существовать. Государство-предшественник не должно злоупотреблять движимым характером данной государственной собственности, т.е. доводить дело до того, чтобы в результате этого на территории, являющейся объектом правопреемства государств, имела место серьезная дезорганизация деятельности, а жизнеспособность государства-преемника ставилась бы под угрозу. Поэтому следует напомнить о пределах, продиктованных доброй волей, которые государство-предшественник не может преступать, не нарушая при этом важного международного долга.

9) Любая движимая государственная собственность государства-предшественника, которая в момент правопреемства государств случайно находится на территории, являющейся объектом правопреемства государств, не должна ipso facto или чисто автоматически переходить к государству-преемнику. Учет одного лишь факта местонахождения собственности представлял бы собой в определенных случаях нарушение принципа справедливости. Более того, чисто случайное нахождение государственной собственности в данном месте не является единственной причиной, по которой необходимо проявлять осторожность при разработке данной нормы. Могут быть даже случаи, когда государство-предшественник не случайно, а преднамеренно перемещает движимую собственность на территорию, которая должна затем стать объектом правопреемства государств, причем данная собственность либо никак не связана с этой территорией, либо, в лучшем случае, связана не только с ней одной. В таком случае также было бы несправедливо оставлять эту собственность за одним только государством-преемником. Можно, например, представить, что на территории, затрагиваемой правопреемством государств, остались золотые запасы или запасы редких металлов, обеспечивавшие денежное обращение всей территории государства-предшественника. Представляется

немыслимым, чтобы один только факт нахождения всех золотых запасов государства-предшественника на этой территории давал государству-преемнику право требовать их, если государство-предшественник не смогло их вовремя вывезти.

10) С другой стороны, если присутствие государственной движимой собственности на той территории, которая остается под суверенитетом государства-предшественника после правопреемства государств, как правило, оправдывает презумпцию того, что эта собственность должна остаться собственностью государства-предшественника, то такая презумпция при всей ее естественности не всегда является непреложной. Факт нахождения собственности за пределами территории, являющейся объектом правопреемства государств, сам по себе не может служить абсолютным основанием для сохранения такой собственности за государством-предшественником. Если эта собственность связана только или не только с территорией, являющейся объектом правопреемства государств, принцип справедливости и жизнеспособности территории предполагает передачу государству-преемнику права на эту собственность.

11) В свете приведенных выше соображений Комиссия пришла к выводу, что в отношении движимой государственной собственности конкретное применение принципа связи такой собственности с территорией не должно основываться на ссылке на географическое положение данной государственной собственности. Учитывая, как объяснено выше 138/, что правовая норма, регулирующая переход движимой государственной собственности, должна основываться на принципе жизнеспособности территории и должна учитывать принцип справедливости, Комиссия рассмотрела вопрос о том, как выразить критерий связи между территорией и соответствующей движимой государственной собственностью. Предлагались различные выражения, в том числе "собственность, обладающая прямой и необходимой связью" с территорией, "собственность, относящаяся к суверенитету над территорией" и "собственность, необходимая для осуществления суверенитета над территорией". Отвергнув все эти выражения как недостаточно ясные, Комиссия приняла формулу "собственность..., связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств". Поэтому

138/ Пункт 8) этого комментария.

для категорий правопреемства, надлежащим образом рассматриваемых в разделе 2 части II проекта, норма, касающаяся перехода движимой государственной собственности от государства-предшественника к государству-преемнику, сформулирована в следующих выражениях, использованных в статьях I3 (подпункт b пункта 2), I4 (подпункт d пункта 1), I6 (подпункт b пункта 1) и I7 (подпункт c пункта 1):

> движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории /территорий/, являющейся /являющихся/ объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику.

Статья I3

Трансферт части территории государства

1. Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними.

2. В случае отсутствия такого соглашения:

a) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

b) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику.

Комментарий

1) Как указано выше I39/, Комиссия международного права, разрабатывая свой окончательный проект I974 года о правопреемстве государств в отношении договоров, пришла к выводу о том, что для целей кодификации современного права, касающегося этой темы, случаи правопреемства государств достаточно разбить на три широкие категории: a) правопреемство государств в отношении части территории; b) новые независимые государства; и c) объединение и разделение государств. В проекте I974 года правопреемство в отношении части территории рассматривалось в статье I4, вступительная фраза которой гласит:

> "Когда часть территории государства или какая-либо территория, не являющаяся частью территории государства, за международные отношения которой это государство несет ответственность, становится частью территории другого государства...".

Как было также указано выше I40/, принимая предыдущий текст для категории правопреемства, охарактеризованной как "правопреемство государств в отношении части территории", Комиссия добавила случай несамоуправляющейся территории, которая достигает деколонизации путем присоединения к государству, иному, чем колониальное государство, к случаю

I39/ См. пункты 72-73 выше.

I40/ См. пункт 72 выше.

части территории ранее существовавшего государства, которое становится частью территории другого государства. Комиссия считала, что для целей правопреемства государств в отношении договоров эти два случая могут быть рассмотрены вместе в одном и том же положении, поскольку к ним обоим применим один и тот же принцип, а именно, принцип "подвижных договорных границ".

2) Совершенно уникальный характер "правопреемства государств в отношении части территории" по сравнению с другими типами правопреемства вызывает трудности в контексте темы о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Исправление границ, которое само по себе вызывает проблемы "правопреемства государств в отношении части территории", может в некоторых случаях затрагивать всего лишь несколько незаселенных или малонаселенных акров территории, а в случае некоторых государств - охватывать миллионы квадратных миль с населением в несколько миллионов человек. Представляется весьма маловероятным, что затрагивающее несколько незаселенных акров земли исправление границ, подобное тому, которое дало возможность Швейцарии расширить женевский аэропорт Куантрен за счет территории, ранее принадлежащей Франции, приведет к возникновению проблем в отношении такой государственной собственности, как, например, деньги, казна и государственные фонды. Следует также учитывать тот факт, что незначительные исправления границ являются объектом соглашений между заинтересованными государствами, регулирующих все последующие вопросы, которые возникают между государством-предшественником, передающим территорию, и государством-преемником, которому она передается; при этом нет необходимости консультироваться с населением, независимо от того, существует оно или нет. Однако, хотя и верно, что "правопреемство государств в отношении части территории" охватывает случай незначительного исправления границ, который, сверх того, затрагивается соглашением, предусматривающим общее урегулирование всех связанных с этим проблем, и что при этом не возникает необходимости консультироваться с населением, тем не менее - факт, что данная категория правопреемства государств также включает случаи, затрагивающие территории и участки земли, которые могут быть густонаселенными. В этих случаях проблемы перехода такой государственной собственности, как валюта, казна и государственные фонды, действительно возникают и на самом деле носят весьма серьезный характер.

3) Именно это положение - то есть тот факт, что район, затрагиваемый территориальным изменением, может быть населен весьма плотно или почти не заселен, - обусловливает двойственность, уникальность положения и, следовательно, трудность конкретного случая "правопреемства государств в отношении части территории" в контексте правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. Короче говоря, масштабы проблем, связанных с передачей государственной собственности, колеблются не только в зависимости от размеров передаваемой территории, но главным образом в зависимости от наличия или отсутствия необходимости консультироваться с населением данной территории. Эти проблемы непременно возникают всегда, однако являются более ощутимыми и более ярковыраженными в тех случаях, когда район передаваемой территории является обширным и густонаселенным. Эта непреложная реальность является простым отражением явления замены суверенитета над соответствующей территорией, явления, которое неизбежно выражается в распространении правового порядка государства-преемника на эту территорию и, следовательно, в замене, например, денежных знаков, находящихся в обращении. Деньги в особенности являются крайне важной государственной собственностью, выражением высшего права государства, а также проявлением его суверенитета.

4) Следует добавить, что случаи "правопреемства в отношении части территории" не всегда сопровождаются заключением соглашений, существование которых объясняло бы придание остаточного характера нормам, которые будут сформулированы для регулирования правопреемства государств в отношении государственной собственности. Более того, именно в тех случаях, когда густонаселенная часть территории одного государства переходит к другому государству, т.е. как раз в тех случаях, когда проблемы в отношении такой государственной собственности, как деньги, казна и государственные фонды, осложняются, соглашений об урегулировании этих проблем может и не быть. Этот случай не является теоретическим. Помимо войн или аннексий территории с помощью силы, которые запрещены в современном международном праве, можно предусмотреть случай отделения части территории одного государства и ее присоединения к другому государству в результате проведения референдума о самоопределении или же случай отделения части населения одного государства и передачи территории, на которой проживало это население,

другому государству. В этих условиях не всегда можно надеяться на заключение соглашения между государством-предшественником и государством-преемником, главным образом вследствие исключительно серьезных политических обстоятельств, которые могут сопровождать эти операции по передаче.

5) Именно в свете вышеприведенных соображений Комиссия постановила, что для целей кодификации норм международного права, относящихся к правопреемству государств в отношении государственной собственности, в настоящей части, в частности, целесообразно различать и отдельно рассматривать три случая, которые охватываются одним и тем же положением, содержащимся в статье 14 проекта 1974 года о правопреемстве в отношении договоров: 1) случай, когда часть территории государства передается этим государством другому государству, что представляет предмет настоящей статьи; 2) случай, когда часть территории отделяется от государства и объединяется с другим государством, что представляет предмет пункта 2 статьи 16 (Отделение части или частей территории государства); и 3) случай, когда зависимая территория становится частью территории государства, иного, чем государство, которое осуществляло ответственность за ее международные отношения, что представляет предмет пункта 3 статьи 14 (Новое независимое государство).

6) Таким образом, статья 13 ограничена случаями передачи части территории государства другому государству. Слово "трансферт" в заголовке статьи и слово "передается" в пункте 1 имеют целью точно обозначить сферу применения положений статьи 13. Предусматриваемые случаи трансферта территории - это такие случаи, когда факт замены государства-предшественника государством-преемником в несении ответственности за международные отношения части соответствующей территории не предполагает консультации с населением этой части территории ввиду незначительной политической, экономической, стратегической и т.д. важности этой части территории или того обстоятельства, что она мало или совсем не заселена. Далее предусматриваемые случаи - это всегда такие случаи, которые, согласно статье 3 проекта, осуществляются в соответствии с международным правом и,в частности,с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций. В большинстве этих случаев проблемы, касающиеся передачи такой государственной собственности, как деньги, казна и государственные фонды и т.д., практически не возникают или не имеют большого значения, а вопрос о переходе как движимой, так и недвижимой

государственной собственности одного государства к другому обычно регулируется соглашением между государством-предшественником и государством-преемником. Этот примат соглашения в ситуации, охватываемой статьей I3, отражен в пункте 1 данной статьи, в соответствии с которым, "когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними". Следует учитывать, что, согласно пункту 1, такой переход государственной собственности должен, в принципе, регулироваться соглашением и что это соглашение должно регулировать передачу собственности, но при этом никак не подразумевается какой-либо обязанности вести переговоры или заключать соглашение.

7) В случае отсутствия соглашения между государством-предшественником и государством-преемником применяются положения пункта 2 статьи I3. Подпункт а пункта 2 касается перехода недвижимой государственной собственности, в то время как в подпункте b этого же пункта рассматривается вопрос о переходе движимой государственной собственности. Как объяснено выше I4I/, в подпункте а пункта 2 устанавливается норма в отношении перехода недвижимой государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику путем ссылки на географическое положение конкретной государственной собственности в соответствии с основным принципом перехода государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику. Поэтому в нем предусматривается, что "недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику". Возможно, здесь целесообразно повторить, что данная норма не распространяется на недвижимую государственную собственность, находящуюся за пределами территории, являющейся объектом правопреемства государств, - собственность, которая является и остается собственностью государства-предшественника.

I4I/ Вводный комментарий к разделу 2, пункт 7).

8) В подпункте b пункта 2 устанавливается норма относительно перехода движимой государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику путем ссылки на материальный критерий связи, существующей между конкретной собственностью и деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, как это было объяснено выше I42/. Согласно этому критерию, не следует проводить разграничения в отношении фактического местонахождения движимой государственной собственности, о которой идет речь, а следовательно, нет необходимости конкретно ссылаться на передачу собственности "в момент осуществления правопреемства государств"; при этом элемент времени уже подразумевается в определении государственной собственности, содержащемся в статье 8 проекта. Поэтому подпункт b пункта 2 предусматривает, что "движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику".

9) Как было указано выше I43/, ситуацию, охватываемую положениями статьи I3, следует отличать от рассматриваемой в пункте 2 статьи I6 ситуации, в которой часть территории государства отделяется от этого государства и объединяется с другим государством. В случае такого отделения, в отличие от случая отделения части территории, факт замены государства-предшественника государством-преемником в несении ответственности за международные отношения части данной территории предполагает выражение положительной воли со стороны населения отделяющейся части территории в связи с большой площадью или большим числом жителей этой части территории или ее важностью с политической, экономической, стратегической и других точек зрения. Именно в таких случаях отделения части территории государства возникают или приобретают большое значение проблемы, касающиеся перехода такой государственной собственности, как деньги, казна, государственные фонды и т.д., а решение этих проблем не всегда достигается путем заключения соглашения между государством-предшественником и государствами-преемниками;

I42/ Там же, в частности, пункт 11).

I43/ Пункт 5) данного комментария.

причем такое соглашение не представляется возможным, когда конкретное территориальное изменение сопряжено с обстоятельствами политического характера, что и имеет место в большинстве случаев. Соглашение между государством-предшественником и государством-преемником, несомненно, должно быть предусмотрено, однако без закрепления за ним ведущей роли, как это сделано в статье 13, поскольку наиболее важным аспектом в случае, к которому относится пункт 2 статьи 16, является воля населения, выражающаяся в осуществлении права на самоопределение. Поэтому формулировка пункта 1 статьи 16, который применяется к случаю отделения части территории государства, когда эта часть объединяется с другим государством, отличается от формулировки пункта 1 статьи 13 и содержит оговорку: "если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе".

10) Дополнительное различие между нормами, применимыми в случаях, охватываемых статьей 13, с одной стороны, и пунктом 2 статьи 16 - с другой, которое, по-видимому, возникает в результате существующих между ними фактических различий, как это описано в предыдущем пункте, отражено в положении, согласно которому в случае отсутствия соглашения, предусматриваемого в обеих статьях, третья категория государственной собственности переходит к государству-преемнику лишь в последнем случае. Так, согласно статье 16, когда часть территории государства отделяется от этого государства и объединяется с другим государством (пункт 2) и если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе (пункт 1), движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику в справедливой доле (пункт 1c в связи с пунктом 1b). В случаях, охватываемых статьей 13, подобного положения не требуется.

11) Нормы, касающиеся перехода государственной собственности в тех случаях, когда часть территории государства передается другому государству (статья 13) и когда часть территории государства отделяется от этого государства и объединяется с другим государством (пункт 2 статьи 16), закреплены в практике государств, в судебных решениях и правовой теории, где обычно допускается переход государственной собственности государства-предшественника. Некоторые примеры могут проиллюстрировать данный аспект, даже если по сфере применения они могут показаться более широкими, чем принятые нормы.

I2) Переход такой государственной собственности определенно является устоявшейся практикой. К тому же существует большое число международных документов, которые ограничиваются простым упоминанием явного и безусловного отказа государства-предшественника от всей, без какого бы то ни было различия, публичной собственности, расположенной на территории, затрагиваемой правопреемством государств. Отсюда можно заключить, что тем более допускается отказ в отношении более ограниченной категории недвижимой государственной собственности, находящейся на этой территории. Недвижимая государственная собственность, которая таким образом переходит к государству-преемнику, является собственностью, которую государство-предшественник уже надлежащим образом использовало на этой части рассматриваемой территории в рамках проявления и осуществления своего суверенитета или выполнения обязанностей общего характера, которые связаны с осуществлением этого суверенитета, например, в целях защиты этой части территории и обеспечения ее безопасности, содействия медицинскому обслуживанию и образованию, а также национальному развитию и т.п. Перечисление видов такой собственности не вызывает трудностей: можно, например, говорить о казармах, аэродромах, тюрьмах, стационарных военных объектах, государственных медицинских учреждениях, государственных университетах, зданиях, в которых размещаются местные службы и министерства, о помещениях, в которых размещаются основные государственные службы, о зданиях, занятых финансовыми, экономическими или социальными учреждениями государства, о помещениях почты и связи, т.е. о собственности, которую само государство-предшественник использовало в целях, для которых эта собственность обычно предназначена.

I3) В приведенных ниже примерах будут опущены два типа случаев, которые считаются недостаточно показательными, поскольку тот факт, что они отражают применение общего принципа перехода государственной собственности, объясняется другими причинами специфического характера. Первый случай связан со всякого рода уступками территорий за плату. Речь идет о покупке провинций, территорий и т.д.; эта практика широко использовалась в прошлые столетия, однако она фактически прекратилась после первой мировой войны, особенно в связи со все более решительным признанием права народов на самоопределение. Из признания этого права следует, что практика уступки территории народов за плату должна быть осуждена. Вполне очевидно, что эти случаи перехода более

не являются показательными. Покупая территорию, государство покупало на ней все или все, что хотело купить, или все, что другая сторона хотела продать, и такой переход государственной собственности не является доказательством существования нормы - в данном случае он являлся простым следствием платежеспособности I44/.

I4) Второй случай касается отчуждения территорий силой, что запрещено международным правом, так что в таких случаях правопреемство в отношении собственности не может регулироваться международным правом I45/. В этой связи следует сослаться на положения статьи 3 проекта.

I5) Третий тип случаев, которые, возможно, являются излишне показательными, представлен случаями "добровольной безвозмездной уступки". В этих весьма особых и немногочисленных случаях переход недвижимой

I44/ См., например, Гаштейнскую конвенцию от I4 августа I865 года, на основании которой Австрия продала Пруссии Лауэнбург за 2,5 млн. датских риксдалеров (British and Foreign State Papers, 1865-1886, vol. 56, (London, Ridgewey, 1870), p. 1026, p. 6); Вашингтонский договор от 30 марта I867 года, по которому Россия продала Соединенным Штатам свои владения в Северной Америке за I,2 млн. долл. США (W.M. Malloy, ed., Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909 (Washington, D.C., Government Printing Office, 1910), vol. II, p. 1521); конвенцию об уступке Луизианы Францией Соединенным Штатам Америки за I5 млн. долл. США (английский и французский тексты см. de Martens, ed., Receuil des principaux traités, vol. VII, op. cit., p. 706).

I45/ В прежние времена принудительные передачи были частым и распространенным явлением. Из множества примеров, сохраненных для нас историей, один случай может быть приведен здесь в качестве документального свидетельства того, как в ту эпоху толковалось понятие правопреемства в отношении собственности, связанной с суверенитетом. Статья XLI Пиренейского договора, по которому Франция получила Аррас, Бетюн, Ланс, Бапом и так далее, указывала, что эти территории

> "... остаются во владении ... вышеименованного Христианнейшего короля и его преемников ... с сохранением тех же суверенных прав, прав владения, отчуждения, патронажа, опеки, юрисдикции и номинации; с сохранением прерогатив и преимущественных прав в отношении епископатов, кафедральных соборов и иных аббатств, монастырей, обителей, приходов и иных бенефициев, находящихся в пределах упомянутых стран, ранее принадлежавших католическому королю ... Посему католический король ... отказывается от /этих прав/ ... и от всех душ, вассалов, подданных, городов, сел, деревень, лесов ... и дает согласие на то, чтобы ... все это отошло к владениям французской короны, невзирая на все законы, обычаи, статуты и уставы, гласящие обратное".

(Israel, op. cit., pp. 69-70).

государственной собственности не характеризуется ни противоречиями, ни двусмысленностью, поскольку он осуществляется не в результате применения общего принципа правопреемства государств, а в результате четко выраженной воли I46/.

I6) Территориальные изменения из числа охватываемых статьей I3 и пунктом 2 статьи I6 происходят довольно часто как следствия войны. В таких случаях мирные договоры содержат положения, касающиеся территорий, уступаемых побежденными державами. По этой причине необходимо чрезвычайно осмотрительно подходить к формулированию положений мирных договоров (и, возможно, делать ясно выраженные оговорки) и других подобных документов, регулирующих проблемы, возникающие в результате передачи территории. Учитывая это соображение, можно отметить, что в основных мирных договорах, которыми завершилась первая мировая война, предусматривалась передача государствам-преемникам всей публичной собственности, расположенной на отчужденных немецких, австро-венгерских или болгарских территориях I47/.

I7) Что касается второй мировой войны, то договор между Чехословакией и Союзом Советских Социалистических Республик от 29 июня I945 года предусматривал уступку последнему Закарпатской Украины в границах, предусмотренных Сен-Жерменским договором. В приложенном протоколе говорится о "бесплатном переводе государственного имущества в Закарпатской Украине". Мирный договор, заключенный I2 марта I940 года между Финляндией и Союзом Советских Социалистических Республик I48/,

---

I46/ Сравни, например, передачу в I850 году Великобританией Соединенным Штатам части рифов Хорс-Шу на озере Эри; решение ассамблеи представителей населения Уругвая, состоявшейся в Монтевидео в июле I82I года, о присоединении провинции Сисплатина; добровольное присоединение к Франции вольного города Мюлуза в I798 году; добровольное присоединение к России в I795 году герцогства Курляндского; договор между Бразилией и Уругваем, подписанный в Рио-де-Жанейро 30 октября I909 года, о безвозмездной передаче различных лагун и островов; безвозмездную передачу Ломбардии Пьемонту Францией по Цюрихскому договору от I0 ноября I859 года и т.д.

I47/ См. статьи 256 Версальского договора, 208 Сен-Жерменского договора, I9I Трианонского договора и I42 Нейиского договора. (Ссылку см. в сноске I30 выше).

I48/ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск X, Москва, I955 год, стр. II.

предусматривал взаимные территориальные уступки и содержал приложение, в котором оговаривалась полная передача преемнику всех сооружений или установок, имеющих военное или экономическое значение, которые расположены на территории, переходящей к той или другой стороне. В протоколе, в частности, специально упоминаются мосты, плотины, аэродромы, казармы, склады, железнодорожные узлы, промышленные предприятия, телеграф и электростанции. Мирный договор от I0 февраля I947 года между союзными и присоединившимися державами и Италией также содержит положения, в которых применяется принцип перехода собственности государства-предшественника к государству-преемнику. В частности, в пункте 1 приложения XIV к Договору (Экономические и финансовые постановления, относящиеся к переходящим территориям) предусматривалось, что "государство-преемник должно безвозмездно получить итальянскую государственную и парастатальную (приравненную к государственной) собственность в пределах переходящей к нему территории ..." I49/.

I8) Суды и другие судебные органы, по-видимому, столь же безоговорочно поддерживают принцип перехода публичной собственности в целом и a fortiori государственной собственности, а тем самым и недвижимой собственности. Это прежде всего справедливо в отношении внутригосударственной судебной практики. "Общий принцип передачи публичной собственности новому государству или аннексирующему государству, - пишет Руссо, - безоговорочно признается в современной внутригосударственной судебной практике" I50/.

I49/ Там же, выпуск XIII, стр. I93.

I50/ C. Rousseau, Cours de droit international public - Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques (Paris, Les Cours de droit, 1964-1965), p. 139.

Обычно в качестве примера приводится постановление берлинского апелляционного суда (Kammergericht) от I6 мая I940 года (дело о правопреемстве государств относительно Мемеля - возвращение территории Мемеля германскому рейху по германо-литовскому договору от 22 марта I939 года (См. Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942. Supplementary Volume (London, 1947), case No. 44, pp. 74-76)),которое относится к "сравнительному праву" (ошибочно, так как, судя по контексту, речь идет об "общем праве") перехода публичной собственности правопреемнику. Приводится также постановление палестинского верховного суда от 3I марта I947 года (дело Amine Namika Sultan v. Attorney-General. (См. Annual Digest ... 1947 (London, 1951),case No.14,pp.36-40)),в котором признается действительным переход оттоманской государственной собственности (британской) администрации Палестины в соответствии со статьей 60 Лозаннского договора I923 года.

19) Международная судебная практика подтверждает этот принцип. В связи с Делом об Университете им. Петера Пазмани Постоянная палата международного правосудия подтвердила в общем плане (и поэтому это можно здесь привести в качестве примера) принцип передачи государственной собственности государству-преемнику. Согласно постановлению Палаты, речь идет о "принципе общепризнанного права правопреемства государств" 151/. Франко-итальянская согласительная комиссия, созданная на основании Мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года, подтвердила принцип перехода государственной недвижимой собственности к государству-преемнику в полную собственность. Это легко заключить на основании одного из ее решений. Комиссия пришла к выводу, что:

> "основной аргумент итальянского правительства противоречит весьма ясной формулировке пункта 1: именно государство-преемник должно безвозмездно получить не только государственную собственность, но также и парастатальную собственность, включая общинную собственность, расположенную на отчуждаемых территориях" 152/.

20) Что касается движимой государственной собственности, Комиссия уже разъяснила 153/ причину, по которой принцип связи такой собственности с территорией не должен находить конкретного применения путем ссылки на географическое местонахождение данной собственности, принимая во внимание особые аспекты, вытекающие из движимого характера этой собственности. Комиссия в предварительном порядке постановила выразить критерий связи между территорией и данной движимой собственностью с помощью следующей формулировки: "собственность ..., связанная с

151/ См. Appeal from a Judgment of the Hungaro/Czechoslovak Mixed Arbitral Tribunal (The Péter Pázmány University), Judgment, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 61, p. 237.

152/ Франко-итальянская согласительная комиссия, "Dispute concerning the apportionment of the property of local authorities whose territory was divided by the frontier established under article 2 of the Treaty of Peace: decisions Nos. 145 and 163, rendered on 20 January and 9 October 1953 respectively" (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XIII (United Nations publications, Sales No. 64, V.3), p. 514).

В пункте 1 приложения XIV говорилось, что "государство-преемник должно безвозмездно получить итальянскую государственную или парастатальную (приравненную к государственной) собственность в пределах переходящей к нему территории ..." (United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 225).

153/ См. выше пункты 8)-11) вводного комментария к разделу 2.

деятельностью государства-предшественника в отношении территории, затрагиваемой правопреемством государств". Эта концепция может рассматриваться как тесно связанная с концепцией, санкционированной международным судебным решением, которое касается перехода принадлежащей местным властям собственности, необходимой для жизнеспособности соответствующих местных территориальных властей. Так, например, в споре, касающемся распределения собственности местных властей, территория которых была разделена новой границей между Францией и Италией, франко-итальянская согласительная комиссия, созданная на основании Мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года, отметила, что:

> "... Мирный договор не отражает каких-либо различий между публичным сектором и частным сектором, которые могут существовать в законодательстве Италии или государства, к которому переходит данная территория. Однако характер собственности и тип ее экономического использования определенным образом воздействуют на ее распределение.
>
> Распределение прежде всего должно быть справедливым и равным. Однако мирный договор не ограничивается упоминанием справедливости и равенства, а обеспечивает более конкретные критерии в отношении всей муниципальной собственности и в отношении собственности, которая обычно составляет наиболее важную категорию.
>
> Можно оставить открытым вопрос о том, предусматриваются ли ... /в Договоре/ два типа соглашений ..., один - обеспечивающий распределение собственности соответствующих государственных властей, и другой - обеспечивающий "сохранение муниципальных услуг, необходимых для жителей* ...". Но даже и в этом случае критерий сохранения муниципальных услуг, необходимых для жителей, должен a fortiori играть решающую роль*, когда эти услуги - как это обычно будет иметь место - предоставляются с помощью собственности, которая принадлежит муниципалитету и должна быть распределена. Распределение должно осуществляться в соответствии с принципом полезности*, поскольку в этом случае данный принцип, по-видимому, показался составителям Договора наиболее совместимым с принципом справедливости и равенства" 154/.

21) В более конкретном случае движимой государственной собственности ситуации, касающиеся денег (в том числе золота и запасов иностранной валюты) и государственных фондов, будут последовательно рассмотрены ниже в качестве примеров. Эти ситуации являются в достаточной мере показательными для настоящей цели.

154/ United Nations, Report of International Arbitral Awards, vol. XIII, (op. cit.), p. 519.

Деньги

22) Определение денег с точки зрения международного права должно учитывать три основных элемента: a) деньги являются атрибутом суверенитета; b) они обращаются в пределах данной территории; и c) они отражают определенную покупательную способность. Отмечалось, что это правовое определение

> "обязательно должно предполагать концепцию государства или, в более широком смысле, суверенной власти де-юре и де-факто. Из этого предположения вытекает, что находящиеся в обращении средства обмена являются с правовой точки зрения деньгами только тогда, когда они выпущены государством или по поручению государства, и что, напротив, деньги могут утратить это свойство только в результате официальной демонетизации" 155/.

Для целей настоящей темы это означает, что государство-предшественник теряет, а государство-преемник осуществляет свою собственную денежную компетенцию на территории, являющейся объектом правопреемства государств. Соответственно, это должно означать, что государственная собственность, связанная с проявлением валютного суверенитета над этой территорией или с соответствующей деятельностью в этой территории (запасы золота и валюты, здания и активы эмиссионного учреждения, находящегося на этой территории), должна перейти от государства-предшественника к государству-преемнику.

23) Нормальная связь между деньгами и территорией получает свое выражение в идее, согласно которой деньги могут обращаться только на территории выпустившего их государства. Концепция "территориальности денег" или "денежного пространства" государства требует, с одной стороны, полной утраты государством-предшественником денежной компетенции в данной территории, а с другой - принятия на себя государством-преемником тех же прерогатив на этой территории. Однако этот процесс утраты и принятия должен быть организован, исходя из конкретной реальности, которая заключается в том, что невозможно допустить, чтобы к моменту правопреемства государств территория оказалась без всякого денежного обращения. Поэтому деньги, которые неизбежно остаются в обращении на территории после ухода государства-предшественника и временно сохраняются государством-преемником, позволяют этому последнему

155/ D. Carreau, Souveraineté et coopération monétaire internationale (Paris, Cujas, 1970), p. 27.

претендовать на золото и иностранную валюту, которые составляют обеспечение или покрытие этих денег. Аналогичным образом недвижимая собственность и активы отделений центрального эмиссионного учреждения, находящиеся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходят к государству-преемнику в силу того же принципа "территориальности денег" или "денежного пространства" государств. Именно в силу того, что денежное обращение заключает в себе аспект обеспечения или покрытия, то есть в конечном счете государственного долга, это обращение нельзя отделять от его основы, его нормальной опоры, образуемой всеми золотыми и валютными резервами и всем активом эмиссионного учреждения. Эта неизбежная неотделимость представляет собой, в сущности, не что иное, как проявление глобального и "механистического" характера самого явления обращения денег.

24) При нынешнем состоянии мировой валютной системы деньги имеют ценность только в силу золотого обеспечения, и было бы бесполезно пытаться в случае правопреемства государств отделять эти деньги от их обеспечения. Вот почему необходимо, чтобы государство-преемник, осуществляющее свою юрисдикцию на территории, в которой неизбежно обращаются бумажные деньги, получило в золоте или в валюте сумму, соответствующую обеспечению этого обращения. Однако на практике это делается не всегда. Принцип выделения или предназначения денежных знаков для территории, являющейся объектом правопреемства государств, имеет в данном вопросе большое значение. Если деньги, золотые и валютные запасы и денежные знаки любого рода, принадлежащие государству-предшественнику, временно или в силу обстоятельств находятся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, и государство-предшественник не имеет намерения выделить их этой территории, то ясно, что ни никоим образом не связаны с этой территорией, не относятся к ней и не могут перейти к государству-преемнику. Золото Банка Франции, находившееся в Страсбурге во время франко-прусской войны 1870 года, могло перейти к Германии после аннексии ею Эльзас-Лотарингии только в том случае, если бы было установлено, что это золото "предназначалось" для переданной территории.

25) Когда Трансиордания стала Иорданией, она унаследовала часть активов Палестинского эмиссионного комитета в размере 1 млн. фунтов

стерлингов, однако должна была передать равноценную сумму Великобритании по другим причинам I56/.

26) После первой мировой войны, когда бывшая царская империя прекратила свое существование, различные территории этой империи перешли, в частности, к Эстонии, Латвии, Литве и Польше I57/. По заключенным мирным договорам к новой Советской власти полностью перешел соответствующий долг в бумажных деньгах, выпущенных Государственным банком России в вышеназванных четырех странах I58/. Положения некоторых из этих документов указывают на то, что Россия освободила эти государства от части соответствующего долга, как если бы речь шла о договорном нарушении принципа автоматического наследования этого долга. В других положениях даже указывалась причина этого нарушения, а именно разрушения, причиненные этим странам во время войны I59/. Параллельно и на основании тех же договоров каждому из этих государств была передана часть золотых резервов Государственного банка России. Представляет интерес мотив, выдвигавшийся в случае с Польшей: 30 млн. золотых рублей, выплаченных на этом основании Россией, соответствовали "активному участию" польских территорий в экономической жизни бывшей Российской империи.

I56/ См. Соглашение от I мая I95I года между Соединенным Королевством и Иорданией об урегулировании нерешенных финансовых вопросов после окончания действия мандата на Палестину (United Nations, Treaty Series, vol. 117, p. 19).

I57/ Здесь не упоминаются случаи с Финляндией, которая уже при прежнем российском режиме пользовалась денежной автономией, и с Турцией.

I58/ См. следующие договоры: с Эстонией от 2 февраля I920 года, статья I2; с Латвией от II августа I920 года, статья I6; с Литвой от I2 июля I920 года, статья I2; с Польшей от I8 марта I92I года, статья I9 (League of Nations, Treaty Series, vol. XI, p. 51; vol. II, p. 212; vol. III, p.122; and vol.VJ, p.123): (русский текст см. соответственно "Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами, Выпуск I, Петербург, Гос. издательство, I92I год, стр. I09, 46, 59 и там же, Выпуск II, стр. 59).

I59/ См. B. Nolde, "La monnaie en droit international public", Recueil des cours de L'Académie de droit international de la Haye, 1929-II, (Paris, Hachette, 1930), vol. 27, p. 295.

Государственные фонды

27) Под государственными публичными фондами на территории, являющейся объектом правопреемства государств, следует понимать наличность, акции и ценные бумаги, которые, составляя часть общего актива государства, имеют связь с этой территорией в силу суверенитета государства над этим районом или в силу деятельности государства в этом районе. Если они связаны с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, государственные фонды, ликвидные или инвестированные, переходят к государству-преемнику. Принцип связи с деятельностью является в данном случае определяющим, поскольку совершенно очевидно, что фонды государства-предшественника, находящиеся на этой территории в состоянии транзита или временно или в силу обстоятельств, не должны переходить к государству-преемнику.

28) Государственные публичные фонды могут быть ликвидными или инвестированными; они включают акции и ценные бумаги любого характера. Так, приобретение "всего имущества и всех владений" немецких государств на территориях, которые были переданы Польше, также включали по решению Верховного суда Польши передачу правопреемнику долевого участия в капитале одной компании 160/.

29) В рамках "безвозмездной передачи права на владение государственной собственностью" Союз Советских Социалистических Республик получил публичные фонды, находившиеся в Закарпатской Украине, которая перешла к нему от Чехословакии в соответствии с договором от 29 июня 1945 года в границах, предусмотренных Сен-Жерменским договором от 10 сентября 1919 года.

160/ Краткое изложение Секретариатом Организации Объединенных Наций решения Верховного суда Польши по делу Казна польского государства против Дойче Миттельштандскассе (1929), (Yearbook ... 1963, vol. II, p. 133, document A/CN.4/157, para.337).

Статья I4

Новое независимое государство

I. Когда государство-преемник является новым независимым государством:

a) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

b) недвижимая собственность, принадлежавшая территории, являющейся объектом правопреемства государства, находящаяся за ее пределами и ставшая государственной собственностью государства-предшественника в период зависимости, переходит к государству-преемнику;

c) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем упомянутая в подпункте b, и находящаяся за пределами территории, являющейся объектом правопреемства государств, в образовании которой принимала участие зависимая территория, переходит к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу зависимой территории;

d) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

e) движимая собственность, принадлежавшая территории, являющейся объектом правопреемства государств, и ставшая в период зависимости государственной собственностью государства-предшественника, переходит к государству-преемнику;

f) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в подпунктах d и e, в образовании которой принимала участие зависимая территория, переходит к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу этой территории.

2. Когда новое независимое государство образовано из двух или нескольких зависимых территорий, переход государственной собственности государства-предшественника или государств-предшественников к новому независимому государству регулируется в соответствии с положениями пункта I.

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

4. Соглашения, заключенные между государством-предшественником и новым независимым государством для урегулирования правопреемства в отношении государственной собственности иным образом, нежели в соответствии с пунктами 1-3, не должны наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его богатствами и естественными ресурсами.

Комментарий

1) В статье 14 рассматривается правопреемство в отношении государственной собственности в случае образования нового независимого государства. Термин "новое независимое государство" в том значении, в котором он употребляется в настоящем проекте, определяется в подпункте e пункта 1 статьи 2, и поэтому необходима ссылка на соответствующий пункт комментария к статье 2 161/.

2) В отличие от других категорий правопреемства государств, когда вплоть до момента правопреемства государство-предшественник владеет территорией, являющейся объектом правопреемства государств, и полностью осуществляет на ней свой суверенитет, категория правопреемства, регулируемая этой статьей, относится к зависимой или несамоуправляющейся территории, которая имеет особый юридический статус в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Как говорится в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 162/, подобная территория имеет

> "статус отдельный и отличный от статуса территории государства, управляющего ею; такой отдельный или отличный, согласно Уставу, статус существует до тех пор, пока народ данной колонии или несамоуправляющейся территории не осуществит своего права на самоопределение в соответствии с Уставом и в особенности в соответствии с его целями и принципами".

Кроме того, в соответствии с резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 года каждый народ, даже если он не имеет политической независимости на определенном этапе истории, обладает атрибутами национального суверенитета, неотделимыми от его существования

161/ Пункт 6) комментария к статье 2 выше.

162/ Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года, приложение.

как народа. Как объясняется ниже I63/, не существует также сомнений в том, что такой народ обладает правом постоянного суверенитета над своими богатствами и естественными ресурсами.

3) При том, что процесс деколонизации практически завершился, может возникнуть сомнение относительно того, следует ли Комиссии предусматривать особые положения, относящиеся к новым независимым государствам. Однако Комиссия убеждена в необходимости включения таких положений в настоящий проект. Проект статей по такому вопросу, каким является правопреемство государств в других областях, помимо договоров, т.е. по вопросу, обязательно предполагающему осуществление права, которое выдвигается на первый план доктриной Организации Объединенных Наций и носит характер jus cogens, а именно права народов на самоопределение, не может игнорировать наиболее важную и распространенную форму осуществления этого права в недавнюю эпоху международных отношений, каковой является процесс деколонизации, начавшийся после второй мировой войны. Действительно, Комиссия полностью сознает четкий характер полученного ею от Генеральной Ассамблеи мандата в отношении работы по кодификации и прогрессивному развитию норм международного права, связанных с правопреемством государств, мандата, который состоит в рассмотрении проблем правопреемства государств с соответствующей ссылкой на государства, которые получили независимость после второй мировой войны I64/. Хотя процесс деколонизации принял широкие масштабы, полностью он еще не завершен, как это подтверждено в докладе Специального комитета 25 за I980 год I65/, где указывается, что многие зависимые или несамоуправляющиеся территории еще предстоит деколонизировать. Кроме того, полезность настоящего проекта статей не ограничивается лишь зависимыми или несамоуправляющимися территориями, которые еще предстоит деколонизировать. В целом ряде случаев уже после получения политической независимости долгие годы сохраняются проблемы, связанные

I63/ Пункты 26)-32) данного комментария.

I64/ Резолюции Генеральной Ассамблеи: I765 (XVII) от 20 ноября I962 года и I902 (XVIII) от I8 ноября I963 года.

I65/ Доклад Специального комитета по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 23 (A/35/23/Rev.1)).

с деколонизацией, в том числе, в частности, проблемы, связанные с правопреемством государств в отношении государственной собственности. Необходимость включения положений о новых независимых государствах была полностью признана Комиссией в ходе ее работы над темой о правопреемстве государств в отношении договоров и нашла свое отражение в представленном в 1974 году на рассмотрение Генеральной Ассамблеи окончательном проекте по данной теме, а также в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, принятой в 1978 году на основе этого окончательного проекта. В настоящий момент нет никаких оснований для того, чтобы отступать от классификации по категориям, принятой в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров; напротив, в случае правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов имеются столь же, если не более, веские причины для сохранения категории правопреемства, касающейся "нового независимого государства". Кроме того, учитывая тесную связь и параллелизм между двумя сводами проектов статей, в настоящем проекте, если бы в нем не содержалось положений, относящихся к новым независимым государствам, образовался бы необъяснимый пробел.

4) Статья 14 регулирует различные ситуации, которые могут возникать в результате процесса деколонизации: наиболее часто встречающийся случай, когда новое государство образуется на зависимой территории; случай, когда подобное государство образуется из двух или нескольких зависимых территорий (пункт 2); и случай, когда зависимая территория становится частью территории существующего государства, иного, нежели государство, которое им управляло (пункт 3). Во всех этих случаях нормы, касающиеся перехода государственной собственности, должны быть одинаковыми, поскольку основа правопреемства в каждом случае одна и та же: деколонизация. Именно по этой причине Комиссия, как уже подчеркивалось 166/, сочла нужным рассмотреть последние случаи в настоящей статье, учитывая, что в проекте 1974 года о правопреемстве государств в отношении договоров подобный случай был охвачен

166/ См. пункт 75 выше.

положениями статьи I4 (Правопреемство в отношении части территории) I67/, поскольку речь идет о применимости ко всем регулируемым ситуациям одного и того же принципа "подвижности договорных границ". 5) Нормы, связанные с переходом государственной собственности в случае новых независимых государств, несколько отличаются от норм, относящихся к другим категориям правопреемства, и преследуют цель полностью охватить особые обстоятельства, в которых происходит возникновение подобных государств. Принцип сохранения территории становится императивным в случаях, когда государства получают независимость после колониального господства, а принцип справедливости предусматривает, что подобным государствам предоставляется преференциальный режим в правовом регулировании правопреемства в отношении государственной собственности. Таким образом, следует подчеркнуть два существенных отличия. Во-первых, недвижимая собственность, расположенная на зависимой территории, и движимая собственность, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении зависимой территории, должны, как правило, перейти к государству-преемнику после образования нового независимого государства из одной, двух или более зависимых территорий или после завершения деколонизации зависимой территории путем присоединения или объединения с другим существующим государством, причем не требуется никакой ссылки на соглашение в отличие от статей, относящихся к другим категориям правопреемства. Причина, по которой в статье I4, применительно к новым независимым государствам, не используются выражения "в случае отсутствия соглашения" и "если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе", которые используются в других статьях раздела 2, объясняется не столько тем, что зависимую территорию, не являющуюся еще государством, нельзя, строго говоря, рассматривать как обладающую правом заключать международные соглашения, сколько главным образом признанием особых обстоятельств, которыми сопровождается появление нового независимого государства в результате процесса деколонизации и которые приводят, в случае проведения переговоров с целью получения независимости, к результатам, которые в большинстве

I67/ Эта статья соответствует статье I5 Венской конвенции I978 года.

случаев явно невыгодны для страны, получающей независимость, в силу ее неравных, несбалансированных правовых, политических и экономических связей с бывшей метрополией.

6) Второе отличие заключается во введении концепции вклада зависимой территории в создание определенной недвижимой и движимой государственной собственности государства-предшественника; такая собственность переходит государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу зависимой территории. Данное положение является конкретным применением концепции справедливости, являющейся составной частью материального содержания нормы международного позитивного права, которая направлена на то, чтобы сохранить, в числе прочего, национальные богатства, историческое и культурное достояние народа, населяющего зависимую территорию. В случае новых независимых государств правопреемством государств затрагиваются целые нации, которые участвовали в создании собственности государства-предшественника. Поэтому совершенно справедливо, что подобная собственность должна перейти к государству-преемнику в доле, соответствующей вкладу зависимой территории в создание этой собственности.

7) Подпункт а пункта 1 регулирует проблему недвижимой государственной собственности государства-предшественника, находящейся на территории, которая стала независимой. В соответствии с принципом перехода государственной собственности, основанным на критерии связи собственности с территорией, в данном подпункте, как и в статьях, касающихся других категорий правопреемства, предусматривается, что такая недвижимая собственность переходит к государству-преемнику. Подобное решение является общепризнанным в правовой литературе и в государственной практике, хотя ни в том, ни в другом случае никогда не делается четкой ссылки на "недвижимую" собственность государства-предшественника, "находящуюся на территории"; ссылка часто делается на собственность вообще, независимо от ее характера или географического местонахождения. Следовательно, если общая передача является нормой, то переход к государству-преемнику более ограниченной категории собственности, предусмотренной в данном подпункте, должен быть разрешен a fortiori.

8) В этой связи следует сослаться на пункт 1 статья I9 Декларации о принципах экономического и финансового сотрудничества от I9 марта I962 года (Эвианские соглашения между Францией и Алжиром), где говорится, что

"Государственная недвижимая собственность /французского государства/ в Алжире будет передана алжирскому государству..." I68/.

Действительно, вся военная недвижимость Франции и значительная часть гражданской недвижимости (за исключением части собственности, сохраненной по соглашению, и другой части, все еще являющейся предметом спора) в течение нескольких лет постепенно перешли к алжирскому государству.

9) В большинстве двусторонних документов или односторонних постановлений управляющей или законодательной власти просто фиксируется четко выраженный, безоговорочный отказ государства-предшественника от всей, без исключения, государственной собственности или, гораздо шире, от всей публичной собственности, находящейся на территории, которая является объектом правопреемства государств. Например, в конституции Малайской Федерации (I957 год) предусматривается, что вся собственность и все активы в Федерации или в одной из колоний, которые принадлежали Ее Величеству, перейдут в день провозглашения независимости во владение Федерации или одного из ее штатов. Использованный без каких-либо ограничений или уточнений общий термин предусматривает переход всей собственности любого рода, принадлежавшей государству-предшественнику I69/. Можно также сослаться на Заключительную декларацию Международной конференции в Танжере от 29 октября I956 года, хотя в строгом смысле она неприменима, поскольку международная администрация города Танжер не может рассматриваться в качестве государства. В статье 2 протокола, приложенного к Декларации, провозглашается,

---

I68/ United Nations, Treaty Series, vol, 507, p. 65.

I69/ Materials on Succession of States (Unired Nations publication, Sales No. E/F.68.V.5), pp. 85-86. См. также Конституцию независимого Государства Западного Самоа (I962 год), в которой провозглашается: Вся собственность, которая перед провозглашением Дня независимости принадлежала Ее Величеству... или Короне..., в День независимости переходит во владение Западного Самоа" (ibid., p. 117).

что государство Марокко, "во владение которого возвращаются публичные и частные титулы, вверенные международной администрации..., получает собственность последней..." 170/. Другим возможным примером является "Проект соглашения о переходных мерах" от 2 ноября 1949 года между Индонезией и Нидерландами, принятый в конце Гаагской конференции круглого стола (август-ноябрь 1949 года) 171/, в котором предусмотрен переход всей - а не только недвижимой - собственности нидерландского государственного и частного сектора в Индонезии. Кроме того, в соответствии с заключенным впоследствии военным соглашением Индонезии были переданы - помимо ряда военных судов и военного технического оборудования нидерландского флота в Индонезии, что составляло движимую собственность, - все стационарные установки и все оборудование, использовавшееся колониальными войсками 172/. Аналогичным образом, после получения независимости Кипром, вся собственность правительства острова (включая недвижимую собственность) стала собственностью Республики Кипр 173/. Ливия получила "движимую и недвижимую собственность, расположенную в Ливии и принадлежавшую итальянскому государству либо непосредственно, либо через итальянскую администрацию" 174/. В частности, немедленно была передана следующая собственность: "публичная собственность государства (demanio publico) и неотчуждаемая собственность государства (patrimonio indisponibile) в Ливии", а также "собственность в Ливии фашистской партии и ее организаций" 175/.

170/ United Nations, Treaty Series, vol. 263, p. 171.

171/ Ibid., vol. 69, p. 266.

172/ Ibid., p. 288.

173/ Договоры, касающиеся создания Республики Кипр, подписанные 16 августа 1960 года в Никосии, с приложениями, графиками, картами и т.д. United Nations, Treaty Series, vol. 382, annes E, pp. 130-138, article 1 and passim.

174/ Статья 1 резолюции 388 (V) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 15 декабря 1950 г., озаглавленной "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Ливии".

175/ Там же. Неотчуждаемая собственность государства определена в статьях 822-828 гражданского кодекса Италии; она включает, в частности, шахты, карьеры, леса, помещения (т.е. недвижимую собственность), оружие, боеприпасы и т.д. (т.е. движимую собственность).

Аналогичным образом Бирма унаследовала всю собственность в публичном и частном секторе колониального правительства" 176/, включая военное недвижимое имущество Соединенного Королевства в Бирме 177/.

176/ Постановление правительства Бирмы, 1935 года.

177/ United Kingdom, Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma Regarding the Recognition of Burmese Independence and Related Matters. Annex: Defence Agreement signed on 29 August 1947 in Rangoon, Cmd. 7360 (London, H.M. Stationery Office, 1948).

IO) Комиссии, конечно, известны некоторые соглашения, заключенные между государством-предшественником и новым независимым государством-преемником, в соответствии с которыми государство-преемник уступает первому государству свое право на владение частью государственной собственности, которая перешла к нему в момент правопреемства государств I78/. Соглашения о предоставлении независимости дополнялись различными протоколами по вопросам собственности, согласно которым независимое государство не являлось преемником всего имущества, принадлежавшего государству-предшественнику. Как правило, это делалось в интересах удовлетворения общих потребностей в атмосфере тесного сотрудничества между бывшей метрополией и новым независимым государством. Однако форма этих соглашений была различной. В ряде случаев временно сохранялось положение, существовавшее до получения независимости без всякой передачи собственности I79/. В других случаях передача (публичной и частной) собственности бывшей

I78/ См. G. Fouilloux: "La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique", в Annuaire français de droit international, 1965 (Paris), vol. XI (1966), pp. 885-915. Сравни также G. Fouilloux "La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français", Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966, pp.51-79.

I79/ "Соглашение между правительством Французской Республики и правительством Республики Чад о мерах переходного периода, которые должны применяться до вступления в силу соглашений о сотрудничестве между Французской Республикой и Республикой Чад", подписанное I2 июля I960 года в Париже (Materials on Succession of States (op. cit.), pp. 153-154), статья 4. Позднее, 25 октября I96I года, был подписан протокол к соглашению о собственности. Он отвечал стремлениям обоих государств удовлетворить "общие нужды", и на его основании государство-преемник отказалось от права на переход к нему некоторой части собственности (см. декрет № 63-27I от I5 марта I963 года, в котором обнародован протокол к соглашению о собственности между Францией и Республикой Чад от 25 октября I96I года (текст протокола прилагается к декрету), France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris), 95-ème année, No. 69 (21 March 1963), pp. 2721-2722).

метрополии провозглашалась в принципе, однако фактически она осуществлялась только в отношении той собственности, которая не была связана с деятельностью различных военных или гражданских служб I80/. Иногда по соглашению с территорией, ставшей независимой, вся публичная и частная собственность передавалась государству-преемнику, которое включало ее в свою собственность, однако на основании того же соглашения определенная часть этой собственности в ясно выраженной форме передавалась обратно либо во владение, либо в узуфрукт I8I/. В некоторых случаях новое независимое государство соглашалось на раздел собственности с бывшей метрополией, однако критерий этого раздела ясен только в более широком контексте потребностей в технической помощи и необходимости присутствия бывшей метрополии I82/. Наконец,

---

I80/ См. декрет № 63-270 от I5 марта I963 года, в котором обнародовано соглашение о разделении собственности между Францией и Сенегалом, подписанное I8 сентября I962 года (к тексту соглашения имелись приложения), ibid., p. 2720. Статья 1 провозглашает принцип перехода к Сенегалу "государственных владений, зарегистрированных... на имя Французской Республики". Однако статья 2 уточняет: "Тем не менее государственные владения, признанные необходимыми для функционирования государственных учреждений...и перечисленные в приложении, остаются собственностью Французской Республики и регистрируются на ее имя". Здесь речь идет не об использовании государственной собственности для нужд французских учреждений,а о владении этой собственностью.

I8I/ Типичным примером является соглашение о публичной собственности между Францией и Мавританией от I0 мая I963 года (декрет № 63-1077 от 26 октября I963 года), см.France, Journal officiel de la République française,Lois et décrets (Paris),95ème année, No.256 (31 October 1963),hh.9707-9708. Статья 1 предусматривает переход на вечные времена публичных и частных титулов. Статья 2 предоставляет Франции право владения некоторой частью публичной собственности, необходимой для работы французских учреждений. Статья 3 возвращает Франции право собственности на военные помещения, используемые под жилье. Статья 4 признает за Францией право свободно распоряжаться "объектами, необходимыми для выполнения задач обороны, порученных французским вооруженным силам" в рамках соглашения об обороне.

I82/ Сравни декрет № 63-268 от I5 марта I963 года, в котором обнародован протокол к соглашению о собственности между Францией и Габонской Республикой от 6 июня I96I года, см. France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris), 95-ème année, No. 69 (21 March 1963), pp. 2718-2729.

отмечались случаи, когда договор отменял различие между публичными и частными титулами территории или метрополии и предусматривал раздел, который бы удовлетворял "общие нужды" в том виде, в каком они определены обоими государствами в различных соглашениях о сотрудничестве:

> "Договаривающиеся стороны согласны заменить регулирование государственной собственности, основанное на характере принадлежности, глобальным регулированием, основанным на справедливости и удовлетворяющим их соответствующие нужды" 183/.

11) Однако следует отметить, что эти договоры обычно носили временный характер. Во многих случаях более сбалансированная эволюция политических отношений между государством-предшественником и новым независимым государством-преемником давала возможность государству-преемнику рано или поздно получать обратно недвижимую государственную собственность, находившуюся на его территории и являвшуюся предметом соглашения с бывшей метрополией.

12) В подпунктах b и e статьи 14 рассматривается проблема, относящаяся исключительно к новым независимым государствам. Она касается недвижимой и движимой собственности, которая до периода зависимости принадлежала территории, являющейся объектом правопреемства государств. В период зависимости этой территории некоторая часть или вся такая собственность действительно может перейти к государству-предшественнику, управляющему этой территорией. Это может быть недвижимая собственность, например посольства и административные здания, или движимая собственность культурного или исторического значения. В указанных

183/ Статья 31 франко-малагасийского соглашения от 27 июня 1960 года об экономическом и финансовом сотрудничестве, утвержденного малагасийским законом от 5 июля 1960 года и французским законом от 18 июля 1960 года (France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris), 92-ème année, No. 167 (le 20 juillet 1960), p. 6615) /перевод выполнен Секретариатом/. Позднее, 18 октября 1961 года был подписан франко-малагасийский протокол о собственности (декрет № 63-269 от 15 марта 1963 года, обнародующий этот протокол, см. France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris), 95-ème année, No. 69 (le 21 mars 1963), pp. 2719-2720. Он закрепляет положение, созданное другим соглашением об экономическом сотрудничестве от 27 июня 1960 года, и признает - только в этих рамках - право собственности Мадагаскара на остальные государственные владения с сохранением за Францией права собственности на военные помещения и сооружения.

выше подпунктах устанавливается норма возвращения такой собственности первоначальному владельцу. Текст подпункта b касается "недвижимой собственности", а текст подпункта e - "движимой собственности". И в том, и в другом подпункте указывается, что такая собственность переходит к государству-преемнику. В предварительном проекте недвижимая собственность была в данном случае исключена из пункта 1, поскольку предполагалось, что положение, которое включено теперь в подпункт a пункта 1, охватывает "всю недвижимую государственную собственность государства-предшественника, находящуюся на территории", включая недвижимую собственность, которая принадлежала территории до достижения ее независимости. Однако во втором чтении Комиссия, стремясь избежать проблем, касающихся толкования, сочла разумным предусмотреть в пункте 1 конкретное положение для данного случая в том, что касается недвижимой собственности.

13) Ситуация, регулируемая подпунктами b и e пункта 1, должна быть специально выделена, несмотря на то, что ее можно было бы рассмотреть в качестве частного аспекта более широкого вопроса, связанного с "имуществом" зависимой территории. Положения статьи 14 не могут применяться к собственности, принадлежащей несамоуправляющейся территории, поскольку подобная собственность не является объектом правопреемства государств. В целом колонии пользовались особым режимом в соответствии с тем, что называлось законодательным и договорным соглашением. Они обладали определенной международной правосубъектностью и поэтому могли иметь собственность как на своей территории, так и за ее пределами. Следовательно, нет оснований для того, чтобы правопреемство приводило к потере колониями своей собственности. Однако в отсутствие четкого регулирования ситуаций, охватываемых подпунктами b и e пункта 1, может возникнуть вопрос, следует ли все еще рассматривать собственность, которая принадлежала государству, ставшему зависимой территорией, а затем перешла во владение управляющей державы, как собственность зависимой территории.

14) Следует отметить, что в отличие от других подпунктов пункта 1 в начале подпунктов b и e упоминается не "государственная собственность", а просто "собственность". Это сделано с целью расширить понятие такой собственности, включив в него собственность, которая до периода зависимости принадлежала территории нового независимого

государства-преемника, независимо от того, являлась ли эта территория в период, предшествующий ее зависимости, независимым государством или каким-либо другим автономным образованием, например племенной группой или местным правительством.

15) Подпункт c пункта 1 статьи 14 касается вопроса о распределении между государством-предшественником и государством-преемником недвижимой государственной собственности государства-предшественника, иной, чем упомянутая в подпункте b, и находящейся за пределами территории, являющейся объектом правопреемства государств, в образовании которой принимала участие зависимая территория. Как и в случае подпункта b, это положение было включено в пункт 1 в ходе второго чтения с целью придать ему как можно более полный вид и избежать проблем, связанных с толкованием, которые могут возникнуть в случае существования пробела в данном вопросе. Подпункт c соответствует положению подпункта f, в котором говорится о распределении между государством-предшественником и государством-преемником движимой государственной собственности государства-предшественника, иной, чем собственность, указанная в подпунктах d и e, в образовании которой принимала участие зависимая территория. Как и в подпункте e, в подпункте f эта движимая собственность рассматривается независимо от того, находилась ли она на территории государства-предшественника, государства-преемника или на территории третьего государства. В этой связи может, например, возникнуть вопрос, имеет ли государство-преемник право потребовать какую-либо часть взносов, сделанных управляющими государствами в акционерный капитал таких международных или региональных финансовых учреждений, как Всемирный банк. Хотя, по-видимому, не существует прецедента относительно раздела подобных активов между государством-предшественником и государством-преемником, подобный вопрос вполне может возникнуть в силу того факта, что участие в различных межправительственных учреждениях технического характера открыто и для зависимых территорий как таковых. Такая собственность вполне может рассматриваться как собственность, которая по праву принадлежит зависимой территории в доле, соответствующей вкладу этой территории. Комиссия считает, что норма, изложенная в подпункте f, так же,как и аналогичная норма, предусмотренная в подпункте e, позволит более просто и справедливо решать многие проблемы, возникающие в этом отношении.

16) В подпункте d пункта 1 рассматривается движимая государственная собственность, "связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств", и устанавливается общая норма, принятая для трансферта части территории государства, отделения части или частей территории государства и разделения государства. В этой связи можно упомянуть пункты 8-11 вводного комментария к разделу 2, которые касаются этого подпункта. Следует отметить, что движимая государственная собственность, которая может находиться в зависимой территории лишь временно или вынужденно, как, например, золото Банка Франции, которое было вывезено в Западную Африку во время второй мировой войны, должна быть исключена из области применения этой нормы, поскольку такая собственность фактически не связана с деятельностью государства "в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств".

17) Практика государств в связи с нормой, провозглашенной в пункте 1, может быть рассмотрена на примере двух основных категорий движимой государственной собственности,а именно - денег и государственных фондов.

18) Практика государств, касающаяся денег, не является единообразной, хотя существует твердый принцип, согласно которому привилегия эмиссии принадлежит государству-преемнику, поскольку это является суверенным правом и атрибутом государственной власти. В этом смысле, с точки зрения права на эмиссию, вопрос о правопреемстве государств не возникает; государство-предшественник теряет свое право на эмиссию в зависимой территории, а новое независимое государство осуществляет свое собственное право, которое вытекает из его собственного суверенитета при достижении независимости. Вопрос о денежных знаках, выпущенных в зависимой территории ее собственным эмиссионным учреждением, также не имеет прямого отношения к правопреемству государств.

19) В качестве примера можно привести различные колонии в Латинской Америке, которые стали независимыми в начале XIX века и где испанские деньги, как правило, не изымались из обращения. Различные республики ограничились тем, что заменили на бывших в обращении монетах изображение короля Испании печатью, гербами или надписями нового государства или изменили наименование испанского песо, не меняя его стоимости или структуры валюты.

20) Индия стала преемником стерлинговых активов резервного банка Индии, которые оценивались в I 160 млн. фунтов стерлингов I84/. Однако она не могла использовать эти активы по своему усмотрению, а могла делать это лишь постепенно. Сумма в 65 млн. фунтов стерлингов была помещена на свободный счет, а оставшаяся часть - большая часть активов - была переведена на блокированный счет. Некоторые суммы должны были переводиться Индией Соединенному Королевству в качестве оборотных фондов и кредитовались на счет, открытый Банком Англии для Пакистана. Условия, регулирующие функционирование этого счета, были уточнены в I948 и I949 годах в различных соглашениях, заключенных Соединенным Королевством с Индией и Пакистаном I85/.

2I) Французское правительство изъяло денежные знаки, находившиеся в обращении во французских владениях в Индии, однако согласилось выплатить компенсацию. В статье 23 Франко-индийского соглашения от 2I октября I954 года I86/говорится:

> "Французское правительство возместит правительству Индии в течение одного года, начиная со дня передачи de facto по паритету в фунтах стерлингов или в индийских рупиях всю сумму денег, изъятых из обращения в указанных владениях после передачи de facto последних".

22) Поскольку практика государств не является единообразной, невозможно установить норму, применимую ко всем ситуациям, связанным с правопреемством в отношении денег. Необходимо отдельно рассматривать каждую конкретную ситуацию, существующую в момент

I84/ United Kingdom, Financial Agreement between the Government of the United Kingdom and Government of India, Cmd. 7195 (London, H.M. Stationery Office, 14 August 1947).

I85/ Подробности см. I. Paenson, Les Conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953) (Paris, Domat-Monchrestien, 1954), passim, особенно pp. 65-66 и 80.

I86/ India, Foreign Policy of India: Texts of Documents, 1947-1964 (New Delhi, Lok Sabha (Secretariat), 1966), p. 212.

правопреемства. Если деньги выпускаются эмиссионным учреждением, принадлежащим самой территории, независимость не изменит положения вещей. Однако, если деньги, выпущенные для территории каким-либо учреждением "метрополии" и под его ответственность, должны оставаться в обращении, их необходимо обеспечивать золотом и резервами по причинам, которые уже объяснены в комментарии к статье I3.

23) В отношении государственных фондов можно привести следующие примеры. После прекращения действия мандата Франции Сирия и Ливан совместно унаследовали имущество "общих предприятий", включая казну этих"общих предприятий", а также прибыли, извлеченные этими двумя государствами из различных концессий. Обе стороны унаследовали авуары банка "Банк де Сири и дю Либан". Однако большая часть этих авуаров была блокирована и освобождалась лишь постепенно, с рассрочкой до I958 года I87/. Что касается авансов, в прошлом выданных Соединенным Королевством для покрытия бюджетного дефицита Бирмы, то Великобритания отказалась от возмещения ей I5 млн. фунтов стерлингов, а для погашения - без процентов - остальной суммы предоставила Бирме отсрочку в 20 лет, начиная с I апреля I952 года. Бывшая колониальная держава также отказалась от возмещения ей средств, затраченных ею после I945 года на цели гражданского управления в Бирме в период восстановления I88/.

24) В пункте 2 рассматривается случай нового независимого государства, образованного из двух или нескольких независимых территорий. В нем говорится, что к подобному случаю применимы

I87/ В отношении Сирии см. соглашение о ликвидации, соглашение об урегулировании долговых требований и платежное соглашение - все от 7 февраля I949 года (France, Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris),82-ème année, No. 60 (le 10 Mars 1950),pp.2697-2700); в отношении Ливана см. франко-ливанское валютно-финансовое соглашение от 24 января I948 года (ibid., 81-ème anneé, No.64, (le 14 et 15 Mars I949), pp. 2651-2654, а также United Nations, Treaty Series, vol. 173, p.99).

I88/ Соединенное Королевство также возместило Бирме затраты по снабжению британской армии, понесенные этой территорией во время кампании I942 года, и некоторые затраты, связанные с демобилизацией.

общие нормы, изложенные в пункте 1 статьи 14. В качестве примера таких новых независимых государств можно назвать Нигерию, которая была образована четырьмя бывшими территориями, а именно колонией Лагос, двумя протекторатами Северной и Южной Нигерии и северной частью британской подмандатной территории Камерун; Гану, которая была образована из бывшей колонии Золотой Берег, Ашанти, Протектората северных территорий и подмандатной территории Того; Малайскую Федерацию, которая возникла в 1957 году на базе двух колоний - Малакки и Пенанга - и девяти протекторатов. Комиссия не считает нужным отказываться от формулы, содержащейся в пункте 1 статьи 30 Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, в котором, в целях применения общих норм правопреемства в отношении договоров, случай нового независимого государства, образованного двумя или несколькими территориями, рассматривается точно так же, как и случай нового независимого государства, возникшего на одной независимой территории.

25) В пункте 3 говорится о зависимой территории, которая становится частью территории существующего государства, иного, нежели государство, управляющее этой зависимой территорией. Как объяснено выше 189/, Комиссия считала более полезным рассмотреть этот случай вместе со случаем нового независимого государства, в отличие от Венской конвенции 1978 года, где этот случай рассматривается в рамках "правопреемства в отношении части территории" вместе со случаем простой передачи части территории. Присоединение или объединение с независимым государством является способом осуществления права на самоопределение народов, подобно образованию суверенного и независимого государства, как это четко провозглашается в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Поэтому представляется более логичным включить этот пункт в статью, касающуюся нового независимого государства. Ввиду принципиального сходства вопросов, связанных с правопреемством в отношении государственной собственности, когда государство-преемник является новым независимым государством и когда оно является государством, с которым объединяется или к которому присоединяется зависимая территория, настоящий пункт устанавливает применимость к обоим случаям одних и тех же общих норм, предусмотренных в пункте 1 данной статьи.

26) Пункт 4 представляет собой положение, в котором закрепляется верховенство принципа постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами по сравнению с соглашениями, которые могут быть заключены между государством-предшественником и новым независимым государством в целях урегулирования правопреемства в отношении государственной собственности иным образом, нежели путем применения принципов, содержащихся в статье 14. Принцип постоянного суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и

189/ См. пункт 75 выше.

ресурсами был решительно подтвержден в целом ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и в других документах Организации Объединенных Наций I90/.

27) Разработка Хартии экономических прав и обязанностей государств под эгидой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию занимает важное место в ряду недавних мероприятий системы Организации Объединенных Наций, касающихся постоянного суверенитета над природными ресурсами. Эта Хартия, которая была принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3281 (XXIX) от I2 декабря I974 года, должна, согласно резолюции, "явиться эффективным инструментом создания новой системы международных экономических отношений, основанных на справедливости, суверенном равенстве и взаимозависимости интересов развитых и развивающихся стран". Пятнадцать основных принципов, которые в соответствии с Хартией (глава I) призваны регулировать как экономические, так и политические отношения между государствами,

> "направлены на устранение несправедливостей, которые возникли в результате применения силы и которые "лишают какую-либо нацию естественных средств, необходимых для ее нормального развития"*.

Вне всякого сомнения, государственная собственность является одним из подобных "естественных средств". В статье 2 Хартии (пункт 1) говорится, что

> "каждое государство имеет и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, использование и эксплуатацию".

В развитие положения, содержащегося в упомянутой выше резолюции, в пункте 1 статьи I6 говорится:

> "Право и обязанность всех государств, индивидуально и коллективно, ликвидировать в качестве необходимого условия для развития колониализм ..., неоколониализм ... и вытекающие отсюда экономические и социальные последствия. Государства, которые проводят такую политику принуждения, несут экономическую

I90/ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 626 (VII) от 2I декабря I952 года; I803 (XVII) от I4 декабря I962 года; 2I58 (XXI) от 25 ноября I966 года; 2386 (XXIII) от I9 ноября I968 года; 2692 (XXV) от II декабря I970 года. См. также резолюции Экономического и Социального Совета I737 (LIV) от 4 мая I973 года и I956 (LIX) от 25 июля I975 года. Кроме того, см. пункт 2 статьи I Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от I6 декабря I966 года, приложение).

ответственность перед странами, территориями и народами за возмещение * и полную компенсацию использования и сокращения природных и всех других ресурсов этих стран, территорий и народов, а также причиненного этим ресурсам ущерба. Обязанность всех государств - расширять оказание им помощи".

28) Генеральная Ассамблея, собравшаяся впервые в истории Организации Объединенных Наций на специальную сессию для обсуждения экономических проблем, явившихся результатом "энергетического кризиса", в своей Декларации об установлении нового международного экономического порядка (резолюция 3201 (S-VI) от I мая 1974 года) надлежащим образом подчеркнула "полный неотъемлемый суверенитет каждого государства над своими природными ресурсами и всей экономической деятельностью". А в разделе VIII своей Программы действий по установлению этого нового международного экономического порядка (резолюция 3202 (S-VI) от I мая 1974 года) Ассамблея провозглашает:

"Необходимо приложить все усилия, с тем чтобы

а) воспрепятствовать попыткам помешать свободному и эффективному осуществлению прав каждого государства на полный и постоянный суверенитет над своими природными ресурсами".

29) Утверждается, что подобно тому, как в национальном обществе все граждане равны перед законом, так и все государства равны в международной сфере. Однако, несмотря на это теоретическое равенство, между государствами продолжает сохраняться вопиющее неравенство, поскольку суверенитет - система иерархическая - не подкрепляется соответствующей экономической независимостью. Когда отсутствуют элементарные основы для национальной экономической независимости, бесполезно говорить о принципе суверенного равенства государств. Если мы действительно хотим, чтобы принцип суверенного равенства государств не носил иллюзорный характер, необходимо приспособить формулировку этого принципа к современным условиям таким образом, чтобы можно было восстановить элементарную основу национальной экономической независимости государства. Для этого принцип экономической независимости, облеченный новыми и важными правовыми функциями и возведенный таким образом в ранг принципа современного международного права, должен, в частности, найти свое отражение в праве народов располагать своими природными ресурсами и в запрещении всех форм произвольного вмешательства в экономические дела государств наряду с объявлением вне закона

использования силы или любых форм принуждения в экономических и торговых отношениях. Резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 года, в которой провозглашается право народов владеть своими национальными ресурсами, и особенно резолюция 1803 (XVII) и другие последующие резолюции, где провозглашается принцип постоянного суверенитета государств над своими природными ресурсами 191/, демонстрируют усилия Генеральной Ассамблеи, направленные на облечение в правовые рамки основного содержания принципа экономической независимости и на ликвидацию вызывающего тревогу явления - постоянно увеличивающегося разрыва между развитыми и развивающимися государствами.

30) Именно с учетом этих принципов следует оценивать действенность соглашений о так называемом "сотрудничестве" или "переходе", а также действенность всех двусторонних документов, в которых под предлогом установления "специальных" или "преференциальных" связей между новыми государствами и бывшими колониальными державами новым государствам ставятся невыносимые условия, губительные для их экономики. Действенность подобных договорных связей должна измеряться тем, насколько в них соблюдены принципы политического самоопределения и экономической независимости. Некоторые члены Комиссии считают, что любые соглашения, которые нарушают эти принципы, следует признать недействительными ab initio, даже не дожидаясь того момента, когда новое государство официально заявит об их несправедливом характере. По их мнению, недействительность этих соглашений должна органически вытекать из положений современного международного права, а не являться простым следствием их денонсации.

31) Таким образом, оценка соглашению о переходе должна даваться в зависимости от его содержания. В таких соглашениях никогда не соблюдаются или редко соблюдаются нормы правопреемства государств. Фактически они выдвигают новые условия для получения государствами независимости. Например, новое независимое государство может остаться независимым только в том случае, если оно согласится или не предъявлять претензий на определенную собственность, или выплатить некоторые долги, или принять некоторые законы, или соблюдать некоторые договоры

191/ См. сноску 190 выше.

управляющей державы. В этом заключается принципиальное отличие от других категорий правопреемства, где необходимо признавать независимый характер воли участвующих сторон. В случае соглашений о переходе свобода заключения соглашений ведет к условиям, ограничивающим фактическую независимость самого государства. Ограничительный характер подобных соглашений устанавливает "пробную" систему - оговоренную условиями независимость нового независимого государства. Поэтому вопрос об их действительности должен рассматриваться с учетом их содержания.

32) Хотя Комиссия и понимала, что принцип постоянного суверенитета над богатствами и естественными ресурсами применим к каждому народу, а не только к народам новых независимых государств, в свете предыдущих соображений она сочла особо уместным и необходимым подчеркнуть этот принцип в контексте правопреемства государств, относящегося к новым независимым государствам.

Статья I5

Объединение государств

1. Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику.

2. Без ущерба для положения пункта 1, присвоение государственной собственности государств-предшественников государству-преемнику или его составным частям регулируется внутренним правом государства-преемника.

Комментарий

1) В настоящем проекте Комиссия употребляет термин "объединение государств" в том же смысле, что и в проекте статей I974 года о правопреемстве государств в отношении договоров, а именно в смысле "объединения в одно государство двух или нескольких государств, которые имели самостоятельную международную правосубъектность в момент правопреемства" I92/. Статья I5 охватывает случай, когда одно государство объединяется с другим, даже если международная правосубъектность последнего сохраняется после их объединения. Таким образом, этот случай следует отличать от случая образования нового независимого государства из двух или нескольких зависимых территорий или от рассматриваемого в статье I4 случая зависимой территории, которая объединяется с уже существующим государством или присоединяется к нему.

2) Как писала Комиссия в I974 году, предусматриваемый в настоящей статье тип правопреемства государств не принимает во внимание конкретную форму внутренней конституционной организации, принятой государством-преемником:

> "Объединение может привести к созданию полностью унитарного государства, федерации или какой-либо другой формы конституционного порядка. Иными словами, степень правосубъектности, сохраненная каждым из прежних государств после их объединения в рамках конституции государства-преемника, не имеет отношения к действию положений, изложенных в настоящих статьях ...

I92/ Ежегодник ... I974 год, том II (часть первая), стр. 3I0, документ A/9610/Rev.1, глава II, раздел D, пункт 1) комментария к статьям 30 и 3I. См. статью 3I Венской конвенции I978 года.

В данном случае речь идет только об объединении двух или нескольких государств в одно государство, и поэтому ассоциации государств, имеющие характер межправительственных организаций, - таких, как, например, Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, ОАГ, Европейский совет, СЭВ и т.д., - совершенно не относятся к данной статье ...; сюда также не относятся некоторые смешанные союзы, которые могут, по-видимому, иметь некоторое сходство с объединением государств, но которые не приводят к возникновению нового государства и, следовательно, не составляют правопреемства государств" I93/.

3) Формулирование в статье I5 международно-правовой нормы, касающейся правопреемства в отношении государственной собственности в случае объединения государств, ограничивается изложением общей нормы перехода государственной собственности государства-предшественника к государству-преемнику, при том что одновременно предусматривается положение об отсылке к внутреннему праву государства-преемника в вопросах, касающихся внутреннего присвоения переходящей собственности. Так, в пункте 1 говорится о том, что, когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственная собственность государств-предшественников переходит к государству-преемнику, а в пункте 2 предусматривается, что присвоение таким образом перешедшей собственности самому государству-преемнику или его составным частям регулируется внутренним правом государства-преемника. Однако смысл пункта 2 уточняется фразой "без ущерба для положения пункта 1", которая подчеркивает, что положение пункта 1 является основной международно-правовой нормой настоящей статьи.

4) "Внутреннее право", о котором говорится в пункте 2, распространяется, в частности, на конституцию государства и любые другие типы внутренних правовых норм, зафиксированных или не зафиксированных, в том числе на те из них, которые обеспечивают включение во внутреннее право норм, содержащихся в международных соглашениях I94/.

I93/ Там же, пункты 2) и 3) комментария.

I94/ Примерами такого внутреннего права являются: конституция Соединенных Штатов Америки /I787 года/ (статья IV, раздел 3), см. A.P. Blaustein and G.H. Flanz, eds., Constitutions of the Countries of the World: United States of America (Dobbs Ferry, N.Y., Oceana, 1975); конституция Швейцарии I848 года (статья 33) и I874 года (статья 22), см. C. Hilty, Les Constitutions fédérales de la Suisse (Neuchâtel, Attinger, 1891), pp. 451 et 443; акт о Малайзии I963 года (раздел 75), см. United Nations, Materials on Succession of States (op. cit.), pp. 92-93.

Статья I6

Отделение части или частей территории государства

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

a) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

b) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику;

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

2. Пункт 1 применяется, когда часть территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством.

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

Статья I7

Разделение государства

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

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

b) недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся за пределами его территории, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях;

c) движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территорий, являющихся объектом правопреемства государств, переходит к соответствующему государству-преемнику;

d) движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем собственность, указанная в подпункте c, переходит к государствам-преемникам в справедливых долях.

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

Комментарий к статьям I6 и I7

1) В статьях I6 и I7 рассматриваются случаи, когда часть или части территории государства отделяются от него и образуют два или несколько отдельных государств. Однако в статье I6 рассматривается случай отделения государств, при котором государство-предшественник продолжает существовать, в то время как статья I7 касается случая разделения государств, при котором государство-предшественник перестает существовать после отделения частей его территории.

2) Следует напомнить, что в своем предварительном проекте статей I972 года о правопреемстве государств в отношении договоров I95/

I95/ Ежегодник ... I972 год, том II, стр. 359 и 363, документ A/87I0/Rev.1, глава II, Раздел C, статьи 27 и 28.

Комиссия провела четкое различие между отделением части государства и разделением государства. Однако, поскольку этот подход оспаривался некоторыми государствами в их замечаниях по данному проекту I96/, а также некоторыми представителями в Шестом комитете на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, Комиссия в своем проекте статей I974 года несколько изменила подход к рассмотрению этих двух случаев. Сохраняя теоретическое различие между разделением государства и отделением частей государства, Комиссия рассмотрела оба случая в одной статье с точки зрения государств-преемников (статья 33) и одновременно с этим сформулировала положение, касающееся случая отделения частей государства с точки зрения государства-предшественника, которое продолжает существовать (статья 34) I97/.

3) Что касается вопроса о правопреемстве в отношении государственной собственности, Комиссия считает, что различие между отделением и разделением следует сохранить, принимая во внимание особые черты правопреемства в этой области. Комиссия полагает, что, если это различие считалось оправданным в случае правопреемства в отношении договоров, оно является тем более оправданным для целей правопреемства в отношении государственной собственности. Если государство-предшественник продолжает существовать, его нельзя лишить всей государственной собственности; если оно перестает существовать, его государственная собственность не может остаться без преемника.

4) В подпунктах а пунктов 1 статей I6 и I7 изложена общая норма, касающаяся перехода недвижимой государственной собственности, в соответствии с которой, если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе или (когда государство-предшественник перестает существовать) если соответствующие государства-преемники не условились иначе, недвижимая государственная собственность государства-предшественника переходит к государству-преемнику, на территории которого она находится. Эта последняя формулировка, употребляемая в статье I7, в статье I6 была изменена следующим образом:

I96/ Ежегодник ... I974 год, том II (часть первая), стр. 83-84, документ A/CN.4/278 и Add.1-6, пункты 390 и 391.

I97/ Там же, стр. 3I9-328, документ A/96I0/Rev.1, глава II, раздел D, статьи 33 и 34. См. статьи 34 и 35 Венской конвенции I978 года.

"недвижимая государственная собственность государства-предшественника, находящаяся на территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику". Такая же формулировка употреблена в подпункте а пункта 1 статьи I4. Как уже было объяснено, эта основная норма с небольшими изменениями применяется ко всем типам правопреемства государств, предусмотренным в разделе 2 части II проекта I98/.

5) В настоящем контексте можно привести некоторые примеры соответствующей практики государств. Что касается отделения части или частей территории государства в соответствии со статьей I6, в первую очередь следует отметить, что до создания Организации Объединенных Наций большая часть случаев отделения была связана с "отделением колоний", поскольку в силу различных юридических и политических ухищрений последние рассматривались как территории, составляющие "неотъемлемую часть метрополии". Поэтому эти случаи не представляют интереса для рассматриваемого здесь вопроса об отделении частей государства, поскольку в современном международном праве речь идет о новом независимом государстве, появившемся в результате деколонизации в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. После создания Организации Объединенных Наций имели место по крайней мере три случая отделения государств, которые не связаны с деколонизацией: отделение Пакистана от Индии, выход Сингапура из состава Малайзии и отделение Бангладеш. Что касается Пакистана, то, согласно одному автору, I8 июня I947 года был назначен комитет экспертов для рассмотрения проблемы распределения собственности Британской Индии, и предпосылка, на которой основывалась дискуссия в этом комитете, состояла в том, что "Индия остается постоянным субъектом международного права, тогда как Пакистан должен рассматриваться как государство-преемник" I99/. Таким образом, Пакистан рассматривался в качестве государства-преемника чисто фиктивно. Соглашение, согласно которому каждый из двух доминионов получал недвижимую собственность, находящуюся на его территории, было заключено между Индией и Пакистаном I декабря I947 года 200/.

I98/ См. выше пункт 7 вводного комментария к разделу 2.

I99/ D.P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law (Cambridge, University Press, 1967), vol. I: Internal Relations, p. 220.

200/ Ibid.

6) Одним из давних примеров может служить договор от I9 апреля I839 года, согласно которому Нидерланды были разделены на два отдельных королевства - Бельгию и Голландию, статья XУ которого предусматривает следующее:

> "Публичные или частные сооружения, такие как каналы, дороги или другие сооружения подобного рода, построенные полностью или частично за счет Королевства Нидерландов, будут принадлежать со всеми правами и обязанностями, с ними связанными, стране, в которой они находятся" 20I/.

Та же норма применялась и в случае Федерации Родезии и Ньясаленда в I963 году и гласила: "свободная земельная собственность Федерации, находящаяся в территории, переходит к Короне, управляющей этой территорией" 202/.

7) В теоретическом плане этому аспекту правопреемства государств, а именно правопреемству, осуществляемому в результате отделения или разделения, не уделяется большого внимания в юридической литературе. Однако можно процитировать работы А. Санчеса де Бустаманте-и-Сирвена. Рассматривая вопрос об отделении, он отмечает:

> "В плане принципов не существует трудностей в отношении общего принципа, связанного с переходом публичной собственности, за исключением случаев, когда передача какой-либо определенной единицы оговорена специальными причинами" 203/.

Он также ссылается на проект кодекса международного права Э. Пессоа, в статье I0 которого говорится, что "если государство образовано в результате освобождения провинции или района, ему переходит собственность публичного и частного сектора, находящаяся на отделяемой территории" 204/. Этот же автор пишет о случаях разделения государств следующее:

> "В случае разделения одного государства на два или несколько государств и когда ни одно из новых государств не сохраняет и не увековечивает правосубъектности государства, прекратившего существование, необходимо применять уже известные положения /принцип перехода собственности к государству-преемнику/ в отношении публичной и частной собственности, которая находится в пределах границ каждого нового государства" 205/.

20I/ British and Foreign State Papers, 1838-1839, vol. XXVII (London, Harrison, 1856), pp. 997-998.

202/ O'Connell, op. cit., p. 230.

203/ A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, Droit international public, version française, P. Goulé (Paris, Sirey, 1936), vol. III, p. 310.

204/ Ibid., pp. 281-282.

205/ Ibid., p. 335.

8) Что касается недвижимой государственной собственности государства-предшественника, находящейся за пределами его территории, то в статье I6 не предусматривается никаких конкретных положений в соответствии с общим принципом перехода государственной собственности, применяемым в большинстве статей раздела 2 части II проекта, согласно которому необходимым является географическое нахождение этой государственной собственности на территории, являющейся объектом правопреемства государств. Однако общая норма, изложенная в подпункте a пункта 1, приведена в соответствие с обеими статьями с помощью положений пункта 3 статьи I6 и пункта 2 статьи I7, в которых оговаривается любой вопрос о справедливой компенсации, который может возникнуть в результате правопреемства государств. Однако в случае разделения государства-предшественника недвижимая государственная собственность должна, естественно, перейти к государствам-преемникам. Этот переход в соответствии с подпунктом b пункта 1 статьи I7 должен осуществляться "в справедливых долях".

9) Вышеупомянутая норма соответствует мнению юристов-международников, которые обычно придерживаются той точки зрения, что государство-предшественник, полностью прекратив свое существование, уже не обладает юридическим правом на свою собственность и поэтому его недвижимая собственность, находящаяся за рубежом, должна перейти к государству-преемнику или государствам-преемникам. Именно государство-преемник имеет больше всего оснований получить такую собственность, поскольку она все же являлась частью государства, прекратившего существование. Не может быть никаких сомнений в том, что с прекращением существования государства-предшественника государство-преемник получает государственную собственность государства-предшественника, потому что в ином случае эта собственность окажется брошенной и никому не принадлежащей. Отказ от собственности, если он имеет место, не дает права на ее наследование; в лучшем случае он дает лишь повод для этого. Во всяком случае на практике такая собственность обычно распределяется в соответствии со специальными соглашениями между государствами-преемниками. Так, в статье 7 соглашения от 23 марта I906 года, касающегося урегулирования экономических вопросов, связанных с распадом унии между Швецией и Норвегией, можно обнаружить следующие положения:

"Право занятия здания консульства в Лондоне, купленного за счет "совместного консульского фонда" в 1877 году, действительное до 1945 года, которым в настоящее время пользуется Генеральный консул Швеции в Лондоне, будет продано Генеральным консульством Швеции ... Деньши от продажи будут распределены равным образом между Швецией и Норвегией" 206/.

10) В связи с одним из недавних случаев сообщалось, что при разделении Федерации Родезии и Ньясаленда в 1963 году были заключены соглашения о переходе собственности, находившейся за пределами территории союза, по которым Южная Родезия получила "Дом Родезии" в Лондоне, а Замбия - здание Верховного комиссариата Родезии 207/.

11) В подпункте b пункта 1 статьи 16 и в подпункте c пункта 1 статьи 17 излагается основополагающая норма, которая касается движимой государственной собственности и применяется на протяжении всего раздела 2 части II проекта. Эта норма предусматривает, что движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории (территорий), являющейся (являющихся) объектом правопреемства государств, переходит к соответствующему государству-преемнику 208/.

12) Когда Пакистан в соответствии с соглашением, подписанным 1 декабря 1947 года, отделился от Индии, большое количество оборудования, особенно оружия, было передано Индии, которая обязалась выплатить Пакистану определенную сумму на строительство военных заводов 209/. После распада Федерации Родезии и Ньясаленда активы совместного эмиссионного учреждения и запасы золота и иностранной валюты были распределены в доле, пропорциональной объему валюты, находившейся в обращении или имевшейся на каждой из территорий государства-предшественника, которые стали государствами-преемниками 210/.

13) В подпункте c пункта 1 статьи 16 и в подпункте d пункта 1 статьи 17 излагается общая норма, в соответствии с которой движимая государственная собственность государства-предшественника, иная, чем

206/ Baron Descamps et L. Renault, Recueil international des traités du XX^e siecle, 1906 (Paris, Rousseau), pp. 861-862.

207/ O'Connell, op. cit., p. 231.

208/ См. выше пункт II вводного комментария к разделу 2.

209/ O'Connell, op. cit., pp. 220-221.

210/ Ibid., p. 196.

собственность, связаннся с деятельностью этого государства в отношении территории (территорий), являющейся (являющихся) объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику или государствам-преемникам в справедливых долях. Ссылка на принцип справедливости, который представляет собой основной элемент материального содержания положений, касающихся распределения собственности, и, таким образом, носит характер нормы позитивного международного права, уже была разъяснена 211/.

I4) В соглашении, касающемся урегулирования экономических вопросов, связанных с расторжением унии между Швецией и Норвегией, содержатся следующие положения:

> "Статья 6. a) Швеция выкупает у Норвегии свою ... половинную долю движимой собственности, которая была приобретена с совместного счета. Оценка стоимости вышеупомянутой движимой собственности проводится экспертами и представляется на урверждение министерств иностранных дел Швеции и Норвегии.
>
> b) Движимая собственность консульств, которая была приобретена с совместного счета, распределяется между Швецией и Норвегией без предварительной оценки следующим образом:
>
> Швеции отходит движимая собственность генеральных консульств в ...
>
> Норвегии отходит движимая собственность генеральных консульств в ..." 212/.

I5) Практика, которой следовала Польша, когда она была восстановлена в качестве государства после возвращения ею территорий от Австро-Венгрии, Германии и России, состояла, как известно, в том, что она требовала права собственности как внутри страны, так и за границей на имущество, которое принадлежало полученным ею территориям или в приобретение которого эти территории внесли свой вклад. Польша требовала своей части этой собственности в доле, соответствующей вкладу территорий, который ей были возвращены. Однако это правило далеко не всегда применяется в дипломатической практике. После падения династии Габсбургов Чехословакия потребовала возвращения определенного числа судов и буксиров, осуществлявших судоходство по

211/ См. пункты 76-85 выше.

212/ Descamps et Renault, op. cit., pp. 860-861.

Дунаю. По этому вопросу было вынесено арбитражное решение 213/. В ходе разбирательства Чехословакия потребовала признать ее право на владение частью собственности некоторых судовых компаний, принадлежавших Венгерской монархии или Австрийской империи, или получить от них субсидию на том основании, что эта собственность была приобретена на средства, полученные от всех стран, составлявших бывшую Австрийскую империю и бывшую Венгерскую монархию, и что эти страны, участвуя в приобретении данной собственности пропорционально выплачивавшимся ими налогам, являются в соответствующей доле владельцами этой собственности 214/. Позиция Австрии и Венгрии заключалась в том, что, во-первых, речь шла не о публичной собственности, только которая может переходить к государствам-преемникам, а, во-вторых, даже если допустить, что она обладает таким статусом в силу того или иного финансового участия публичных органов, "договоры, как таковые, дают Чехословакии право только на ту государственную собственность, которая находится на чехословацкой территории" 215/. Арбитр не разрешил этой проблемы, сославшись на то, что положения этого договора не дают ему полномочий на ее рассмотрение. Между этим решением и принципом перехода государственной собственности, находящейся за границей, нет противоречия. Очевидно, что путем заключения соглашений государства правомочны допускать исключения из того или иного принципа.

16) В пункте 2 статьи 16 говорится, что пункт 1 этой статьи применяется, когда честь территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством. Это положение уже упоминалось в комментарии к статье 13 216/, где данный случай рассматривается отдельно от случая, охватываемого положениями статьи 13, а именно трансферта части территории государства. В проекте статей 1974 года

213/ Дело о передаче судов и буксиров для судоходства по Дунаю, союзные державы (Греция, Румыния, Королевство сербов, хорватов и словенцев, Чехословакия) против Германии, Австрии, Венгрии и Болгарии (Decision: Paris; 2 August 1921, Arbitrator; Walter D. Hines (USA). См. United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. 1 (United Nations publication, Sales No. 1948, V. 2), pp. 97-212.

214/ Ibid., p. 120.

215/ Ibid., pp. 120-121. Речь шла о статье 208 Сен-Жерменского договора (British and Foreign State Papers, 1919, vol. 112 (op. cit.), pp. 412-414) и о статье 191 Трианонского договора (ibid., 1922, vol. 113 (op. cit.), pp. 64-565).

216/ См. пункты 5, 9 и 10 комментария к статье 13 выше.

о правопреемстве государств в отношении договоров ситуации, охватываемые пунктом 2 статьи I6 и статьей I3, были рассмотрены в одном положении 2I7/, поскольку тогда вопрос состоял в применимости к обоим случаям одного и того же принципа права договоров, а именно принципа подвижности договорных границ. Однако в контексте правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов между этими двумя ситуациями имеются различия, которые требуют их регулирования с помощью отдельных юридических положений. Эти различия гравным образом связаны с тем, нужно или не нужно консультироваться с населением территории, являющейся объектом правопреемства государств, учитывая размеры этой территории, численность ее населения, и, следовательно, ее политическое, экономическое и стратегическое значение, а также с напряженной политической обстановкой, которой обычно характеризуется правопреемство государств в случае, к которому относится пункт 2 статьи I6. Как было разъяснено выше 2I8/, в правовом отношении имеется два типа различий: во-первых, в случае, охватываемом пунктом 2 статьи I6, когда часть территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством, соглашению между государством-предшественником и государством-преемником не отводится той ведущей роли, которую оно играет согласно статье I3, касающейся передачи части территории государства другому государству. Во-вторых, в отличие от статьи I3, статья I6 предусматривает передачу государству-преемнику движимой государственной собственности третьей категории, а именно движимой государственной собственности государства-предшественника, иной, чем та, которая связана с деятельностью этого государства в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

I7) И наконец, в пункте 3 статьи I6 и в пункте 2 статьи I7 излагается обычная норма, в соответствии с которой общие нормы, содержащиеся в этих статьях, не наносят ущерба какому-либо вопросу о справедливой компенсации, который может возникнуть в результате правопреемства

2I7/ Статья I4, которая соответствует статье I5 Венской конвенции I978 года.

2I8/ См. пункты 9 и I0 комментария к статье I3 выше.

государств. Это еще один пример нормы позитивного международного права, содержащейся в разделе 2 и включающей концепцию справедливости, которая уже упоминалась выше 219/. Она направлена на обеспечение справедливой компенсации любому государству-преемнику, а также любому государству-предшественнику, которые соответственно были бы лишены их законной доли в результате исключительной передачи некоторой собственности либо государству-предшественнику, либо государству-преемнику или государствам-преемникам. Так, например, могут иметь место случаи, когда вся или почти вся недвижимая собственность, принадлежащая государству-предшественнику, находится в той части его территории, которая впоследствии отделяется в целях образования нового государства, причем упомянутая собственность была приобретена государством-предшественником на общие средства. Если в соответствии с подпунктами а пунктов 1 статей I6 и I7 эта собственность должна перейти к государству-преемнику, на территории которого она находится, государство-предшественник может остаться с минимальными ресурсами или практически без ресурсов, которые дали бы ему возможность продолжать существовать в качестве жизнеспособного организма. В таком случае, с тем чтобы избежать столь несправедливого результата, применяются нормы, содержащиеся в пункте 3 статьи I6 и в пункте 2 статьи I7.

219/ См. пункты 76-85 выше.

ЧАСТЬ III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АРХИВЫ

Общий комментарий

1) Комиссия считает, что даже если рассматривать государственные архивы как один из видов государственной собственности, они представляют собой весьма особый случай с точки зрения правопреемства государств. Принцип перехода государственной собственности в общем распространяется на все виды собственности, как движимой, так и недвижимой, и может легко применяться в конкретных ситуациях, связанных с переходом такой собственности, как административные помещения и государственные здания, казармы, арсеналы, плотины, военные сооружения, исследовательские центры любого рода, заводы, фабрики, железнодорожное оборудование, включая подвижной состав и стационарные строения, аэродромы с их движимым и недвижимым оборудованием, доходные титулы, фонды, денежные средства и т.д. Все эти категории государственной собственности в силу своего характера поддаются разделу, а следовательно, при необходимости могут переходить к государству-преемнику в соответствии с нормами правопреемства государств. Это необязательно так в случае архивов, которые в силу своей физической природы, содержания и выполняемой ими функции могут, видимо, представлять интерес одновременно и для государства-предшественника и для государства-преемника. Государственное здание, расположенное на территории, являющейся объектом правопреемства государств, может отойти лишь к государству-преемнику, а в том случае, если таких государств несколько - к государствам-преемникам в справедливых долях. Аналогичным образом ликвидные запасы, например золото, могут физически отойти к государству-преемнику или могут быть разделены между государством-предшественником и государством-преемником или между несколькими преемниками, если между сторонами была достигнута договоренность о том или ином решении. Ничто в физической природе государственной собственности подобного рода не препятствует осуществлению любого решения, согласованного заинтересованными государствами.

2) Архивы же, наоборот, могут оказаться необходимыми как государству-преемнику, так и государству-предшественнику, и в силу своего характера они не могут быть разделены или расчленены. Однако государственные архивы являются собственностью, особенностью которой является то, что она поддается воспроизведению, чего нельзя сказать о других видах недвижимой или движимой собственности, затрагиваемой правопреемством государств. Из всех видов государственной собственности лишь архивы можно дублировать, что позволяет удовлетворить право государства-преемника на их получение и заинтересованность государства-предшественника в их использовании.

3) Этот момент приобретает еще большее значение в современных условиях, когда техническая революция позволяет воспроизводить документы почти любого рода чрезвычайно быстро и легко.

4) Ревниво оберегаемые архивы необходимы для управления обществом. Они отражают и делают возможным ведение государственных дел, являясь в то же время хранилищем сведений об истории человечества; поэтому они необходимы как исследователю, так и администратору. Независимо от того, являются они секретными или открытыми, архивы - это общественное наследие и достояние, неотчуждаемость и неотъемлемость которого обычно обеспечивается государством. По мнению группы экспертов, созванной по инициативе ЮНЕСКО в марте 1976 года,

> "архивы являются важной частью достояния любой нации. Они не только содержат данные об историческом, культурном и экономическом развитии страны и составляют основу национальной самобытности, но также представляют собой важнейшие документы, подтверждающие права каждого гражданина" 220/.

5) Разрушительные последствия войн причиняли серьезный ущерб целостности архивных фондов. Значение этих документов иногда настолько велико, что победитель торопится вывезти эти ценные источники информации на свою территорию. Вооруженные конфликты приводят не только к оккупации территории, но и к разграблению ее архивов. Все или почти все европейские договоры о присоединении территорий

220/ UNESCO, "Final report of consultation group to prepare a report on the possibility of transferring documents from archives constituted within the territory of other countries" (CC - 76/WS/9), p.2. Совещание проводилось в сотрудничестве с Международным советом по архивам.

со времен средневековья предписывали побежденному передать архивы, принадлежащие уступленной территории или относящиеся к ней. Не испытывая никаких иллюзий в отношении варварской практики победителей, которые вывозили архивы, неразумно нарушая целостность фондов, правовая доктрина считала, что положения о передаче архивов аннексирующему государству подразумеваются в тех редких договорах, в которые они прямо не включены 221/. Эта практика существовала во все времена и во всех странах. Дело в том, что архивы, переданные - итогда по принуждению - государству-преемнику, служили главным образом доказательством и подтверждением права собственности государства-преемника на аннексированную территорию и использовались в качестве средства управления территорией, как они используются даже сейчас.

6) Отражением столь важного значения архивов во внутренних делах, а также в международных отношениях являются постоянные споры по поводу государственных архивов и многочисленные соглашения по урегулированию этих споров 222/.

7) На основе анализа практики государств, отраженной в таких соглашениях, можно, как это сделал один автор, прийти 223/ к ряду выводов, которые могут быть обобщены следующим образом.

221/ L.Jacob, La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion (Paris, Giard et Brière, 1915). См. указанную диссертацию и, в частности, стр.40 и 49 оригинала.

222/ Неполный перечень договоров и конвенций, содержащих положения о переходе архивов в случае правопреемства государств, начиная с 1600 года, см. A/CN.4/322 и Corr.1 и Add.1 и 2 раздела D. Будет опубликован в Ежегоднике ... 1979 год, том II (часть первая) (только на английском и французском языках).

223/ См. C. Kecskeméti, "Les contentieux archivistiques: étude préliminaire sur les principes et les critères à retenir lors des négociations", UNESCO, document PGI - 77/WS/1, воспроизведено в документе: "Dix-Septième Conférence internationale de la Table ronde des archives", "Constitution et reconstitution des patrimoines archivistiques nationaux", 1977, document 2. Это исследование легло в конечном счете в основу документа ЮНЕСКО, озаглавленного "Доклад Генерального директора об исследовании проблем, связанных с передачей документов из архивов, расположенных на территории некоторых стран, в страну их происхождения" (документ 20 C/102 от 24 августа 1978 года).

a) Положения об архивах встречаются очень часто в договорах об уступке территорий между европейскими государствами и почти никогда - в случаях деколонизации.

b) Вывоз архивов представляет собой повсеместное явление, присущее всем временам. Почти во всех случаях рано или поздно они возвращались их законному владельцу, за исключением, пожалуй, случаев деколонизации. Однако прошло еще не так много времени, и в этой области еще не сказано последнее слово.

c) Архивы административного или технического характера, относящиеся к территории, затрагиваемой правопреемством государств, переходят к государству-преемнику при всех категориях правопреемства государств и, как правило, без особых затруднений.

d) Переход к государству-преемнику архивов исторического характера зависит в определенной мере от обстоятельств; архивисты не всегда могут объяснить их передачу государству-преемнику, а если этого не происходит, то юристы не могут объяснить, почему архивы удерживаются государством-предшественником.

8) Что касается первого вывода, то почти во всех договорах о передаче территории, заключавшихся в Европе со времени средневековья, предусматривались специальные, часто весьма четкие положения о дальнейшей судьбе архивов территорий, затрагиваемых правопреемством государств 224/. Категории правопреемства государств, предусматриваемые этими договорами, включают, если пользоваться классификацией Комиссии международного права, две категории правопреемства: трансферт части территории одного государства другому и отделение части или частей территории государства.

9) С другой стороны, в современных случаях деколонизации очень немногие положения договоров - несмотря на появление большого числа новых независимых государств - посвящены архивам. Отсутствие положений об архивах в соглашениях о предоставлении независимости колониальным территориям тем более удивительно, что эти соглашения - к тому же чрезвычайно многочисленные -

---

224/ См. Jacob, op. cit.

регулируют правопреемство в отношении не только недвижимой, но и движимой собственности, т.е. собственности того же типа, к которому относятся архивы 225/.

IO) Это объясняется многими причинами. Например, деколонизация не может быть сразу же полной и мгновенной; напротив, по крайней мере вначале, она чисто номинальна и лишь постепенно начинает приобретать содержание,и стан виться реальностью, так что проблема архивов редко получает приоритет на начальной, почти неизбежно поверхностной стадии деколонизации. Новые независимые государства сразу же сталкиваются с многочисленными повседневными проблемами и

225/ Существует весьма много договоров, которые касаются передачи судебных архивов в случаях деколонизации. Однако подобные случаи связаны с передачей материалов судебных дел, все еще находящихся на рассмотрении апелляционных и кассационных судов на территории бывшей управляющей державы и затрагивающих граждан нового независимого государства. Государство-предшественник не может продолжать разбирать дела, которые уже подпадают под юрисдикцию государства-преемника. В этой связи можно привести многочисленные примеры. В отношении Франции и новых независимых территорий см., например, соглашение между Французской Республикой и Центрально-африканской Республикой о действующих в переходный период положениях, касающихся правосудия, заключенное I2 июля I960 года (Journal officiel de la République française, Lois et décrets (Paris), 30 Juillet 1960, 92-ème année, No 176, p. 7043 и Materials on Succession of States in respect of Matters other than Treaties (United Nations publication, Sales No. E/F.77.V.9), p. 150); соглашение между Францией и Чадом от того же числа (Journal officiel de la République française (op. cit.), p. 7044 и Materials ... (op. cit.), p. 157); соглашение между Францией и Конго от того же числа (Journal officiel ... (op. cit.), p. 7043 и Materials ... (op. cit.), p. 163); соглашение между Францией и Габоном от I5 июля I960 года (Journal officiel ... (op. cit.), p. 7048 и Materials ... (op. cit.), p. 182); соглашение между Францией и Мадагаскаром от 2 апреля I960 года (Journal officiel ... (op. cit), 2 Juillet 1960, 92-ème année, No. 153, p. 5968 и Materials ... (op. cit.), p. 290); соглашение между Францией и Федерацией Мали от 4 апреля I960 года (Journal officiel ... (op. cit.), p. 5969 и Materials ... (op. cit.), p. 315); обмен письмами между Францией и Верхней Вольтой по вопросу о передаче материалов судебных дел, находящихся на рассмотрении Государственного совета и Кассационного суда от 24 апреля I96I года (Journal officiel ... (op. cit.), 5-6 Février, 1962, 94-ème année, No.30, p.1315 и Materials (op.cit.),p.439); обмен письмами между Францией и Мавританией от I9 июня I96I года (Journal officiel ... (op. cit.), p. 1335 и Materials ... (op. cit.), p. 343); обмен письмами между Францией и Нигером от 24 апреля I96I года (Journal officiel ... (op. cit.), p. 1306 и Materials ... (op. cit.), p. 372); обмен письмами между Францией и Берегом Слоновой Кости от 24 апреля I96I года (Journal officiel ... (op. cit.), p. 1269 и Materials ... (op. cit.), p.231); и др.

вынуждены решать первоочередные экономические или иные задачи, которые поглощают все их внимание и мешают сразу осознать значение архивов для их собственного развития. Кроме того, наследуемая новыми независимыми государствами отсталость во всех областях находит также свое конкретное отражение в очевидном безразличии к осуществлению права на возвращение архивов. И наконец, соотношение сил между бывшей управляющей державой и новым независимым государством чаще всего дает возможность этой державе обходить вопрос о переходе архивов и навязывать односторонние решения в этом отношении.

11) С учетом вышеупомянутых исторических обстоятельств Комиссия хочет подчеркнуть значение тесного сотрудничества между государствами в урегулировании споров по поводу архивов, принимая во внимание, в частности, соответствующие рекомендации международных организаций, таких как ЮНЕСКО, которые отражают современные требования государств в отношении их прав на архивы и на их культурное наследие 226/. Обязанностью государства-предшественника и государства-преемника должно стать ведение переговоров в духе доброй воли и с несомненной решимостью найти удовлетворительное урегулирование таких споров. Генеральный директор ЮНЕСКО заявил:

> "Поскольку патримониальный характер архивов как государственной собственности вытекает из суверенитета самого государства, проблемы, связанные с правом собственности на государственные архивы и с их переходом, носят в основе своей правовой характер. Поэтому такие проблемы должны в первую очередь разрешаться путем двусторонних и многосторонних переговоров и соглашений между заинтересованными государствами" 227/.

226/ Дополнительно по этому вопросу см. ниже пункт 27) и последующие пункты комментария к статье 26.

227/ Документ ЮНЕСКО 20 C/102 (loc. cit.), пункт 19.

Раздел 1. Введение

Статья I8

Сфера применения статей настоящей части

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

Комментарий

Настоящая статья соответствует статье 7 части II о государственной собственности, и в ней воспроизводятся формулировки этой статьи с необходимой заменой слова "собственность" на слово "архивы". Цель этой статьи заключается в том, чтобы уточнить, что часть III проекта касается конкретно государственных архивов, определяемых в следующей статье. Как уже отмечалось 228/, хотя государственные архивы могут рассматриваться в качестве государственной собственности, они представляют собой весьма особый случай в контексте правопреемства государств. Государственные архивы обладают своими неповторимыми особенностями, которые в свою очередь придают особый характер спорам, возникающим в этой связи, и требуют специальных норм. Для того чтобы лучше помочь решению таких споров между государствами, в настоящей части были разработаны соответствующие нормы, которые более точно приспособлены к данному конкретному случаю.

Статья I9

Государственные архивы

Для целей настоящих статей "государственные архивы" означают совокупность документов любого рода, которые на момент правопреемства государств принадлежали согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству и хранились им в качестве архивов.

Комментарий

1) В статье I9 дается определение выражения "государственные архивы" в том смысле, в каком оно используется в настоящих статьях. Оно означает "совокупность документов любого рода", которая отвечает двум условиям. Во-первых, документы должны принадлежать "согласно внутреннему праву государства-предшественника этому государству", и, во-вторых, они должны храниться"/государством-предшественником/ в качестве

228/ См. выше пункт 1) общего комментария к настоящей части.

архивов". Таким образом, первое условие соответствует формуле, предусматривающей отсылку к внутреннему праву и принятой для статьи 8, в которой содержится определение понятия "государственная собственность". Однако второе условие не оговаривается словами "согласно внутреннему праву". Отделяя этот второй элемент от внутреннего права государства, Комиссия стремилась избежать нежелательного положения, при котором отдельные государства-предшественники могли бы исключить основной объем публичных документов недавнего происхождения - "живые архивы" - из сферы применения настоящих статей лишь на основании того, что они не определяются в их внутреннем праве в качестве архивов. Следует отметить, что в ряде стран такие "живые архивы" классифицируются в качестве "архивов" только по истечении определенного времени, например 20 или 30 лет.

2) Хотя в архивоведении под понятием "архивы" обычно понимается "a) документация, собираемая учреждениями или физическими или юридическими лицами в ходе их деятельности и сознательно хранимая; b) учреждение, в ведении которого находится документация; c) помещение, в котором она находится" 229/, в настоящих статьях рассматривается "совокупность документов любого рода", что соответствует только категории a из трех вышеназванных. Другие категории, а именно учреждения и помещения, обеспечивающие хранение документации, рассматриваются в качестве недвижимой собственности и поэтому входят в круг ведения части II настоящего проекта.

3) Выражение "документы"(любого рода) следует понимать в самом широком смысле. Согласно ответу Югославии на вопросник, составленный Международной конференцией круглого стола по архивам 230/, архивным документом является все то, что содержит "аутентичные данные", которые могут быть использованы в научных, официальных и практических целях", Такие документы могут существовать в письменной или иной форме и могут быть изготовлены из самых разнообразных материалов, таких, как бумага, пергамент, ткань, камень, дерево, стекло, фотопленка и т.д.

229/ France, Direction des archives de France, Actes de la Septième Conférence internationale de la Table rende des archives, Le concept d'archives et les frontières de l'archivistique (Paris, Imprimerie nationale, 1963), p. 9.

330/ Ibid., p. 10

4) Сохранение письменных источников, конечно, остается основой формирования государственных архивов, однако критерий материальной формы предмета и даже критерий его происхождения также играют определенную роль в характеристике архивного документа. Архивными документами могут быть гравюры, рисунки и планы, не имеющие никаких "письменных" знаков. Предметы, представляющие нумизматическую ценность, составляют иногда неотъемлемую часть архивов. Речь идет не только о старинных бумажных деньгах, образцах и матрицах банкнотов или штемпелях; в национальных архивах или библиотеках хранятся даже монеты, например, в Румынии, Италии, Португалии, Англии (где в Управлении государственных архивов хранится коллекция штемпелей и фальшивых монет) и во Франции (где в Парижской национальной библиотеке в отделе медалей имеется богатая нумизматическая коллекция). Иконографические документы, которые обычно содержатся в музеях, иногда хранятся в национальных архивных учреждениях, чаще всего в силу того, что они относятся не к архивам. Иконографические документы, имеющие отношение к видным деятелям или политическим событиям, классифицируются и хранятся как материалы национальных архивов. Так обстоит дело в Англии, где в Управлении государственных архивов имеется крупная коллекция иконографических документов, а также большое число технических чертежей, поступающих из патентного бюро; в Италии, где Центральный государственный архив хранит фотографии всех политических, научных и церковных деятелей; в Аргентине, где Художественный архив выполняет ту же функцию. В некоторых странах фотоснимки являются частью самих архивов. Так, в Польские национальные архивы поступают отпечатки из государственных фотоагентств. Некоторые звуковые документы и кинофильмы рассматриваются законодательством многих стран (например, Франции, Швеции, Чехословакии) в качестве "архивных" материалов и поэтому передаются на определенных условиях администрации государственных архивов или библиотекам и музеям или другим учреждениям. В случае передачи администрации государственных архивов звуковые документы должны рассматриваться как составная часть архивов, в том числе и в случае правопреемства государств. В Соединенных Штатах Америки коммерческие фильмы охраняются законом об авторских правах и регистрируются в Библиотеке конгресса, тогда как кинопленки, отснятые

вооруженными силами и некоторыми государственными учреждениями США, передаются в архивы штатов. В Финляндии комитет под председательством директора национальных архивов следит за пополнением и сохранностью кинематографических архивов 231/.

5) Выражение "документы любого рода" должно охватывать документы любой тематики: дипломатические, политические, административные, военные, гражданские, церковные, исторические, географические, законодательные, судебные, финансовые, налоговые, кадастровые и т.д., любого характера рукописные или печатные документы, рисунки, фотографии, их подлинники или копии и т.д., из любого материала: бумаги, пергамента, камня, дерева, слоновой кости, фотопленки, воска и т.д. и любой принадлежности, независимо от того являются они частью коллекции или нет.

6) Однако выражение "документы любого рода" исключает предметы искусства, которые могут также иметь культурную и историческую ценность. Переход таких предметов регулируется либо положениями, касающимися государственной собственности, либо рассматривается как вопрос их возвращения или передачи, а не как проблема правопреемства государств.

7) В дипломатических документах использовались самые различные формулировки для обозначения архивов, являющихся предметом рассмотрения настоящей статьи. Например: "архивы, реестры, планы, акты и документы любого рода" 232/; "архивы, документы и реестры, имеющие отношение к гражданскому, военному и судебному управлению переходящими территориями 233/; "все титулы, планы, кадастровые матрицы, реестры

231/ Другие примеры см. ibid., pp.30-31 .

232/ Это выражение содержится в ряде положений Версальского договора от 28 июня 1919 года: часть III, раздел I, статья 38, касающаяся Германии и Бельгии; раздел V, статья 52, касающаяся Германии и Франции в связи с Эльзасом и Лотарингией; раздел VIII, статья 158, касающаяся Германии и Японии в связи с провинцией Шаньдун (British and Foreign State Papers (London, H.M. Stationery Office, 1922), vol.112, pp. 29-30, 42 and 81), а также в Сен-Жерменском договоре от 10 сентября 1919 года: статья 93 об Австрии (ibid., p. 361) и в Трианонском договоре от 4 июня 1920 года, статья 77 о Венгрии (ibid.,vol. 113, p.518).

233/ Статья 3 мирного договора между Германской Империей и Францией, подписанного во Франкфурте 10 мая 1871 года (de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités (Göttingen, Dietrich, 1874), vol. XIX, p. 689).

и бумаги" 234/; "все правительственные архивы и все реестры, бумаги или документы, которые имеют отношение к передаче или к правам и собственности населения передаваемых островов" 235/; "все документы, касающиеся исключительно прекратившей существование или переданной верховной власти ..., официальные, административные, а также судебные архивы" 236/; "документы, титулы и архивы ..., записи актов гражданского состояния, земельные реестры, кадастровые реестры..." 237/ и т.д.

8) Одно из наиболее подробных определений "архивов" содержится в статье 2 соглашения между Италией и Югославией от 23 декабря 1950 года 238/, которое было подписано после заключения мирного договора от 10 февраля 1947 года. Оно охватывает документы, касающиеся всех публичных служб, различных групп населения, категорий режима собственности и частных правоотношений. Статья 2 гласит:

> "Под "административными архивами и документами" подразумеваются документы как центральных органов власти, так и местных публичных административных органов.
>
> /В частности подразумеваются/ следующие документы ...:
>
> документы ... такие, как кадастровые реестры, карты и планы; чертежи, рисунки, проекты, статистические и другие аналогичные документы технических органов, имеющие, среди прочего, отношение к общественным работам, железным дорогам, шахтам, государственным водным путям, портам и судоверфям;

234/ Статья 8 дополнительного соглашения к мирному договору, подписанного во Франкфурте 11 декабря 1871 года (ibid., 1875), vol. XX, p. 854).

235/ Пункт 3 статьи 1 Соглашения между Соединенными Штатами Америки и Данией о передаче Датской Вест-Индии, подписанного в Нью-Йорке 4 августа 1916 года (Supplement to the American Journal of International Law (New York, Oxford University Press, 1917), vol. II (1917), p. 55).

236/ Статья VIII мирного договора между Испанией и Соединенными Штатами Америки, подписанного в Париже 10 декабря 1898 года (Malloy, op.cit., p.1693).

237/ Статья 8 договора между Нидерландами и Федеративной Республикой Германии о границе, который был подписан в Гааге 8 апреля 1960 года (Unitid Nations, Treaty Series, vol 508, p.154).

238/ Подписанное в Риме 23 декабря 1950 года соглашение между Итальянской Республикой и Федеративной Народной Республикой Югославией о разделе архивов и документов, имеющих административный характер или представляющих исторический интерес и относящихся к территориям, переданным в соответствии с мирным договором (ibid., vol. 171, p.291).

документы, представляющие интерес для всего населения или для его части, такие как: записи актов гражданского состояния, статистические данные, реестры или другие документальные сведения о выдаче дипломов или свидетельств о профессиональной пригодности к выполнению определенных видов работ;

документы, касающиеся отдельных видов собственности, ситуаций или частных правоотношений, такие как нотариальные акты, судебные дела, включая судебные залоги в виде денег и других ценностей...;

под "историческими архивами и документами" подразумеваются не только собственно архивные материалы, представляющие исторический интерес, но и документы, акты, планы и проекты, относящиеся к памятникам, представляющим исторический и культурный

9) Следует отметить, что абсолютного различия между "архивами" и "библиотечными фондами" не существует. Хотя обычно считается, что архивы это документы, составляющие часть единого целого, а библиотеки состоят из книг, обычно рассматриваемых как изолированные или отдельные единицы, тем не менее архивные документы часто поступают в библиотеки и, наоборот, библиотечные материалы иногда поступают в архивы. Включение библиотечных материалов в архивы не ограничивается только редкими или представляющими букинистическую ценность книгами, которые можно назвать "изолированными единицами", или рукописями, которые по своему характеру являются "изолированными единицами". И наоборот, библиотеки покупают или получают в дар или по завещанию архивы видных людей или государственных деятелей. Таким образом, у архивов и библиотек существуют определенные зоны соприкосновения, которые расширяются в связи с существованием в некоторых странах систем обязательной передачи на хранение копий печатных материалов (включая прессу), а также в связи с тем, что администрация архивов выступает иногда в качестве автора или издателя официальных публикаций.

IO) Точно так же нельзя считать совершенно разными категориями "архивы" и "музеи": некоторые архивы хранятся в музеях, а разнообразные музейные экспонаты можно встретить в архивах. И. Перотэн пишет:

"В Англии считается обычным явлением, когда архивные документы, связанные с музейными фондами, относятся к последним и, наоборот, когда некоторые предметы (например, сейфы) рассматриваются вместе с документами ... Местным музеям принадлежат архивные документы, которые были куплены, получены в дар или поступили от научных обществ ... В Голландии к числу документов, которые законно хранятся в музеях, относятся исторические атласы, а матрицы печатей, напротив, хранятся в архивах. В земле Вестфалия сейфы

и некоторые другие предметы в силу своего назначения принадлежат архивам... В СССР коллекции рукописных документов, временно хранящихся в государственных музеях, находятся под контролем Архивного управления; крупные самостоятельные "архивы-музеи", созданные по специальному решению (музеи Горького, Менделеева и других), также не являются исключением.

... В Португалии в региональном музее Визеу хранится часть рукописей капитула местного кафедрального собора каталической церкви, а остальные рукописи содержатся в районных архивах или в Лиссабоне в Торр-ду-Томбо ... В Турции... архивы бывшего султанского дворца хранятся в музее дворца Топкапы вместе с частью реестров религиозных судов, в то время как в провинции такие фонды как раз в I9 случаях хранятся в музеях" 239/.

239/ France, Le concept d'archives ... (op.cit), pp. 45-46.

Статья 20

Последствия перехода государственных архивов

Правопреемство государств влечет за собой прекращение прав государства-предшественника и возникновение прав государства-преемника на государственные архивы, которые переходят к государству-преемнику в соответствии с положениями статей настоящей части.

Статья 21

Дата переходов государственных архивов

Если не договорено или не решено иначе, датой перехода государственных архивов является момент правопреемства государств.

Статья 22

Переход государственных архивов без компенсации

С соблюдением положений статей настоящей части и если не договорено или не решено иначе, переход государственных архивов государства-предшественника к государству-преемнику происходит без компенсации.

Статья 23

Отсутствие последствий правопреемства государств для архивов третьего государства

Правопреемство государств как таковое не затрагивает государственных архивов, которые в момент правопреемства государств находятся на территории государства-предшественника и которые в указанный момент принадлежат согласно внутреннему праву государства-предшественника третьему государству.

Комментарий к статьям 20, 21, 22 и 23

1) Приняв решение посвятить отдельную часть государственным архивам, Комиссия сочла целесообразным включить в раздел 1 несколько вступительных статей в виде общих положений в соответствии с тем, как это было сделано в частях, касающихся государственной собственности и государственных долгов, с тем чтобы подчеркнуть особый характер государственных архивов по отношению к государственной

собственности. Для того чтобы избежать слишком большого расхождения между этими двумя сводами общих норм в положениях, касающихся архивов в разделе 1 части III, использовались термины, аналогичные терминам в соответствующих статьях раздела 1 части II о государственной собственности, за исключением того, что слово "собственность" было заменено на слово "архивы". Тем самым было обеспечено точное соответствие между двумя группами статей, а именно: статьями I8 и 7 (как это уже отмечалось в комментарии к статье I8); статьями 20 и 9; статьями 2I и I0; статьями 22 и 11 и статьями 23 и I2.

2) Статья 20 не нуждается в особых комментариях. Что касается статьи 2I, то на первый взгляд нет смысла в том, чтобы предусматривать переход государственных архивов на момент правопреемства государств. Это может быть даже неразумным, нереальным или недостижимым, поскольку обычно необходимо изучить архивные фонды для определения тех из них, которые переходят к государству-преемнику, а это требует иногда значительного времени. Однако в действительности архивные фонды обычно легко выявляются, достаточно четко классифицируются и индексируются. Их передача может осуществляться немедленно. Практика государств продемонстрировала, что это вполне возможно. Во многих договорах говорится о "немедленной" передаче государственных архивов, которые должны перейти к государству-преемнику. "Безотлагательная" передача архивов предусматривалась в статье 93 (касающейся Австрии) Сен-Жерменского договора от I0 сентября I9I9 года 240/, в статье 77 (касающейся Венгрии) Трианонского договора от 4 июня I920 года 241/, в статьях 38 и 52 (касающихся Бельгии и Франции) Версальского договора от 28 июня I9I9 года 242/. "Немедленный" переход архивов был также предусмотрен в резолюции 388 (V) Генеральной Ассамблеи от I5 декабря I950 года, касающейся положения Ливии как государства-преемника (подпункт а пункта 2 статьи I).

3) К тому же датой перехода государственных архивов необходимо считать момент правопреемства государств, даже если фактически имеется договоренность о задержке, связанной с воспроизводством,

---

240/ G.F. de Martens; Nouveau receuil général de traités (Third series), Vol. XI, p. 715.

241/ British and Foreign State Papers, London, vol. II3.

242/ Ibid., vol. 112, p.1.

микрофильмированием, подбором или регистрацией. Важно знать, что в момент правопреемства государств государство-преемник становится владельцем переходящих к нему архивов даже в том случае, если передача ему этих архивов должна произойти позднее по практическим соображениям. Нужно ясно указать, что если за это время происходит еще одно правопреемство государств, затрагивающее государство-предшественника, то государственные архивы, которые должны были перейти к государству-преемнику в рамках первого правопреемства государств, не затрагиваются вторым правопреемством, даже в случае нехватки времени для их фактической передачи.

4) И наконец, следует указать, что правило о передаче архивов на момент правопреемства государств смягчается в тексте статьи 2I всегда имеющейся у государств возможностью договориться о каком-либо другом решении, а также положением о том, что может быть "решено" иначе (в противоположность этому правилу), например, в решении Международного суда. Фактически во многих договорах правило о немедленном переходе государственных архивов к государству-преемнику обходится. В некоторых случаях достигалась договоренность о трехмесячной отсрочке (как, например, в статье I58 Версальского договора 243/или о восемнадцатимесячной отсрочке (как, например, в статье 37 мирного договора с Италией от I0 февраля I947 года 244/, в соответствии с которой Италия должна была возвратить в течение этого времени архивы, культурные ценности и произведения искусства, "принадлежащие Эфиопии или ее гражданам"). Можно также отметить случаи, когда вопрос о передаче архивов должен был регулироваться на основе взаимной договоренности "по возможности в течение шести месяцев после вступления в силу договора" (статья 8 договора между Нидерландами и Федеративной Республикой Германии от 8 апреля I960 года, касающегося некоторых мелких пограничных участков)245/. Статья II мирного договора с Венгрией от I0 февраля I947 года 246/ является одной из наиболее точных в том, что касается сроков: в ней

243/ Ibid.

244/ United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 142.

245/ Ibid., vol. 508, p. 154.

246/ Ibid., vol. 41, p. 178.

содержится подлинный график на восемнадцать месяцев. Определение сроков в некоторых случаях поручалось смешанной комиссии, роль которой состояла в том, чтобы выявить архивы, которые должны перейти к государству-преемнику, установить их местоположение и обеспечить их передачу.

5) В статье 22 речь идет лишь о "компенсации", т.е. о возмещении в деньгах или натурой (предоставлении имущества или подборки архивных материалов в обмен на то, что переходит к государству-преемнику), однако это понятие должно быть более широким по своему значению, поскольку оно не только исключает всякую компенсацию, но также освобождает государство-преемника от любых налогов или пошлин. В этом случае действительно считается, что переход государственной собственности или архивов осуществляется "в силу права", совершенно безвозмездно и без компенсации. Включение статьи 22 оправдывается тем фактом, что она отражает прочно установившуюся практику государств. Кроме того, принцип перехода без компенсации находит косвенное подтверждение в последующих статьях этой части, в которых уточняется, что копии с архивных материалов снимаются за счет испрашивающего их государства.

6) Комиссия, приняв решение сохранить в проекте статью I2, сочла целесообразным включить соответствующую ей статью 23 в часть, касающуюся государственных архивов. Что касается статьи 23, то можно представить себе две ситуации. Первая характеризуется тем, что по той или иной причине у государства-предшественника находятся архивы третьего государства. Это третье государство может, например, находиться в состоянии войны с другим государством и поэтому передать ценные архивы для сохранения на территории государства, являющейся объектом правопреемства государств. Кроме того, оно может просто доверить на более или менее продолжительный период времени - например, в целях реставрации или в качестве экспоната выставки произведений культуры - часть своих архивов государству, где имеет место правопреемство государств. При второй ситуации государство-преемник, которому должны перейти некоторые государственные архивы, в силу обстоятельств не смогло получить их немедленно или в установленные сроки. Если тем временем то же самое государство-предшественник становится объектом второго правопреемства государств, то государство-

преемник в рамках первого правопреемства государств будет рассматриваться как третье государство по отношению ко второму правопреемству государств, и его архивы, расположенные на территории государства-предшественника и еще не полученные им, не должны затрагиваться этим вторым правопреемством.

Статья 24

Сохранение целостности государственных архивов

Ничто в настоящих статьях не должно рассматриваться как предрешающее в каком-либо отношении любой вопрос, который может возникнуть из соображений сохранения целостности государственных архивов.

Комментарий

В ходе второго чтения Комиссия приняла решение включить в качестве отдельной статьи положение, первоначально содержавшееся в пункте 6 статьи 29, принятой в первом чтении, которое касается сохранения целостности государственных архивов. Упоминание о сохранении целостности государственных архивов отражает принцип неделимости архивов, который лежит в основе вопросов о правопреемстве в отношении документов любого рода, составляющих такие государственные архивы, независимо от конкретной категории правопреемства государств. В связи с этим в статье 24 предусматривается защитительная оговорка, касающаяся применения основных норм статей раздела 2 настоящей части.

Раздел 2. Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств

Статья 25

Трансферт части территории государства

1. Когда часть территории государства передается этим государством другому государству, переход государственных архивов государства-предшественника к государству-преемнику регулируется соглашением между ними.

2. В случае отсутствия такого соглашения:

a) часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться в распоряжении государства, которому передана указанная территория, переходит к государству-преемнику;

b) часть государственных архивов государства-предшественника, иная, чем указанная в подпункте a, и имеющая отношение исключительно или главным образом к территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику.

3. Государство-предшественник предоставит государству-преемнику достоверные сведения, наличествующие в его государственных архивах, которые касаются титулов на переданную территорию или ее границ или которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к государству-преемнику в силу других положений настоящей статьи.

4. Государство-предшественник предоставит государству-преемнику по просьбе и за счет последнего государства надлежащее воспроизведение своих государственных архивов, отвечающих интересам переданной территории.

5. Государство-преемник предоставит государству-предшественнику по просьбе и за счет последнего государства надлежащее воспроизведение государственных архивов, которые перешли к государству-преемнику в соответствии с пунктом 1 или 2.

Комментарий

1) Настоящая статья касается передачи государственных архивов в случае трансферта части территории одного государства другому. Практика государств в этом случае правопреемства в отношении государственных архивов вызывает некоторые сомнения, поскольку она основывалась на мирных договорах, которые, как правило, обеспечивали не справедливые решения, а политические решения, отражающие соотношение сил между победителями и побежденными. По данному обычаю победители захватывали архивы завоеванных ими территорий, а иногда даже вывозили архивы государства-предшественника.

2) Однако, не упуская из виду указанного факта, нынешнюю практику государств можно использовать для подкрепления предложений о более справедливых решениях, которые воплощены в тексте этой статьи. Эта практика рассматривается в настоящем комментарии под следующими шестью общими заголовками: a) передача государству-преемнику всех архивов, касающихся переданной территории; b) архивы, вывезенные или собранные за пределами переданной территории; c) связь "архивы-территория"; d) особые обязательства государства-преемника; e) сроки передачи архивов и f) государственные библиотеки.

Передача государству-преемнику всех архивов, касающихся переданной территории

3) Эта рубрика может охватывать архивные источники, архивы как документы фактологического характера, архивы как средство управления и архивы как исторический фонд или культурное наследие.

4) Практике в отношении архивных источников, по поводу которой не возникает сомнений, начало было положено давно - уже в ходе территориальных изменений, происходивших в средние века. Об этом говорят примеры из истории Франции и Польши 247/. Во Франции король Филипп-Август в 1194 году основал "Хранилище указов", которое представляло собой подборку документов, касавшихся его королевства. Когда в 1271 году король Филипп III унаследовал земли своего дяди Альфонса де Пуатье (почти весь юг Франции), он немедленно передал в "Хранилище" архивы, касающиеся этих земель: купчие на землю, церковные книги, почтовые реестры, обследования и административные отчеты. Эта практика соблюдалась на протяжении столетий, по мере того как король приобретал новые земли. То же самое происходило в Польше начиная с XIV века, в период постепенного объединения королевства за счет поглощения герцогств: архивы герцогов переходили к королю вместе с землями. Таким образом, этот принцип передачи применялся очень давно, хотя, как об этом будет сказано, по различным причинам.

247/ В отношении Франции см. Direction des archives de France, Actes de la Sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives, Les archives dans la vie internationale (Paris, Imprimerie nationale, 1963), pp. 12 et seq.

5) По старым договорам архивы передавались государству-преемнику главным образом как документальные доказательства и как документы, устанавливающие право собственности. При феодальной системе архивы являлись правовым титулом. Поэтому сторона, победившая в войне, обязательно забирала архивы, касающиеся приобретений, отбирая их у побежденного врага, если это было необходимо, с помощью силы: её право на земли обеспечивалось только обладанием "поземельными книгами". Одним из примеров является Швейцарская Конфедерация, которая в I4I5 году manu militari вывезла из Баденского замка архивы, касающиеся бывших владений Габсбургов 248/.

6) С XУI века уже понимается, что архивы являются не только действительным правовым титулом, но и средством управления страной. Тогда было признано, что при передаче территории важно оставить преемнику настолько жизнеспособную территорию, насколько это возможно, чтобы не нарушать процесс хозяйствования и содействовать надлежащему управлению. Здесь возможны два случая: во-первых, это случай одного государства-преемника. В этом случае все административные документы передаются государством-предшественником государству-преемнику, причем вышеуказанные документы понимаются в самом широком смысле: финансовые документы всех видов, кадастры и реестры поместий, административные документы, книги записей актов гражданского состояния, поземельные книги, судебные и тюремные архивы и т.д. Таким образом, стало обычаем оставлять на территории все письменные, пиктографические и фотографические материалы, необходимые для продолжения слаженной работы администрации. Например, при цессии земель Емтланд, Херьедален, Готланд и Эзель по Брёмсеброскому договору от I3 августа I645 года между Швецией и Данией было предусмотрено, что все судебные документы, реестры и кадастры (статья 29), а также вся информация о финансовом положении уступаемых земель должны быть переданы королеве Швеции. Впоследствии аналогичные положения были приняты этими двумя державами в Роскилльском мирном

248/ Поскольку эти архивы касались не только территорий Конфедерации, но и значительных территорий юго-западной части Германии, австрийские Габсбурги в I474 году добились возвращения архивов, которые не касались территории Конфедерации.

договоре (26 февраля 1658 года, статья 10) и Копенгагенском мирном договоре (27 мая 1660 года, статья 14) 249/. В статье 69 Мюнстерского договора между Нидерландами и Испанией от 30 января 1648 года предусматривалось, что "все реестры, карты, письма, архивы и бумаги, а также судебные дела, касающиеся любой из Соединенных провинций, ассоциированных районов, городов ..., которые имеются в судах, канцеляриях, советах и палатах ... будут переданы ..." 250/. По Утрехтскому договору от 11 апреля 1713 года Людовик XIV уступил Люксембург, Намюр и Шарлеруа (голландским) Генеральным штатам "со всеми бумагами, письмами, документами и архивами, которые касаются вышеуказанных территорий" 251/. Фактически почти во всех договорах, касающихся передачи части территории, имеется клаузула о передаче архивов, и по этой причине перечислить их все невозможно. Некоторые договоры даже сопровождаются отдельным соглашением исключительно по этому вопросу. Так, соглашение между Венгрией и Румынией, подписанное в Бухаресте 16 апреля 1924 года 252/, после заключения мирных договоров, ознаменовавших окончание первой мировой войны, касалось обмена судебными документами, поземельными книгами и книгами записей актов гражданского состояния, и в нем указывалось, как должен производиться этот обмен.

7) Второй случай - когда имеется несколько государств-преемников. Приводимые ниже примеры касаются отдельных случаев, имевших место в прошлом, и они не могут восприниматься как указание на наличие обычая, однако их полезно упомянуть, так как этот бывший в употреблении метод в нынешних условиях стал бы намного проще благодаря современной копировальной технике. В статье 18 "барьерного договора" от 15 ноября 1715 года, заключенного между германским императором, Англией и Голландией, предусматривается, что архивы расчлененной территории, а именно Гелдерланда не будут разделены между государствами-преемниками - вместо этого будет составлен каталог, копия которого будет дана каждому государству, а архивы останутся в

249/ См. France, Les archives dans la vie internationale (op. cit.), p.16.

250/ Ibid.

251/ Ibid. p.17.

252/ G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil générale de traités (third series), Leipzig, Theodor Weicher Publishing House, vol. XXIV, p. 788.

целости и они смогут с ними знакомиться 253/. Точно так же в статье VII Договора между Пруссией и Саксонией от 18 мая 1815 года говорится о "документах и бумагах, которые .... представляют интерес для обеих сторон"254/. Было принято решение о том, что Саксония будет хранить оригиналы и предоставит Пруссии заверенные копии. Таким образом, независимо от числа преемников, все собрание архивов остается в целости в соответствии с принципом сохранения архивов для содействия административной преемственности. Однако позднее тот же принцип и та же цель стали вызывать многочисленные споры вследствие проведения различия между административными и историческими архивами. Согласно некоторым авторам, административные архивы должны целиком передаваться государству-преемнику, а так называемые исторические архивы в соответствии с принципом целостности архивных фондов должны оставаться частью достояния государства-предшественника, за исключением тех случаев, когда они созданы на территории, которая передается в процессе нормального функционирования ее собственных учреждений. Хотя этот аргумент не лишен оснований, практика не всегда подтверждает его: в истории было много случаев передачи архивов, в том числе исторических документов. Например, статья 18 Венского договора от 30 октября 1866 года, по которому Австрия уступила Италии Венецию, предусматривает передачу Италии всех правовых титулов, административных и судебных документов, а также "политических и исторических документов бывшей Республики Венеции" в то время как каждая из этих двух сторон обязуется разрешать другим делать копии с "исторических и политических документов, которые могут касаться территорий, остающихся во владении другой державы, и которые в интересах науки нельзя отделять от архивов, в которые они входят" 255/. Нетрудно найти и другие аналогичные примеры. Пункт 1 статьи 29 мирного договора между Финляндией и Россией, подписанного в Юрьеве 14 октября 1920 года 256/, предусматривает, что "договаривающиеся стороны обязуются возвратить как можно скорее архивы и

253/ См. France, Les archives dans la vie internationale (op. cit.), p.17.

254/ G.F. de Martens, ed. Nouveau recueil général de traités, Göttingen, Dietrich Publishing House, 1887, vol. II (1814-1815), p. 276.

255/ См. France, Les archives dans la vie internationale (op.cit.), p. 27.

256/ G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (third series), vol. XII, p. 47.

документы, которые принадлежат государственным ведомствам и учреждениям, которые находятся на их соответствующих территориях и которые касаются исключительно или главным образом другой договаривающейся стороны или ее истории".

Архивы, вывезенные или собранные за пределами переданной территории

8) Видимо, имеются все основания, чтобы принять в качестве нормы, должным образом отражающей практику государств, что государству-преемнику передаются все исторические или иные архивы, касающиеся переданной территории, даже если эти архивы были вывезены с этой территории или находятся за ее пределами. Парижский и Венский договоры 1814 года и 1815 года предусматривали возвращение в первоначальное место государственных архивов, которые были собраны в Париже в течение наполеоновского периода 257/. По условиям Тильзитского договора от 7 июля 1807 года Пруссия, вернув ту часть польской территории, которую она завоевала, была обязана передать новому герцогству Варшавскому не только текущие местные и региональные архивы, касавшиеся возвращенной территории, но и соответствующие государственные документы ("берлинские архивы") 258/. Таким же образом Польше возвращались центральные архивы бывшего Польского государства, которые были переданы России в конце XVIII века, а также архивы бывшего автономного Королевства Польского за период 1815-1863 годов и за последующий период вплоть до 1876 года. Она также получила документы канцелярии статс-секретаря по делам Королевства Польского, которая выполняла роль центральной русской администрации в Санкт-Петербурге с 1815 по 1863 год, документы царской канцелярии по польским делам, а также архивные фонды департамента министерства внутренних дел России, который отвечал за проведение аграрной реформы в Польше 259/. Можно также упомянуть о шлезвигских архивах. Согласно Венскому договору от 30 октября 1864 года, Дания должна была уступить три герцогства - Шлезвиг, Гольштейн и Лауэнбург. В статье 20 вышеуказанного договора содержалось следующее положение: "Титульные права, административные документы и документы гражданского судопроизводства, которые касаются уступаемых территорий и являются частью архивов Королевства Дании", будут переданы вместе со "всеми частями копенгагенских

257/ См. France, Les archives dans la vie internationale (op. cit.), pp. 19-20.

258/ Ibid., p. 20.

259/ Ibid., pp. 35 and 36.

архивов, которые принадлежали уступаемым герцогствам и были изъяты из их архивов" 260/. При более тщательном рассмотрении этой практики государств (хотя в целом было бы неправильным придавать слишком большое значение мирным договорам, в которых решения основаны на данном "соотношении сил") можно провести различие между двумя случаями - архивами, которые изъяты или вывезены с данной территории, и архивами, которые собраны за пределами этой территории, но имеют к ней непосредственное отношение.

9) В современной практике, видимо, признается, что архивы, изъятые государством-предшественником либо непосредственно перед сменой суверенитета, либо даже гораздо раньше, должны быть возвращены государству-преемнику. Между формулировками документов, подписанных по окончании войн в 1870 году и 1914 году, имеется поразительное сходство. Статья 3 мирного договора между Францией и Германией, подписанного во Франкфурте 10 мая 1871 года, гласит: "Если какие-либо из этих предметов /архивы, документы, реестры и т.д./ были вывезены, они будут возвращены правительством Франции по просьбе правительства Германии" 261/. Этот принцип, в соответствии с которым вывезенные архивы должны быть возвращены, был затем включен в той же формулировке в статью 52 Версальского договора; единственное отличие состояло в том, что в этом договоре уже Германия была вынуждена подчиниться норме права, которую она охотно поддержала, когда была победительницей 262/. На аналогичной основе строились отношения между Италией и Югославией. Италия должна была вернуть Югославии административные архивы, касавшиеся территорий, уступленных Югославии по договорам, подписанным в Рапалло 12 ноября 1920 года и в Риме 27 января 1924 года, - архивы, которые были вывезены Италией в период с 4 ноября 1918 года по 2 марта 1924 года во время итальянской оккупации, а

260/ Ibid., p.26.

261/ Статья 3 мирного договора между Германской Империей и Францией, подписанного во Франкфурте 10 мая 1871 года. G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités, vol.XIX, p. 689.

262/ Раздел V, статья 52 Версальского договора, касающаяся Эльзас-Лотарингии. Ibid. (third series), vol. XI, pp. 380 and 381.

также правовые титулы, документы, реестры и другие подобные материалы, касающиеся этих территорий, которые были вывезены итальянской миссией перемирия, действовавшей в Вене после первой мировой войны 263/. Соглашение между Италией и Югославией от 23 декабря 1950 года носит еще более конкретный характер: статья 1 предусматривает передачу Югославии всех архивов, "которые находятся или окажутся в распоряжении Итальянского государства, местных властей, государственных учреждений и принадлежащих государству компаний и ассоциаций", и, кроме того, предусматривается, что "если вышеуказанные материалы окажутся не в Италии, то правительство Италии примет меры к тому, чтобы получить их и передать правительству Югославии" 264/. Однако в более ранний период некоторые французские авторы в течение определенного времени, видимо, признавали противоположную норму. Говоря о частичной аннексии, которая в то время была самым распространенным видом правопреемства государств, чем и объяснялись частые изменения политической карты Европы, Ф. Депанье писал: "Расчлененное государство сохраняет ... архивы, касающиеся уступленной территории, которые находятся в хранилище, расположенном за пределами этой территории" 265/. Фошиль не доходил до поддержки этой противоположной нормы, но указывал на возможность проведения различия: если архивы находятся за пределами территории, которой касается смена суверенитета, то какие именно из них должно отдать расчлененное государство? Фошиль писал: "Должно ли оно передать только те документы, которые дадут аннексировавшей державе средства управления районом, или оно должно также передать и другие документы чисто исторического характера?" 266/ Дело в том, что эти авторы не решались поддержать

263/ Статья 12 мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года (United Nations, Treaty Series; vol.49, p.134). Рапалльский договор см. League of Nations Treaty Series; vol.XVIII, p. 387; Римский договор, см. ibid, vol. XXIV, p.31.

264/ United Nations, Treaty Series, vol. 171, p. 293.

265/ F. Despagnet, Cours de droit international public, fourth edition, Paris, 1910, p. 128, para. 99.

266/ P. Fauchille, Traité de droit international public, 8th ed. of Manuel de droit interrational public, ed. H. Bonfils (Paris, Rousseau, 1922), vol. I (part I), p. 360, para. 219.

общепринятую норму и даже сформулировали противоположную норму, потому что они придавали слишком большое значение судебным решениям, которые не только представляют собой изолированные явления, но и несли печать политической обстановки своего времени. Речь идет о решении, вынесенном судом Нанси 16 мая 1896 года после аннексии Эльзас-Лотарингии Германией, которое гласит, что "Французское государство, которое до 1871 года имело неотторжимое и неотъемлемое право собственности на все эти архивы, отнюдь не лишается этого права вследствие изменения национальной принадлежности части его территории" 267/. Следует отметить, что основная цель этого дела состояла не в том, чтобы опровергнуть право Германии (которая не была стороной в разбирательстве) на архивы, касавшиеся территорий, которые в то время были под ее контролем, а в том, чтобы изъять у частного лица государственные архивы, которые не по праву оказались в его распоряжении 268/. В силу этого значение этого единичного решения, которое как будто оставляло за Францией право требовать от частных лиц архивы, которые должны были или могли оказаться в распоряжении Германии, представляется несколько ограниченным.

10) Об этом изолированном течении в теории говорится потому, что оно, видимо, преобладало - по крайней мере некоторое время и в некоторых случаях - во французской дипломатической практике. Если принять хотя бы одно из толкований этих документов, то эта практика должна означать, что только административные архивы должны быть возвращены территории, которой касается смена суверенитета, тогда как касающиеся этой территории исторические документы, которые находятся за ее пределами или вывезены из нее, остаются собственностью государства-предшественника. Например, Цюрихский договор от 10 ноября

267/ Решение суда Нанси от 16 мая 1896 года, "Dufresne versus the State" Dalloz, Jurisprudence générale: Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, 1896, Paris, Bureau de la Jurisprudence générale, part 2, p. 412.

268/ Это решение касалось 16 ящиков с архивными материалами, которые частное лицо сдало на хранение архивариусу Мерт-и-Мозеля. Материалы касались как уступленных территорий, так и территорий, которые оставались за Францией, и это послужило основанием для решения суда.

1859 года между Францией и Австрией предусматривал, что архивы с документами, устанавливающими право собственности, и документами администрации и гражданского судопроизводства, касающимися территории, уступленной Австрией императору Франции, "которые могут находиться в архивах Австрийской империи", в том числе в Вене, следует передать уполномоченным нового правительства Ломбардии 269/. Если имеются основания для того, чтобы толковать в очень строгом и узком смысле использованное выражение, которое, видимо, относится только к предметам, касающимся текущей администрации, то можно сделать вывод, что к историческим документам имперских архивов в Вене, касающимся уступленных территорий, это не относится 270/. В статье 2 датированного тем же числом договора между Францией и Сардинией 271/ делается ссылка на вышеупомянутые положения Цюрихского договора, а в статье 15 договора, заключенного между Австрией, Францией и Сардинией в тот же день, они воспроизведены дословно 272/. Точно так же соглашение между Францией и Сардинией, подписанное 23 августа 1860 года в соответствии с Туринским договором от 24 марта 1860 года и подтверждающее передачу Сардинией Савойи и графства Ницца Франции, включает статью 10, которая составлена по тому же принципу, что и приведенные выше статьи; она гласит: "Любые архивы, состоящие из документов, устанавливающих право собственности, и любых административных и церковных документов и материалов гражданского судопроизводства, касающихся Савойи и административного округа Ницца, которые могут быть в распоряжении правительства Сардинии, должны быть переданы правительству Франции" 273/.

269/ Статья 15 франко-австрийского мирного договора, подписанного в Цюрихе 10 ноября 1859 года. France, Archives diplomatiques, vol 1, 1861, p. 10; и M. de Clercq, Recueil des traités de la France, Paris, A. Durand et Pedone-Laureil; vol. VII, p. 647.

270/ В отношении этой точки зрения см. G. May, "La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871", Revue générale de droit international public, vol. XVIII, 1911, p. 35, и G. May, Le Traité de Francfort, Paris, Berger-Levrault et Cie., 1909, p. 269, note 2.

271/ Статья 2 договора между Францией и Сардинией о передаче Ломбардии, подписанного в Цюрихе 10 ноября 1859 года (France, Archives diplomatiques (op. cit.), p. 16; и M. de Clercq, op. cit., p. 652).

272/ Статья 15 договора между Австрией, Францией и Сардинией, подписанного в Цюрихе 10 ноября 1859 года (France, Archives diplomatiques (op. cit.), p. 29; и M. de Clercq, op. cit., pp. 661-662).

273/ M. de Clercq, op. cit., vol. VIII, p. 83; G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités, vol. XVII, part II, p. 25.

11) Лишь с некоторыми колебаниями можно сделать вывод о том, что эти документы опровергают существование нормы, позволяющей государству-преемнику требовать все, в том числе исторические архивы, касающиеся территории, которую затрагивает смена суверенитета, и находящиеся за пределами этой территории. В конце концов, почему бы не считать, что слова "документы, устанавливающие право собственности" во фразе "документы, устанавливающие право собственности, административные, церковные и судебные документы", которая имеется во всех этих договорах, означают ссылку на исторические документы (а не только на административные документы), которые подтверждают право на владение территории? Дело в том, что в Европе в те давние времена сама территория была собственностью суверена, поэтому преемник требовал все документы, по которым прослеживалась история соответствующего района и которые являлись основанием для владения им. Если это мнение правильно, то вышеупомянутые документы, какими бы изолированными они ни были, не противоречат норме, касающейся общего порядка передачи архивов, в том числе исторических архивов, находящихся за пределами соответствующей территории. Если документы, устанавливающие право собственности, означают только документы, устанавливающие право на публичную собственность, то они будут охватываться словами "административные и судебные документы". Такое толкование, как представляется, подтверждается тем фактом, что эти договоры обычно включают статью, по всей видимости, делающую исключение в отношении передачи всех исторических документов, в том смысле, что личные документы, касающиеся царствующего дома, такие, как брачные контракты, завещания, семейные реликвии и т.д., из передачи исключаются 274/. Однако

274/ Статья IO соглашения от 23 августа I860 года между Францией и Сардинией (ibid.) предусматривала, что Франция должна возвратить правительству Сардинии "документы, устанавливающие право собственности, и другие документы, касающиеся королевской семьи, что подразумевает, что Франция уже завладела ими вместе с другими историческими архивами. Это положение о личных бумагах, которое основано на принципах этикета, также включено, например, в договор от 28 августа I736 года между Францией и Австрией о передаче Лотарингии, статья I6 которого предусматривает, что за герцогом Лотарингии сохраняются семейные документы, такие как "брачные контракты, завещания и другие документы".

сила этого аргумента действительно сводится на нет тем фактом, что эти немногие случаи, имевшие место во французской практике, были лишены всякого значения, когда Франция примерно 90 лет спустя потребовала и действительно получила оставшуюся часть архивов Сардинии, как исторических, так и административных, которые касались передачи Савойи и административного округа Ницца и находились в туринском хранилище. Соглашения 1860 года об этой цессии были дополнены положениями мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года, статья 7 которого предусматривала, что правительство Италии должно передать правительству Франции "все архивы, исторические и административные, относящиеся к периоду до 1860 года, которые касаются территории, переданной Франции по договору от 24 марта 1860 года и соглашению от 23 августа 1860 года" 275/. Следовательно, имеются, как представляется, все основания, чтобы принять в качестве нормы, должным образом отражающей практику государств, то, что государство-преемник должно получить все исторические или иные архивы, касающиеся исключительно или главным образом территории, являющейся объектом правопреемства государств, даже если эти архивы были вывезены с этой территории или находятся за ее пределами.

12) Имеются также примеры обращения с предметами и документами, которые касаются территории, затронутой правопреемством государств, но которые, однако, создавались и всегда хранились за пределами этой территории. Многие договоры включают эту категорию в число архивов, которые должны переходить к государству-преемнику. Как указывалось выше 276/, по мирному договору с Италией от 10 февраля 1947 года Франция смогла получить архивы, касающиеся Савойи и Ниццы, собранные в городе Турине. По мирному договору с Венгрией 1947 года Югославия получила все архивы XVIII века, касающиеся Иллирии, которые хранились в Венгрии 277/. По Крайовскому соглашению от 7 сентября 1940 года между Болгарией и Румынией о передаче Румынией

275/ United Nations, Treaty Series, vol. 49, p. 132.

276/ См. пункт 11 выше.

277/ См. статью 11 мирного договора с Венгрией. United Nations, Treaty Series, vol. 41, 178.

Болгарии Южной Добруджи Болгария получила в дополнение к архивам, находившимся на переданной территории, заверенные копии хранившихся в Бухаресте документов, которые касались отошедшего к Болгарии района. I3) Что происходит, когда архивы, касающиеся территории, затронутой сменой суверенитета, находятся за пределами этой территории и за пределами государства-предшественника? Статья I соглашения между Италией и Югославией, подписанного в Риме 23 декабря I950 года, предусматривает, что, "если вышеуказанные материалы окажутся не в Италии, правительство Италии примет меры к тому, чтобы получить и передать их правительству Югославии" 278/. Другими словами, используя излюбленную терминологию французских специалистов по гражданскому праву, можно сказать, что речь здесь идет не столько об "обязательстве в отношении результата", сколько об "обязательстве в отношении средств"279/

278/ United Nations, Treaty Series, vol. 171, p. 292.

279/ В истории имеются другие случаи передачи государству-преемнику архивов, которые собраны за пределами территории, затрагиваемой правопреемством государств. Эти примеры не входят ни в одну из категорий, предусмотренных в системе, которая используется здесь для случаев правопреемства государств, поскольку они касаются смены колониального сюзерена. Эти устаревшие примеры упоминаются здесь только для общего сведения. (В старых работах они рассматривались в качестве трансферта части территории одного государства другому или одной колониальной империи другой.)

В протоколе о возвращении Франции Швецией острова Сен-Бартельми в Вест-Индии говорится, что "бумаги и документы всех видов, касающиеся действий /шведской короны/, которые могут находиться в руках шведской администрации... будут переданы правительству Франции" (пункт 2 статьи 3 Парижского протокола от 3I октября I877 года к договору между Францией и Швецией, подписанному в Париже I0 августа I877 года. G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (second series), vol.IV, p. 368.

В разделе VIII Версальского договора, касающемся Шаньдунской провинции, статья I58 обязывает Германию возвратить Японии архивы и документы, относящиеся к территории Киао-Чао, "независимо от того, где они могут быть". Ibid. (third series), vol. XI, p. 443.

Статья I соглашения между Соединенными Штатами и Данией от 4 августа I9I6 года о передаче Датской Вест-Индии предусматривает передачу Соединенным Штатам всех имеющихся в Дании архивов, касающихся этих островов (Supplement to the American Journal of International Law, (New York, Oxford Univercity Press), vol. II (1917), p. 53; Revue générale de droit international public, vol. XXIV, 1917, p. 454), точно так же, как статья VIII мирного договора между Испанией и Соединенными Штатами Америки от I0 декабря I898 года уже давала Соединенным Штатам такое же право в отношении имевшихся на Пиренейском полуострове архивов, касающихся Кубы, Пуэрто-Рико, Филиппин и острова Гуам (Malloy, op. cit., p. 1693).

I4) Норма о передаче государству-преемнику архивов, касающихся части территории другого государства, настолько очевидна, что ей не повредит отсутствие ссылок на нее в договорах. Таково мнение одного из авторов, который пишет: "Поскольку передача государственных архивов, касающихся уступленных территорий, является одним из неизбежных следствий аннексии, вряд ли можно удивляться по поводу того, что во многих договорах об аннексии нет никакого положения относительно этого обязательства. Оно подразумевается, так как оно следует из отказа уступающего государства от всех своих прав и титулов на уступаемую территорию" 280/. Использованная здесь терминология устарела, и сама аннексия стала явлением прошлого. Однако концепция, на которой основана эта норма, все еще действительна, и ее цель, согласно тому же автору 281/, заключается в том, чтобы "обеспечить /государство-преемника/ всем, что необходимо или полезно для управления данной территорией".

280/ Jacob, op. cit., p. 17.

281/ Ibid.

Связь "архивы-территория"

I5) Как говорилось выше, практика государств показывает, что связь между архивами и территорией, которую затрагивает правопреемство государств, учитывается весьма широко. Однако суть этой связи должна быть достаточно ясна. Специалисты по архивным вопросам обычно выдвигают два принципа: принцип "территориального происхождения" и принцип "территориальной или функциональной связи", каждый из которых подвергается многочисленным и даже различным толкованиям, что оставляет место для неопределенности. Представляется очевидным, что государство-преемник не может требовать любые архивы; оно может требовать лишь те, которые касаются исключительно или главным образом данной территории. Чтобы установить, какие архивы относятся к этой категории, следует учитывать, что имеются архивы, которые были приобретены до правопреемства государств либо самой территорией, либо от ее имени, за плату или бесплатно, за счет территории или иным образом 282/. С этой точки зрения при правопреемстве государств у этих архивов должна быть такая же участь, что у данной территории. Кроме того, необходимо учитывать органическую связь между территорией и относящимися к ней архивами 283/. Однако, когда силу этой связи приходится оценивать с точки зрения архивов, возникает одно затруднение. Специалисты соглашаются в том, что если данные документы "касаются государства-предшественника в целом и лишь косвенным образом" - уступленной территории,

---

282/ В пункте 2 статьи 11 мирного договора с Венгрией от I0 февраля I947 года (United Nations, Treaty Series, vol. 41, p.168) правомерно указывается, что государства-преемники, Югославия и Чехословакия, не имеют прав на архивы или предметы, "являющиеся покупкой, даром или наследством", или на "исконные произведения венгров".

283/ По мирному договору от I0 февраля I947 года (art. 11, para. 1, ibid) Венгрия передала государствам-преемникам, Чехословакии и Югославии, предметы, "которые являются /их/ культурным наследием /и/ которые по своему происхождению связаны с этими территориями ...".

то они "остаются собственностью государства-предшественника; однако, как правило, признается, что копии этих документов должны передаваться аннексирующему государству по его просьбе" 284/. В вышеупомянутом Римском соглашении об архивах 285/ от 23 декабря 1950 года между Югославией и Италией прямо указывается, что связь "архивы-территория" принимается во внимание.

16) В этой связи внимание обращается на решение франко-итальянской согласительной комиссии, в котором она постановила, что все архивы и исторические документы, касающиеся уступленной территории, должны целиком отойти к Франции, т.е. государству-преемнику, даже если они принадлежат муниципалитету, территория которого разделена новой границей по мирному договору с Италией 286/. Как упоминалось ранее, после франко-германской войны 1870 года архивы Эльзас-Лотарингии были переданы германскому государству-преемнику. Однако проблема архивов Страсбургского учебного округа и его школ была урегулирована к

284/ C.Rousseau, Droit international public, vol. III (Paris, Sirey,1977), p.384. См.также O'Connell, op.cit., pp.232-233.

285/ Статья 6 Соглашения предусматривает, что архивы, которые неразделимы и представляют интерес для обеих сторон, "передаются той стороне, которая, по мнению Комиссии, более заинтересована в обладании данными документами в зависимости от площади территории или числа лиц. учреждений или компаний, которых касаются эти документы. В этом случае другая сторона получает копию таких документов, которая передается ей стороной, владеющей оригиналом". United Nations Treaty Series, vol.171,p.297.

286/ Решение № 163 от 9 октября 1953 года. (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XIII, pp. 503-549). Это решение, в частности, гласит: "Следует считать, что к общинной собственности, распределяемой таким образом в соответствии с пунктом 18 /приложения XIV к мирному договору с Италией/, не относятся все соответствующие архивы и документы, носящие административный характер или имеющие историческую ценность; такие архивы и документы, даже если они принадлежат округу, территория которого разделена установленной по этому договору границей, переходят к так называемому государству-преемнику, если они касаются уступленной территории или переданной собственности (приложение XIV, пункт 1); при отсутствии этих условий они не подлежат ни передаче в соответствии с пунктом 1, ни разделу в соответствии с пунктом 18, а остаются собственностью итальянского округа. Когда речь идет о такой особой категории собственности, решающим фактором является умозрительная связь с другой собственностью или с территорией" (pp. 516-517).

удовлетворению всех сторон с помощью отдельного соглашения. Тем не менее, в этом случае критерий связи "архивы-территория" применялся только к документам, которые считались представляющими "второстепенное значение для германского правительства"287/.

Особые обязательства государства-преемника

I7) Практика государств показывает, что многие договоры устанавливают для государства-преемника важное обязательство, которое, как правило, соответствует обязанности государства-предшественника передать архивы государству-преемнику. Территориальные изменения часто сопровождаются передвижениями населения (например, проведение новых границ, при котором население имеет право выбрать место жительства). Очевидно, что этим населением нельзя управлять, не имея по крайней мере административных архивов. Следовательно, в тех случаях, когда архивы переходят к государству-преемнику по соглашению, оно не может отказаться предоставить государству-предшественнику по его просьбе какие-либо копии, в которых то может нуждаться. Все расходы при этом, конечно, берет на себя испрашивающее государство. Подразумевается, что передача этих документов не должна ставить под угрозу безопасность или суверенитет государства-преемника. Например, если государство-предшественник затребовало чисто техническую документацию о военной базе, которую оно построило на данной территории, или судебное дело одного из своих граждан, покинувшего переданную территорию, государство-преемник может отказаться передать копии и тех, и других документов. Такие случаи затрагивают вопросы компетенции и целесообразности, и государство-преемник, как и любое другое государство, не может быть лишено права решать их. Иногда договор обязывает государство-преемника бережно хранить некоторые архивы, которые в дальнейшем могут представлять интерес для государства-предшественника. В третьем пункте статьи 1 вышеупомянутого соглашения от 4 августа I9I6 года между Соединенными Штатами и Данией о передаче Датской Вест-Индии предусматривается, что "архивы и

287/ Соглашение от 26 апреля I872 года, подписанное в Страсбурге. G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités, vol.XX, p.875.

записи будут бережно храниться, и их заверенные копии в случае необходимости всегда будут предоставляться... правительству Дании... или таким должным образом уполномоченным лицам, которые могут их запросить" 288/.

Сроки передачи архивов

I8) Эти сроки не одинаковы в различных соглашениях. Образцом сроков выполнения этой операции, несомненно, является договор между Нидерландами и Пруссией от 26 июня I8I6 года, статья XLI которого предусматривает, что "архивы, карты и записи... будут переданы новым властям одновременно с самими территориями" 289/.

288/ Supplement to American Journal of International Law, (New York, Oxford University Press), vol.II (1917), p.54.

289/ G.F.de Martens, ed., Nouveau recueil de traités, vol.III (1808-1818),p.41.

Государственные библиотеки

19) Ранее при рассмотрении этой темы 290/ разъяснялось, как трудно было найти информацию о передаче библиотек. Однако в трех мирных договорах, подписанных после первой мировой войны, прямо указывается, что библиотеки должны быть возвращены одновременно с архивами. Речь идет о Рижском договоре между Россией и Латвией от 11 августа 1920 года (статья XI) 291/; Московском договоре между Россией и Литвой от 12 июля 1920 года (статья 9) 292/ и Рижском договоре между Польшей, Россией и Украиной от 18 марта 1921 года (пункт 1 статьи 11 293/. В этих договорах использована следующая формула: "Российское правительство возвращает за свой счет ... и передает ... библиотеки, архивы, музеи, художественные произведения, учебные пособия, документы и прочее тому подобное имущество учебных заведений, ученых, правительственных, религиозных, общественных и сословных учреждений, поскольку указанные предметы были вывезены из пределов ... во время мировой войны 1914-1917 годов и фактически находятся или окажутся в ведении правительственных или общественных учреждений России".

20) Выводы и решения, к которым приводит обзор практики государств, вряд ли представляет собой многообещающую основу для выдвижения приемлемого проекта статьи по проблеме правопреемства в отношении государственных архивов в случае трансферта части территории одного государства другому государству. Имеется целый ряд причин, по которым решения, принятые в договорах, нельзя брать за абсолютную и неотступную модель при рассмотрении этой проблемы в проекте статьи.

290/ Ежегодник ... 1970 год, том II, стр.190, документ A/CN.4/226, пункт 47 и последующие пункты комментария к статье 7.

291/ G.F. de Martens, ed., Nouveau recueil général de traités (third series), vol. XI, p. 895 (русский текст см. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами, Выпуск I, Петербург, 1921 год, стр. 42).

292/ Ibid., p.883 (русский текст см. там же, стр. 56).

293/ Ibid., vol. XIII, p. 152 (русский текст см. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами, Выпуск II, Москва, 1921 год, стр. 51).

i) Во-первых, ясно, что заключение мирного договора - это почти всегда возможность для победителя навязать побежденному решения, наиболее выгодные для первого. Германия, вышедшая победительницей во франко-германской войне 1870 года, диктовала свои законы в отношении передачи архивов, касающихся Эльзас-Лотарингии, вплоть до 1919 года, когда Франция в свою очередь стала диктовать свои законы в отношении возвращения тех же, а также других архивов, касающихся той же территории. Истории известно много таких случаев, когда сначала архивы делили, а потом восстанавливали или - в лучшем случае - сегодня осуществляли передачу всех фондов в одном направлении, а завтра - в другом.

ii) Решения, основанные на практике, не учитывают всех тонкостей и не всегда справедливы. На практике решения о передаче государству-преемнику архивов любого рода - документальных материалов, административных документов, исторических материалов или культурного наследия - принимаются без достаточного учета некоторых важных факторов. Правда, во многих случаях передачи архивов, в том числе центральных архивов и архивов исторического характера, относящихся к переданной территории, государство-предшественник получало возможность сделать копии этих архивов.

iii) При этом виде правопреемства следует помнить общие положения уже принятых статей, чтобы выбранные решения не вступали без надобности в противоречие с этими общими положениями.

21) В этой связи можно сослаться на соответствующее положение части II о государственной собственности (статья 13), в пункте 1 которой акцент делается на соглашении между государством-предшественником и государством-преемником, а в подпункте b пункта 2 устанавливается, что при отсутствии такого соглашения "движимая государственная собственность государства-предшественника, связанная с деятельностью государства-предшественника в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику".

22) Не следует забывать, что, по мнению Комиссии, вид правопреемства, который здесь упоминается, касается трансферта небольшой части территории. В случае трансферта части территории проблему государственных архивов можно изложить следующим образом: государственные архивы любого рода, которые имеют прямое и естественное отношение к управлению и администрации на переданной части территории, бесспорно

должны перейти к государству-преемнику. Основной принцип заключается в том, что соответствующая часть территории должна быть передана таким образом, чтобы оставить государству-преемнику как можно более жизнеспособную территорию, с тем чтобы избежать расстройства системы управления и содействовать должной работе администрации. В этой связи может случиться, что после передачи части территории одного государства другому государству некоторые или многие жители, предпочитающие сохранить свое гражданство, покинут эту территорию и поселятся на другой части территории, которая остается под суверенитетом государства-предшественника. Части передаваемых государственных архивов, такие как налоговые записи или записи актов гражданского состояния, касаются этих переселяющихся жителей. В таком случае государство-предшественник должно запросить у государства-преемника все средства, такие как микрофильмы, чтобы получить архивы, необходимые для административных действий, касающихся его переселенных граждан. Однако в случае эмиграции меньшинства жителей государство-преемник никак не может быть лишено архивов, необходимых для административных действий, касающихся большинства населения, остающегося на переданной территории. Эти замечания относятся к случаю, когда государственные архивы независимо от того, находятся они на переданной части территории или нет, имеют прямое и естественное отношение к управлению этой частью территории. В целом это означает, что речь идет о государственных архивах административного характера. Остаются еще государственные архивы исторического или культурного характера. Если эти исторические архивы касаются исключительно или главным образом переданной части территории, то есть серьезные основания полагать, что они носят особенный и конкретный характер и являются однородным и самостоятельным собранием архивов, которые составляют неотъемлемую часть исторического и культурного наследия переданной части территории и имеют прямое к нему отношение. По логике и справедливости эта собственность должна перейти к государству-преемнику. Из замечаний, изложенных в предыдущих пунктах, следует, что если архивы являются не государственными архивами, а местными административными, историческими и культурными архивами, которыми по праву владеет переданная часть территории, то на них не

распространяются эти проекты статей, так как эти статьи касаются архивов государственных. Местные архивы, относящиеся к переданной территории, остаются собственностью этой территории, и государство-предшественник не имеет права изъять их перед своим уходом с территории или требовать их позднее у государства-преемника.

23) Эти различные соображения можно резюмировать следующим образом. В случае трансферта части территории одного государства другому государству:

i) государственные архивы любого рода, имеющие прямое и естественное отношение к управлению переданной территорией, переходят к государству-преемнику;

ii) государственные архивы, которые касаются исключительно или главным образом переданной части территории, переходят к государству-преемнику;

iii) независимо от их характера и содержания местные архивы, относящиеся к переданной части территории, правопреемством государств не затрагиваются;

iv) учитывая административные потребности государства-преемника, несущего ответственность за управление переданной частью территории, и потребности государства-предшественника, которое обязано защищать свои интересы, а также интересы своих граждан, покинувших переданную часть территории, а также учитывая проблемы неделимости некоторых архивов, составляющих административное, историческое или культурное наследие, единственное приемлемое решение, которое можно предусмотреть, заключается в том, чтобы стороны решили запутанный и сложный клубок вопросов на основе договоренности. Следовательно, при урегулировании этих проблем предпочтение должно отдаваться - из всех предложенных решений - договоренности между государством-предшественником и государством-преемником. Эта договоренность должна основываться на принципах справедливости и должна учитывать все особые обстоятельства, в частности тот факт, что переданная территория содействовала в финансовом или других отношениях образованию и сохранению архивных собраний. Эти принципы справедливости должны позволить учитывать различные факторы, в том числе необходимость обеспечения жизнеспособности переданной территории и раздела в зависимости от вклада, который был внесен государством-предшественником и территорией, отделенной от этого государства.

24) В свете вышеизложенных соображений Комиссия подготовила нынешний текст статьи 25, который касается случая правопреемства государств, соответствующего случаю, охватываемому статьей 13, а именно случаю трансферта части территории государства. Разъяснение предусмотренных случаев трансферта территории было дано в комментарии к статье 13

(пункт 6). В пункте 1 статьи 25 в отношении государственных архивов повторно излагается норма, содержащаяся в пункте 1 статьи 13, которая устанавливает примат договоренности.

25) При отсутствии соглашения между государством-предшественником и государством-преемником применяются положения пункта 2 статьи 25. Подпункт a пункта 2 касается того, что иногда называют "административными" архивами, предусматривая, что они переходят к государству-преемнику. Для того чтобы избежать такого выражения, которое не является точным с правовой точки зрения, Комиссия определила эту категорию архивов как "часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться в распоряжении государства, которому передана указанная территория", заимствуя терминологию, широко используемую в соответствующем положении статьи 26 (подпункт b пункта 1). Комиссия предпочла использовать фразу "должна находиться в распоряжении государства, которому передана указанная территория" вместо фразы "должна находиться на этой территории", содержащейся в подпункте b пункта 1 статьи 26, поскольку она более полно учитывает конкретные особенности случая правопреемства государств, охватываемого статьей 25. В подпункте b пункта 2 содержится правило, согласно которому часть государственных архивов государства-предшественника иная, чем указанная в подпункте a и имеющая отношение исключительно или главным образом к территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику. Слова "исключительно или главным образом" также были сочтены наиболее удачными для определения этого правила с учетом основной особенности случая правопреемства государств, рассматриваемого в этой статье, а именно перехода небольших участков территории.

26) В пункте 3 в отношении случая правопреемства государств, вытекающего из трансферта части территории государства, устанавливается правило, предусмотренное в пункте 3 статьи 26. Соответствующие пункты комментария к этому положению (пункты 20-24) также применимы к пункту 3 настоящей статьи.

27) Пункты 4 и 5 устанавливают для государства, к которому переходят государственные архивы или у которого они остаются, обязанность предоставлять другому государству по просьбе и за счет последнего государства надлежащее воспроизведение своих государственных архивов. Пункт 4 касается ситуации, при которой запрашивающим государством является государство-преемник, и в этом случае воспроизводиться должны те документы государственных архивов, которые связаны с интересами передаваемой территории, - оговорка, которая также содержится в пункте 2 статьи 26. Пункт 5 охватывает ситуацию, при которой запрашивающим государством является государство-предшественник. В этом случае документами государственных архивов, подлежащими воспроизведению, являются документы, которые перешли к государству-преемнику в соответствии с положениями пункта 1 или пункта 2 статьи 25.

Статья 26

Новое независимое государство

1. Когда государство-преемник является новым независимым государством:

a) архивы, принадлежавшие территории, являющейся объектом правопреемства государств, и ставшие в период зависимости государственными архивами государства-предшественника, переходят к новому независимому государству;

b) часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться на этой территории, переходит к новому независимому государству.

2. Переход или надлежащее воспроизведение частей государственных архивов государства-предшественника, иных, чем указанные в пункте 1, и представляющих интерес для территории, являющейся объектом правопреемства государств, регулируются соглашением между государством-предшественником и новым независимым государством таким образом, чтобы каждое из этих государств могло самым широким и справедливым, насколько это возможно, образом извлекать пользу из этих частей государственных архивов.

3. Государство-предшественник предоставит новому независимому государству достоверные сведения, наличествующие в его государственных архивах, которые касаются титулов на территорию нового независимого государства или его границ или которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к новому независимому государству в силу других положений настоящей статьи.

4. Государство-предшественник будет сотрудничать с государством-преемником в усилиях по возвращению любых архивов, принадлежавших территории, являющейся объектом правопреемства государств, и рассеявшихся в период зависимости.

5. Пункты 1-4 применяются, когда новое независимое государство образовано из двух или нескольких зависимых территорий.

6. Пункты 1-4 применяются, когда зависимая территория становится частью территории государства, иного, нежели государство, которое несло ответственность за ее международные отношения.

7. Соглашения, заключенные между государством-предшественником и новым независимым государством в отношении государственных архивов государства-предшественника, не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние.

Комментарий

1) Настоящая статья, как и статьи I4 и 36, главным образом, предусматривает случай появления на международной арене нового независимого государства в результате деколонизации. В этом случае вопрос о правопреемстве в отношении архивов стоит особенно остро.

2) Комиссия неоднократно разъясняла понятие "новое независимое государство" в рамках классификации, используемой в настоящем проекте. В этой связи следует обращаться, в частности, к определению этого понятия, содержащемуся в подпункте e пункта 1 статьи 2, и к комментариям к этому пункту 294/, а также к статьям I4 и 36 295/.

3) Настоящая статья составлена по образцу статьи I4, хотя в ней добавлены некоторые новые элементы ввиду исключительного характера государственных архивов как категории, переходящей при правопреемстве государств.

4) В подпункте a пункта 1 рассматриваются "архивы" - необязательно "государственные архивы", - которые принадлежали территории, являющейся объектом правопреемства государств, до того как она стала зависимой, и которые стали в период ее зависимости государственными архивами государства-предшественника. Поскольку нет причин отходить от нормы, провозглашенной в подпункте e пункта 1 статьи I4, касающемся движимой собственности, подпадающей под тот же случай, в подпункте a пункта 1 настоящей статьи используется та же формулировка, что и в первом положении, за исключением слова "архивы".

5) Цель использования слова "архивы" вместо выражения "государственные архивы" в начале подпункта a пункта 1, заключается в том, чтобы охватить архивы, которые принадлежали соответствующей территории, независимо от того, какой у нее был политический статус и в чьем владении находились архивы в доколониальный период - будь то центральное правительство, местные административные органы или племена, религиозные миссии, частные предприятия или отдельные лица.

294/ См. пункт 6 комментария к статье 2 выше.

295/ См. пункты I)-3) комментария к статье I4 выше и пункты I)-2) комментария к статье 36 ниже.

6) Такие исторические архивы доколониального периода являются архивами не государства-предшественника, а самой территории, которая собирала их на протяжении всей своей истории или приобретала их за свои собственные средства или каким-либо иным образом. Независимо от всех остальных вопросов, связанных с правопреемством государств, они должны перейти к новому независимому государству, если они все еще находятся на его территории в момент достижения им независимости, или могут быть затребованы им, если они были вывезены за пределы его территории колониальной державой.

7) Примеры перехода исторических архивов содержатся в нескольких договорах. Италии предписывалось возвратить архивы, которые она вывезла из Эфиопии во время аннексий этой страны, когда после второй мировой войны ее колонизация была прекращена. Статья 37 мирного договора с Италией от 10 февраля 1947 года гласит:

> "...Италия возвратит все ... принадлежащие Эфиопии или ее гражданам архивы и предметы, представляющие историческую ценность, которые были вывезены из Эфиопии в Италию после 3 октября 1935 года" 296/.

В случае Вьетнама статья 7 франко-вьетнамского соглашения об архивах, подписанного 15 июня 1950 года, предусматривала, что архивы, собранные имперским правительством и его кин-луоками 297/, хранившиеся в центральных архивах до французской оккупации, должны быть возвращены правительству Вьетнама.

8) В случае Алжира архивы, относящиеся к доколониальному периоду, тщательно регистрировались, пополнялись и хранились в городе Алжир французской администрацией вплоть до независимости, когда они были вывезены во Францию и размещены в Нанте, Париже и главным образом в специальном хранилище архивов в Экс-ан-Прованс. Эти архивы включали

296/ United Nations, Treaty Series, vol.49, p.142. На основе этой статьи и статьи 75 мирного договора Эфиопия и Италия заключили соглашение об урегулировании экономических и финансовых вопросов и об экономическом сотрудничестве, подписанное в Аддис-Абебе 5 марта 1956 года и содержавшее три приложения A, B и C, в которых приводился перечень представляющих историческую ценность архивов и предметов, которые были или должны были быть возвращены Эфиопии Италией (ibid., vol. 267, pp. 204-216).

297/ "Кин-луоками" назывались губернаторы или префекты императора Индокитая до оккупации Индокитайского полуострова Францией.

так называемые "арабский фонд", "турецкий фонд" и "испанский фонд". В результате переговоров между правительствами этих двух стран Алжиру в 1966 году были возвращены ведомости выплаты жалованья янычарам, составлявшие часть документов турецкого фонда, а также микрофильмы части "испанского фонда". В результате обмена письмами между Алжиром и Францией от 23 декабря 1966 года правительство Алжира добилось возвращения "450 реестров в подлиннике на турецком и арабском языках, касающихся управления Алжиром до 1830 года", т.е. до колониальной оккупации его территории Францией. В этом обмене письмами предусматривалось, что до июля 1967 года Национальная библиотека Алжира должна получить бесплатно микрофильмированные копии документов на испанском языке, вывезенных из Алжира в Экс-ан-Прованс накануне достижения Алжиром независимости и составляющих "испанских фонд" Алжира, относящийся к оккупации Испанией прибрежных районов Алжира. В этих же письмах предусматривалось, что вопросы архивов, не урегулированные этим обменом, будут рассмотрены в ходе последующих консультаций. На этом основании Алжир в 1974 году вновь поднял вопрос о своих исторических архивах. В апреле 1975 года по случаю визита в Алжир президента Французской Республики правительство Франции возвратило 153 ящика алжирских архивных документов исторического характера, составляющих часть "арабского фонда" 298/.

9) Исторические документы Нидерландов, относящиеся к Индонезии, были предметом переговоров между бывшей управляющей державой и новым независимым государством в рамках сотрудничества в области собственности культурного и исторического характера. В этой связи следует упомянуть соглашение, заключенное в 1976 году между этими двумя странами, в котором, в частности, предусматривается:

> "Желательно обеспечивать, чтобы определенные культурные ценности, такие, как этнографические документы и архивы, могли экспонироваться и изучаться в другой стране, с тем чтобы восполнить пробелы в уже существующих коллекциях предметов культуры в обеих странах в целях содействия взаимопониманию и ознакомлению с культурой и историей друг друга.

298/ См. A/CN.4/322 и Add.1 и 2, пункты 168, 169 и 171 (документ будет опубликован в Ежегоднике ... 1979 год, том II (часть первая).

Общий принцип состоит в том, что архивы должны сохраняться администрацией страны их происхождения" 299/.

10) На провозглашенное в подпункте а пункта 1 правило особо указывалось в ходе работы международной конференции круглого стола по архивам, которая заявила:

> "Представляется неоспоримым, что в первую очередь метрополия должна возвращать государствам, которые достигли независимости, архивы за период, предшествующий установлению колониального режима, которые бесспорно являются собственностью территории ... К сожалению, условия, в которых происходит передача власти одним государством другому, не всегда позволяют обеспечить упорядоченность этой передачи архивов, которую можно считать обязательной" 300/ .

II) Подпункт в пункта 1 касается архивов, называемых иногда "административными" и предусматривает, что они также переходят к новому независимому государству, чтобы избежать употребления этого выражения, которое является недостаточно точным для правового термина. Комиссия приняла решение сослаться на эту категорию архивов как на "часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться на этой территории".

299/ A/32/203, стр. 5-6.

300/ France, Les archives dans la vie internationale (op.cit.), pp.43-44.

I2) Во время деколонизации Ливии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 388 A (V) от I5 декабря I950 года, озаглавленной "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Ливии", выразила Организации Объединенных Наций пожелание о том, чтобы новому независимому государству были предоставлены хотя бы административные архивы, наиболее необходимые для текущего управления. Соответственно подпункт a пункта 2 статьи I этой резолюции предусматривал немедленную передачу Ливии соответствующих "архивов и документов административного характера или технического значения, относящихся к Ливии или касающихся имущества, передача которого предусматривается настоящей резолюцией" 30I/.

I3) Упомянутая выше конференция архивистов в этой связи заявила:

> "Представляется неоспоримым, что /прежние управляющие державы/ ... обязаны возвратить все документы, способствующие обеспечению непрерывности административной деятельности и защиты интересов местного населения ... Поэтому акты, удостоверяющие право собственности государства и полугосударственных учреждений, документы, касающиеся публичных зданий, мостов, железных и шоссейных дорог и т.д., кадастровые документы, данные переписей населения, записи актов гражданского состояния и т.д. должны, как правило, передаваться вместе с самой территорией. Это предполагает упорядоченную передачу местных административных архивов новым властям. Иногда, к сожалению, условия, в которых происходит передача власти одним государством другому, не всегда позволяют обеспечить упорядоченность этой передачи архивов, которую можно считать обязательной" 302/.

I4) Пункт 2 статьи 26 касается тех частей государственных архивов, которые, хотя и не подпадают под действие положений пункта 1, тем не менее "представляют интерес" для территории, являющейся объектом правопреемства государств. Этот пункт предусматривает, что переход таких архивов и их надлежащее воспроизведение регулируются соглашением между государством-предшественником и новым независимым государством.

30I/ Однако в случае с Эритреей Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла положения, ряд которых не совсем соответствует положениям, принятым ею годом раньше в отношении Ливии. Согласно пункту 2 статьи II резолюции 530 (VI) от 29 января I952 года, озаглавленной "Экономические и финансовые положения, относящиеся к Эритрее", Италии было разрешено передать по своему усмотрению временно управляющей державе либо подлинники, либо копии документов и архивов.

302/ France, Les archives dans la vie internationale (op. cit.), pp. 43-44.

Однако такое соглашение оговаривается условием, что каждая из сторон должна "самым широким и справедливым, насколько это возможно, образом извлекать пользу" из этих архивов.

I5) Одной из категорий государственных архивов, охваченных пунктом 2, являются архивы, собранные управляющей державой за колониальный период и относящиеся к власти или территориальному верховенству этой державы, а также ко всей ее колониальной политике в отношении данной территории. Бывшая метрополия обычно стремится вывезти все подобные архивы до достижения территорией независимости, и многие соображения политического и тактического характера мешают ей передать их новому независимому государству.

I6) На той же международной конференции архивистов отмечалось:

> "Представляется юридически обоснованным различать в архивах фонды суверенитета и административные фонды: первые фонды, касающиеся главным образом отношений между метрополией и ее представителями в территории, компетентными в дипломатических, военных и главных политических вопросах, подпадают под юрисдикцию метрополии, к истории которой они имеют непосредственное отношение" 303/.

Другой специалист выражает аналогичное мнение:

> "Освобождение ставит новую проблему. Право новых государств распоряжаться архивами, необходимыми для защиты их прав, осуществления их обязательств и преемственности в управлении населением, неоспоримо. Однако существуют и другие категории хранимых на местах архивов, которые, не представляя непосредственного практического интереса для государства-преемника, интересуют главным образом колониальную державу. При более внимательном рассмотрении они оказываются теми же архивами, которые в большинстве известных из истории Европы случаев, неоспоримо оставались собственностью государств, уступающих территорию" 304/.

I7) Тем не менее нельзя отрицать, что некоторые из архивов, связанных с властью или территориальным верховенством бывшей управляющей державы, "представляют интерес" также (а иногда и главным образом) для нового независимого государства. Такими являются, например, архивы, касающиеся заключения договоров, применимых к соответствующей

303/ Ibid., p.44.

304/ C. Laroche, "Les archives françaises d'outre-mer", Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer. Seances des 4 et 18 mars 1966 (Paris), t. XXVI, vol. III (March 1966), p.130).

территории, или дипломатических отношений между управляющей державой и третьими государствами в отношении данной территории. У нового независимого государства нет реальных оснований рассчитывать на немедленную и полную передачу архивов, связанных с властью или территориальным верховенством государства-предшественника, будет весьма несправедливо, если новое независимое государство окажется лишенным доступа по крайней мере к тем из таких архивов, в которых оно также заинтересовано.

I8) Поэтому в случае таких государственных архивов простое правило перехода или неперехода не дало бы удовлетворительных результатов. Комиссия считает, что наилучшим решением является регулирование этого вопроса посредством соглашения между заинтересованными государствами на основе принципа взаимной выгоды и справедливости. При обсуждении такого соглашения следует должным образом учитывать необходимость сохранения целостности архивов, а также наличие современной техники, которая позволяет обеспечить быстрое воспроизведение документов посредством микрофильмирования и фотокопирования. Следует также помнить, что почти во всех странах мира существуют законы, по которым все государственные политические документы, в том числе наиболее секретные, открываются для широкой публики по истечении определенного времени. Учитывая тот факт, что любое лицо имеет законное право обращаться к документам, относящимся к суверенной деятельности, по истечении I5, 20 или 30 лет, нет никаких оснований не предоставлять новому независимому государству, непосредственно заинтересованному в документах, относящихся к его территории, право получать микрофильм или фотокопию с этих документов, пусть даже за его счет.

I9) Именно в соответствии с такой нормой проводились в I974 и I975 годах французско-алжирские переговоры по вопросу о политических и исторических архивах. В дипломатической переписке между этими двумя государствами от 22 апреля и 20 мая I975 года правительство

Франции заявило, что оно считает, что "микрофильмирование суверенных архивов Франции, связанных с колонизацией Алжира, полностью соответствует современной практике сотрудничества между историками" 305/.

20) Пункт 3 предусматривает, что государство-предшественник должно предоставлять новому независимому государству "достоверные сведения", наличествующие в его государственных архивах, "которые касаются титулов на территорию нового независимого государства или его границ" и "которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к новому независимому государству в силу других положений настоящей статьи".

21) Под выражением "достоверные сведения" подразумеваются подлинники или их копии. Что из них является "наиболее достоверным", зависит от обстоятельств 306/.

22) Сведения первого типа, охватываемые пунктом 3, зачастую трудно отличить от других, связанных с властью или территориальным верховенством управляющей державы соответствующей территории. Вместе с тем, наличествующие в архивах сведения, которые касаются титулов на такую территорию и ее границ, имеют огромное значение для самой правосубъектности нового независимого государства. Необходимость в таких сведениях ощущается особенно остро, когда новое независимое государство оказывается втянутым в спор или тяжбу с третьим государством в отношении титулов на часть его территории или его границ.

305/ Письмо министра иностранных дел Франции г-на Сованьярга от 20 мая 1975 года на имя посла Алжира во Франции г-на Беджауи в ответ на его письмо от 22 апреля 1975 года. См. A/CN.4/322 и Add.1 и 2, пункт 156 (документ будет опубликован в Ежегоднике ... 1979 год, том II (часть первая).

306/ См. J.B. Saunders, Words and Phrases Legally Defined, 2 nd.ed. (London, Butterworth, 1969), vol.2, p.192.

Поэтому Комиссия считает, что государство-предшественник обязано предоставлять новому независимому государству имеющиеся у него "достоверные сведения" 307/.

23) Что касается второго типа сведений, то слова "документов ... , переходящих к новому независимому государству в силу других положений настоящей статьи" призваны охватить все типы документов, которые переходят государству-преемнику в результате непосредственного применения положений пунктов 1 и 2 и первой части пункта 3, а также косвенным образом в результате применения пунктов 5 и 6.

24) Одним из примеров документов такого рода являются документы, касающиеся толкования договоров, заключенных управляющей державой и применимых к соответствующей территории. Следует отметить, что колебания, которые испытывают новые независимые государства по поводу уведомления о своем правопреемстве в отношении некоторых договоров, иногда объясняются их неуверенностью в отношении применения этих договоров к их территории или даже неуверенностью даже в отношении их содержания.

25) В пункте 4 устанавливается обязанность государства-предшественника сотрудничать с новым независимым государством-преемником в целях возвращения архивов, принадлежавших территории, являющейся объектом правопреемства государств, и рассеявшихся в период зависимости, что представляет собой обычное явление. Поскольку данный пункт является производным, то его следует рассматривать в свете подпункта а пункта 1 этой статьи.

26) Пункты 5 и 6 отражают принятое Комиссией в отношении статьи I4 решение распространить случай нового независимого государства, подпадающий под положения пунктов 1-3 статьи 26 на ситуации, когда новое независимое государство образовано из двух или нескольких зависимых территорий или когда зависимая территория становится частью территории уже независимого государства, иного, нежели государство, которое несло ответственность за ее международные отношения.

307/ Следует отметить, что семинар картографов из африканских стран и Франции принял рекомендацию, в которой он приветствовал заявление директора Национального географического института в отношении признания суверенитета государств над всеми картографическими архивами, и предложил, чтобы такие архивы передавались государствам по их просьбе и чтобы при этом заинтересованным государствам одновременно передавались документы, касающиеся границ (Cartographic Seminar of African Countries and France, Paris, 21 May-3 June 1975, General Report, recommendation No.2, "Basic Cartography").

27) Пункт 7 касается некоторых неотъемлемых прав народов государства-предшественника и нового независимого государства, предусматривая, что соглашения, заключенные между этими государствами в отношении государственных архивов первого государства, "не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние". Таким образом, этот пункт призван закрепить три основных права, которые должны соблюдаться такими государствами, когда они ведут переговоры по урегулированию какого-либо вопроса, касающегося государственных архивов государства-предшественника.

28) На эти права особо указывалось на различных международных форумах и, в частности, на последних совещаниях ЮНЕСКО.

29) На своей восемнадцатой сессии, проходившей в Париже в октябре-ноябре 1974 года, Генеральная конференция ЮНЕСКО приняла следующую резолюцию:

"Генеральная конференция,

принимая во внимание, что большое число государств-членов ЮНЕСКО находилось в прошлом в течение более или менее продолжительного периода времени под иностранным господством, управлением или оккупацией,

учитывая, что архивы, созданные на территории этих государств, были после этого вывезены с их территории,

сознавая, что эти архивные материалы представляют большую ценность для общей, культурной, политической и экономической истории стран, находившихся под иностранной оккупацией, управлением или господством,

напоминая рекомендацию 13 Межправительственной конференции по планированию национальных инфраструктур в области документации, библиотек и архивов, состоявшейся в сентябре 1974 года, и стремясь расширить ее рамки,

1. предлагает государствам-членам ЮНЕСКО положительно рассмотреть возможность передачи, в рамках двусторонних соглашений, документов из архивов, созданных на территории других стран или связанных с их историей ..." 308/.

308/ ЮНЕСКО, Акты Генеральной конференции, восемнадцатая сессия, Резолюции (Париж, 1974 год), стр. 73, резолюция 4.212.

30) ЮНЕСКО, наравне с проблемами архивов, как таковых, уделяла внимание архивам, рассматриваемым в качестве важной части культурного наследия стран. ЮНЕСКО и ее комитеты и группы экспертов всегда рассматривали архивы в качестве "одной из важнейших частей наследия любой национальной общности", наследия, которое они помогают восстановить, стремясь содействовать его возвращению или передаче стране происхождения. По их мнению, исторические документы, включая рукописи, представляют собой "культурные ценности", являющиеся составной частью культурного наследия народов 309/.

31) В 1977 году во исполнение резолюции, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее девятнадцатой сессии 310/, Генеральный директор обратился со следующим призывом возвратить невосполнимое культурное наследие тем, кто его создал:

> "Многие народы во время сложных событий потеряли бесценную часть этого наследия, в котором выражена их древняя самобытность.
>
> ...
>
> Народы - жертвы этого иногда векового расхищения были ограблены не только в отношении незаменимых шедевров: их лишили памяти, которая, без сомнения, помогла бы им лучше познать самих себя и, возможно, лучше быть понятыми другими.
>
> ...
>
> В то же время эти обобранные люди просят, чтобы им возвратили по крайней мере художественные ценности, самые показательные для их культуры, которым они придают больше всего значения, отсутствие которых для них психологически особенно нетерпимо.

309/ См. документы девятнадцатой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО (Найроби, октябрь-ноябрь 1976 года) и, в частности, "Доклад Генерального директора ЮНЕСКО об изучении возможности передачи, в рамках двусторонних соглашений, документов из архивов, созданных на территории других стран или связанных с их историей" (документ 19 С/94 от 6 августа 1976 года), а также доклад Генерального директора на следующей сессии Генеральной конференции (документ 20 С/102 (loc. cit.); доклад Комитета экспертов по созданию межправительственного комитета содействия реституции или возвращению культурных ценностей (Дакар, 20-23 марта 1978 года) (документ CC-78/CONF.609/3); и Устав Межправительственного комитета по содействию возвращению культурных ценностей странам их происхождения или их реституции в случае незаконного присвоения (ЮНЕСКО, Акты Генеральной конференции, двадцатая сессия, Резолюции (Париж, 1978 год), стр.91-92, резолюция 4/7.6/5, приложение).

310/ Там же, девятнадцатая сессия, Резолюции (Париж, 1976 год), стр. 47, резолюция 4.128.

Это требование законно.

...

Я торжественно призываю правительства государств-членов Организации заключать двусторонние соглашения о возвращении культурных ценностей странам, утратившим их; содействовать предоставлению долгосрочных займов, передаче на хранение, продаже и передаче в дар между соответствующими учреждениями с тем, чтобы создавать благоприятные условия для более справедливого международного обмена культурными ценностями ...

...

Я призываю университеты, библиотеки ... с самыми крупными собраниями широко делиться ценностями, которыми они располагают, со странами, создавшими их и не имеющими иногда даже одного экземпляра.

Я призываю также учреждения, которые располагают несколькими одинаковыми предметами или документами, пожертвовать по крайней мере одним из таких предметов и отправить его в страну, в которой он был создан, с тем чтобы не допустить, чтобы молодые поколения выросли, никогда не увидев близко произведения искусства или ремесленного творчества, созданного их предками.

...

Вернуть какое-либо произведение искусства или документ стране, которая создала его, - это значит позволить народу восстановить часть своей памяти и своей самобытности, это значит представить доказательство того, что при взаимном уважении между народами всегда идет длительный диалог цивилизаций, который определяет историю мира" 311/.

32. Организация Объединенных Наций уделяет большое внимание охране и возвращению культурных и источрических архивов и произведений искусства в целях сохранения и дальнейшего развития культуры, о чем свидетельствуют резолюции Генеральной Ассамблеи 3206 А (XXVII) от 18 декабря 1972 года, 3148 (XXVIII) от 14 декабря 1973 года, 3187 (XXVIII) от 18 декабря 1973 года, 3391 (XXX) от 19 ноября 1975 года, 31/40 от 30 ноября 1976 года, 32/18 от 11 ноября 1977 года, 33/50 от 14 декабря 1978 года, 34/64 от 29 ноября 1979 года и 35/128 от 11 декабря 1980 года. Последняя резолюция гласит:

311/ "Курьер ЮНЕСКО" (Париж), 31-й год издания, июль 1978 года, стр. 4-5.

"Генеральная Ассамблея,

...

сознавая значение, которое представляет для стран происхождения возвращение культурных ценностей, имеющих для них основополагающую духовную и культурную ценность, с тем чтобы они могли составить полные или единые коллекции, представляющие их культурное наследие,

вновь подтверждая, что возвращение или реституция стране ее произведений искусства, памятников, музейных экспонатов, рукописей, документов и любых других сокровищ культуры или искусства представляет собой шаг вперед в деле укрепления международного сотрудничества и сохранения и дальнейшего развития культурных ценностей,

...

поддерживая обращенный 7 июня 1978 года торжественный призыв Генерального директора Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о возвращении невосполнимого культурного наследия тем, кто его создал,

...

2. просит Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры интенсифицировать свои усилия по оказанию помощи заинтересованным странам в деле изыскания приемлемых решений проблем, связанных с возвращением или реституцией культурных ценностей, и настоятельно призывает государства-члены сотрудничать с этой Организацией в этой области;

3. предлагает государствам-членам в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, составить систематические описи культурных ценностей, имеющихся на их территориях, и культурных ценностей, находящихся за границей; ..."

33) Четвертая Конференция глав государств и правительств неприсоединившихся стран, проходившая в Алжире с 5 по 9 сентября 1973 года, приняла Декларацию о сохранении и развитии национальных культур, в которой указывается на необходимость восстановить культурную самобытность коренного населения и ликвидировать вредные последствия колониальной эры, и призвать их к сохранению своей нациснальной культуры и традиций" 312/.

312/ Документы четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, "Экономическая декларация", раздел XIV (A/9330, стр. 65).

34) На следующей Конференции на высшем уровне, проходившей с I6 по I9 августа I976 года в Коломбо, главы государств и правительств неприсоединившихся стран приняли две резолюции по данному вопросу 3I3/. Резолюция № I7, озаглавленная "Возвращение сокровищ искусства и древних рукописей странам, из которых они были украдены", содержит следующие положения:

"Пятая конференция ...

...

2. подтверждает положения резолюции 3I87 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи Организации Сбъединенных Наций и резолюции 339I (XXX) Генеральной Ассамблеи, касающихся возвращения произведений искусства и рукописей странам, из которых они были украдены;

3. настоятельно просит все государства, владеющие произведениями искусства и рукописями, безотлагательно вернуть их странам, в которых они находились первоначально;

4. предлагает Группе экспертов, назначенных ЮНЕСКО, которой поручена задача возвращения таких произведений искусства и рукописей их первоначальным владельцам, принять необходимые меры в этом отношении".

35) И, наконец, семнадцатая Международная конференция круглого стола по архивам, состоявшаяся в октябре I977 года в Кальяри, приняла резолюцию, подтверждающую право народов на свое культурное наследие и на информацию о своей истории:

"...Конференция круглого стола подтверждает право каждого государства на получение обратно архивов, составляющих часть его архивного наследия, которые в настоящее время хранятся за пределами его территории, а также право каждой национальной группы на доступ при определенных условиях к источникам по ее истории, независимо от того, где они хранятся, и на копии этих источников.

Учитывая большое число споров по поводу архивов, и, в частности споров, возникающих как следствие процесса деколонизации,

...

Считая, что это урегулирование следует обеспечить посредством двусторонних или многосторонних переговоров;

3I3/ Документы пятой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, приложение IV, резолюции №№ I7 и 24 (A/3I/I97, стр. I2I и I30).

Конференция круглого стола рекомендует:

а) содействовать началу переговоров между всеми заинтересованными сторонами по проблемам, относящимся к принадлежности архивов, с одной стороны, и по вопросу о праве доступа и праве на копии - с другой,

...

Конференция круглого стола признает законное право государственных органов, а также граждан стран, которые составляют часть более крупных политических образований или управляются иностранными державами, быть информированными о своей собственной истории. Законное право на информацию существует самостоятельно, независимо от права собственности на архивы ..." 314/.

314/ International Council on Archives, Bulletin, No. 9 (December 1977), p. 7.

Статья 27

Объединение государств

1. Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют государство-преемник, государственные архивы государств-предшественников переходят к государству-преемнику.

2. Без ущерба для положения пункта 1, присвоение государственных архивов государств-предшественников государству-преемнику или его составным частям регулируется внутренним правом государства-преемника.

Комментарий

1) Настоящая статья касается правопреемства в отношении государственных архивов в случае объединения государств. В правопреемстве государств в отношении государственной собственности государственных архивов и государственных долгов согласие сторон имеет решающее значение. Но нигде оно не играет столь решающую роль, как в случае объединения государств. Объединение главным образом и в основном представляет собой добровольный акт. Другими словами, именно соглашение сторон регулирует проблемы, связанные с объединением. И даже в том случае, когда государства до объединения не достигли в договорном порядке того или иного решения в конкретной области, например в отношении архивов, этот пробел и это умолчание можно истолковать, не боясь ошибиться, как общее желание опереться на положения внутреннего права, которые государство-преемник примет в будущем по этому вопросу, после того как произойдет объединение государств. Таким образом, в случае, когда в соглашении не решен вопрос о судьбе архивов государства-предшественника, приоритет отдается внутреннему праву.

2) Сначала приоритет принадлежит законодательству каждой отдельной объединяющейся части, действующему в момент объединения государств. Однако до объединения это законодательство могло выражать лишь суверенитет отдельной части над ее собственными архивами. Таким образом, при отсутствии согласованного положения в соглашениях об объединении архивы каждой отдельной части не переходят автоматически к государству-преемнику, поскольку внутренние законы отдельной объединяющейся части не были отменены. Лишь

после принятия государством-преемником нового законодательства, отменяющего законы отдельных частей в отношении архивов, эти архивы переходят в государству-преемнику.

3) Решение зависит от конституционного характера объединения государств. Если в результате объединения создается федерация государств, то непонятно, почему архивы каждой отдельной части, которая продолжает существовать (хотя с уменьшенной компетенцией в международных вопросах), должны переходить к государству-преемнику. Если же объединение государств приводит к созданию унитарного государства, то государства-предшественники полностью перестают существовать, по крайней мере с точки зрения международного права, и их государственные архивы не могут не перейти к государству-преемнику.

4) Решение также зависит от характера архивов. Исторические архивы государства-предшественника представляют интерес лишь для него самого и относительно мало интересуют всё объединение, если только договором не предусматривается по соображениям престижа или иным причинам перевезти их в столицу союза или объявить их собственностью последнего. Изменение статуса или назначения и особенно передача в интересах государства-преемника других категорий архивов, необходимых для непосредственного управления каждым входящим в союз государством, не только не нужно союзу, но и нанесэт большой ущерб управлению государствами, вошедшими в него.

5) В отношении объединения государств в федерацию Фошиль писал: "Государство, прекращающее свое существование, исчезает не как государство, а лишь как унитарное государство. Поэтому оно должно сохранить свое собственное наследие, поскольку существование этого наследия отнюдь не противоречит новому режиму, которому подчинено это государство. Хотя его первоначальная независимость и утрачивается, его правосубъектность сохраняется, и нет никаких оснований для того, чтобы его собственность переходила к федерации или унии" 315/. Э. Кастрен придерживается аналогичной точки зрения: "Поскольку члены объединения государств сохраняют свою

315/ Fauchille, op.cit., p. 382.

государственность, их государственная собственность в принципе продолжает принадлежать им" 316/. Таким образом, объединение государств регулируется и определяется посредством как международных договорных документов, так и документов внутреннего права, таких, как конституция или основной закон, которые устанавливают степень интеграции. Именно эти различные формы выражения воли должны определять передачу государственных архивов.

6) Если государства договариваются объединиться, то это должно предполагать, что они намерены предоставить этому объединению средства, необходимые для его функционирования и управления им. Так, государственная собственность и, в частности, государственные архивы обычно передаются государству-преемнику лишь в том случае, если они необходимы для исполнения им полномочий, которыми оно наделяется согласно акту об образовании объединения. Передача же архивов государств-предшественников, по-видимому, ему не требуется; со временем оно создаст свои собственные архивы. Архивы отдельных частей по-прежнему будут более полезны этим частям, нежели самому объединению, по причинам, указанным в пункте 4 выше.

7) В этой связи можно напомнить старый, однако показательный пример объединения Испании в XV и XVI веках. Это объединение произошло таким образом, что каждое королевство получило различной степени автономию, выражавшуюся в наличии соответствующих органов. Поэтому архивы не были централизованы. Нынешняя организация архивов Испании все еще находится под сильным влиянием системы тех времен.

8) Текст статьи 27 повторяет текст соответствующей статьи в части II, а именно статьи 15, также озаглавленной "Объединение государств", за исключением того, что вместо слова "собственность" употребляется слово "архивы". Сходство между статьями 27 и 15 является очевидным, и поэтому Комиссия ссылается на комментарий к последней статье как на комментарий, в равной степени применимый к настоящему тексту.

316/ E. Castren, "Aspects récents de la succession d'Etats" Recueil des cours de l'Académie de droit international, vol. 78, 1951-I, p. 451.

Статья 28

Отделение части или частей территории государства

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

a) часть государственных архивов государства-предшественника, которая в целях нормального управления территорий, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться на этой территории, переходит к государству-преемнику;

b) часть государственных архивов государства-предшественника, иная, чем указанная в подпункте a, и имеющая непосредственное отношение к территории, являющейся объектом правопреемства государств, переходит к государству-преемнику.

2. Государство-предшественник предоставит государству-преемнику достоверные сведения, наличествующие в его государственных архивах, которые касаются титулов на территорию государства-преемника или ее границ или которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к государству-преемнику в силу других положений настоящей статьи.

3. Соглашения, заключенные между государством-предшественником и государством-преемником в отношении государственных архивов государства-предшественника, не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние.

4. Государство-предшественник и государство-преемник по просьбе одного из них и за его счет предоставят друг другу надлежащее воспроизведение своих государственных архивов, отвечающих интересам их соответствующих территорий.

5. Положения пунктов 1-4 применяются, когда часть территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством.

Статья 29

Разделение государства

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

a) часть государственных архивов государства-предшественника, которая должна находиться на территории данного государства-преемника в целях нормального управления своей территорией, переходит к этому государству-преемнику;

b) часть государственных архивов государства-предшественника, иная, чем указанная в подпункте a, и имеющая непосредственное отношение к территории данного государства-преемника, переходит к этому государству-преемнику.

2. Государственные архивы государства-предшественника, иные, чем указанные в пункте 1, переходят к государствам-преемникам справедливым образом, с учетом всех соответствующих обстоятельств.

3. Каждое государство-преемник предоставит другому государству-преемнику или другим государствам-преемникам достоверные сведения, наличествующие в его части государственных архивов государства-предшественника, которые касаются титулов на территорию или границ этого другого государства-преемника или этих других государств-преемников или которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к этому государству или государствам в силу других положений настоящей статьи.

4. Соглашения, заключенные между соответствующими государствами-преемниками в отношении государственных архивов государства-предшественника, не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние.

5. Каждое государство-преемник предоставит любому другому государству-преемнику по просьбе последнего и за его счет надлежащее воспроизведение своей части государственных архивов государства-предшественника, отвечающих интересам территории этого другого государства-преемника.

Комментарий к статьям 28 и 29

1) Статьи 28 и 29 касаются, соответственно, правопреемства в отношении государственных архивов в случае отделения части или частей территории государства и в случае разделения государства. Эти случаи рассматриваются в отдельных проектах статей о государственной собственности и государственных долгах в частях II и IV проекта, однако комментарии к этим двум парам статей сведены воедино. В настоящем комментарии сохраняется тот же порядок представления. Как отделение, так и разделение представляют собой случай, когда часть или части территории государства отделяются от этого государства, с тем чтобы образовать одно или несколько отдельных государств. Однако при отделении, аналогичном цессии, государство-предшественник продолжает существовать, тогда как в случае разделения государство-предшественник прекращает свое существование полностью.

2) Серьезный спор в связи с архивами неоднократно возникал между скандинавскими странами особенно при расторжении норвежско-шведской унии в 1905 году и датско-исландской унии в 1944 году. Представляется, что в в первом случае, во-первых, и Норвегия и Швеция сохранили свои архивы, которые не были поглощены личной унией, и, во-вторых, центральные архивы в конечном итоге все-таки удалось разделить между двумя странами, хотя и не без больших трудностей. В целом, в интересах достижения удовлетворительного результата принцип функциональной связи был применен в сочетании с принципом территориального происхождения. В конвенции, заключенной между Швецией и Норвегией 27 апреля 1906 года, через год после расторжения унии, был определен порядок распределения общих архивов, находившихся за границей. Эта конвенция, которая урегулировала проблему консульских архивов, являвшихся общей собственностью обоих государств, предусматривала, что:

> "... документы, имеющие отношение исключительно к норвежским делам, а также сборники норвежских законов и другие норвежские публикации, будут переданы норвежскому дипломатическому представителю, аккредитованному в данной стране ..." 317/.

Позднее в соответствии с протоколом соглашения между двумя странами от 25 апреля 1952 года Норвегия договорилась со Швецией о передаче некоторых центральных архивов, которые находились в общем владении.

317/ Descamps and Renault, op. cit., p. 1050.

3) Общая арбитражная конвенция, заключенная между Данией и Исландией 15 октября 1927 года, положила начало взаимной передаче архивов. После расторжения датско-исландской унии архивы были поделены бессистемно. Однако внимание обеих стран было настолько приковано к одной проблеме, что в дискуссию оказалась вовлечена даже общественность Исландии и Дании, что в спорах по поводу архивов случается редко. Речь шла о крупном собрании пергаментов и рукописей, представляющем огромную историческую и культурную ценность и включавшем, в частности, старинные исландские легенды, а также "Flatey Book" XIV века в двух томах, составленную двумя монахами на острове Флатей и излагающую историю норвежских королевств. Эти рукописи и пергаменты, строго говоря, не являлись государственными архивами, поскольку они были собраны в Дании исландцем Анре Магнуссеном, профессором истории Копенгагенского университета. Он спас их от уничтожения в Исландии, где они якобы использовались для заделки щелей в дверях и окнах домов исландских рыбаков.

4) После смерти профессора эти пергаменты, оцениваемые в 600 млн. швейцарских франков, были навечно переданы по завещанию их владельца университетскому фонду в Копенгагене. Из 2 855 рукописей и пергаментов Арне Магнуссена 500 было возвращено после его смерти Исландии, а остальная часть хранилась фондом, носящем его имя. Несмотря на то, что они являются частной собственностью, должным образом завещанной учебному заведению, эти архивы были в конце концов возвращены в 1971 году правительству Исландии, которое требовало их с момента расторжения датско-исландской унии, приняв эстафету у предшествовавших ему местных правительств, которые требовали возвращения этих документов с начала века. Это окончательное возвращение явилось результатом выполнения решений датских судебных органов. Университетский фонд имени Арне Магнуссена в Копенгагене, которому эти архивы были завещаны их владельцем, оспорил решение правительства Дании о передаче этих документов Исландии, возбудив дело против министра национального образования Дании в копенгагенском суде. Этот суд в своем постановлении от 17 ноября 1966 года 318/ предписал возвратить архивы.

318/ Revue générale de droit international public, vol. LXXXI, 1967, pp. 401 and 402.

После того, как фонд обжаловал постановление, верховный суд Дании своим решением от I8 марта I97I года поддержал это постановление 319/. Правительства обеих стран достигли соглашения о возвращении подлинников Исландии 320/, которая должна была поместить их на хранение в подобном фонде с теми же целями, которые закреплены в уставе фонда Арне Магнуссена в Копенгагене. Они также достигли договоренности в отношении условий заимствования, воспроизведения и пользования этими архивами в интересах научных исследований и культурного развития. Достигнутое соглашение положило конец долгому и напряженному спору между датчанами и исландцами, стремившимися сохранить за собой это собрание, которое представляет огромную культурную и историческую ценность и для тех, и для других. 2I апреля I97I года датские власти возвратили "Flatey Book" и другие документы. В течение следующих 25 лет все эти документы пополнят коллекцию исландских рукописей в Институте Рейкьявика 321/.

5) В случае разделения государства, каждое из государств-преемников получает архивы, относящиеся к его территории. Центральные архивы разделившегося государства распределяются между государствами-преемниками, если они делимы, или же передаются на хранение государству-преемнику, к которому они имеют наиболее непосредственное отношение, в случае если они неделимы. Для всех других заинтересованных государств-преемников изготовляются, как правило, копии.

6) Распад Австро-венгерской монархии после первой мировой войны породил очень крупный и сложный спор в отношении архивов, который до сих пор окончательно не урегулирован. Территории, отделившиеся от

319/ Текст на датском языке см. Hojesteretsdomme, 18 marts 1971, i sag 68/1970, Arne Magnussens Legat (Den arnamagnaenske Stiftelse) mod Undervisningsministeriet, (решение верховного суда, I8 марта I97I года, дезавещание Арне Магнуссена, фонд "Арна-Магнас" против министерства национального образования) in Hojesteretsdomme (March 1971), Ugeskrift for Retsvaesen, 1971, pp. 299-305.

320/ См. также J.H.W. Verziji, International law in historical perspective, Leiden, A.W. Sijthoff, 1974, vol. VII, p. 153, где упоминается дело с исландскими пергаментами.

321/ A.E. Pederson: "Scandinavian sagas sail back to Iceland", International Herald Tribune, 23 April 1971, p. 16.

Австро-венгерской монархии и образовавшие новые государства, например, Чехословакия после первой мировой войны, добились возвращения относившихся к ним архивов 322/. В статье I Севрского договора, заключенного между Италией, Польшей, Румынией, Государством сербов, хорватов и словенцев и Чехословакией IO августа I920 года 323/, предусматривается:

> "Союзные государства, которым была или будет передана та или иная территория бывшей Австро-венгерской монархии или которые образовались в результате расчленения этой монархии, принимают взаимное обязательство вернуть друг другу перечисленные ниже предметы, которые окажутся на их территории:
>
> I. Архивы, реестры, планы, титулы и документы любого рода гражданских, военных, финансовых, судебных или иных властей переданных территорий ..."

7) В Сен-Жерменском договоре, заключенном IO сентября I9I9 года между союзными державами и Австрией, уже содержался целый ряд положений, обязавших Австрию передать архивы различным новым (или уже образовавшимся) государствам 324/. В конвенции от 6 апреля I922 года, заключенной между Австрией и различными государствами, была предпринята попытка урегулировать проблемы, возникшие в результате применения положения Сен-Жерменского договора об архивах 325/. В ней предусматривался, в частности, обмен копиями документов, передача государствам-преемникам различных архивов, относящихся к промышленной собственности, и составление списка взаимных претензий. Соглашением, заключенным между Румынией и Чехословакией I4 октября I922 года в Вене, предусматривалась взаимная передача архивов, унаследованных каждым из этих двух государств от Австро-венгерской монархии и представляющих интерес для другого государства. Конвенцией от 26 июня I923 года, заключенной между Австрией и Королевством сербов, хорватов и словенцев, во исполнение соответствующих положений Сен-Жерменского договора

322/ Статья 93 Сен-Жерменского договора. G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités (third series), vol. XI, p. 715.

323/ Ibid., vol. XIX, p. 628.

324/ См. статьи 93, 97, I92, I93, I94, I96, 249 и 250 Сен-Жерменского договора от IO сентября I9I9 года. Ibid., vol XI, p. 215 et seq.

325/ См. статьи I,2,3,4,5 и 6 конвенции от 6 апреля I922 года, заключенной между Австрией, Венгрией, Италией, Польшей, Румынией, Чехословакией и Королевством сербов, хорватов и словенцев.

от 1919 года, предусматривалось возвращение Австрией Королевству относящихся к нему архивов. Было начато осуществление положений этой Конвенции. В Белграде 23 ноября 1923 года Румыния заключила конвенцию с Королевством сербов, хорватов и словенцев о взаимной передаче архивов. Аналогично этому, конвенция между Румынией и Венгрией, заключенная в Бухаресте 16 апреля 1924 года с целью взаимной передачи архивов, урегулировала, по крайней мере в отношении этих двух стран, спор по поводу архивов, который возник в результате распада Австро-венгерской монархии. В том же году в Бухаресте Румыния и Венгрия подписали еще одну конвенцию об обмене административными архивами 326/. 23 апреля 1925 года Польша и Чехословакия заключили договор об арбитраже и примирении, предусматривающий взаимную передачу архивов, унаследованных от Австро-венгерской монархии.

326/. См. статьи 1 (пункт 5) и 18 конвенции, подписанной 3 декабря 1924 года в Бухаресте, в которых предусматривается обмен книгами записей актов гражданского состояния, судебными документами, актами, удостоверяющими владение землей, и кадастровыми документами.

8) Впоследствии Югославия и Чехословакия получили от Венгрии после второй мировой войны по мирному договору 1947 года все исторические архивы, созданные Австро-венгерской монархией на этих территориях за период между 1848 и 1919 годами. По этому же договору Югославия должна была также получить от Венгрии архивы, относящиеся к Иллирии и берущие начало с XVIII века 327/. В пункте I статьи II этого договора подчеркивается, что отделившаяся территория, на которой образовалось государство, например Чехословакия, имеет право на предметы, "составляющие /ее/ культурное наследие...,местом происхождения которых является эта территория"; таким образом, статья основывалась на связи между архивами и территорией. Кроме того, в пункте 2 этой же статьи справедливо указывается, что Чехословакия не будет иметь прав на архивы или предметы, "приобретенные в результате купли, дара или завещания, и на подлинные произведения венгров". Рассуждая от противного, челословацкой территории должны принадлежать предметы, приобретенные ею. Эти предметы действительно были возвращены Чехословакии 328/.

9) Упомянутая статья II мирного договора с Венгрией является одной из наиболее точных в вопросе о сроках передачи архивов: в ней приведен настоящий график передачи с указанием предельного срока, составляющего 18 месяцев.

10) Это простое перечисление всего лишь некоторых из многочисленных соглашений, заключенных в связи с архивами в результате расчленения Австро-венгерской монархии, позволяет получить некоторое представление о сложности проблем, которые приходилось решать в связи с архивами Австро-венгерской монархии. Некоторые архивные споры, возникшие в этой связи, касаются правопреемства государств в случае трансферта части территории одного государства другому государству, как указывается в комментарии к статье 25.

11) Другие споры, также возникшие в результате распада Австро-венгерской монархии, относились к случаям "отделения одной или нескольких частей территории государства" с целью образования нового

327/ Статья II мирного договора с Венгрией от 10 февраля 1947 года, (United Nations, Treaty Series, vol. 41, p. 173).

328/ Аналогичные положения были повторены в отношении Югославии в статье 12 договора от 10 февраля 1947 года, ibid.

государства и к случаям разделения государства, ведущего к образованию двух или нескольких новых государств. Однако спор по поводу архивов, возникший в результате прекращения существования монархии Габсбургов, породил запутанные и даже безвыходные ситуации и взаимные претензии, в которых не всегда легко выделить тот или иной тип правопреемства государства 329/.

I2) Подписанная 25 мая I926 года в Бадене конвенция между Австрией и Венгрией - двумя государствами, давшими название Австро-венгерской монархии, - частично урегулировала спор между Австрией и Венгрией по поводу архивов. Австрия передала "Registraturen" касающиеся Венгрии документы исторического характера. Однако архивы, представляющие общий интерес, явились предметом специальных положений, на основании которых постоянная группа венгерских архивистов работает в государственных архивах Австрии, имеет свободный доступ в хранилища и участвует в разборке общего наследия. (Что касается местных архивов, то наибольшие сложности возникли в связи с передачей архивов двух графств Шопрон (Эдембург) и Ваш, которые отошли к Австрии и составили Бургенланд, тогда как их административные центры остались в Венгрии. Было решено передать Венгрии архивы, оставшиеся в этих административных центрах, кроме архивов Эйзенштадта и различных деревень, которые отошли к Австрии. Позднее это решение было дополнено конвенцией, позволившей проводить ежегодные обмены микрофильмами, с тем чтобы ни одна из сторон не оказалась в худшем положении) 330/.

329/ См., помимо соглашений, упомянутых в предыдущем пункте, конвенцию Неттуно от 20 июля I925 года (статьи I-I5) между Италией и Королевством сербов, хорватов и словенцев; конвецию от 26 октября I927 года между Чехословакией и Польшей о передаче архивов, унаследованных от Австро-венгерской монархии и касающихся каждого из двух договаривающихся государств; Римскую конвецию от 23 мая I93I года (статьи 1-9) между Чехословакией и Италией о разделе и воспроизведении архивов бывшей австро-венгерской армии; Венское соглашение от 26 октября I932 года, позволившее Польше получить от Австрии различные архивы; Белградскую конвецию от 30 января I933 года между Румынией и Югославией и т.д.

330/ См. выступления г-на Зедо на шестой Международной конференции круглого стола по архивам, France, Les archives dans la vie internationale (op.cit.), p. 137.

I3) Распад Оттоманской империи после первой мировой войны сходен со случаем отделения нескольких частей территории государства, хотя терецкое правительство и выдвинуло идею разделения государства, заявив в ходе переговоров о заключении Лозаннского договора I923 года, что новое турецкое государство является таким же государством-преемником, как и другие государства, возникшие на месте Оттоманской империи. Этот спор является дополнительным основанием для объединения комментариев в отношении случаев отделения и разделения. В Лозаннском договоре содержится следующее положение:

> "Статья I9. Архивы, реестры, планы, правовые титулы и прочие документы любого рода, относящиеся к гражданским, судебным или финансовым органам или к управлению вакуфами, находящиеся в Турции и представляющие интерес исключительно для правительства территории, отделившейся от Оттоманской империи, и, наоборот, документы, находящиеся на территории, отделившейся от Оттоманской империи и представляющие интерес исключительно для турецкого правительства, будут взаимно возвращены обеими сторонами.
>
> Упомянутые выше архивы, реестры, планы, правовые титулы и прочие документы, которые, по мнению правительства, владеющего ими, представляют интерес также и для него самого, могут быть оставлены за этим правительством при том условии, что оно предоставит заинтересованному правительству по его просьбе фотографии или заверенные копии.
>
> Архивы, реестры, планы, правовые титулы и прочие документы, которые были вывезены либо из Турции, либо из отделившихся территорий, должны быть на взаимной основе возвращены в подлиннике, если они относятся исключительно к территориям, из которых они были вывезены.
>
> Расходы, сопряженные с этими мероприятиями, будут покрыты за счет запрашивающего правительства" 33I/.

I4) Не высказываясь по поводу точной юридической природы расчленения третьего германского рейха и создания двух германских государств, напомним о спорах, возникших по поводу Прусской библиотеки. В связи с трудностями, возникшими в отношении вопроса о принадлежности этой крупной библиотеки, фонды которой включают I 700 000 томов и различные прусские архивы, законом Федеративной Республики Германии от

33I/ Мирный договор между Британской Империей, Францией, Италией, Японией, Грецией, Государством сербов, хорватов и словенцев, с одной стороны, и Турцией, с другой, подписанный в Лозанне 24 июля I923 года, League of Nations, Treaty Series, vol. XXVIII, pp. 12 et seq.

25 июля 1957 года библиотека была передана в ведение специального органа - Фонда собственности на культурные ценности Пруссии. Это законодательное решение оспаривается в настоящее время Германской Демократической Республикой.

15) При принятии нынешнего текста статей 28 и 29 Комиссия в основном исходила из той же позиции, которую она занимала в отношении статей, касающихся подобных случаев правопреемства государств, т.е. отделения части или частей территории государства и разделения государства, в контексте государственной собственности (статьи 16 и 17) и государственных долгов (статьи 38 и 39). Пункты 1-4 статьи 28 и пункты 1 и 3-5 статьи 29 содержат нормы, касающиеся правопреемства в отношении государственных архивов, которые являются общими для обоих случаев правопреемства государств. Эти нормы основываются на тексте статьи 26 о правопреемстве в отношении государственных архивов в случае новых независимых государств. Отражая должным образом в статьях 28 и 29 применимые нормы, содержащиеся в статье 26, Комиссия попыталась, насколько это возможно, сохранить постоянство терминологии, в то же время должным образом учитывая характерные особенности, которые отличают случай правопреемства государств, охватываемый последний статьей, от случаев, рассматриваемых в статьях 28 и 29.

16) В пунктах 1 статей 28 и 29 подтверждается примат соглашения между государствами, затрагиваемыми правопреемства государств, независимо от того, являются ли они государством-предшественником и государством-преемником или государствами-преемниками, при регулировании вопросов правопреемства в отношении государственных архивов. На случай отсутствия соглашения подпункт a пункта 1 двух этих статей включает в себя норму, содержащуюся в подпункте b пункта 1 статьи 26, предусматривающую переход к государству-преемнику части государственных архивов государств-предшественника, которая в целях нормального управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, должна находиться на территории государства-преемника. Употребление выражения "нормальное управление территорией", которое используется также в подпункте a пункта 2 статьи 25, разъясняется в пунктах 25 и 11 комментариев к статьям 25 и 26, соответственно. Кроме того, в соответствии с подпунктами b пунктов 1 статей 28 и 29 часть государственных архивов государства-предшественника, иная, чем указанная в

подпункте a пункта 1, и имеющая непосредственное отношение к территории государства-преемника или к государству-преемнику, также переходит к этому государству-преемнику. Подобная же норма содержится в подпункте b пункта 2 статьи 25, в пункте 25 комментария к которой объясняется употребление в этой статье слов "исключительно или главным образом", вместо слова "непосредственное", употребляемого в статьях 28 и 29.

17) Пункт 2 статьи 28 и пункт 3 статьи 29 включают норму, содержащуюся также в пункте 3 статей 25 и 26, в соответствии с которой государству-преемнику или государствам-преемникам предоставляются, в случае статьи 28 - государством-предшественником, а в случае статьи 29 - каждым государством-предшественником, достоверные сведения, наличествующие в их государственных архивах, которые касаются титулов на переданную территорию или ее границ или которые необходимы для выяснения смысла документов государственных архивов, переходящих к государству-преемнику в силу других положений соответствующей статьи. Комиссия ссылается в этой связи на пункты комментария к статье 26, касающиеся вышеприведенного положения (пункты 20-24.

18) Пункт 3 статьи 28 и пункт 4 статьи 29 включают защитительную оговорку, содержащуюся в пункте 7 статьи 26, в отношении прав народов государств, затрагиваемых в каждом из случаев правопреемства государств, предусмотренных в этих статьях, на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние. В этой связи следует сослаться на соответствующие пункты комментария к статье 26 (пункты 27-35).

19) Пункт 4 статьи 28 и пункт 5 статьи 29 включают с изменениями, которые требуются в каждом рассматриваемом случае правопреемства государств, норму, касающуюся предоставления по просьбе каждого заинтересованного государства и за его счет надлежащего воспроизведения государственных архивов, отвечающих интересам соответствующей территории государства, обращающегося с просьбой.

20) В пункте 5 статьи 28 воспроизводится положение пунктов 2 статей 16 и 38. Пункт 16 комментария к статьям 16 и 17 также имеет отношение к статье 28.

21) В соответствии с пунктом 2 статьи 29 государственные архивы государства-предшественника иные, чем указанные в пункте 1 этой статьи, переходят к государству-преемнику справедливым образом с учетом всех соответствующих обстоятельств. Формулировка этого пункта была разработана на основе текста соответствующих статей в частях II и IV (статьи 17 и 39, соответственно) и изменены с учетом специфики правопреемства в отношении государственных архивов в случае разделения государства.

ЧАСТЬ IV

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛГИ

Раздел 1. Введение

Статья 30

Сфера применения статей настоящей части

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

Комментарий

Как уже отмечалось 332/, Комиссия в целях сохранения как можно более тесной связи между положениями, касающимися правопреемства в отношении государственных долгов в настоящей части, и положениями, касающимися правопреемства в отношении государственной собственности и государственных архивов в частях II и III, постановила включить в начале части IV положение о сфере применения содержащихся в ней статей. Поэтому статья 30 предусматривает, что статьи части IV применяются к последствиям правопреемства государств в отношении государственных долгов. Она соответствует статье 7 проекта и воспроизводит ее формулировку с необходимой заменой слова "собственность" словом "долги". С помощью этой статьи разъясняется, что часть IV проекта статей касается только одной категории публичных долгов, а именно государственных долгов, как они определены в следующей статье.

Статья 31 333/

Государственный долг

Для целей статей настоящей части "государственный долг" означает любое финансовое обязательство государства в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права.

332/ См. пункт 71 выше.

333/ Подпункт b, гласивший: "любое иное принятое государством финансовое обязательство" был отклонен Комиссией в результате поименного голосования 8 голосами (гг. Вероста, Калье и Калье, Квентин-Бакстер, Олдридж, Рейтер, Рифаген, Фрэнсис и Шахович), против 8 (гг. Барбоса, Беджауи, Диас Гонсалес, Нджента, Табиби, Тиам, Ушаков и Янков), при этом никто не воздержался. Один из членов Комиссии (г-н Дадзие) участия в голосовании не принимал.

Комментарий

1) Статья 31, которая соответствует статьям 8 и 19, содержит определение термина "государственный долг" для целей статей части IV проекта. С тем чтобы установить точные границы этого определения, необходимо с самого начала выяснить, что такое "долг", какие правоотношения он создает, между какими субъектами он создает такие отношения и в каких обстоятельствах такие отношения могут быть подвержены новации посредством вмешательства другого субъекта. Необходимо также указать, какое "государство" имеется в виду.

Понятие долга и создаваемые им отношения

2) Понятие "долга" - это понятие, которому авторы, как правило, не дают определения, поскольку они считают, что это определение является самоочевидным. Это, по-видимому, связано также с тем фактом, что понятие "долга" связано со взаимными отношениями или с двусторонней проблемой, которую можно рассматривать либо с точки зрения того, кто выигрывает от обязательства ("кредитор"), либо с точки зрения того, кто выполняет обязательство ("должник"). Последняя точка зрения вносит один элемент определения, поскольку долг может рассматриваться как юридическое обязательство того или иного субъекта права, именуемого должником, совершить или воздерживаться от совершения определенного действия, исполнить определенный акт в пользу определенного бенефициария, именуемого "кредитором". Таким образом созданное таким обязательством отношение охватывает три элемента: сторону, которая должна действовать в осуществление права (должника), сторону, которой это право принадлежит (кредитора), и объект данного права (действие, которое должно быть исполнено).

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

4) Короче говоря, отношение между должником и кредитором является личным, по крайней мере в частном праве. Не вызывает никакого сомнения тот факт, что на отношения кредитора с должником влияют личные соображения, которые играют существенную роль как в образовании договорной связи, так и при исполнении обязательства. Между должником и кредитором существует "личное уравнение".

> "Фактор личности должника, - пишет один автор, - является существенно важным не только когда речь идет об обязательстве как правовой связи, но также когда его рассматривают как имеющее ценностное выражение: ценность долгового требования равна ценности достояния должника" 334/.

Выплата долга зависит не только от платежеспособности должника, но также и от различных факторов, связанных с его добросовестностью. Поэтому вполне понятно, что кредитор будет возражать против изменения личности своего должника. Национальное законодательство обычно не признает перевода долга без согласия кредитора.

5) В связи с настоящим исследованием возникает вопрос о том, применяются ли вышеупомянутые соображения в международном праве. Особенно там, где речь идет о правопреемстве государств, основной вопрос заключается, в частности, в том, возможно ли - и при каких условиях - возникновение и прекращение трехсторонних отношений между третьим государством, выступающим в качестве кредитора 335/, государством-предшественником, выступающим в качестве первого должника, и государством-преемником, которое соглашается взять на себя долг.

Исключение долгов государства, иного, чем государство-предшественник

6) Когда речь идет о государственных долгах, следует уточнять, какое государство имеется в виду. В конечном счете речь может идти лишь о трех государствах: третьем государстве, государстве-преемнике

334/ H., L. and J. Mazeaud, Lecons de droit civil, 4th ed. (Paris, Montchrestien, 1969), vol. II, p. 1093.

335/ Хотя в последующих пунктах комментария к настоящим статьям исключительно в целях удобства будет говориться о "третьем государстве-кредиторе", следует иметь в виду, что соответствующие соображения также применимы к международным организациям или другим субъектам международного права, выступающим в качестве кредиторов.

и государстве-предшественнике, однако в действительности в случае правопреемства государств юридически "затрагиваются" долги лишь одного государства: государства-предшественника.

7) Третье государство может взять на себя финансовые обязательства в отношении либо другого третьего государства, либо государства-преемника, либо государства-предшественника. В первом случае финансовые отношения - как и любые другие отношения между двумя государствами, каждое из которых при правопреемстве государств является третьим государством - вполне естественно, не могут ни в какой мере быть затронуты ни произошедшим территориальным изменением,ни его последствиями в плане правопреемства государств. То же самое можно сказать о финансовых отношениях, которые могут существовать между третьим государством и государством-преемником. Трудно представить, почему и как долги третьего государства по отношению к государству-преемнику (или потенциальному государству-преемнику) могут начать рассматриваться по-другому в силу лишь правопреемства государств. Это правопреемство не изменяет международной правосубъектности государства-преемника в случае, если оно существовало в качестве государства до акта правопреемства. Тот факт, что правопреемство может привести к изменению территориального состава государства-преемника путем его расширения, не влияет и не должен влиять на долги, причитающиеся в его пользу с третьего государства. Если же государство-преемник не обладает международной правосубъектностью государства в момент возникновения долга третьего государства (например, в случае торгового долга третьего государства в отношении территории, которая может стать независимой или отделиться от территории какого-либо государства и образовать другое государство), совершенно ясно, что приобретение государственности не должно являться причиной отказа государства-преемника от своих прав по отношению к третьему государству.

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

9) Государство-преемник может брать на себя финансовые обязательства либо перед третьим государством, либо перед государством-предшественником. Когда речь идет о долге государства-преемника в отношении третьего государства, то никаких затруднений не возникает. В этом случае долг возникает в момент правопреемства государств, т.е. именно в тот момент, когда государство-преемник приобретает статус преемника. Чтобы говорить о долге государства-преемника в отношении третьего государства, этот долг должен быть взят на себя самим государством-преемником и в этом случае он явно не связан с правопреемством государств, которое имело место. Категория долгов государства-преемника в отношении третьего государства, которая должна быть исключена из настоящей части, - это именно такого рода долг, который в строгом юридическом смысле является долгом государства-преемника, действительно взятым на себя этим государством в отношении третьего государства и возникающим совершенно независимо от правопреемства государств. В тех случаях, когда такого рода долг возникает после правопреемства государств, он a fortiori исключается из сферы применения настоящей части.
С другой стороны, любой долг, в отношении которого государство-преемник может нести ответственность перед третьим государством в силу самого факта правопреемства государств, не будет, строго говоря, долгом, непосредственно взятым на себя первым в отношении последнего, а будет долгом, косвенно переданным государству-преемнику в результате правопреемства государств.
IO) Долг государства-преемника государству-предшественнику может иметь три возможных источника. Прежде всего он может быть совершенно посторонним для отношений между государством-предшественником и государством-преемником, созданных и регулируемых правопреемством государств, и в этом случае очевидно, что он должен оставаться за пределами проекта. Во-вторых, долг может возникнуть в силу правопреемства государств, в результате чего на государство-преемника может быть возложен долг государства-предшественника. Однако с юридической точки зрения речь идет не о долге государства-преемника, а о долге государства-предшественника, перешедшим к государству-

преемнику в силу правопреемства государств. Этот случай будет обсуждаться в связи с вопросом о долге государства-предшественника 336/. В этом случае речь идет о долге, который возник как часть обязательств государства-предшественника до правопреемства государств, и цель правопреемства государств состоит именно в том, чтобы определить его судьбу. Но тогда, строго говоря, мы уже не имеем дела с долгом, принятым ранее государством-преемником в отношении государства-предшественника.

11) И наконец, может существовать долг, возникший у государства-преемника в отношении государства-предшественника в результате правопреемства государств. Под этим понимается существование обязательств, которые должно взять на себя государство-преемник в ходе правопреемства государств и в результате этого правопреемства. Например, от государства-преемника может потребоваться уплата определенной суммы в порядке компенсации государству-предшественнику в целях урегулирования финансовых отношений между двумя государствами. Здесь речь уже не идет о долге, который возник ранее, и объектом правопреемства государств является определение окончательной судьбы долга последнего типа. В данном случае проблема уже решена самим правопреемством государств. Это означает не то, что такой долг не затрагивается правопреемством государств, а просто то, что он им уже более не затрагивается.

12) Государство-предшественник может взять на себя долги либо в отношении потенциального государства-преемника, либо в отношении третьего государства. И в том и другом случае речь идет о долгах, непосредственно затрагиваемых правопреемством государств, с тем отличием, что в случае долга государства-предшественника в отношении государства-преемника единственной возможностью, которую можно себе представить, является непереход долга, поскольку решение о его переходе к государству-преемнику, являющемуся кредитором, будет означать аннулирование или ликвидацию этого долга. Иными словами, в данном случае переход долга в действительности будет

336/ См. ниже пункт 12 данного комментария.

означать, что он не переходит, то есть ликвидируется. В любом случае основным объектом правопреемства государств в отношении долгов является определение того, что происходит с долгами государства-предшественника и только с этими долгами, поскольку источником правопреемства государств является только территориальное изменение, затрагивающее государство-предшественника. Изменение рамок территориальной юрисдикции государства-предшественника порождает проблему правосубъективности, преемственности, уменьшения или исчезновения государства-предшественника и таким образом вызывает изменение территориальной юрисдикции государства-должника. В целом проблема правопреемства государств в отношении долгов заключается в том, затрагивает ли это изменение - и если да, то каким образом - долги указанного государства.

Исключение долгов негосударственного органа

I3) Существует много видов долгов, характер которых важно уточнить, чтобы лучше уяснить понятие государственного долга. Беглое рассмотрение различных категорий долгов поможет лучше уяснить это понятие. В целом в практике государств, судебной практике и юридической литературе различают:

a) государственные долги и долги местных органов власти;

b) общие долги и специальные или локализованные долги;

c) государственные долги и долги публичных учреждений, публичных предприятий и других полугосударственных образований;

d) публичные долги и частные долги;

e) финансовые долги и административные долги;

f) политические долги и коммерческие долги;

g) внешний долг и внутренний долг;

h) договорные долги и долги, имеющие деликтное или квазиделиктное происхождение;

i) обеспеченные долги и необеспеченные долги;

j) гарантированные долги и негарантированные долги;

k) государственные долги и другие государственные долги, известные под названием "одиозных" долгов, военных долгов или долгов порабощения и, в более общем смысле, долгов режима.

I4) Прежде всего следует проводить различие между государственными долгами и долгами местных органов власти. Последние представляют собой долги не властей или служб, подчиняющихся центральному правительству, а долги публичного органа, политический характер которого обычно является иным, чем у государства, и который во всяком случае занимает подчиненное по отношению к государству положение. Власть этого органа характеризуется ограниченной территориальной юрисдикцией, которая в любом случае по охвату уступает юрисдикции государства. Это может быть федеральная единица, провинция, "земля", департамент, область, графство, район, округ, участок, кантон, город или муниципалитет и т.д. Местные органы власти могут также располагать определенной финансовой автономией, которая позволяет им делать займы от своего собственного имени. Тем не менее, они остаются в подчинении у государства, не будучи частью суверенной структуры, которая признается субъектом международного публичного права. Именно поэтому определение "местной власти" обычно является вопросом внутреннего публичного права, а в международном праве ее определения не существует.

I5) Тем не менее юристы-международники иногда пытаются дать определение такого органа, как "коммуна". Поводом для этого, в частности, послужила статья 56 Правил, являющаяся приложением к Конвенции о законах и обычаях сухопутной войны, подписанной в Гааге I8 октября I907 года 337/ и составленной по образцу Гаагской конвенции I899 года. В этой статье делается попытка создать в случае войны систему защиты публичной собственности, включая собственность, принадлежащую муниципалитетам (communes). Понятие "коммуны" в то время привлекало внимание ученых 338/. Во всяком случае местная власть является в рамках публичного права территориальным органом, иным, чем государство. Ее долги, которые могут возникать в результате ее финансовой автономии, с юридической точки зрения не являются государственными долгами и не приводят к возникновению ответственности для государства именно вследствие этой финансовой автономии.

I6) Строго говоря, правопреемство государств не должно затрагивать "локальных" долгов, поскольку ответственность за них как до, так и после правопреемства лежит на отделившейся территории. Так как ответственность за них никогда не лежала на государстве-предшественнике, она не может перейти к государству-преемнику. Территориально уменьшившееся государство не может передать государству, получившему дополнительную территорию, ответственность, которая на нем не лежит и никогда не лежала. В данном случае отсутствует суть правопреемства государств, которая состоит в замене одного государства другим. К сожалению, теория права не дает столь нужного ясного ответа на этот вопрос. В правовой литературе почти единодушно признается норма, согласно которой "локальные" долги должны переходить к государству-преемнику. По существу это может быть и верно, но сказано неудачно. Если совершенно точно установлено, что речь идет о локальных долгах, должным образом отделенных от других долгов, то тогда эти долги будут долгами отделившейся территории. Несомненно, что ответственность за них не будет лежать на государстве-предшественнике, территория которого уменьшилась, и с этой точки зрения соответствующие авторы делают

337/ J.B. Scott, The Proceedings of the Hague Peace Conferences, vol.1 (New York, Oxford University Press, 1920), p. 623.

338/ O. Debbasch, L'occupation militaire- Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962), pp. 29-30 et notes 34-35.

правильный вывод. Но отсюда не следует, что эти долги переходят к государству-преемнику, как утверждают эти авторы. Они были и остаются долгами, ответственность за которые лежит только на отделившейся теперь территории. Однако в одном случае правопреемства государств, а именно в случае нового независимого государства, долги самой территории, или так называемые "локальные" (по отношению к территории-метрополии колониальной державы) долги переходят к государству-преемнику, поскольку в этом случае отделившаяся территория и государство-преемник одно и то же.

17) Однако следует проводить строгое различие между "локальными долгами", т.е. долгами территориальной власти, подчиненной государству, за которые отделившаяся территория несла ответственность до правопреемства государств и за которые только она будет ее нести после этого, и долгами, за которые может нести ответственность само государство, за которые отвечает государство и которые сделаны либо для общего блага всей нации, либо исключительно в интересах отделившейся территории. В этом - существо теории правопреемства государств, и вопрос заключается в том, что происходит с этими двумя категориями долгов в случае правопреемства государств. Проводимое ниже сравнение общих долгов и специальных или "локализованных" долгов позволит ясно понять это различие.

18) В прошлом проводилось различие между "общим долгом", рассматриваемым в качестве государственного долга, и региональными или локальными долгами, сделанными, как это отмечалось выше, подчиненной территориальной властью, которая одна несет ответственность за долги этой категории. В настоящее время можно предположить существование еще одной категории, охватывающей так называемые "специальные" или "относительные" долги, сделанные государством-предшественником исключительно для нужд данной территории. Поэтому следует проводить четкое различие между локальными долгами (которые не являются государственными долгами) и локализованными долгами (которые могут быть государственными долгами). Критерием для проведения этого различия служит факт получения самим государством займа, предназначенного для местного использования. Международная практика в определенной степени признает, что в отношении локальных долгов вся ответственность продолжает ложиться на отделившуюся территорию, а государство-предшественник за них не несет никакой ответственности. Здесь просто поступают согласно изречению res transit cum suo unere.

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

20) В предварительном порядке можно предложить следующие критерии для разграничения локализованных государственных долгов и локальных долгов:

a) кто является должником: местная власть или колония или, от имени и за каждого из них, центральное правительство;

b) наличие финансовой автономии отделившейся части территории и степень этой автономии;

c) предназначение долга с точки зрения его использования в отделившейся части территории;

d) наличие конкретного обеспечения на этой части территории.

Хотя эти критерии не являются полностью и абсолютно надежными, каждый из них может дать частичный ответ на вопрос о том, следует ли данный долг рассматривать в качестве локального долга или локализованного государственного долга. Эти критерии показывают, почему в этом вопросе в теории права нет определенности. Не всегда просто установить реальность финансовой автономии территориальной власти, иной, нежели государство, а также степень ее автономии по отношению к государству. Кроме того, даже когда ответственность государства не вызывает сомнений (другими словами, когда установлен государственный характер долга), не всегда можно точно определить назначение каждого конкретного займа в момент его получения, место, где предполагается произвести соответствующие расходы, а также насколько произведенные расходы действительно служат интересам отделившейся территории.

21) Правосубъектность является еще менее точным критерием. Если местная территориальная власть сама взяла в долг, то есть веские основания предполагать, что это - локальный долг. Государство здесь не затрагивается, и от того, что оно станет государством-предшественником, положение нисколько не изменится. Следовательно, государство-преемник также не будет затрагиваться. По существу здесь правопреемства государств не происходит. Если долг взят на себя центральным правительством, но явно от имени отделившейся местной власти, он юридически является государственным долгом. Его можно определить как локализованный государственный долг, поскольку государство предназначает полученные в результате займа средства для определенной части территории. Если речь идет о долге, принятом центральным правительством от имени колонии, то теоретически положение не должно меняться.

22) Финансовая автономия отделившейся части территории является другим полезным критерием,хотя на практике может оказаться трудным делать на его основе абсолютно точные выводы. Долг нельзя рассматривать как локальный, если часть территории, к которой он относится, не обладает некоторой "степенью" финансовой автономии. Означает ли это, однако, что провинция или колония должна быть независимой в финансовом отношении? Или же достаточно, чтобы их бюджет был отделен от общего бюджета государства-предшественника? Кроме того, достаточно ли, чтобы долг был отличимым, другими словами, чтобы можно было выяснить, что он включен в бюджет самой отделившейся территории? Как, например, рассматривать покрываемые за счет займа "суверенные расходы", которые центральное правительство требует включить в бюджет колонии и которые направлены на создание поселений выходцев из метрополии или на подавление движения за независимость 339/? Включение такого долга в местный бюджет территории в силу ее финансовой автономии является недостаточным для того, чтобы скрыть государственный характер долгов,использованных для покрытия этих расходов.

23) Третий критерий, а именно предназначение и фактическое использование сделанного долга, сам по себе не может дать ключ к проведению различия между локальными долгами (негосударственными) и локализованными (государственными) долгами. Центральное правительство, действуя от своего имени, точно так же, как это всегда делает провинция, может предназначить сделанный им долг для местного использования. Это будет государственный долг, предназначенный для конкретной территории. Критерий предназначения должен сочетаться с другими,для того чтобы можно было определеить, является ли долг государственным или нет. Другими словами, понятие локального долга, как и понятие локализованного долга, содержит презумпцию фактического использования займа на соответствующей территории. Возможно, что эта презумпция слишком категорична. Поэтому необходимо определить степень связи, исходя из которой можно говорить о презумпции использования долга на соответствующей территории. Для локальных долгов,

---

339/ Возникает проблема "одиозных" долгов,долгов режима, военных долгов и долгов порабощения; см. пункты 41-43 данного комментария ниже.

сделанных подчиненной территориальной властью, презумпция, вполне естественно, будет весьма категоричной: коммуна или город получает заем, как правило,для себя, а не для передачи полученных средств другому городу. Что касается локализованных долгов, сделанных центральным правительством с намерением специально использовать их на какой-то части территории, то презумпция,совершенно очевидно, будет менее категоричной.

24) Для обеспечения большей точности можно считать, что с этой третьей точки зрения в случае локализованного государственного долга существуют три последовательных этапа. Во-первых, необходимо, чтобы государство выделило соответствующие средства на нужды данной территории (принцип выделения или предназначения). Во-вторых, необходимо, чтобы государство фактически использовало полученные в результате этого долга средства на соответствующей территории (критерий фактического использования). В-третьих, эти средства должны расходоваться на благо и в конкретных интересах такой территории (критерий заинтересованности или выгоды территории). Именно таким образом можно было бы избежать злоупотреблений со стороны центрального правительства и на справедливой и приемлемой основе решить такие проблемы, как, например, проблемы долгов режима, долгов порабощения и т.д.

25) Дополнительным элементов оценки является возможное наличие обеспечения или обязательств в отношении долгов. Это последний критерий. Долг может быть обеспечен, например, недвижимой собственностью или налоговыми поступлениями, причем недвижимость может находиться, а налоги взиматься либо на всей территории государства-предшественника, либо только на отделившейся от государства части. Это может дать еще одно указание на то, является ли долг государственным или нет. Однако при использовании в этих целях данного критерия необходимо проявлять осторожность, поскольку и центральное правительство и провинция могут предоставить обеспечение такого характера для своих собственных долгов.

26) Когда с достаточной определенностью установлено, что данный долг является государственным долгом, остается определить - и это составляет суть правопреемства государств в отношении долгов - конечную судьбу долга. Ответственность за него не обязательно несет

государство-преемник. Например, в случае государственного долга, обеспеченного собственностью, принадлежащей отделившейся территории, отнюдь не очевидно, что заем был сделан в пользу рассматриваемой территории. Государство-предшественник, возможно, не обладало какой-либо другой собственностью, способной выступать в роли обеспечения. Поэтому было бы несправедливым перекладывать бремя такого долга на государство-преемника лишь в силу того факта, что территория, которая к нему присоединилась, имела несчастье быть единственной частью, способной служить обеспечением. Во всяком случае речь идет о государственном долге (а не о локальном долге), который лежит на государстве-предшественнике. В случае долгов, обеспеченных местными налоговыми поступлениями, презумпция становится сильнее. При таком обеспечении, которое возможно в любой части территории государства-предшественника (если не идет речь об особых доходах), связь с отделившейся частью территории приобретает конкретный характер. Однако здесь, как и в случае долгов, обеспеченных недвижимой собственностью, может иметь место как государственный долг, так и локальный долг, поскольку как государство, так и провинция могут обеспечивать свои собственные долги местными налоговыми поступлениями.

27) В докладе Ассоциации международного права публичные долги подразделяются на три категории:

a) национальный долг: "то есть долг, показанный в общих счетах поступлений центрального правительства и не связанный с какой-либо конкретной территорией или с какими-либо конкретными активами";

b) локальные долги: "то есть долги, сделанные либо центральным правительством для использования в конкретных территориях, либо самими конкретными территориями";

c) локализованные долги: "то есть долги, сделанные центральным правительством или конкретными местными правительствами в связи с расходами на конкретные проекты в конкретных территориях" 340/.

28) В заключение можно указать, что локальный долг: a) это долг территориальной власти, занимающей подчиненное по отношению к государству положение; b) он берется в целях его использования этой

340/ International Law Association, Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23-29 August 1970 (London, 1971), p. 108.

властью на своей территории; c) эта территория пользуется определенной финансовой автономией; d) в результате чего этот долг можно идентифицировать. Кроме того, "локализованный долг" - это государственный долг, который конкретно используется государством на определенной части территории. Как правило, государственные долги - это не "локализованные долги", поэтому следует считать, что когда они являются таковыми, то это обстоятельство нужно отмечать. Это излишне в случае локальных долгов, поскольку все они являются "локализованными" в том смысле, что они находятся и используются в данной территории. Долг называют "локализованным" в тех случаях, когда речь идет о государственном долге, "помещенном" на географически ограниченной территории. Таким образом,если все локальные долги являются уже в силу определения локализованными, то государственные долги, как правило, таковыми не являются: когда же это случается, то это следует специально отмечать, чтобы было ясно, что речь идет именно об этом.

29) Настоящая часть ограничивается государственными долгами, из которых исключаются долги, которые могут быть сделаны предприятиями или учреждениями, имеющими публичный характер. Во внутриправовых системах некоторых государств часто бывает трудно провести различие между государством и его публичными предприятиями. А когда это удается, то еще более трудно не считать государственными долги, сделанные публичным предприятием, в котором в финансовом отношении участвует само государство. Прежде всего возникает проблема определения публичного предприятия или публичного учреждения 34I/. Эти

34I/ Эти два выражения будут употребляться как равнозначные, несмотря на то,что в некоторых внутригосударственных правовых системах они рассматриваются отдельно друг от друга. Во французском и немецком административном праве "l'etablissement public" или "öffentliche Anstalt" отличают от "l'entreprise publique" или "öffentliche Unternehmung". Англосаксонское право едва ли проводит какое-либо различие между "public corporation", "enterprise", "undertaking" и "public undertaking" или "public utility undertaking". В Испании существуют "institutos publicos", в странах Латинской Америки - "autarquias", в Португалии - "estabelecimentos públicos" или "fiscalias", в Италии - "enti pubblici", "imprese pubbliche", "aziende autonome" и т.д. См. W. Friedmann, The Public Corporation: A Comparative Symposium, University of Toronto School of Law. Comparative Law Series, vol. 1 (London, Stevens, 1954).

(см. прод. сноски на след. стр.)

образования отличны от государства, обладают собственной правосубъектностью и, как правило, определенной финансовой автономией, подчиняются правовому режиму sui generis согласно публичному праву, занимаются экономической деятельностью или обеспечивают деятельность публичных служб и имеют публичный характер или являются общественно полезными. Специальный докладчик по вопросу об ответственности государств определил их как "общественные заведения и другие общественные учреждения, которые обладают правосубъектностью и автономией в управлении и администрации и обязанность которых состоит в том, чтобы обеспечивать данный вид обслуживания или выполнять определенные функции" 342/. При рассмотрении Международным Судом Дела о некоторых морских займах представитель французского правительства заявил, что:

> "... во внутреннем праве ... создание публичных учреждений вызывается необходимостью в децентрализации: может оказаться необходимым предоставить определенную степень независимости некоторым учреждениям или органам либо по мотивам бюджетного характера, либо в силу цели, которую они преследуют, например, оказание помощи или развитие культуры. Эта независимость осуществляется путем предоставления во внутреннем праве правосубъектности" 343/.

341/ (продолжение)

См. также Ежегодник ... 1973 год, том II, стр. 66-70 и 72-73, документ A/CN.4/267, часть четвертая, статьи 32-34.

Международные судебные органы столкнулись с необходимостью дать определение публичных учреждений, в частности:

a) в арбитражном решении Бейхмана (Дело о германских репарациях: Решение арбитража по вопросу о толковании статьи 260 Версальского договора (арбитр Ф. В. Н. Бейхман), издание Репарационной комиссии, приложение 2145a (Paris, 1924) и United Nations, Report of Arbitral Awards, vol. I (op.cit.),pp. 453 et seq.);

b) в решении Трибунала Организации Объединенных Наций в Ливии (Дело об учреждениях, компаниях и ассоциациях, упомянутых в статье 5 соглашения, заключенного 28 июня 1951 года между Соединенным Королевством и правительством Италии в отношении определенного имущества Италии в Ливии, решение от 27 июня 1955 года (United Nations, Report of Arbitral Awards, vol. XII (op.cit.), pp.390 et seq.); и

c) в решении Постоянной палаты международного правосудия по Делу о Государственном университете Венгрии от 15 декабря 1933 года (Апелляция по решению Венгеро-чехословацкого арбитражного суда (op.cit.), pp.236 et seq.).

342/ Ежегодник ..., 1971 год, том II (часть первая), стр.302, документ A/CN.4/246 и Add.1-3 пункт 163.

343/ I. C. J. Pleadings, Certain Norwegian Loans (1955). vol. II, p. 72. /Перевод на английский язык выполнен Секретариатом/

30) В своем проекте статей об ответственности государств Комиссия международного права урегулировала вопрос о том, может ли, с точки зрения международной ответственности государств, долг публичного учреждения рассматриваться как государственный долг. Однако в плане правопреемства государств совершенно очевидно, что ответ на вопрос о том, является ли долг такого органа государственным долгом, может быть только отрицательным. Таким образом, категория долгов публичных учреждений будет исключена из сферы применения настоящей части, точно так же, как и категория долгов подчиненных территориальных органов власти, несмотря на публичный характер как тех, так и других. Одного публичного характера еще недостаточно для того, чтобы долг стал государственным долгом, как это можно увидеть ниже при рассмотрении другой категории долгов.

31) Предшествующие пункты показывают, что публичный характер долга является совершенно необходимым, но ни в коей мере недостаточным для того, чтобы этот долг можно было считать государственным долгом. "Публичным долгом" называют обязательство, взятое на себя публичной властью, в отличие от частной организации или частного лица. Однако то, что долг называют "публичным", не позволяет более полным образом определить "публичную" власть, которая является должником, так что эта власть может быть и государством, и подчиненной ему территориальной властью, и публичным учреждением или образованием, отличным от государства. Следовательно, термин "публичный долг" (в отличие от частного долга) не очень хорошо помогает идентифицировать государственный долг. Этот термин является слишком широким и охватывает не только государственные долги, которые являются предметом изучения в настоящей части, но и долги других публичных образований как территориального, так и иного характера.

32) Финансовые долги связаны с понятием кредита. Административные долги, напротив, автоматически вытекают из деятельности публичных служб и не связаны с каким-либо финансированием или инвестициями. В докладе Ассоциации международного права 344/ приводится ряд следующих примеров: определенные расходы бывших государственных служб; долговые

344/ International Law Association, op.cit., pp. 118-121.

требования, вытекающие из решений публичных властей; долговые требования в отношении публичных учреждений государства или компаний, принадлежащих государству; субсидии на строительство, оплачиваемые государством; оклады и вознаграждение гражданских служащих 345/. В то время как финансовые долги могут быть публичными или частными, административные долги могут быть только публичными.

33) Что касается политических долгов и коммерческих долгов, то, если коммерческие долги могут быть как государственными долгами, так и долгами местных органов власти или публичных учреждений или частными долгами, политические долги всегда являются государственными долгами. По мнению одного автора, термин "политические долги" означает

> "... такие долги, в отношении которых государство было объявлено или признало себя должником по отношению к другому государству в результате политических событий. Наиболее частным случаем является случай долга, возлагаемого на побежденное государство мирным договором (репарации и т.д.). Точно так же военный заем, предоставленный одним государством другому, приводит к возникновению политического долга" 346/.

Этот же автор отмечает, что "политический долг - это долг, который не существует иначе как между правительствами, между одним государством и другим. Кредитором является государство и дебитором - тоже государство. Происхождение этого долга не играет большой роли, будь то заем или репарации" 347/. Политическим долгам, которые создают между кредитором и должником межгосударственные отношения, автор противопоставляет коммерческие долги, которые "представляют собой долги, возникающие в результате займа, полученного государством у частных источников - банкиров или частных лиц 348/.

34) Ассоциация международного права различает долги по их форме, цели и статусу кредитора:

> "Займы могут предоставляться:
>
> а) кредиторами, являющимися частными лицами, путем индивидуальных контрактов с правительством;

345/ См. Materials on Succession of States (op.cit.), pp.114-115 (Foldermans v.State of the Netherlands: judgement of 8 December 1955).

346/ G.Jèze, "Les détaillances d'Etat", Recueil des cours..., 1935-III (Paris, Sirey, 1936), vol.53, p.383.

347/ Ibid., pp. 383-384.

348/ Ibid., p.383.

b) частными инвесторами, которые покупают "внутренние облигации", т.е. облигации, которые с самого начала не предназначаются для покупки иностранными инвесторами ...;

c) частными инвесторами, приобретающими "международные" облигации, т.е. облигации, которые выпускаются по займам, размещаемым на международном рынке капитала и призванным привлечь средства из других стран;

d) иностранными правительствами для общих целей в форме конкретного договора о кредите;

e) иностранными правительствами для определенных целей в форме конкретного договора о займе;

f) международными организациями" 349/.

35) Различие между внешним долгом и внутренним долгом обычно существует только в отношении государственных долгов, хотя теоретически его можно усматривать и в случае других публичных долгов и даже частных долгов. Внутренний долг - это долг, при котором кредиторами являются граждане государства-должника 350/, тогда как внешний долг включает все долги государства перед другими государствами или же другими иностранными юридическими или физическими лицами.

36) Долги, имеющие деликатный характер, возникшие вследствие противоправных действий, совершенных государством-предшественником, ставят особые проблемы правопреемства государств. Решение этих проблем регулируется прежде всего принципами, касающимися международной ответственности государств 351/.

37) Хотя все долги, каковы бы они ни были - частные, публичные или государственные, - могут иметь какое-то обеспечение, настоящая часть посвящена исключительно государственным долгам. Поэтому понятие

349/ International Law Association, op.cit., p. 106.

350/ См. D. Bardonnet, La succession d'Etats à Madagascar - Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux (Paris, Libraire générale de droit et de jurisprudence, 1970), pp. 271 et 276.

351/ Ibid., p. 305. Автор ссылается (p.270) на работу A.B. Keith, The Theory of State Succession - with Special Reference to English and Colonial Law (London, Waterlow, 1907), pp. 58 et seq., по вопросу о правопреемстве государств в отношении долгов деликатного и квазиделикатного характера. См. также International Law Association, op.cit., p. 122 (appendix C, "Debts of the Belgian Conge", Brussels Court of Appeal, Bougnet et Hoc v. Belgium, judgement of 4 December 1963).

обеспеченного долга имеет исключительно важное значение. Следует различать две категории долга. Во-первых, речь может идти о долгах государства, специально обеспеченных определенными налоговыми фондами, при этом может быть решено или договорено, что поступления от определенных налогов будут выделены в качестве обеспечения государственного долга. Во-вторых, возможны случаи, когда государственные долги будут иметь специальное обеспечение в виде конкретной собственности, т.е. государство, получающее заем, прибегло к своего рода закладу тех или иных национальных активов.

38) Обязательство государства может быть не только результатом займа, полученного им самим, но также гарантии, предоставленной этим государством в отношении долга какого-либо другого должника, который может быть как государство, так и подчиненная ему территориальная власть, публичное учреждение или частное лицо. При предоставлении займа зависимой территории Всемирный банк часто требует гарантий от управляющей державы. Таким образом, когда указанная территория получает независимость, то за уплату долга юридически ответственны два государства 352/. Однако изучение статистики займов, предоставляемых МБРР, показывает, что правопреемство государств не изменяет положения, существовавшего ранее. Зависимая территория, которая получает независимость, остается главным должником, а бывшая управляющая держава - гарантом. Единственное отличие, не имеющее принципиального значения для судьбы долга, заключается в том, что зависимая территория изменила свой правовой, статус и стала независимым государством.

39) Различие, которое следует здесь проводить, служит не только для разграничения двух дополнительных концепций, но и для определения различий между целым рядом терминов, используемых на различных уровнях. Для большей точности можно попытаться провести различие между государственными долгами и долгами режима, поскольку последние, как следует из их названия, представляют собой долги политического режима или правительства, имеющих определенную политическую структуру. Однако

352/ G.R. Delauma, Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing (Dobbs Ferry, N,Y., Oceana, 1967), p. 321; K.Zemanek, "State succession after decolonization", Recueil des cours... 1965-III (Leyden, Sijthoff, 1965), vol.116, pp. 259-260.

дело здесь не в том, было ли рассматриваемое правительство заменено на той же территории другим правительством с иной политической ориентацией, так как в этом случае имела бы место простая смена правительств, при которой долги режима могут быть денонсированы. Напротив, здесь идет речь о правопреемстве государств, другими словами, вопрос заключается в том, переходят ли долги режима государства-предшественника к государству-преемнику. Для целей настоящей части долги режима следует рассматривать как государственные долги. Право правопреемства государств не рассматривает правительства или какие-либо другие органы государства, оно рассматривает лишь государства как таковые. Точно так же, как международно-противоправные деяния, совершенные правительством, влекут за собой ответственность государств, долги режима, другими словами, долги правительства, являются государственными долгами.

40) По мнению одного автора, под долгами режима следует понимать

> "долги расчлененного государства, сделанные в краткосрочных интересах конкретного политического режима, и этот термин в мирное время может включать долги порабощения, специально предназначенные для колонизации или присоединения данной территории, а в период военного конфликта - военные долги" 353/.

Это - один из примеров применения более общей теории "одиозных" долгов, которая будет рассмотрена в последующих пунктах.

Вопрос об "одиозных долгах"

41) В свой девятый доклад 354/ Специальный докладчик включил главу, озаглавленную "Непередаваемость" одиозных долгов". В этой главе в первую очередь рассматривается вопрос об определении "одиозных долгов". Специальный докладчик, среди прочего, напоминает о работах, в которых говорится о "военных долгах" или "долгах порабощения" 355/, а также о работах, в которых упоминаются "долги режима" 356/. Для определения "одиозных долгов" он предложил статью C, которая гласит:

353/ C.Rousseau, Droit international public (Paris, Sirey, 1977), vol. III, p.458.

354/ Ежегодник... 1977 год, том II (часть первая), стр.53, документ A/CN.4/301 и Add.1.

355/ См.например, Sánchez de Bustamante y Sirvén, op.cit., pp.293-294 и Fauchille, op.cit., p. 352.

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

"Статья С. Определение одиозных долгов

Для целей настоящих статей "одиозные долги" означают:

a) любые долги, согласованные государством-предшественником для достижения целей, противоречащих основным интересам государства-преемника или переданной территории;

b) любые долги, согласованные государством-предшественником в целях и в отношении объекта, которые не соответствуют международному праву и, в частности, принципам международного права, установленным в Уставе Организации Объединенных Наций".

42) Во-вторых, в этой главе рассматривается определение судьбы одиозных долгов. Специальный докладчик рассмотрел практику государств в отношении "военных долгов", включая ряд случаев неперехода таких долгов к государству-преемнику 357/, а также случаи их перехода 358/. Он также приводит случаи государственной практики, касающиеся перехода

357/ В докладе, среди прочего, упоминаются следующие примеры: статья 24 Тильзитского договора между Францией и Пруссией (см. E.H. Feilchenfeld, Public Debts and State Succession (New York, Macmillan, 1931), p.91); аннексия Соединенным Королевством Трансвааля ("Южно-Африканская Республика") (ibid., pp. 380-396, of. J. de Louter, Le droit international public positif (Oxford, University Press, 1920), vol.I, p.229); мирные договоры, заключенные после первой и второй мировых войн, в частности статья 254 Версальского договора (British and Foreign State Paoers, Papers, 1919, vol. CXII (London), H.M. Stationary Office, 1922); pp. 124 - 125); статья 203 Сен-Жерменского договора (ibid., pp.405-407); статья 141 Нейисского договора (ibid., p. 821); статья 186 Трианонского договора (ibid., vol. CXIII, pp. 556-568); статья 50 Лозаннского договора (League of Nations, Treaty Series, vol.XXVIII, pp. 41, 43); и приложения X и XIV к Мирному договору с Италией (Jnited Nations, Treaty Series, vol. 49, pp. 209, 225).

358/ Например, договор между Швецией и Пруссией 1720 года (см. Feilchenfeld, op. cit., p.75, foot-note 6); объединение Италии (ibid., p.269); и переход на непродолжительное время к Чехословакии некоторых долгов Австро-Венгрии (см. O'Connell, op. cit., pp.420-421).

или неперехода к государству-преемнику "долгов порабощения" 359/. Докладчик предложил нижеследующую статью D, касающуюся непереходимости одиозных долгов:

"Статья D. Непередаваемость одиозных долгов

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

43) Комиссия, обсудив статьи C и D , признала важность проблем, связанных с вопросом об "одиозных" долгах. Однако вначале она считала, что нормы, выработанные для каждого типа правопреемства государств, вполне смогут регулировать проблемы, связанные с этим вопросом, и сделают ненужной разработку общих положений по данному вопросу. Завершая второе чтение проекта, Комиссия подтвердила это первоначальное мнение.

Определение государственного долга

44) Учитывая приведенные выше соображения, Комиссия приняла текст статьи 3I, в которой содержится определение государственного долга, для целей статей, содержащихся в части IV проекта. Упоминание в тексте статьи "статей настоящей части" соответствует редакции всего проекта, и в частности формулировке соответствующих положений частей II и III, а именно статей 8 и I9. В тексте статьи 3I содержится ссылка на "финансовое обязательство", с тем чтобы уточнить, что указанный долг имеет денежный аспект. Далее уточняется, что это - любое финансовое обязательство государства "в отношении другого государства, международной организации или любого иного субъекта международного права", которое можно охарактеризовать как международное финансовое обязательство.

359/ Специальный докладчик упомянул договор между Испанией и Боливией I847 года (см. пункт 11 комментария к статье 36 ниже); вопрос об испанских долгах в отношении Кубы в рамках Парижского договора между Испанией и Соединенными Штатами Америки I898 года (см. Feilchenfeld, op.cit., pp. 337-342; cf. Rousseau , op.cit., p. 459); статья 255 Версальского договора (для справок см. сноску 357 выше) и ответ союзных и присоединившихся держав в связи с колонизацией Польши Германией (British and Foreign State Papers, 1919, vol. CXII (London, H.M. Stationery Office, 1922) p. 290); вопрос о нидерландских долгах в отношении Индонезии в рамках Конференции круглого стола I949 года и последующая денонсация со стороны Индонезии в I956 году (см. ниже пункты I6-I9 комментария к статье 36); и вопрос о французских долгах в Алжире (см. ниже пункт 36 комментария к статье 36).

45) Как отмечалось в сноске 333 выше, включение дополнительного положения для расширения определения государственного долга в целях охвата "любого иного обязательства государства" было отклонено Комиссией при втором чтении в результате голосования с небольшим перевесом голосов. Эта вторая категория финансовых обязательств должна была охватывать государственные долги в тех случаях, когда кредиторы не являются субъектами международного права. При обсуждении этой статьи в Комиссии было признано в целом, что долги государства частным кредиторам - физическим или юридическим лицам - обеспечиваются правовой защитой и не затрагиваются правопреемством государств. Эта позиция отражена в новой статье 6 , принятой на настоящей сессии в качестве защитительной оговорки и включенной в "общие положения" части I проекта.

46) По мнению членов Комиссии, которые выступали против включения в статью 3I подпункта b , определение государственного долга должно ограничиваться финансовыми обязательствами, возникающими на международном уровне, т.е. между субъектами международного права. Долги государства частным кредиторам остаются, по их мнению, за сферой применения настоящего проекта. Несмотря на то, что такие долги обеспечиваются защитой, на них не распространяются нормы, касающиеся правопреемства государств. Более того, по мнению некоторых из этих членов Комиссии, предложенный подпункт b не должен распространяться "ни на какое иное финансовое обязательство государства", если в качестве кредитора выступает частное лицо - гражданин государства-предшественника, являющегося должником, независимо от того, является ли это лицо юридическим или физическим. С другой стороны, члены Комиссии, которые выступали в поддержку подпункта b , подчеркивали объем и значение кредитов, предоставляемых в настоящее время государствам из иностранных частных источников. Высказывалось мнение, что изъятие подпункта b может привести к ограничению источников кредитов, открытых для государств и международных организаций, что нанесет ущерб интересам международного сообщества в целом и, в частности, интересам развивающихся стран, которые испытывают острую потребность во внешнем финансировании для своих программ развития и более открытый доступ которых к рынкам частного капитала является предметом

обсуждения на экономических переговорах "Север-Юг" 360/. Кроме того, некоторые из этих членов Комиссии отмечали, что снятие подпункта b вызовет несоответствие между определением государственного долга и определением государственной собственности в статье 8, которая распространяется на имущество, права и интересы государства-предшественника, принадлежащие ему в соответствии с его внутренним правом в момент правопреемства государств, независимо от того, являются ли должники субъектами международного права или нет.

360/ Первоначально - "Конференция по международному экономическому сотрудничеству", открывшаяся в Париже в декабре 1975 года.

Статья 32

Последствия перехода государственных долгов

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

Комментарий

1) В статьях 9 и 20 излагается норма, подтверждающая двойственные юридические последствия правопреемства государств для соответствующих прав государства-предшественника и государства-преемника в отношении, соответственно, государственной собственности и государственных архивов, переходящих от первого ко второму, и эти последствия приводят к прекращению прав государства-предшественника на указанную собственность или архивы и к одновременному возникновению прав государства-преемника на эту собственность или эти архивы. В статье 32 содержится параллельная норма, касающаяся обязательств государства-предшественника и государства-преемника в отношении государственных долгов, которые переходят к государству-преемнику в соответствии с положениями статей части IV.

2) Следует подчеркнуть, что эта норма применяется только к государственным долгам, которые действительно переходят к государству-преемнику "в соответствии с положениями статей настоящей части". Особо важным среди этих положений является статья 34, дополняющая статью 32 и гарантирующая права кредиторов.

Статья 33

Дата перехода государственных долгов

Если не договорено или не решено иначе, датой перехода государственных долгов является момент правопреемства государств.

Комментарий

1) На данной сессии Комиссия приняла решение включить в окончательный проект настоящей статьи, которая соответствует статьям 10 и 21, касающимся соответственно даты перехода государственной собственности и государственных архивов. Статья 33 имеет собственное обоснование и восполняет пробел в части, касающейся государственных долгов.

2) Однако следует отметить, что на практике по-видимому будет невозможно возложить на государство-преемника, начиная с даты правопреемства государств, погашение переходящего к нему государственного долга. Государство-предшественник в течение определенного времени может по-прежнему непосредственно осуществлять погашение долга по практическим соображениям, если этот долг, как долг государственный, привел к выпуску облигаций, подписанных государством-предшественником, которое обязано погасить долг в силу своей подписи. Для того чтобы государство-преемник могло непосредственным образом погасить эти облигации в случае, если к нему переходит соответствующий долг, необходимо, чтобы оно дало по ним поручительство: пока данная операция, которая представляет собой новацию правоотношений государства-предшественника с третьим государством-кредитором, не завершена, государство-предшественник по-прежнему несет ответственность перед кредиторами за свой собственный долг.

3) Однако не может идти речи о том, чтобы такие временные затруднения или практические проблемы меняли юридический принцип перехода долга в момент правопреемства государств. Фактически, до тех пор пока государство-преемник не даст поручительства или не примет на себя переходящие к нему долговые обязательства, оно будет оплачивать государству-предшественнику расходы, связанные с погашением этих долгов, а государство-предшественник будет по-прежнему выплачивать эти долги третьему государству-кредитору.

4) Основная цель статьи 33 заключается в том, чтобы указать, что независимо от продолжительности переходного периода, необходимого для решения проблем организационного характера, которые возникают в результате замены одного должника (государства-предшественника) другим (государством-преемником), действует четкий и обязательный юридический принцип: со дня правопреемства государств начинают начисляться проценты по государственному долгу, переходящему к государству-преемнику, и этот долг переходит на государство-преемника. Если по причинам материального характера государство-предшественник, освобожденное от обязательств по определенным долгам в результате применения данных статей, будет тем не менее по-прежнему в течение определенного периода времени осуществлять погашение задолженности кредиторам, то оно должно получить от государства-преемника соответствующее возмещение.

Статья 34

Последствия перехода государственных долгов для кредиторов

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

2. Соглашение между государством-предшественником и государством-преемником или, в зависимости от случая, между государствами-преемниками относительно перехода соответствующей части или соответствующих частей государственных долгов государства-предшественника не может приводиться государством-предшественником или государством-преемником или, в зависимости от случая, государствами-преемниками против третьего государства, международной организации или любого иного субъекта международного права, предъявляющих долговые требования, за исключением тех случаев, когда:

a) последствия этого соглашения находятся в соответствии с положениями настоящей части; или

b) это третье государство, эта международная организация или этот иной субъект международного права согласилось/согласилась/согласился с этим соглашением.

Комментарий

1) В части II (Государственная собственность) настоящего проекта статей Комиссия приняла норму, а именно статью I2, для защиты собственности третьего государства от любых "нарушений", которые могут стать результатом территориальных изменений в ходе правопреемства государств. Если давать статье I2 узкое толкование, то можно утверждать, что она касается только материальной собственности - земельных владений и зданий, консульств и, возможно, банковских вкладов, местонахождение которых на территории государства-предшественника может быть в силу их характера определено в соответствии со статьей I2. Однако выражение "имущество, права и интересы" третьего государства не было ограничено, что могло бы позволить исключить из него долговые требования третьего государства, являющиеся в сущности нематериальной собственностью, местонахождение которой иногда трудно установить. Таким образом, если считать, что статья I2 касается и долговых требований третьего государства, то это будет означать, что долги государства-предшественника, которые соответствуют этим долговым требованиям третьего государства, никоим образом не должны затрагиваться правопреемством государств. Иными словами, было бы

бесполезно изучать проблему правопреемства государств в отношении долгов в целом, поскольку долги государства-предшественника (которые представляют собой не что иное, как долговые требования третьего государства) должны оставаться в состоянии строгого статус-кво, которое не может быть изменено правопреемством государств.

2) В действительности же статья I2 означает, что долговые требования третьего государства не должны исчезать или ущемляться в результате территориального изменения. До правопреемства государств государство-должник и государство-кредитор были связаны конкретными правоотношениями должника и кредитора. Поэтому возникает необходимость установить, имеет ли в таком случае правопреемство государств своей целью только создание и установление между государством-предшественником, являющимся должником, и государством-преемником такого правоотношения, которое позволило бы первому перенести на второго часть или всю совокупность своих долговых обязательств перед третьим государством-кредитором, или же предусматривается также создание и установление новых правоотношений "государство-преемник - третье государство", которые бы заменили отношения "государство-предшественник - третье государство" в такой пропорции, на которую указывают отношения "государство-предшественник - государство-преемник" в отношении принятия этого обязательства. Ответ должен заключаться в том, что правопреемство государств в отношении государственных долгов может создавать между государством-предшественником и государством-преемником правоотношения по долгам, которые связывали государство-предшественник с третьим государством, однако это само по себе не может создавать каких-либо прямых правоотношений между третьим государством-кредитором и государством-преемником, если последнее "возьмет на себя" долги своего предшественника. С этой точки зрения проблема правопреемства государств в отношении долгов больше похожа на проблему правопреемства государств в отношении договоров, чем на проблему правопреемства в отношении собственности.

3) Если рассматривать в данном случае только вопрос о переходе обязательств, а не о переходе прав, то, несомненно, есть основания утверждать, что в строгом смысле "правопреемство государств" имеет место только тогда, когда в силу территориальных изменений некоторые международные обязательства государства-предшественника в

отношении третьих сторон переходят к государству-преемнику исключительно в соответствии с нормой международного права, предусматривающей такой переход, независимо от любого проявления воли со стороны государства-предшественника или со стороны государства-преемника. Однако сами по себе последствия правопреемства государств этим должны ограничиться. Что касается упомянутого выше обязательства, то между государством-предшественником и государством-преемником возникает новое правоотношение. Однако существование этого правоотношения не может ни прекратить автоматически прежнее правоотношение "государство-предшественник - третье государство" (за исключением случая полного исчезновения государства-предшественника), ни заменить его по отношению к упомянутому обязательству новым правоотношением "государство-преемник - третье государство".

4) Если в этом случае делается вывод о наличии перехода долгов к государству-преемнику (в условиях, определение которых как раз и является основной целью правопреемства государств), то нельзя утверждать, что этот переход автоматически должен создавать дополнительные последствия для третьего государства-кредитора, помимо тех обычных последствий, которые он создает для государства-предшественника. Как и в случае правопреемства государств в отношении договоров, в области правопреемства в отношении государственных долгов принимается в расчет личное уравнение. Правоотношения, которые существуют между кредитором-третьим государством и государством-предшественником, не могут подвергаться двойной новации в трехсторонних отношениях, что вело бы к установлению прямых отношений между государством-преемником и третьим государством.

5) Эта проблема носит не только теоретический характер, и она имеет серьезные последствия. Прежде всего, когда государство-преемник принимает на себя часть долгов государства-предшественника, то на практике это часто сводится к тому, что оно уплачивает свою долю государству-предшественнику, на котором будет лежать обязательство полностью выплатить долг третьему государству-кредитору. Таким образом государство-предшественник сохраняет за собой свой статус должника и несет полную ответственность за старые долги. Это происходит часто, хотя бы чисто по практическим соображениям, поскольку наличие у государства-предшественника долгов приводило к выпуску

этим государством облигаций. Для того чтобы государство-преемник могло взять непосредственно на себя погашение этих облигаций, оно должно обеспечить их гарантией; до тех пор, пока эта операция, которая представляет собой новацию правоотношения, не произведена, государство-предшественник остается должником по отношению к кредиторам на всю сумму своих долгов. Это относится не только к тем случаям, когда территориальные потери минимальны и государство-предшественник обязано продолжать выплаты в погашение всей прежней задолженности. Более того, если государство-преемник отказывается от уплаты долга, государство-предшественник остается должником третьего государства-кредитора на всю сумму долга до тех пор, пока в силу прямой новации не будет установлена конкретная прямая связь между государством-преемником и третьим государством.

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

> "Если аннексия является неполной, если расчленение является частичным, то тогда в этом вопросе не может быть никаких сомнений: после аннексии, так же как и до нее, держатели облигаций имеют дело только с одним кредитором, которым является государство, выпустившее заем... Распределение долга между государством-преемником и расчлененным государством не влечет за собой в качестве прямого следствия автоматическое превращение государства-преемника в прямого должника по отношению к держателям облигаций, выпущенных расчлененным государством. На юридическом языке это означает, что принадлежащее кредиторам право на иск остается таким же, как и до расчленения, затрагивается лишь вопрос о вкладе государства-преемника и расчлененного государства - вопрос межгосударственных правоотношений.
>
> ...
>
> Аннексия или расчленение не влекут на собой автоматическую новацию в силу замены должника.
>
> На практике, в интересах всех затронутых сторон, желательно, чтобы в качестве прямого должника кредиторы имели действительного и главного должника. Таким образом, этот вопрос должен решаться в договорах об отделении, аннексии и расчленении. Впрочем, так обычно и делается.
>
> ...
>
> В случае частичного расчленения и если часть долга, принятая на себя аннексирующим государством, незначительна, главным и действительным должником является расчлененное государство.

Поэтому вместо того, чтобы изменять долговые обязательства, оказывается более удобным оставлять расчлененное государство в качестве единственного должника по отношению к держателям облигаций, представляющих эти долговые обязательства. Аннексирующее государство выплачивает свою часть расчлененному государству, а последнее уже само обеспечивает погашение долга (вместе с процентами), как оно делало бы это до расчленения.

Аннексирующее государство выплачивает свою часть долга либо в форме периодических платежей ..., либо в форме разового платежа" 361/.

361/ G. Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux - La répartition des dettes publiques entre Etatsau cas de démembrement du territoire", Revue de science et de législation financières (Paris), vol. XIX, No. 1 (Jan.-March 1921) pp.67-69. Jèze также цитирует A. de Lapradelle and N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux (Paris, Pedone, 1905), vol.1, p.287.

Однако А.Н. Сак занял противоположную позицию и сформулировал следующие правила:

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

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

Однако здесь возникает следующий вопрос: если от государства отделилась часть его территории и оно все еще продолжает существовать, освобождается ли оно в свою очередь от такого долгового обязательства?

...

Аргумент, заключающийся в том, что "прежнее" государство, лишившееся части своей территории, остается главным должником по отношению к кредиторам и в качестве такового имеет право предъявить иск к отделившимся государствам-и государствам-преемникам, основан на /ошибочной/ концепции, /согласно которой/ принцип перехода долговых обязательств основывается на отношениях государств между собой ...

(продолжение сноски см. на след. стр.)

7) В качестве аргумента можно сослаться на случай государственного долга, возникшего в силу соглашения между двумя государствами. В этом случае третье государство-кредитор и государство-предшественник-должник могут определить свои отношения в договоре. Судьба такого договора, а следовательно, и порожденного им долга может быть решена путем заключения между государством-предшественником и государством-преемником "соглашения о переходе долгов". Однако третье государство-кредитор может предпочитать оставаться связанным с государством-предшественником, даже при том, что последнее лишилось части своей территории, если оно считает его более платежеспособным, чем государство-преемник. Третьему государству в силу того, что оно является кредитором, принадлежит право, которым государство-предшественник и государство-преемник не могут распоряжаться по своему усмотрению в соглашении между собой. Общие нормы международного права, касающиеся договоров и третьих государств (а именно статьи 34-36 Венской конвенции 1969 года), совершенно естественно применимы в этом случае. Конечно, следует признать, что в принципе заключаемое между государством-предшественником и государством-преемником соглашение о переходе государственного долга имеет своей целью не причинять ущерб интересам третьего государства-кредитора, а обеспечить дальнейшую действенность долгового обязательства перед ним.

361/ (продолжение)

...

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

...

Кредиторы не имеют права регресса (или права на иск) ни против уменьшившегося прежнего государства в отношении частей прежнего долга, возложенных на ... преемников, ни против одного из ... преемников в отношении частей прежнего долга, возложенных на другого ... преемника или на уменьшившееся прежнее государство.

... Государства-должники имеют право распределить бывший общий долг между всеми территориями, несущими долговое обязательство. Это право принадлежит им независимо от согласия кредиторов. Поэтому они обязаны уплачивать только ту часть старого долга, которая ложится на каждое из них". (A.N. Sack, "La succession aux dettes publiques d'Etat", Recueil des cours ... 1928 - III (Paris, Hachette 1929), vol.23, pp.303-304, 306 and 320).

8) Однако по поводу соглашений о передаче, в случае правопреемства государств в отношении договоров, Комиссия международного права отметила:

"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" 362/.

Комиссия также заявляет:

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

...

Представляется ясным, что соглашения о передаче, при условии их действительности, во всяком случае означают общее выражение готовности государства-преемника сохранить в силе договоры, заключенные государством-предшественником в отношении данной территории. Решающий вопрос заключается в том, означает ли соглашение о передаче еще что-либо, а именно предложение о сохранении в силе договоров, заключенных государством-

---

362/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 221, документ A/9610/Rev.I, глава II, раздел D, пункт 5 комментария к статье 8.

предшественником, которое третье государство, являющееся участником одного из этих договоров, может принять и одним этим принятием обязать государство-преемника сохранить в силе эти договоры" 363/.

9) Аналогичная ситуация существует для третьего государства-кредитора в отношении последствий одностороннего заявления государства-преемника о том, что оно берет на себя долги государства-предшественника, однако с согласия последнего. Влечет ли за собой ipso facto одностороннее заявление государства-преемника о том, что в связи с территориальным изменением оно принимает на себя все или часть долгов государства-предшественника, новацию в правоотношениях, существовавших ранее в силу договора между третьим государством-кредитором и государством-предшественником-должником? Такое заявление, бесспорно, отвечает интересам государства-предшественника, и было бы удивительным и странным, если бы у него имелись на этот счет какие-либо возражения, поскольку такое заявление практически снимает с него часть задолженности. Оно также отвечает интересам, по крайней мере в принципе, третьего государства-кредитора, которое могло опасаться, что погашение предоставленного им займа или его части может быть поставлена под вопрос в силу территориального изменения. Между тем, третье государство-кредитор может из политических или материальных соображений отказаться от замены должника или перехода долга. К тому же, как известно, в большинстве национальных правовых систем переход долгов практически невозможен. Государство-кредитор обладает субъективным правом, в котором в значительной мере присутствует intuitus personae. Кроме того, оно может иметь веские причины для несогласия на переход долгов, если, например, оно считает, что своим односторонним заявлением государство-преемник приняло на себя слишком большую (или слишком малую) часть долга государства-предшественника, и поэтому фактически это заявление может повредить его интересам либо ввиду степени платежеспособности одного из этих двух государств (предшественника или преемника), либо ввиду характера отношений, которые третье государство поддерживает с каждым из них, либо в силу какой-либо иной причины. Если говорить еще проще, то третье государство не может считать себя автоматически

363/ Там же, пункты 6 и 11 комментария.

связанным односторонним заявлением государства-преемника потому, что это заявление может быть оспорено государством-предшественником в отношении суммы долга, которую государство-преемник в одностороннем порядке решило на себя принять.

10) Принимая во внимание изложенные выше соображения в отношении третьего государства-кредитора, которые действительны также для случаев, в которых кредиторы не являются государствами, Комиссия приняла статью 34 о последствиях перехода государственных долгов для кредитора. В пункте 1 этой статьи излагается основной принцип, согласно которому правопреемство государств как таковое не затрагивает прав и обязательств кредиторов. В соответствии с этим пунктом правопреемство государств, которое может обеспечить возможность распределения долга государства-предшественника между этим государством и государством-преемником или принятия его полностью одним из них, само по себе не ведет к возникновению обязательств для кредитора. Кроме того, правопреемство государств само по себе не ведет к признанию за кредитором долгового требования, равного сумме государственного долга, который переходит к государству-преемнику; иными словами, кредитор не располагает лишь в силу правопреемства государств правом подачи иска или правом возбуждения судебного разбирательства против государства, унаследовавшего долг. Слово "кредиторы" охватывает таких держателей долговых требований, к которым применимы статьи части IV, и его следует толковать как означающее третьих кредиторов, в результате чего исключаются государства-правопреемники или, в соответствующих случаях, физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государства-предшественника или государства-преемника. Хотя практически этот пункт в основном относится к "правам" кредиторов, в нем также сделана ссылка на "обязательства", с тем чтобы в норме не было какого-либо пробела и чтобы ее нельзя было истолковать как означающую, что правопреемство как таковое может затронуть этот аспект долговых отношений, включающих обязательства кредиторов, являющиеся результатом государственного долга.

11) В пункте 2 предусматривается ситуация, в которой государство-предшественник и государство-преемник или, в зависимости от случая, сами государства-преемники заключают соглашение конкретно в отношении перехода государственных долгов. Очевидно, что такое соглашение

само по себе не затрагивает права кредиторов. Для того чтобы это произошло, последствия такого соглашения должны находиться в соответствии с положениями статей настоящей части проекта. Это правило содержится в подпункте a. Следует подчеркнуть, что подпункт a касается только последствий соглашения, а не самого соглашения, действие которого регулируется общими нормами международного права, касающимися договоров и третьих государств, а именно статьями 34 и 36 Венской конвенции 1969 года. Последствия такого соглашения также могут быть признаны, если третье государство-кредитор или международная организация-кредитор соглашаются с соглашением о переходе долгов государства-предшественника к государствам-преемникам. Иными словами, правопреемство государств само по себе автоматически не освобождает государство-предшественника от государственных долгов (или от их части), взятых на себя государством-преемником или государствами-преемниками,до тех пор, пока кредитор не дает на это, прямо или косвенно, свое согласие. Это предусмотрено в подпункте b. Бывают случаи, когда кредиторы видят более надежные гарантии в соглашениях между государством-предшественником и государством-преемником или между государствами-преемниками относительно перехода государственных долгов в силу, например, большей платежеспособности государства-преемника или государств-преемников, чем государства-предшественника. Поэтому возможность согласиться с этим соглашением, предусмотренная в подпункте b, отвечает интересам кредиторов.

12) Поскольку содержащаяся в статье 34 норма касается последствий перехода государственных долгов для кредиторов, пункт 2 сформулирован таким образом, чтобы исключить возможность приведения указанного соглашения против кредиторов во всех случаях, кроме тех, когда выполнено одно из условий, сформулированных в подпунктах a и b. На нынешней сессии Комиссия завершила разработку вступительного предложения пункта 2 таким образом, чтобы оно касалось не только "третьего государства или международной организации", но и других субъектов международного права, поскольку эта норма применяется и к таким субъектам.

Раздел 2. Положения, относящиеся к определенным категориям правопреемства государств

Комментарий

В части II (Государственная собственность) и в части III (Государственные архивы) проекта статей Комиссия решила разработать положения, относящиеся к различным категориям правопреемства государств, следуя общим категориям правопреемства, которые были приняты в проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров, но несколько изменив эти категории, с тем чтобы учесть особенности и требования, свойственные теме правопреемства государств в других областях, помимо договоров. Поэтому Комиссия приняла классификацию, предусматривающую следующие пять категорий правопреемства: a) трансферт части территории государства; b) новое независимое государство; c) объединение государств; d) отделение части или частей территории государства; и e) разделение государства. Наряду с этим в настоящей части Комиссия попыталась по мере необходимости следовать типологии правопреемства государств, принятой в частях II и III. Таким образом, названия раздела 2 и содержащихся в нем проектов статей соответствуют названиям разделов 2 частей II и III и содержащихся в этих разделах проектов статей.

Статья 35

Трансферт части территории государства

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

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

Комментарий

1) Категория правопреемства государств, которая рассматривается в статье 35, соответствует категории, рассматриваемой в статьях 13 и 25. Однако в государственной практике и правовой литературе имеются расхождения относительно того, какой правовой принцип следует применять к переходу (или непереходу) государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику в отношении категории правопреемства, предусмотренной в статье 35. В нижеследующих пунктах в качестве примеров приводятся теоретические концепции, примеры государственной практики и решения судебных органов, касающиеся судьбы общего долга государств, а также судьбы локализованных государственных долгов.

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

> " ... Какое решение должно быть принято в отношении общего публичного долга государства, лишенного части территории? По этому вопросу существуют широкие разногласия. Имеется несколько школ. Согласно первой из них, отделение с согласия государства части его территории не влечет за собой каких-либо последствий в отношении его публичного долга: ответственность за уплату этого долга полностью, как и прежде, лежит на этом государстве. Действительно, государство, лишенное части территории, продолжает существовать и сохранять свою индивидуальность; вследствие этого оно должно и далее нести долговые обязательства по отношению к своим кредиторам. Кроме того, аннексирующее государство, имеющее отношение к данному конкретному случаю, не должно отвечать за личные обязательства, взятые на себя должником ... Вторая школа утверждает, что публичный долг расчлененного государства должен быть распределен между этим государством и самой аннексированной территорией: аннексирующее государство не должно нести никакой ответственности в отношении этого долга ... Согласно третьей школе, аннексирующее государство должно взять на себя обязательство по погашению части публичного долга расчлененного государства. В пользу этого решения, которое имеет наибольшее число сторонников, выдвигается два довода. Во-первых, государственный долг был взят государством в интересах всей его территории, и отделенная в настоящее время часть территории получала от него пользу наравне с остальной территорией, поэтому справедливо, если она будет продолжать нести определенную часть долгового бремени. Во-вторых, поскольку аннексирующее государство получает доходы с уступленной части, то будет только справедливо,

если оно возьмет на себя и ее расходы. Государство, которое для выплаты долга использует все свои ресурсы, должно быть освобождено от соответствующей части этого долга, когда оно теряет часть своей территории и, следовательно, часть своих ресурсов" 364/.

3) Доводы в пользу перехода части общего долга могут быть подразделены на четыре группы. Первую группу образует теория патримониального государства и территории, которые, взятые в целом, обременены долгами. Например, один из авторов, выступая в поддержку перехода к государству-преемнику части общего долга государства-предшественника пропорционально вкладу передаваемой территории, выдвигал следующие доводы:

"Какими бы ни были окончательные территориальные изменения государства, государственные долги должны и далее обеспечиваться всем государственным достоянием территории, несущей долговое бремя 365/. Юридическая основа государственного кредита состоит именно в том, что государственные долги относятся ко всей территории государства-должника ...

...

С этой точки зрения принцип неделимости 366/, провозглашенный во французских конституциях Великой революции, является весьма поучительным; он также был провозглашен в целом ряде других конституций ... Действия правительств и их последствия, а также другие события могут неблагоприятно сказаться на финансах и платежеспособности государства-должника.

Все это - риск для кредиторов, которые не могут и не должны ограничивать право правительства свободно распоряжаться /своей/ собственностью и государственными финансами ...

...

Однако кредиторы располагают правовой гарантией в силу того, что их долговые требования ложатся бременем на территорию государства-должника ...

364/ Fauchille, op. cit., p. 351.

365/ Из контекста ясно, что автор имел в виду всю территорию государства-предшественника до ее расчленения.

366/ В данном случае автор подразумевает неделимость республики и ее территории.

...

Долги, относящиеся к территории государства, обязательны для любого старого или нового правительства, которое осуществляет юрисдикцию над этой территорией. В случае территориальных изменений в этом государстве долги становятся обязательными для всех правительств всех частей этой территории ...

Обоснованность подобного принципа очевидна: принимая активы, нельзя отказаться от обязательств: ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere ... В отношении государственных долгов, таким образом, emolumentum представлен публичным достоянием в пределах территории, несущей долговое бремя" 367/.

4) В предыдущем отрывке переплетаются два аргумента. Первый является принципиально спорным. Поскольку все части территории государства тем или иным образом "гарантируют" взятый этим государством долг, отделившаяся часть территории продолжает исполнять эту функцию, даже если она переходит под другой суверенитет; в результате этого государство-преемник несет ответственность за соответствующую часть общего долга государства-предшественника. Этот аргумент столь же обоснован, насколько могут считаться обоснованными теории патримониального государства. Кроме того, этот аргумент до некоторой степени заслоняется другим аргументом: речь идет о пользе, которую переданная территория могла извлечь из полученного займа,или об оправданности принятия обязательств как следствия получения активов. Этот аргумент может в полной степени относиться к "локальным" или "локализованным" долгам, когда необходимо учитывать пользу, полученную от этих долгов переданной территорией, или сопоставлять активы с обязательствами. Он неприемлем, когда, как это имеет место в данном случае, речь идет об общем долге государств, сделанном в целях удовлетворения общих потребностей государства, поскольку эти потребности могут быть таковы, что переданная территория не получала пользы от этого общего долга или не получала от него столько же пользы, сколько получали другие территории.

367/ Sack, loc. cit., pp. 274-277.

5) Второй аргумент - это теория доходов, полученных переданной территорией от взятого займа. Один из авторов, например, писал:

> "Государство, которое выигрывает от аннексии, должно взять на себя обязательство по погашению части государственного долга уступающего государства, которая приходится на аннексированную территорию. Будет только справедливо, если государство, присоединившее территорию, возьмет на себя уплату части долгов, которые тем или иным образом, прямо или косвенно, приносили выгоду территории, которая к нему присоединяется" 368/.

Со своей стороны, другой автор утверждал, что "государство, берущее долг, будь то на основе займа или каким-либо иным образом, делает это для общего блага государства: от этого получают пользу все части территории" 369/. Этот автор приходил к тому же самому выводу. Утверждалось также, что "эти долги были согласованы в общих интересах и способствовали осуществлению улучшений, от которых аннексированные территории получали выгоды в прошлом и, по-видимому, будут еще получать выгоды в будущем ... Поэтому компенсация государству части долга, относящейся к переданной территории, является справедливой" 370/ 371/.

6) На практике эта теория заводит в тупик. Действительно, поскольку речь идет об общем долге государства, взятом для удовлетворения общих потребностей всей территории и без предварительно указанного точного назначения или места использования на данной территории, утверждение о том, что этот заем принес выгоду переданной территории, может вызвать неопределенность и неуверенность. Эта теория не дает автоматического и убедительного обоснования принятия государством-преемником обязательств по погашению справедливой и легко исчисляемой части общего долга государства-предшественника.

368/ H. Bonfils, Manuel de droit international public (droit des gens), 5th ed. (Paris, Rousseau, 1908), p. 117.

369/ N. Politis, Les emprunts d'Etat en droit international public (Paris, 1891), p. 111 /thesis/.

370/ R. Selosse, Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement (Paris, Larose, 1880), p. 168.

371/ Подробнее всех этих и других авторов см. Sack, loc. cit., pp. 295 et seq.

В действительности эта теория распространяет принцип правопреемства на локальные долги, которые не являются государственными долгами и поэтому не входят в рамки настоящего проекта, и на локализованные долги государств, которые будут рассмотрены ниже 372/. Кроме того, в некоторых случаях передачи территории она может оказаться несправедливой, а это подорвало бы саму основу этой теории, а именно справедливость и законность.

7) Третий довод предназначен для разъяснения, почему часть общего долга подлежит передаче, но фактически он лишь разъясняет, каким образом эта операция должна осуществляться. Например, существуют теории, которые возлагают на государство-преемника обязательство по уплате части общего долга государства-предшественника на основе категорической ссылки на "долевой вклад" переданной территории. Эти позиции в корне противоречат теории выгоды, в результате чего первые и последняя уравновешиваются. Потенциал в плане "долевого вклада" переданной территории, определяемый, например, из расчета налоговых поступлений и экономического потенциала, обеспечиваемых ранее этой территорией государству-предшественнику, является критерием, подрывающим теорию выгоды, полученной переданной территорией в результате займа. Территория, которая уже располагает богатствами в силу природных условий и которая переходит к другому государству, возможно, не получила большой выгоды от займа, а, напротив, внесла значительный вклад в виде налоговых поступлений в уплату общего долга государства в рамках прежнего единого государства. Если,после присоединения этой территории к другому государству, от этого государства-преемника требуют, чтобы оно приняло на себя обязательство по погашению соответствующей части национального публичного долга государства-предшественника, исчисленной на основе финансовых средств, которые были предоставлены территорией к этому времени, то с точки зрения теории выгоды такое требование будет необоснованным. Критерий финансовых возможностей теории не учитывает размеров выгоды, которую эта территория получала от займа.

372/ См. ниже пункт 22) и последующие пункты данного комментария.

8) Четвертый аргумент основывается на соображениях правомерности и справедливости по отношению к государству-предшественнику и на соображениях гарантий для кредиторов. Высказывалось мнение, что переход территории, особенно богатой территории, приводит к потере ресурсов государством, лишившимся этой территории. Государство-предшественник, как, впрочем, и кредиторы, рассчитывало на эти ресурсы. Поэтому в конечном итоге принятие на себя государством-преемником обязательства по погашению части общего долга государства-предшественника является вполне правомерным и справедливым. Однако возникает вопрос, каким образом эта часть должна быть рассчитана; некоторые авторы используют принцип "долевого вклада", что является логичным с точки зрения предпосылок, из которых они исходят (ссылка на ресурсы, ранее предоставленные территорией), в то время как другие авторы делают основной упор на выгоду, которую территория получила в результате займа. Таким образом, в работах различных авторов фигурируют одни и те же, частично дублирующие друг друга, неизменно переплетающиеся и тесно связанные соображения. Довод правомерности и справедливости представляется особенно неожиданным в работах авторов XIX или начала XX века, которые жили в эпоху аннексий целых провинций, осуществляемых путем захватов и войн. Поэтому трудно представить, каким образом аннексирующее государство, которое не останавливалось ни перед захватом части территории своего противника, ни даже перед применением насилия с целью вынудить его заплатить репарацию или контрибуцию в связи с войной, могло так или иначе учесть критерии правомерности и справедливости в качестве основы для принятия на себя части общего долга государства, лишившегося части своей территории. Это теоретическое построение представляется довольно нереальным.

9) В поддержку отрицания всякой правовой основы для перехода общего государственного долга от государства-предшественника к государству-преемнику в случае трансферта части территории были выдвинуты два аргумента. Первый аргумент основывается на суверенном характере государства. Суверенитет, осуществляемый государством-преемником на присоединенной территории, не является суверенитетом, переданным государством-предшественником. Государство-преемник осуществляет на ней свой собственный суверенитет. Правопреемство государств предполагает не переход суверенитета, а замену одного суверенитета другим. Другими словами,

государство-преемник, к которому отошла часть территории, осуществляет на ней свои собственные суверенные права, а не вступает во владение правами государства-предшественника; поэтому к нему не переходят обязательства и доля долгов государства-предшественника.

IO) Второй аргумент основывается на характере государственного долга. Говоря о национальном публичном долге, т.е. об общем государственном долге, авторы, отрицающие правомерность перехода части этого долга к государству-преемнику, считают, что в этом случае речь идет о личном долге государства, которое взяло этот долг. Таким образом, по их мнению, в случае территориальных изменений ответственность за этот личный долг по-прежнему несет государство, лишившееся части своей территории, до тех пор, пока оно сохраняет свою политическую правосубъектность, несмотря на потерю части территории. Так, например, один из авторов писал:

> "... Расчлененное или аннексированное государство само брало долг (здесь речь идет лишь о национальных, а не локальных долгах...). Оно взяло на себя торжественное обязательство выплатить его, несмотря ни на что. Несомненно, оно рассчитывало на налоги, поступающие со всей его территории. Отпадение территории в случае частичной аннексии приводит к уменьшению ресурсов, с помощью которых оно предполагало выплатить свой долг. Однако юридически изменение объема ресурсов не может влиять на обязательство государства-должника" 373/.

373/ Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux..." (loc.cit.),p.65. Вместе с тем в той же статье автор пишем:

> "Аннексирующее государство лично не заключало долг аннексированного или расчлененного государства. Логично и справедливо, что в силу самого факта аннексии оно в крайнем случае будет нести обязательство лишь в отношении propter rem по причине аннексии... Что в действительности представляет собой обязательство propter rem? Это бремя, которое соответствует величине вклада жителей аннексируемой территории". (Ibid., p.62)

Автор, таким образом, выступает за то, чтобы государство-преемник вносило свой вклад в уплату общего долга государства-предшественника. Однако см.также ibid., p.70, где он утверждает:

> "Настоящие и будущие налогоплательщики каждой части территории расчлененного государства должны и далее нести все налоговое бремя независимо от происходящих политических событий, даже если аннексирующее государство отказывается принять на себя обязательство по уплате части этого долга... Территориальное изменение не может повлечь за собой ликвидацию юридического обязательства, взятого в нормальных условиях на себя компетентными государственными

(см.прод.сноски на след.стр.)

При этом в сноске он также отметил:

"Большинство английских и американских авторов в случае частичной аннексии придают абсолютное значение этому принципу и даже заявляют, что аннексирующее государство не несет никаких юридических обязательств по уплате какой-либо части долга расчлененного государства" 374/.

Например, один такой автор писал:

"Общий долг государства является личным обязательством... Новое государство не имеет никакого отношения к правам, которые были взяты на себя государством в качестве личных прав и обязанностей. Прежнее государство продолжает существовать" 375/.

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

12) В соответствии со статьей 1 франко-сардинской конвенции от 23 августа 1860 года Франция, которая получила Ниццу и Савойю, принадлежавшие Сардинскому королевству, взяла на себя обязательство по погашению небольшой части долга Сардинии. В 1866 году Италия обязалась уплатить часть долга римского папы соразмерно численности населения папских

373/(продолжение)

властями. Налогоплательщики расчлененного государства, несмотря на уменьшение размеров территории и объема ресурсов, продолжают соблюдать первоначальные обязательства".

В конечном счете автора этой работы следует отнести к авторам, высказывающимся за обусловленный переход части национального публичного долга государства-предшественника, так как он делает следующий вывод:

"Резюмируя вышесказанное, в принципе: 1)аннексирующее государство должно взять на себя обязательство по погашению части долга аннексированного государства; 2) эта часть должна быть рассчитана на основе долевого вклада аннексированной территории; 3) в исключительных случаях, если будет недвусмысленно и достоверно доказано, что в настоящее время и в ближайшем будущем ресурсы аннексируемой территории не могут обеспечить погашение соответствующим образом исчисленной и переданной под ответственность аннексирующего государства части долга, это последнее государство может отложить погашение долга или уменьшить размер этой части долга в той степени, в какой это необходимо исключительно для надлежащего улучшения финансового положения" (Ibid., p.72).

374/ Ibid., p.65, foot-note 2.

375/ W.E. Hall, A Treatise on International Law, 7th ed. (Oxford, Clarenden, 1917), pp. 93 and 95.

областей (Романья, Марке, Умбрия и Беневенто), которые были аннексированы Итальянским королевством в 1860 году. В 1881 году Греция, которая присоединила к своей территории Фессалию, входившую в состав Оттоманской империи, взяла на себя обязательство по погашению части государственного долга Оттоманской империи соразмерно долевому вкладу населения аннексированной провинции (статья 10 договора от 24 мая 1881 года).

13) В результате многочисленных территориальных изменений, произошедших в Европе после первой мировой войны, с большой остротой встала проблема правопреемства государств в отношении государственных долгов, которую попытались разрешить Версальский, Сен-Жерменский и Трианонский договоры. По мнению одного автора, в этих договорах

> "... сыграли роль соображения политического и экономического порядка. Союзные державы, которые практически самостоятельно составляли эти мирные договоры, не имели намерений полностью ликвидировать экономическую структуру побежденных стран и сделать их совершенно неплатежеспособными. Этим объясняется тот факт, что побежденные государства не были оставлены наедине с их долгами, которые они не смогли бы погасить без помощи государств-победителей. Однако в расчет принимались и другие обстоятельства, а именно необходимость обеспечить привилегированный режим союзным кредиторам, а также трудности, связанные с регулярным погашением долгов в силу тяжелого бремени репараций.
>
> Наконец, следует отметить, что традиционные различия в правовых теориях об обязательном или необязательном характере перехода государственных долгов вызвали целый ряд разногласий среди заинтересованных государств и способствовали возникновению коренных противоречий между внутренней судебной практикой расчленных и аннексирующих государств" 376/.

Соответственно, в статье 254 Версальского договора от 28 июня 1919 года был утвержден общий принцип правопреемства в отношении государственных долгов Германии. Согласно этому положению, державы, к которым были присоединены части территорий Германии, должны были взять на себя обязательство об уплате некоторой части - ее предстояло

376/ Rousseau, Droit international public (op.cit.) p.442.

определить - долга Германской империи, а также части долга Германского государства, которому принадлежала уступленная территория, по состоянию на I августа 1914 года 377/. Однако статья 255 Договора предусматривала ряд исключений из этого принципа. Так, например, учитывая отказ Германии в прошлом взять на себя обязательство по уплате части общегосударственного долга Франции после аннексии Эльзас-Лотарингии в 1871 году, союзные державы по требованию Франции постановили освободить Францию в связи с возвращением Эльзас-Лотарингии от всякого участия в погашении государственных долгов Германии.

377/ Таким образом выплата военных долгов исключалась. Статья 254 Версальского договора (для справки см. сноску 357 выше) гласит:

> "Державы, которым уступлены германские территории, должны будут с соблюдением постановлений статьи 255 принять на себя выплату:
>
> 1) части долга Германской империи по состоянию на I августа 1914 года...;
>
> 2) части долга по состоянию на I августа 1914 года, того Германского государства, которому принадлежала уступленная территория...".

I4) Один из авторов приводит случай участия государства-преемника в погашении части общего долга своего предшественника. Однако речь здесь идет о случае, выходящем за рамки современного международного права, поскольку переход части территории сопровождался применением силы. Действительно, третий рейх в соответствии с договором от 4 октября I94I года, заключенным между ним и Чехословакией, взял на себя обязательство выплатить I0 миллиардов чехословацких крон в качестве погашения части общего долга Чехословакии (а также части локализованного долга в отношении отторгнутых земель - Богемии-Моравии и Силезии). Часть из этих I0 миллиардов предназначалась для погашения консолидированного внутреннего государственного долга, краткосрочного государственного долга, неконсолидированного государственного долга, а также долгов правительственных фондов, таких, как центральный фонд социального страхования, энергетический фонд, фонд водных ресурсов, пенсионный фонд и т.д. (и всех долгов бывших чехословацких вооруженных сил по состоянию на I5 марта I939 года, которые являются государственными долгами и которые цитируемый автор ошибочно причислил к долгам территорий, захваченных рейхом) 378/.

I5) С другой стороны, часто бывает, что государство-преемник совсем освобождается от выплат по общему долгу государства-предшественника. Так, в документе "Предварительные переговоры о мире между Австрией, Пруссией и Данией", подписанном I августа I864 года в Вене, содержится статья 3, в которой предусматривается:

> "Ответственность за долги, конкретно взятые на себя от имени Королевства Дании или одного из герцогств Шлезвиг, Гольштейн и Лауэнбург, будет и далее лежать на каждой из этих стран" 379/.

378/ Paenson, op. cit., pp. 112-113.

Автор ссылается на противоправную аннексию и считает, кроме того, что случай с Чехословакией относится к категории "уступки части территорий"; в действительности он является более сложным, ибо расчленение государства сопровождалось не только присоединением территорий к Венгрии и рейху, но и созданием государств - так называемого "протектората Богемии-Моравии" и Словакии.

379/ de Martens, éd., Nouveau Recueil ... (Göttingen, Dieterich, 1869), vol. XVII, pp. 470 et seq.

16) В эпоху, когда аннексия путем захвата являлась общей практикой, Россия отказалась от какого-либо правопреемства в отношении части турецкого государственного долга территорий, отторгнутых ею от Оттоманской империи. Ее полномочные представители в сущности проводили различие между переходом части территории на основе соглашения, безвозмездного дара или обмена (что в конечном итоге могло бы являться основанием для обязательства о погашении части общего долга) и переходом территории в результате допускаемого в ту эпоху захвата, который вовсе не создавал какого-либо права освобождать государство-предшественника от долгового бремени. Так, на заседании Берлинского конгресса 10 июля 1878 года полномочный представитель Турции Каратеодори-паша предложил следующую резолюцию: "Россия примет на себя обязательство по уплате части публичного долга Оттоманской империи, отнесенной к территориям в Азии, которые были присоединены к территории России". В протоколе этого заседания говорится:

> "Граф Шувалов отвечает, что, насколько ему известно, является общепризнанным, что распределение долгов имеет место лишь в отношении территорий, которые отделяются на основании соглашения, безвозмездного дара или обмена, но это не так в случае захвата. Россия является страной-победительницей в Европе и в Азии. Она ничего не должна платить за эти территории и не имеет никакого отношения к долгу Турции. Князь Горчаков самым категоричным образом отвергает требование Каратеодори-паши и не может скрыть своего удивления по этому поводу".

Председатель заявил, что, принимая во внимание отказ полномочных представителей России, он считает невозможным дальнейшее рассмотрение предложения Оттоманской империи 380/.

17) В заключенном 10 мая 1871 году между Францией и Пруссией Франкфуртском договоре, в соответствии с которым Эльзас-Лотарингия перешла к Германии, сознательно не затрагивался вопрос о принятии государством-преемником обязательства по уплате части общего долга Франции. Князь фон Бисмарк, который к тому же навязал Франции после ее поражения

380/ Protocol No. 17 of the Congress of Berlin for the Settlement of Affairs in the East, British and Foreign State Papers 1877-1878 (London, Ridgway, 1885), vol. LXIX, p. 862 and pp. 1052 et seq. Точно такой же политики придерживались и другие европейские державы в случае захвата.

под Седаном выплату военной контрибуции в размере 5 млрд. франков, категорически отказался принять соответствующую часть национального государственного долга Франции пропорционально размеру территорий, отторгнутых у Франции 381/. Уступка в 1871 году в пользу Германии Эльзас-Лотарингии без каких-либо обязательств о погашении соответствующей части государственного долга Франции привела, как известно 382/, к аналогичной ситуации, создавшейся позднее в результате возвращения Франции этих же провинций, которые в соответствии со статьями 55 и 255 Версальского договора также были объявлены свободными от государственных долгов.

18) Когда на основании Анконского договора от 20 октября 1883 года Чили аннексировала у Перу провинцию Тарапака, она отказалась принять на себя ответственность за погашение даже малейшей части национального государственного долга Перу. Однако ввиду того, что между этими двумя странами возникли споры в отношении соблюдения этого договора, в другом договоре, заключенном между ними 3 июня 1929 года в Лиме, был подтвержден факт освобождения Чили от погашения какой-либо части общего долга Перу 383/.

381/ Тот факт, что князь фон Бисмарк распорядился уменьшить сумму военной контрибуции, которая первоначально составляла 6 млрд. франков, не должен создавать иллюзий, и его не следует рассматривать как принятие на себя Германией части общего долга Франции. Такая мнимая уступка князя фон Бисмарка использовалась позднее г-ном д'Арнимом 26 апреля 1871 года на Брюссельской конференции с целью освобождения Германии от всякого участия в погашении общего публичного долга Франции.

382/ См. пункт 13 данного комментария выше.

383/ Однако запасы гуано, находившиеся в провинции, перешедшей к Чили, явились, как представляется, гарантией государственного долга Перу таким иностранным государствам, как Франция, Италия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки. Поскольку государству-преемнику предъявлялись требования о продолжении действия гарантий и о принятии на себя обязательства по погашению части общего долга Перу, гарантируемого залежами, находившимися на переданной территории, франко-чилийский арбитражный суд пришел к выводу об отсутствии какого-либо залога, гарантии или обеспечения в пользу государств-кредиторов на основании того, что их права вытекают из частных договоров, заключенных между Перу и некоторыми гражданами этих государств-кредиторов (арбитражное решение, вынесенное в Рапперсвилле 5 июля 1901 года). См. Feilchenfeld, op.cit., pp. 321-329 и D.P. O'Connell, The Law of State Succession (Cambridge University Press, 1956), pp. 167-170. Как бы то ни было Лимский договор, о котором говорится выше, подтвердил освобождение Чили как государства-преемника от всех долговых обязательств.

19) В 1905 году Япония, аннексировав южную часть острова Сахалин, не приняла на себя никаких обязательств по погашению части государственного долга России.

20) После второй мировой войны тенденция в практике государств перестала следовать решениям, вынесенным по окончании первой мировой войны. В отличие от договоров, заключенных в 1919 году, в договорах, заключенных после 1945 года, государства-преемники обычно освобождаются от всякой ответственности за погашение части национального государственного долга государства-предшественника. Так, мирный договор, заключенный с Италией 10 февраля 1947 года, исключал какой-либо переход долгов государства-предшественника, в частности, в вопросе о Триесте 384/, за исключением требований предъявителей облигаций по этим долгам, выпущенных на уступленной территории.

21) Что касается судебной практики, то наиболее часто упоминается арбитражное решение, вынесенное Э. Борелем 18 апреля 1925 года по делу о публичном долге Оттоманской империи. Хотя в данном случае речь шла не о переходе части территории одного государства к другому, а о другом виде правопреемства государств, ввиду того, что вопрос касался распределения публичного долга Оттоманской империи между государствами и территориями, отделившимися от Оттоманской империи (отделение нескольких частей территории государства с последующим образованием новых государств или без него), этот случай стоит упомянуть, учитывая общий характер выражений, которыми пользовался в этой связи арбитр из Женевы. Он считал, что правового обязательства в отношении перехода части общего долга государства-предшественника не существует, если оно не предусмотрено в соответствующем положении договора. В своем решении он указал:

> "По мнению арбитра, несмотря уже на существующие прецеденты, нельзя утверждать, что держава, к которой переходит территория, автоматически становится ответственной за соответствующую часть публичного долга государства, которому эта территория ранее принадлежала" 385/.

384/ Для справок см. сноску 357 выше.

385/ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. I, (op. cit.), p. 573.

Далее он еще более определенно заявил:

> "Нельзя считать, что в позитивном международном праве установлен принцип, согласно которому государство, приобретающее часть территории другого государства, должно одновременно брать на себя обязательство об уплате соответствующей части публичного долга этого государства. Подобное обязательство может вытекать лишь из договора, в силу которого соответствующее государство берет на себя это обязательство, причем последнее существует лишь в условиях и рамках, определенных в этом договоре" 386/.

22) До сих пор рассмотрение концентрировалось на общих государственных долгах государства-предшественника. Какова же ситуация в отношении локализованных государственных долгов, т.е. государственных долгов, согласованных центральным правительством от имени всего государства, но предназначенных конкретно для удовлетворения определенных потребностей какого-либо района, т.е. для использования средств от этого займа на проект в переданной территории? Следует сразу указать, что локализованные государственные долги часто рассматриваются отдельно от общих государственных долгов, в результате чего на практике определение таких долгов может оказаться затруднительным. Как указывалось:

> "... не всегда можно точно определить: a) предназначение каждого конкретного займа в момент его заключения; b)характер его фактического использования; c) место, в котором должны быть произведены соответствующие расходы ...; d) принесли ли те или иные конкретные расходы пользу указанной территории" 387/.

23) В соответствии с наиболее широко распространенной среди юристов-международников и, вероятно, наиболее приемлемой теорией, специальный государственный долг, принесший выгоды исключительно уступаемой территории, должен быть отнесен к переданной территории, в интересах которой он был взят государством. Он должен в этом случае переходить вместе с переданной территорией "в силу своего рода права преемственности (droit de suite)388/. Впрочем, достаточно четкого различия между государственными долгами, взятыми на себя государством для удовлетворения конкретных интересов части территории, и собственно локальными долгами,

---

386/ Ibid., p. 571.

387/ Sack, loc. cit., p. 292.

388/ F. Despagnet, Cours de droit international public, 3rd ed. (Paris, Larose et Tenin, 1905), p. 109.

которые не были взяты на себя государством, не делается. Однако утверждение, что эти долги разделяют судьбу территории якобы в силу права преемственности и что они остаются за переданной территорией, предполагает, что они были отнесены к этой территории еще до ее перехода, чего нельзя сказать о локализованных государственных долгах, которые обычно отнесены к центральному государственному бюджету.

24) И тем не менее представляется, что в целом авторы посвященных этому вопросу работ единодушны в том, чтобы возложить на государство-преемника специальный долг государства-предшественника, разбитый на части и идентифицированный на основе определенного проекта, осуществленного в переданной территории. Естественно, этот долг будет принесен государству-преемнику, а не передаваемой территории, которая никогда непосредственно не принимала на себя этого долга в рамках существовавшего ренее правопорядка и вынуждать которую принять его в условиях нового правопорядка нет никаких оснований. Более того, можно утверждать, что, если бы этот долг был прежде отнесен переданной территории, то его нельзя было бы рассматривать как государственный долг, специально взятый центральным правительством в интересах данной территории или для удовлетворения ее потребностей. Такой долг можно было бы скорее назвать локальным долгом, оговоренным и принятым на себя этой отдельной административно-территориальной единицей. А это уже совершенно иной случай, который не затрагивает вопроса о государственном долге, и следовательно, не входит в сферу применения настоящего проекта статей.

25) Практика государств свидетельствует, что в целом почти всегда признавался переход локализованных государственных долгов к государству-преемнику. Так, в 1735 году император Карл VI взял взаймы у лондонских финансистов и купцов 1 млн. крон, обеспечив этот заем поступлениями от герцогства Силезия. Когда в 1740 году он умер, король Пруссии Фридрих II получил это герцогство от Марии-Терезии по Бреславльскому и Берлинскому договорам. По второму договору от 28 июля 1742 года Фридрих II обязался принять на себя этот долг монарха (сейчас это называлось бы государственным долгом), который лежал на этой провинции в силу оговоренного ранее обеспечения.

26) Две статьи, фигурировавшие в мирном договоре между императором Австрии и Францией, подписанном 17 октября 1797 года в Кампоформио, были посвящены урегулированию проблемы государственных долгов, взятых в интересах бельгийских провинций или обеспеченных за их счет, когда Австрия уступила эти территории Франции:

> "Статья IV. Все долги, которые до войны были обеспечены за счет территории стран, указанных в предыдущих статьях, и которые были взяты в соответствии с обычными формальностями, переходят к Французской Республике.
>
> Статья X. Долги, обеспеченные за счет территории уступаемых, приобретенных или обмениваемых по настоящему договору стран, переходят к сторонам, во владение которых переходят указанные страны" 389/.

В этих двух статьях так же, как и в аналогичных статьях, содержащихся в других договорах, говорится без дополнительных уточнений о "долгах, обеспеченных за счет территории" провинции. Такое обеспечение может быть установлено либо центральными властями для государственных долгов, либо властями провинций для локальных долгов. Однако, судя по контексту, можно предположить, что речь все-таки идет о государственных долгах, поскольку в ходе споров определенно выяснилось, что эти провинции не давали своего согласия на эти займы. Франция на этом основании фактически отказалась принять на себя государственный долг, именуемый "австро-бельгийским", возникновение которого относилось ко временам австрийского правления 390/.

389/ de Clercq, op.cit., vol.I (1713-1802), pp.336-337; de Martens, Recueil... Göttingen, Dieterich, 1829), vol. VI, pp.422-423. /Перевод выполнен Секретариатом/.

390/ См. Sack, loc. cit., pp.268-269.

27) Вследствие этого Франция, Германия и Австрия включили в Люневильский договор от 9 февраля 1801 года статью VIII, гласившую:

> "Как и в статьях IV и X Кампоформийского договора, устанавливается, что во всех странах, уступленных, приобретенных или обмененных по настоящему договору, стороны во владение которых они переходят, принимают на себя также и долги, обеспеченные за счет территорий указанных стран; однако, принимая во внимание трудности, которые возникли в этом отношении в связи с толкованием указанных статей Кампоформийского договора, ясно устанавливается, что Французская Республика принимает на себя только долги, создавшиеся в результате займов, на которые официально согласились государства уступаемых стран, или расходов, произведенных для эффективного управления указанными странами" 391/. /Термин "государства" означает здесь не государственное образование, а местные органы/.

28) Мирным договором от 9 июля 1807 года, заключенным в Тильзите между Францией и Пруссией, обязательства по долгам, взятым на себя прежним монархом в интересах уступаемых территорий или в них самих, возлагались на государство-преемника. Статья 24 этого договора гласит:

> "Всевозможные обязанности, долги и обязательства, которые король Пруссии мог заключить или принять ... в качестве обладателя стран, территорий, угодий, имущества и доходов, которые Его Величество устпает или от которых отказывается по настоящему договору, переходят на новых обладателей..." 392/.

29) Статьей 9 договора от 26 декабря 1805 года, заключенного между Австрией и Францией, предусматривалось, что Его Величество император Германии и Австрии:

> "освобождается от всех обязательств в отношении каких бы то ни было долгов, которые правящий дом Австрии мог взять на себя в силу владения и обеспечить за счет территории стран, от которых он отказывается по настоящему договору" 393/.

391/ de Clercq, op. cit., vol.I, pp.426-427; de Martens ed. Recueil ... (Göttingen, Dieterich 1831), vol. VII, p.299; Baron Descamps and et L.Renault, Recueil international des traités du XIX siècle (Paris, Rousseau), vol.1 (1801-1825), p. 3 /Перевод выполнен Секретариатом/.

392/ de Clercq, op. cit. (1880), vol II (1803-1815), p.221; de Martens,ed., Recueil ..., (1835), vol VIII, p.666; Descamps and Renault, Recueil ... XIXe siècle, op. cit., vol.I, p.184 /Перевод выполнен Секретариатом/.

393/ de Clercq, op. cit, vol.II, pp.147-148; de Martens, ed., Recueil ..., vol. VIII op.cit., p.391; Descamps and Renault, Recueil ... XIXe siècle op. cit., vol.I, p.153 /Перевод выполнен Секретариатом/.

Аналогичным образом в статье 8 договора от II ноября I807 года, заключенного между Францией и Голландией, говорится, что

> "всевозможные обязанности, долги и обязательства, которые Его Величество король Голландии мог заключить или принять в качестве обладателя уступаемых городов и территорий, переходят на Францию..." 394/.

В точности то же самое говорится и в статье XIV договора от 28 апреля I8II года, заключенного между Вестфалией и Пруссией 395/.

30) Статья VIII Люневильского договора от 9 февраля I80I года послужила образцом для статьи 5 Парижского договора, заключенного 20 мая I807 года между Францией и Вюртембургом; эта последняя статья гласит:

> "Статья VIII Люневильского договора, касающаяся долгов, обеспеченных за счет территории стран на левом берегу Рейна, будет служить основой и правилом для тех долгов, обязательства по которым были приняты владениями и странами, перечисленными в предусматривающей уступку статье II настоящего договора" 396/.

Договор от I4 ноября I802 года, заключенный между Батавской республикой и Пруссией, также содержит статью (статья IV) в аналогичной формулировке 397/. В статье XI договора от 22 сентября I8I5 года, заключенного между королем Пруссии и Великим герцогом Саксен-веймар-эйзенахским, также предусматривалось, что "Его Королевское Высочество принимает /любые долги/ ..., специально обеспеченные за счет уступаемых районов" 398/.

394/ de Clercq, op. cit., vol. II p.241; de Martens, ed., Recueil ..., vol. VIII op. cit., p.720 /Перевод выполнен Секретариатом/.

395/ de Martens, ed., Nouveau Recueil (Göttingen, Dieterich, 1817), vol.I, p.367.

396/ de Clercq, op. cit., vol.I, p.582; de Martens, ed. Recueil ... op.cit., vol. VII, p.430 /Перевод выполнен Секретариатом/.

397/ de Martens, ed. Recueil ..., vol VII, op. cit., pp. 427-428.

398/ de Martens, ed., Nouveau Recueil de traités (Göttingen, Dietrich,1831), vol.III, p.330; Descamps and Renault, Recueil...XIXe siècle, op. cit., p.513.

31) В статье IV договора, заключенного между Данией и Пруссией 4 июня 1815 года, предусматривалось:

> "Его Величество король Дании обязуется принять на себя обязательства, которые были взяты Его Величеством королем Пруссии в отношении герцогства Лауэнбург в силу статей IV, V и IX договора, заключенного 29 мая 1815 года между Пруссией и Его Британским Величеством королем Ганновера..." 399/.

Франко-австрийское соглашение от 20 ноября 1815 года, 26 статей которого были целиком посвящены урегулированию проблем долгов, предписывало государству-преемнику взять на себя долги, "являвшиеся частью публичного долга Франции" (государственных долгов), но лишь те из них, которые были "специально обеспечены за счет стран, которые были отторгнуты от Франции, или предназначались для целей внутреннего управления этих стран" (статья VI) 400/.

32) В качестве примера, хотя здесь имела место насильственная и противоправная аннексия территории, можно также упомянуть о принятии на себя третьим рейхом по соглашению от 4 октября 1941 года обязательств по долгам, взятым Чехословакией с целью покупки частных железных дорог в землях,отторгнутых от нее рейхом 401/. Долги такого рода представляются по своей природе правительственными, а по своим целям - локальными.

399/ de Martens, ed., Nouveau Recueil ..., vol.II, op. cit., p.350; Descamps and Renault, Recueil...XIXe siècle, op. cit., vol.I, p.426.

400/ de Martens, ed., Nouveau Recueil ..., vol II, op. cit., p.723; Descamps and Renault, Recueil...XIXe siècle, op. cit., vol.I, p.531; British and Foreign State Papers, 1815-1816, vol III (London, Ridgeway, 1838), pp.326-327. См. также статью 5 договора от 14 октября 1809 года между Францией и Австрией, касающуюся долгов, обеспеченных за счет территорий,уступленных Австрией Франции(Верхняя Австрия,Карниоль,Карантия,Истрия)(de Clercq,op.cit.,vol.II, p.295;de Martens,ed.,Nouveau Recueil..., vol.I,op.cit.,p.213; статью VII договора от 3 июня 1814 года между Австрией и Баварией (de Martens, éd., Nouveau Recueil ..., vol II, op. cit., p.21), статью IX договора от 18 мая 1815 года между Пруссией и Саксонией (de Clercq, op. cit., vol.II, pp.520-521; de Martens, ed., Nouveau Recueil ..., vol.II, op.cit., pp.277-278); статью XIX договора об уступке территории от 16 марта 1816 года, по которому Сардинское Королевство уступило Швейцарии в Савойе некоторые территории, включенные в состав Женевского кантона (de Martens, ed., Nouveau Recueil... (Göttingen, Dieterich, 1880 vol. IV, p.223; Descamps and Renault, Recueil ...XIXe siècle, op. cit., vol.I, p.555).

401/ Paenson, op. cit., p.113.

33) После второй мировой войны Франция, которая добилась возвращения ей Италией городов Танд и Ла-Бриг, согласилась принять на себя часть обязательств по долгам Италии лишь на следующих четырех условиях: a) чтобы этот долг относился к общественным работам или гражданским административным службам в переданных территориях; b) чтобы этот долг был согласован до вступления Италии в войну и не предназначался для военных целей; c) чтобы переданные территории получили пользу от этого долга и d) чтобы кредиторы проживали в переданных территориях.

34) Правопреемство в отношении специальных государственных долгов, которые были использованы для удовлетворения потребностей определенной территории, осуществляется с большей вероятностью, если эти долги подкреплены специальными гарантийными соглашениями. Государство-предшественник может обеспечить свой специальный долг за счет ресурсов, получаемых в виде налогов в территории, которую он теряет, или же за счет собственности,находящейся в указанной территории, например, лесов, шахт или железных дорог. Правопреемство в отношении таких долгов обычно признается в обоих случаях.

35) Однако в редких случаях имел место отказ от перехода локализованных долгов. Один из таких примеров - это статья 255 Версальского договора, которая предусматривала ряд исключений из общего принципа, заложенного в статье 254, в отношении перехода государственных долгов государства-предшественника 402/. Так например, в случае всех уступленных территорий (кроме Эльзас-Лотарингии) часть долга Германской империи или германских государств, которая соответствовала их расходам на имущество и собственность, принадлежавшие им и находившиеся в уступленных территориях, не была принята на себя государствами-преемниками. Очевидно, определяющими в этом случае были соображения политического характера.

36) На основании приведенных выше замечаний можно сделать вывод о том, что хотя, как представляется, существует довольно прочно сложившаяся практика, требующая от государства-преемника принять на себя локализованный государственный долг, в отношении общих государственных долгов такого консенсуса не существует. Хотя отказ государства-

---

402/ См. пункт 13) данного комментария выше.

преемника взять на себя часть общего долга государства-предшественника преобладает, как представляется, в трудах по данному вопросу и в судебной и государственной практике, определенную роль в этом сыграли политические соображения или соображения практического характера. В то же время эти соображения особенно отчетливо проявлялись в случаях, когда государство-преемник в конце концов принимало на себя обязательство в отношении части общего долга государства-предшественника, как это имело место в мирных договорах, положивших конец первой мировой войне. Во всяком случае следует признать также и тот факт, что огромное число имеющихся договорных прецедентов большей частью представляют собой договоры о прекращении состояния войны, и можно с уверенностью полагать, что это далеко не тот случай, когда государства свободно выражают свое согласие или склонны идти на жертвы во имя законности, справедливости или даже права.

37) Как бы то ни было, отказ государства-преемника взять на себя уплату части национального публичного долга государства-предшественника представляется, по мнению одного автора, логичным, хотя он признает, что в этом случае государство, делающее уступку, находится в трудном положении, ибо оно отдает часть своей собственности без уменьшения своего долгового бремени в то время, как государство, получающее территорию, обогащается или расширяется без соответствующего увеличения своего долгового бремени 403/. Вместе с тем бессмысленно пытаться обнаружить существование какой-либо неоспоримой нормы международного права, с тем чтобы избежать такого положения. В таких обстоятельствах Комиссия предлагает в отсутствие согласия между заинтересованными сторонами применять концепцию справедливости в качестве ключа для решения вопросов, касающихся перехода государственных долгов. Эта концепция была принята Комиссией в части II и части III проекта и поэтому в данном случае не требует подробного комментария 404/.

38) Нормы, воплощенные в статье 35, в определенной степени соответствуют нормам статей 13 и 25, касающихся соответственно перехода государственной собственности и государственных архивов. Так, пункт 1

403/ L.Cavarè, Le droit international public positif. 3-ème éd. (Paris, Pedone, 1967), vol.I, p.380.

404/ См. пункты 76-85 выше.

предусматривает урегулирование путем соглашения между государством-предшественником и государством-преемником, и соответственно в нем предпринимается попытка содействовать такому урегулированию. Хотя он гласит: "переход ... регулируется ...", этот пункт не следует толковать как предполагающий, что переход осуществляется всегда именно таким образом. Пункт 2 предусматривает ситуацию, в рамках которой такого соглашения не может быть достигнуто. В нем указывается, что "справедливая доля" государственного долга государства-предшественника переходит к государству-преемнику. С тем чтобы определить, что составляет "справедливую долю" в каждом конкретном случае во внимание должны быть приняты все соответствующие факторы. Такие факторы должны, среди прочего, включать "имущество, права и интересы", которые переходят к государству-преемнику в связи с указанным государственным долгом.

39) Статья 35 составлена таким образом, чтобы охватить все категории государственных долгов, будь то общие или локализованные. Из пункта 2 ясно, что локализованные государственные долги переходят к государству-преемнику в справедливой доле с учетом, в частности, "имущества, права и интересов", которые переходят к государсву-преемнику в отношении таких локализованных долгов.

Статья 36

Новое независимое государство

1. Когда государство-преемник является новым независимым государством, никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству, если соглашение между новым независимым государством и государством-предшественником не предусматривает иное с учетом взаимоотношения между государственным долгом государства-предшественника, возникшим в связи с его деятельностью на территории, являющейся объектом правопреемства государств, и имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству.

2. Соглашение, указанное в пункте 1, не должно наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его богатствами и естественными ресурсами, и осуществление этого соглашения не должно подрывать основ экономического благосостояния нового независимого государства.

Комментарий

1) Статья 36 касается правопреемства в отношении государственных долгов, когда государство-преемник является новым независимым государством. Эта статья аналогична статье 14, касающейся правопреемства государств в отношении государственной собственности в случае, когда государство-преемник является новым независимым государством, а также статье 26, касающейся правопреемства в отношении государственных архивов в том же случае.

2) Комиссия неоднократно подтверждала необходимость и практическую целесообразность включения случая "нового независимого государства" как отдельной категории правопреемства государств. Она сделала это в своем проекте статей о правопреемстве государств в отношении договоров 405/ и вновь - в настоящем проекте статей в связи с правопреемством в отношении государственной собственности и государственных архивов. Можно утверждать, что деколонизация завершена и относится практически к истории международных отношений и что поэтому нет необходимости включать "новое независимое государство" в типологию правопреемства государств. В действительности же деколонизация завершена еще не полностью. Значительные территории

405/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая), стр. 200 и 202-204, документ A/9610/Rev.1, пункты 45 и 57-60.

земного шара все еще являются зависимыми, хотя площадь некоторых из этих территорий невелика. Деколонизация еще далека от завершения с другой точки зрения. Если под деколонизацией понимать конец отношений, основанных на политическом господстве, то в таком случае деколонизация продвинулась далеко вперед. Однако экономические отношения, которые имеют огромное значение, освобождались от последствий колониальной эпохи гораздо медленнее, чем политические отношения. Политическая независимость может не означать подлинной независимости, и фактически новые независимые государства в течение длительного времени остаются в состоянии зависимости, поскольку их экономика зависит от бывшей метрополии, к которой она долго остается крепко привязанной, тем более если учесть тот факт, что экономика почти всех стран взаимозависима. Поэтому нельзя отрицать, что проект статей о правопреемстве государств в отношении государственных долгов может быть полезен не только для тех территорий, которые продолжают оставаться зависимыми, но и для тех стран, которые недавно получили политическую независимость, и даже для тех стран, которые получили независимость гораздо раньше. Действительно, проблема долгов, включая выплату задолженности, постепенное погашение основной части долга и выплату процентов, которые растягиваются на многие годы и даже десятилетия, является самым типичным примером проблем правопреемства, которые сохраняются на протяжении довольно длительного времени после достижения политической независимости. Поэтому последствия проблем правопреемства государств в отношении государственных долгов ощущаются в течение многих десятилетий и, несомненно, существуют дольше, чем в случаях правопреемства в отношении договоров, государственной собственности или государственных архивов, в каждом из которых Комиссия международного права, тем не менее, посвятила одну или несколько статей деколонизации.

3) Прежде чем рассматривать практику государств и мнения юристов в отношении судьбы государственных долгов в процессе деколонизации, с исторической точки зрения интересно выяснить, в какой степени колониальные державы в случаях колонизации, происходившей в прошлом веке и в начале этого века, проявляли готовность взять на себя долги колонизованных территорий. Государственная практика представляется в данном отношении весьма противоречивой. В случаях аннексии

Таити в 1880 году (в соответствии с внутренним правом), Гавайских островов в 1898 году (в соответствии с внутренним правом) и Кореи в 1910 году (в соответствии с договором) государства, которые аннексировали эти территории, взяли на себя полностью или частично долги соответствующей территории 406/. В заключении о совместной резолюции Конгресса Соединенных Штатов, предусматривающей аннексию Гавайских островов, генеральный прокурор Соединенных Штатов заявил, что

> "...общая доктрина международного права, основывающаяся на очевидных принципах справедливости, предусматривает, что в случае аннексии государства или уступки территории приходящее на смену суверенное образование берет на себя долги и обязательства поглощенного государства или территории - на него налагается бремя наряду с получаемыми выгодами" 407/.

В случае аннексии островов Фиджи в 1874 году Соединенное Королевство после аннексии добровольно согласилось выплатить некоторые долги, взятые территорией до аннексии, в качестве "благородного жеста" 408/. При этом государство-метрополия не признало за собой правового обязательства погашать соответствующие долги. Аналогичная позиция была занята при аннексии Бирмы Соединенным Королевством в 1886 году 409/.

4) В других случаях колониальные державы отказывались признавать долги соответствующей территории. В статье 6 договора 1895 года, в соответствии с которым был установлен (второй) протекторат Франции над Мадагаскаром, говорилось, что, помимо прочего,

> "правительство Французской Республики не берет на себя никакой ответственности в отношении обязательств, долгов и концессий, которые правительство Ее Величества королевы Мадагаскара могло взять на себя до подписания настоящего договора" 410/.

406/ Feilchenfeld, op. cit., pp. 369, 377 and 378, respectively.

407/ O'Connell, State Succession ... op. cit., p. 377.

408/ Feilchenfeld, op. cit., p. 292.

409/ Ibid., p. 379. Очевидно, правительство Великобритании не рассматривало Верхнюю Бирму как "цивилизованную страну" и поэтому считало возможным применять нормы, более благоприятные для "правительства-преемника", чем при присоединении "цивилизованного" государства. O'Connell, State Succession..., op. cit, pp. 358-360.

410/ См. Feilchenfeld, op. cit., p. 372, foot-note 20.

Сразу же после подписания этого договора французский министр иностранных дел заявил в палате депутатов в отношении долгов, взятых за границей правительством Мадагаскара:

> "... Не гарантируя их при этом от своего имени ..., правительство Франции будет полностью соблюдать нормы, которые международное право устанавливает в случае, когда суверенитет какой-либо территории переходит с помощью оружия в новые руки" 411/.

Согласно одному автору, это заявление хотя и признавало существование норм международного права, регулирующих судьбу долгов государства, которое потеряло свой суверенитет, в то же время ясно показывало, что, по мнению французского правительства, нет нормы международного права, которая требовала бы, чтобы аннексирующее государство предоставило гарантии по долгам или взяло на себя долги аннексируемых государств 412/. Закон об аннексии 1896 года, в соответствии с которым Мадагаскар провозглашался французской колонией, обходил молчанием вопрос о правопреемстве в отношении малагасийских долгов. Колониальные державы также отказались признавать долги колониальных территорий на том основании, что в прошлом независимые государства сохраняли за собой определенную правосубъектность. Именно такое положение, видимо, наблюдалось в случае протекторатов, установленных в конце XIX столетия над Тунисом, Аннамом, Тонкином и Камбоджей 413/. В качестве другого примера можно упомянуть аннексию Конго Бельгией 414/. В статье 3 договора об уступке 1907 года предусматривалось правопреемство Бельгии в отношении всех пассивов и всех финансовых обязательств "Свободного государства Конго", которые перечислены в приложении С. Однако в статье 1 "Колониальной хартии" 1908 года констатируется, что Бельгийское Конго полностью отличается от государства-метрополии, имеет отдельные законы, активы и пассивы, и, соответственно, погашение долгов Конго полностью остается за колонией, если законом не будет предусмотрено иное.

411/ Ibid., p. 373, foot-note 22.
412/ Ibid., p. 373.
413/ Ibid., pp. 369-371.
414/ Ibid., pp. 375-376.

5) В случае предоставления независимости тринадцати британским колониям в Северной Америке государство-преемник - Соединенные Штаты Америки - не приняло никаких долгов правительства Великобритании. Ни в Парижском договоре 1783 года, в соответствии с которым Великобритания признала независимость этих колоний, ни в конституционных документах Соединенных Штатов (Статьи конфедерации 1776 и 1777 годов и Конституция 1787 года) не упоминалось о какой-либо выплате по займам, сделанным бывшим государством-метрополией 415/. Этот прецедент приводился в ходе мирных переговоров между Испанией и Соединенными Штатами Америки в 1898 году, последовавших за испано-американской войной. Испанская делегация утверждала, что, согласно некоторым авторам, тринадцать колоний, ставших независимыми, выплатили Англии сумму в 15 млн. фунтов стерлингов в качестве погашения колониальных долгов. Однако делегация США решительно отвергла это утверждение, заметив, что предварительный (1782 год) и окончательный (1783 год) мирные договоры между Соединенными Штатами Америки и Великобританией не содержат каких-либо положений подобного рода 416/.

6) Аналогичным образом была решена судьба государственных долгов государства-предшественника в Южной Америке после того, как Бразилия освободилась от господства Португалии в 1820 году. В ходе переговоров в Лондоне в 1822 году правительство Португалии заявило, что часть ее национального долга должна быть взята на себя новым государством. В послании от 2 августа 1824 года бразильские полномочные представители информировали свое правительство о путях, использованных ими для доказательства несостоятельности этого требования, которое они считали противоречащим прецедентам из истории дипломатии. В послании говорится:

415/ Ibid., pp. 53-54.

416/ Ibid., p. 54, foot-note 95.

"Ни Голландия, ни даже сама Португалия, отделившись от испанской короны, ничего не выплатили мадридскому двору за признание своей независимости; недавно Соединенные Штаты также не выплатили никакого денежного возмещения Великобритании за аналогичное признание" 417/.

Договор между Бразилией и Португалией от 29 августа 1825 года, который явился результатом этих переговоров, в действительности не содержал какой-либо конкретной ссылки на переход части португальских государственных долгов к Бразилии. Однако, поскольку между двумя государствами существовали взаимные претензии, отдельный документ - дополнительное соглашение от того же числа - предусматривало выплату Бразилией 2 мл. фунтов стерлингов в рамках договоренности об урегулировании этих взаимных претензий.

7) Что касается независимости испанских колоний в Америке 418/, то в статье VII Договора о мире и дружбе, подписанного в Мадриде 28 декабря 1836 года Испанией и новым независимым государством - Мексикой, говорится следующее:

"Ввиду того, что Мексиканская Республика на основании закона, принятого Генеральным конгрессом 28 июня 1824 года, добровольно и искренне признала собственным и национальным любой долг, заключенный от имени ее казначейства* испанским правительством метрополии и ее властями в тот период, когда они управляли мексиканским государством, являющимся в настоящее время независимым, вплоть до 1821 года, когда они полностью прекратили ею управлять ... Ее Католическое Величество ... и Мексиканская Республика взаимно отказываются от любых требований или претензий, которые могли бы возникнуть по изложенным вопросам, и заявляют о том, что обе высокие договаривающиеся стороны с настоящего момента и навсегда свободны и избавлены от любого обязательства в этом отношении" 419/.

417/ Послание от 2 августа 1824 года в Arquivo doplomático da independencia, vol. II, p. 95, цитируется по H. Accioly in Traité de droit international public, trans. P. Goule (Paris, Sirey, 1940), vol. I, pp. 198-199. Представляется, что речь шла не столько о принятии на себя Бразилией части государственного долга португальского государства, сколько о "компенсации" за признание независимости".

418/ См. J.B. Moore, A Digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1906), vol. I, pp. 342-343. См. также Feilchenfeld, op. cit., pp. 251-257, и Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux ... " (loc. cit.), p. 76. Случай Кубы рассматривается в пункте 12 данного комментария ниже.

419/ British and Foreign State Papers, 1835-1836 (London, Ridgway, 1853), vol. 24, pp. 868-869.

Таким образом, совершенно ясно, что в своей односторонней декларации независимое государство Мексика взяло на себя только те долги испанского государства, которые были заключены от имени Мексики и в ее интересах и уже были отнесены на счет мексиканской казны.

8) В статье V Договора о мире, дружбе и признании, подписанного в Мадриде I6 февраля I840 года Испанией и Эквадором, в свою очередь, предусматривалось:

> "Республика Эквадор ... добровольно и свободно признает любой долг, заключенный от имени ее казначейства в соответствии с прямыми указаниями испанского правительства или его органов, созданных на территории * Эквадора, при условии, что эти долги во всех случаях фигурировали в бухгалтерских книгах казначейств бывшего королевства и республики Кито или что любым другим закономерным и аналогичным образом установлено, что они были заключены на названной территории названным испанским правительством и его органами в тот период, когда они управляли Республикой Эквадор, являющейся в настоящее время независимой, вплоть до I82.. года, когда они прекратили ею управлять ..." 420/.

9) Положение, более или менее аналогичное положениям вышеупомянутых договоров, можно обнаружить в статье V Договора от 30 марта I845 года, заключенного между Испанией и Венесуэлой, в котором Венесуэла признала

> "в качестве национального долга... сумму задолженности казначейства испанского правительства, которая зарегистрирована в бухгалтерских книгах и на счетах бывшего генерал-капитанства Венесуэлы или которая может возникнуть на основе иных справедливых и законных требований" 421/.

Аналогичную формулировку можно обнаружить в ряде договоров, заключенных между Испанией и ее бывшими колониями 422/.

420/ Ibid., 1840-1841 (1857), vol. 29, pp. 1316-1317.

421/ Ibid., 1846-1847 (Harrison, 1860), vol. 35, p. 302.

422/ Например, статья IV договора между Испанией и Аргентиной от 9 июля I859 года (ibid., 1859-1860 (Ridgway, 1867), vol. 50, p. 1161); статья II договора между Испанией и Уругваем от 9 октября I84I года (ibid., 1841-1842 (1858), vol. 30, p. 1360); статья V договора между Испанией и Коста-Рикой от I0 мая I850 года (ibid., 1849-1850 (Harrison, 1863), vol. 39, p. 1341); статья V договора между Испанией и Никарагуа от 25 июля I850 года (ibid., p. 1340); статья IV договора между Испанией и Гватемалой от 29 мая I863 года (ibid., 1868-1869 (Ridgway, 1874), vol. 59, p.120); статья IV договора между Испанией и Сальвадором от 25 июня I865 года (ibid., 1867-1868 (1873), vol. 58, pp.1251-1252).

10) Случаи деколонизации бывших испанских зависимых территорий Америки, по-видимому, представляют собой отход от имевших место ранее прецедентов, установленных Соединенными Штатами Америки и Бразилией. Однако можно заметить, что отход был ограниченным и касался правопреемства не в отношении национального долга государства-предшественника, а скорее двух типов долгов: долгов, заключенных государством-предшественником от имени и в интересах зависимой территории, и долгов, заключенных каким-либо органом колонии. Как отмечалось 423/, долги этой последней категории, которые рассматривались как долги самой территории, в любом случае исключаются из сферы применения настоящего проекта статей, поскольку они не охватываются понятием государственных долгов государства-предшественника. Несмотря на то, что заморские владения рассматривались колониальным правом той эпохи в качестве территориального продолжения метрополии, с которой они образовывали единую территорию, авторам того времени не приходила мысль о том, что какая-либо часть национального публичного долга метрополии может быть отнесена на счет этих владений 424/. По мнению одного автора, это было естественное решение, поскольку "кредиторы [метрополии] никогда не могли обоснованно рассчитывать на то, что их займы будут погашаться за счет ресурсов территории, обладающей столь широкой финансовой автономией 425/. В данном случае речь шла не об участии бывших испанских и американских колоний в национальном долге территории испанской метрополии, а о передаче этим колониям государственных долгов, предположительно испанских, но при этом заключенных страной-метрополией от имени и в интересах ее заморских владений 426/. Следует

423/ См. пункты 14 и далее комментария к статье 31 выше.

424/ Случаи неограниченной колониальной эксплуатации, за счет которой государство-метрополия во времена старых колониальных империй могло покрывать часть своего национального долга путем присвоения всех ресурсов и сырья своих колоний, не учитываются как архаичные или редкие. См. сноску 471 ниже.

425/ Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux ..." (loc. cit.) p.74.

426/ Однако представляется ясным, что добившиеся независимости республики Южной Америки не пытались определить, было ли полностью оправдано включение метрополией долгов в пассив их соответствующих казначейств. Включение метрополией этих долгов в счета казначейства колонии осуществлялось на основе предположения о том, что эти долги были заключены от имени и в интересах колонии. Такая посылка категорически отвергалась в последующих случаях правопреемства. См. пункт 12 данного комментария ниже.

также отметить, что в некоторых договорах налицо стремление заключить "комплексное соглашение", позволяющее урегулировать взаимные претензии, а не обеспечить реальное распределение долгов, взятых государством-предшественником от имени и в интересах колонии. Наконец, можно отметить, что в большинстве случаев, касающихся Испании и ее бывших колоний, долги брались на себя государствами-преемниками в соответствии с внутренним законодательством еще до заключения договоров с Испанией, которые часто лишь учитывали положения этих внутренних законов. Ни в одном из договоров не говорится о нормах или принципах международного права, регулирующих правопреемство в отношении государственных долгов. И действительно, многие договорные положения указывают на то, что в данном случае речь шла о "добровольном и свободном" решении нового независимого государства.

11) Однако следует упомянуть один случай в отношении латиноамериканских стран, который отличается от общей практики деколонизации в этом регионе, изложенной в предшествующем пункте. Данный случай касается независимости Боливии. Договор о признании, мире и дружбе, подписанный между Испанией и Боливией 21 июля 1847 года, предусматривает в статье 5, что

> "Республика Боливия ... уже добровольно признала на основе закона от 11 ноября 1844 года долг, отнесенный на счет ее казначейства в соответствии с прямыми указаниями испанского правительства* или указаниями законных органов этого правительства на территории Верхнего Перу, являющейся в настоящее время Республикой Боливия; и /признает/ в качестве консолидированного долга Республики, относящегося к той же категории, что и наиболее привилегированные долги, все кредиты, независимо от их категории, предназначенные для покрытия пенсий, окладов, расходов на снабжение, авансов, фрахтовых расходов, вынужденных займов, депозитов, расходов по контрактам и любых других долгов, возникших либо в ходе войны, либо до войны *, которые отнесены на счет вышеупомянутого казначейства при постоянном условии, что такие кредиты основывались на прямых указаниях испанского правительства или его законных органов в провинциях, которые в настоящее время составляют Республику Боливии ..." 427/.

427/ British and Foreign State Papers, 1868-1869 (op. cit), vol. LIX, p.423.

12) На англо-американском прецеденте 1783 года и португальско-бразильском прецеденте 1825 года основывался Парижский мирный договор от 10 декабря 1898 года, заключенный в конце войны между Соединенными Штатами Америки и Испанией. Оспаривался перенос Испанией своих государственных долгов на счет бюджета Кубы. Презумция, согласно которой отнесение долга на счета кубинского казначейства означало, что речь шла о долге, взятом от имени и в интересах этого острова, была доказана несостоятельной американскими полномочными представителями. Договор от 10 декабря 1898 года освобождал Испанию только от ответственности по фактическим долгам Кубы, т.е. долгам, взятым после 24 февраля 1895 года, и от ипотечной задолженности муниципалитета Гаваны. Но он не предусматривал правопреемства в отношении какой-либо части испанского государственного долга, которую Испания отнесла на счет Кубы 428/.

Деколонизация после второй мировой войны

13) Изучение случаев деколонизации, имевших место после второй мировой войны, показывает, что практика новых независимых государств не отличается единообразием. В ней можно обнаружить прецеденты, подтверждающие переход государственных долгов, и прецеденты, свидетельствующие о противном, а также случаи отказа от долгов после их принятия. Комиссия не намерена перегружать этот комментарий полным перечнем всех случаев деколонизации после второй мировой войны. Поэтому упоминаемые ниже случаи не имеют своей целью дать полную картину практики в этой области; они приводятся лишь в качестве примеров.

14) Независимость Филиппинам была предоставлена в соответствии с законом о независимости Филиппин (известным также под названием "Закон Тайдингса-Мак-Даффи"), принятым конгрессом Соединенных Штатов 24 марта 1934 года 429/. В соответствии с этим законом проводилось различие между облигационными займами, выпущенными Филиппинами с разрешения конгресса Соединенных Штатов до 1934 года, и другими

428/ Feilchenfeld, op. cit., pp. 329-343; Moore, op. cit., pp. 351 et seq.; Jèze, "L'emprunt dans les rapports internationaux ...", loc. cit., p. 84.

429/ O'Connell, State Succession ..., op. cit., p. 433; G. Fischer, Un cas de décolonisation - Les Etats-Unies et les Philippines (Paris, Libraire générale de droit et de jurisprudence, 1960), p. 264; и M. Whiteman, Digest of International Law (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1963), vol. 2, pp. 211-213, 854.

публичными долгами. Закон предусматривал, что Соединенные Штаты Америки не несут никакой ответственности за долги правительства этого архипелага, взятые после 1934 года. Таким образом, можно было сделать вывод о том, что Соединенные Штаты Америки намеревались сохранить за собой утвержденные конгрессом долги, взятые до 1934 года 430/. Что касается этих долгов, взятых до 1934 года, то в соответствии с законом от 7 августа 1939 года поступления от налогов на экспорт Филиппин были переведены в казначайство Соединенных Штатов Америки для создания специального фонда погашения долгов, взятых Филиппинами до 1934 года с разрешения Соединенных Штатов. В соответствии с законами 1934 и 1939 годов предусматривалось, что архипелаг не может отказаться от займов, санкционированных государством-предшественником, и что, если на дату независимости специальный фонд окажется недостаточным для погашения утвержденных долгов, Филиппины выплатят недостающую сумму. В соответствии со своей конституцией (статья 17) и договором с Соединенными Штатами от 4 июля 1946 года Филиппины взяли на себя все долги и обязательства архипелага.

15) Случай независимости Индии и Пакистана является еще одним примером, когда государство-преемник взяло на себя долги государства-предшественника. Было бы правильнее говорить о государствах-преемниках, поскольку в данном случае правопреемство осуществлялось в результате раздела в два этапа: Пакистан выступал в роли правопреемника Индии, которая в свою очередь выступала в роли правопреемника Соединенного Королевства. В связи с этим указывалось:

> "Между двумя доминионами не производилось прямого перераспределения долгов. Ответственность по всем финансовым обязательствам центрального правительства Британской Индии, включая займы и гарантии, сохранялась за Индией ... В то время как Индия осталась единственным дебитором в отношении центрального долга, доля Пакистана в этом долге, пропорциональная полученным активам, стала долгом Пакистана в отношении Индии" 431/.

Между различными категориями долгов большого различия, как представляется, не проводилось. Комитет экспертов, созданный для подготовки рекомендаций по вопросу о распределении активов и пассивов, провел

430/ Fischer, op. cit., p. 264.

431/ O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p. 404.

только одно различие. Речь идет о публичном долге, включающем долгосрочные займы, боны казначейства и специальные займы, которым противопоставляется неконсолидированный долг, состоящий из вкладов в сберегательные кассы и банки. Эти различные обязательства были возложены на Индию, причем ничто не указывало, идет ли речь о долгах, относящихся к зависимой территории, которые на нее возлагаются в любом случае, или о долгах государства-предшественника, которые таким образом перешли бы к государству-преемнику. Проблема, которая главным образом привлекла внимание Комитета экспертов, заключалась, по-видимому, в определении методов разделения общего долга между Индией и Пакистаном. Соглашение между двумя государствами от I декабря I947 года отражало практические результаты и определяло соответствующие доли. Однако это распределение так и не было осуществлено, поскольку оба государства не согласились с предложенными суммами.

I6) Проблемы в отношении долгов, возникшие в связи с правопреемством Индонезии в отношении Королевства Нидерландов, были урегулированы главным образом в двух документах: в соглашении, принятом на Конференции круглого стола и подписанном в Гааге 2 ноября I949 года [432] и в законе Индонезии от I5 февраля I956 года, предусматривавшем отказ от долга, поскольку накануне, I3 февраля I956 года, Индонезия денонсировала соглашения I949 года [433]. В финансово-экономическом соглашении (которое является лишь одним из соглашений, заключенных на Конференции круглого стола), указываются долги, которые Индонезия согласилась взять на себя [434]. В статье 25 проводится различие между четырьмя группами долгов: a) группа из шести консолидированных займов; b) долги третьим странам; c) долги Королевству Нидерландов; d) внутренние долги Индонезии.

I7) Две последние категории долгов в данном исследовании не следует принимать во внимание. Долги Индонезии Королевству Нидерландов в действительности являются долговыми требованиями государства-предшественника и, таким образом, выходят за рамки настоящего комментария.

432/ United Nations, Treaty Series, vol. 69, p. 3. См. также O'Connell, State Succession ..., op. cit., pp. 437-438; и Paenson, op. cit., pp. 77-78.

433/ Rousseau, Droit international public, op. cit., pp. 451-452.

434/ United Nations, Treaty Series, vol. 69, pp. 252-258, draft Financial and Economic Agreement, articles 25-27.

Внутренние долги Индонезии на дату получения суверенитета также исключаются в силу самой их природы. Однако следует отметить, что эта категория не была четко определена. Позднее государство-предшественник толковало это положение как включающее долги, которые государство-преемник определяло как "военные долги" или "одиозные долги". Представляется, что этот фактор стал одной из причин денонсации и отказа от долга в 1956 году 435/.

18) Двумя другими категориями долгов, явившимися объектом правопреемства нового независимого государства, являются: a) консолидированные долги правительства Голландской Индии 436/ и отнесенная на его счет часть консолидированного национального долга Нидерландов, состоящая из серии займов, сделанных до второй мировой войны; b) некоторые конкретные долги третьим государствам 437/.

19) Во время Конференции круглого стола Индонезия подняла вопросы, касающиеся степени автономии, которой обладали ее органы в отношении органов страны-метрополии в то время, когда были взяты эти займы. Полномочные представители Индонезии особо затронули также проблемы предназначения, использования и полезности этих займов для территории. Представляется, что как и в других случаях, результаты переговоров в Гааге в целом должны рассматриваться в контексте общей договоренности. Переговоры привели к созданию "Нидерландско-Индонезийского Союза", который прекратил свое существование в 1954 году. Вскоре после этого, в 1956 году, Индонезия отказалась от всех своих колониальных долгов.

20) После обретения Ливией независимости Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций решила проблему правопреемства государства, включая правопреемство в отношении долгов, в своей резолюции 388 (V) от 15 декабря 1950 года, озаглавленной "Экономические и финансовые

435/ См. "L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas" в Libre Belgique от 12 августа 1956 года, цитируется по France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, La documentation française - Problèmes économiques (Paris, 28 August 1956, No. 452, pp. 17-18.

436/ Утверждалось, что эти долги были взяты зависимой территорией от своего собственного имени и в своих интересах (Rousseau, Droit international public, op. cit., p. 451; O'Connell, State Succession ..., op. cit., p. 437). Однако эти займы были, очевидно, взяты в соответствии с законодательством Нидерландов, и таким образом можно утверждать, что эти долги были взяты государством-метрополией в интересах зависимой территории.

437/ Сюда относятся долги, взятые в соответствии с планом Маршалла, а также долги Соединенным Штатам Америки от 1947 года, Канаде от 1945 года и Австралии от 1949 года.

положения, относящиеся к Ливии". Статья IV этой резолюции гласит, что "Ливия освобождается от уплаты какой бы то ни было доли итальянского государственного долга".

21) Гвинея стала независимой в 1958 году в результате того, что большинство голосовало против в ходе конституционного референдума 28 сентября по поводу создания Пятой республики Французского сообщества. Один из авторов писал: "Редко в истории международных отношений правопреемство государств начиналось столь неожиданно 438/. Проведение в Гвинее денежной реформы повлекло за собой выход этой страны из зоны франка. Положение усугублялось еще тем, что долгое время бывшая колониальная держава и новое независимое государство не поддерживали дипломатических отношений. Эти факторы мешали быстрому урегулированию проблем правопреемства государств, возникших около двадцати лет тому назад. Тем не менее,после восстановления дипломатических отношений между этими двумя странами в 1975 году наблюдается тенденция к урегулированию этих проблем. Однако очевидно, что проблема долгов не стала важным элементом в отношениях между этими двумя государствами. Она, видимо, свелась главным образом к вопросам, связанным с гражданскими и военными пенсиями.

22) Что касается других новых независимых государств, которые в прошлом были французскими зависимыми территориями в Африке, то здесь можно отметить случай Мадагаскара 439/. Мадагаскар, так же как и все бывшие заморские территории Франции, обладал правосубъектностью, подразумевающей определенную финансовую автономию. Таким образом, этот остров мог выпускать займы, и он осуществил это право, выпустив пять публичных займов в 1897, 1900, 1905, 1931 и 1942 годах. В принципе решение о выпуске займа принималось на Мадагаскаре генерал-губернатором с учетом мнений различных административных органов и представителей экономических и финансовых кругов. Если бы процедура на этом заканчивалась и подписку на заем можно было фактически проводить среди населения страны, то налицо был бы просто долг, взятый

438/ Гонидеч, которого цитирует Ж. Тиксье в "La succession à la régie des chemins de fer de l'A.O.F.", Annuaire français de droit international, 1965 (Paris, 1966), vol. XI, p. 921.

439/ См. Bardonnet, op. cit.

в рамках финансовой автономиии зависимой территории. Тогда этот заем следовало бы квалифицировать как "собственный долг территории", и он бы не мог быть отнесен к государству-предшественнику; следовательно, его рассмотрение выходило бы за рамки настоящего комментария 440/. Однако представляется, что от управляющей державы потребовалось дополнительное решение. Процесс принятия решений, начинавшийся на Мадагаскаре, заканчивался в рамках законов и положений центрального правительства управляющей державы. Одобрение могло быть представлено либо в декрете, принятом в государственном совете, либо в законе. Фактически все займы Мадагаскара были санкционированы метрополией в законодательном порядке 441/. Такое санкционирование представляло собой существенное условие займа, условие sine qua non, без соблюдения которого выпуск займа был бы невозможен. Полномочия на достижение действительной договоренности в этой области, по-видимому, имелись только у управляющей державы, и в силу этого она брала на себя обязательство, по существу аналогичное гарантиям, которые требует МБРР и которые имеют целью придать государству-предшественнику качество "главного дебитора", а не только "поручителя" 442/.

23) Эти долги были приняты на себя Малагасийской Республикой, которая в то время, видимо, их не оспаривала. Поэтому участники переговоров с целью заключения соглашения о сотрудничестве в валютной, экономической и финансовой областях между Французской Республикой и Малагасийской Республикой от 27 июня 1960 года не предусмотрели положений, специально регулирующих такое правопреемство. Однако позднее, после смены режима, правительство Мадагаскара 25 января 1973 года денонсировало соглашение 1960 года 443/.

440/ Первый малагасийский заем 1897 года следует исключить из вопросов, рассматриваемых в данном комментарии по иной причине. Он был выпущен на срок 60 лет, и его погашение было закончено в 1957 году до момента получения независимости. Какое бы название ни давалось этому долгу: исключительный долг территории или долг, который возлагается на метрополию, - в любом случае этот заем, видимо, не имеет отношения к правопреемству государств. Он относится исключительно к колониальной эпохе. И наоборот, другие займы имеют отношение к вопросу о правопреемстве государств в силу того, что их финансовые последствия распространялись на процесс деколонизации.

441/ См. закон от 5 апреля 1897 года; закон от 14 апреля 1900 года; закон от 19 марта 1905 года; закон от 22 февраля 1931 года; закон от 16 апреля 1942 года. Подробнее см. таблицу мадагаскарских публичных займов в Bardonnet, op. cit., p. 650.

442/ См. пункты 54-57 данного комментария ниже.

443/ См. Rousseau, Droit international public, op. cit., p.454.

24) Бывшее Бельгийское Конго получило независимость 30 июня 1960 года в соответствии со статьей 259 Закона Бельгии от 19 мая 1960 года. Вскоре после этого разразилась гражданская война, и дипломатические отношения между этими двумя государствами были прерваны с 1960 по 1962 год. Решение проблем правопреемства государств было осуществлено лишь пять лет спустя в рамках двух соглашений от 6 февраля 1965 года. Первое соглашение касалось "урегулирования вопросов, относящихся к публичному долгу и ценным бумагам колонии Бельгийское Конго" 444/. Вторым соглашением определялся статус "Бельгийско-конголезского фонда амортизации и управления" 445/.

25) Классификация долгов была дана в статье 2 Соглашения об урегулировании вопросов, относящихся к публичному долгу и ценным бумагам колонии Бельгийское Конго, в которой различались три категории долгов: 1) "долг, выраженный в конголезских франках, а также долг, выраженный в иностранных валютах, находившихся по состоянию на 30 июня 1960 года в распоряжении государственных учреждений Конго ..."; 2) "долг, выраженный в иностранных валютах и гарантированный Бельгией ..."; 3) "долг, выраженный в иностранных валютах и не гарантированный Бельгией (исключая ценные бумаги по этому долгу, держателями которых являются государственные учреждения Конго) ...". Таким образом, в этой классификации в конечном итоге проводится различие между внутренним долгом и внешним долгом.

26) Мы не будем долго останавливаться на внутреннем долге, но не потому, что он "внутренний", а потому, что его держателями являлись государственные учреждения Конго 446/, во всяком случае, как уточняет один из авторов, на "три четверти" 447/. Следовательно, этот долг переплетается с долгами местных государственных органов, и таким образом его не следует относить к государственным долгам государства-предшественника.

444/ United Nations, Treaty Series, vol. 540, p. 227.

445/ Ibid., p. 275.

446/ Перечень этих учреждений и фондов содержится в приложении к соглашению - ibid., p. 253.

447/ C. Lejeune, "Le contentieux financier belgo-congolais", Revue belge de droit international (Bruxelles), 1969-2, p.546.

27) Внешний долг подразделялся на гарантированный внешний долг и негарантированный внешний долг. Гарантированный или уступленный Бельгией внешний долг охватывал две категории долгов, которые перечисляются в списке 3, прилагаемом к упомянутому соглашению 448/. Первая категория включает конголезский долг, в отношении которого Бельгия выступала только лишь в качестве гаранта. Эти долги выражаются в иностранных валютах (доллары США, швейцарские франки и другие валюты). К этой же категории можно отнести соглашения о займах, заключенные между Бельгийским Конго и Всемирным банком и упоминаемые в статье 4 Бельгийско-конголезского соглашения. Естественно, гарантия и обязательства Бельгии в отношении займов МБРР могли распространяться лишь на "суммы, полученные Бельгийским Конго до 30 июня 1960 года", т.е. до получения независимости. При предоставлении своей гарантии Бельгия, очевидно, намеревалась выступить "в качестве главного дебитора, а не только гаранта". В соответствии с фактическими положениями соглашений с МБРР этот характер государственного долга государства-предшественника проявляется еще более наглядно в случае второй категории долгов, гарантированных Бельгией.

28) Вторая категория внешних долгов составляет то, что именуется "уступленным" долгом; к ней относятся "займы, подписку на которые проводила Бельгия, но поступления от которых были уступлены Бельгийскому Конго" 449/. Это - особенно яркий пример государственного долга государства-предшественника. Бельгия уже не была простым гарантом. Обязательство лежало непосредственно на Бельгии, и именно эта страна являлась должником.

29) Эти две категории долгов, гарантированных или уступленных, должны были быть возложены на Бельгию. Именно это предусматривалось в статье 4 Соглашения об урегулировании вопросов, относящихся к публичным долгам, в которой говорилось:

> "1. Бельгия принимает на себя во всех отношениях исключительную ответственность по публичным долгам, перечисленным в списке № 3, который прилагается к настоящему Соглашению и который является его составной частью. /В предшествующих пунктах анализируется содержание списка 3./

448/ United Nations, Treaty Series, vol. 540, p. 255.

449/ Ibid., p. 257.

...

2. Что касается соглашений о ссудах, заключенных между Бельгийским Конго и Международным банком реконструкции и развития, то под частью публичного долга, о которой идет речь в разделе 1 настоящей статьи, понимаются лишь выплаты, произведенные Бельгийским Конго во исполнение этих соглашений до 30 июня 1960 года" 450/.

450/ Ibid., p. 231.

30) Внешний долг, не гарантированный Бельгией, который был выражен в иностранной валюте, в случае "займа Диллона", выпущенного в Соединенных Штатах Америки, и в бельгийской валюте, в случае других займов, принадлежал, как пишет один автор, лицам, которых называли "держателями колониальной ренты"; из них 95 процентов составляли бельгийцы 451/. Очевидно, речь здесь идет о "колониальных долгах", которые выходят за рамки настоящего исследования. Однако, как утверждает один автор, они могут относиться к настоящему исследованию ввиду того, "что финансовая автономия Бельгийского Конго носила чисто формальный характер и управление колонией находилось полностью в руках бельгийских властей" 452/. Однако ни Бельгия, ни Конго не признали за собой этого долга, и этим двум государствам удалось обойти эту трудность путем создания специального международного учреждения, на которое был возложен указанный долг. В этом состоит значение статей 5-7 соглашения об урегулировании вопросов, относящихся к публичному долгу, в котором предусматривалось создание фонда 453/.

31) Создание фонда со статусом "автономного международного публичного учреждения" и совместное его финансирование подразумевали два аспекта:

а) Ни одного из этих двух государств не собиралось признавать себя должником. Это ясно указывается в статье 14 соглашения:

> "Урегулирование публичного долга Бельгийского Конго, предусматриваемое вышеприведенными положениями, является решением, при котором каждая из Высоких Договаривающихся Сторон резервирует свою правовую позицию в вопросе признания публичного долга Бельгийского Конго".

451/ Lejeune, loc. cit., p. 546.

452/ Rousseau, Droit international public, op.cit., p. 453.

453/ См. пункт 1 статьи 5 соглашения:

> "Бельгия и Конго совместно создают по настоящему Соглашению автономное учреждение международного публичного права, именуемое "Бельгийско-конголезский фонд амортизации и управления", далее именуемый "Фонд". Статус Фонда определяется специальным Соглашением".

Финансирование Фонда должно было осуществляться путем ежегодных вкладов этими двумя государствами в бельгийских франках, причем две пятых общей суммы должна была предоставлять Бельгия и три пятых - Конго (статья 11 соглашения).

b) Оба государства тем не менее считали, что данный вопрос урегулирован окончательно. Именно это указано в первом абзаце статьи I8 соглашения:

> "Поскольку вышеприведенные положения направлены на окончательное урегулирование проблем, которых они касаются, Высокие Договаривающиеся Стороны не будут в будущем проводить какого-либо обсуждения и отказываются от возбуждения каких-либо дел или подачи исков, имеющих какую-либо связь с вопросом о публичном долге или ценных бумагах Бельгийского Конго. Они освобождают друг друга полностью и окончательно от всякой ответственности за любые административные или иные акты, совершенные одной из них в связи с публичным долгом и ценными бумагами Бельгийского Конго до даты вступления в силу настоящего Соглашения".

32) В случае независимости Алжира статья I8 "Декларации о принципах экономического и финансового сотрудничества", содержавшейся в Эвианских соглашениях 454/, предусматривала правопреемство алжирского государства в отношении прав и обязательств Франции в Алжире. Однако в этой Декларации о принципах, как и в других декларациях, содержащихся в Эвианских соглашениях, ничего конкретно не говорилось о публичных долгах и тем более о различных категориях таких долгов, и поэтому авторы считают, что в указанных соглашениях этот вопрос не рассматривался 455/.

33) Переговоры по вопросу о публичных долгах проходили между этими двумя странами с I963 года до конца I966 года. Они привели к заключению различных соглашений, среди которых наиболее важным является соглашение от 23 декабря I966 года, в котором были окончательно урегулированы спорные финансовые вопросы между этими двумя странами за счет выплаты Алжиром Франции единовременно суммы в размере 400 млн. франков (40 млрд. старых франков). Производя эту выплату, Алжир, по-видимому, не осуществил правопреемства в отношении "государственных долгов государства-предшественника", ибо в противном случае ему следовало бы выплатить эту сумму не государству-предшественнику (которое

454/ Обмен письмами и декларациями, принятыми I9 марта I962 года в завершение переговоров в Эвиане, которые составили соглашение между Францией и Алжиром: United Nations, Treaty Series, vol. 507, p. 25.

455/ Rousseau, Droit international public, op. cit., p. 454 и O'Connell, State Succession ..., op. cit., pp. 444-446.

по определению являлось должником), а любым третьим сторонам, которым Франция была должна деньги в связи с ее прошлой деятельностью в Алжире. Здесь скорее всего имелись в виду долги, которые могут быть названы "разными" долгами, возникшими в результате перехода под контроль нового независимого государства всех публичных служб, и которые были приняты на себя этим государством в качестве компенсации за такой переход или в порядке выкупа определенной собственности. Сюда также относятся долги ex post facto, соответствующие тому, что государство-преемник должно выплатить государству-предшественнику в целях окончательного урегулирования вопроса о правопреемстве государств. Алжир не принимал на себя государственные долги Франции (в отношении третьих государств), связанные с деятельностью Франции в Алжире.

34) В ходе переговоров Алжир указывал, что он согласится на правопреемство в отношении "обязательств" Франции только в том случае, если взамен Франция примет на себя определенные обязательства по отношению к независимому Алжиру. Согласно упомянутой выше Декларации о принципах, "содействие Франции экономическому и социальному развитию Алжира" и "создание рынка сбыта на французской территории для излишков алжирской продукции (вина)"456/ должны были стать эквивалентом обязательств, принятых на себя Алжиром в силу статьи I8 декларации. Такое "договорное" принятие обязательств Алжиром и Францией могло, по мнению алжирской стороны, в переговорах, рассматриваться действительным только при соблюдении двух условий: a) если соответствующие обязательства должным образом сбалансированы и b) если наследуемое Алжиром финансовое положение является прочным.

35) Алжир также отказался принять на себя долги по займам, выпущенным Францией с целью строительства экономических объектов в Алжире в период войны за независимость. Алжирская сторона подчеркнула, что это строительство было осуществлено в определенных политических и военных условиях в целях увеличения числа французов, проживающих в стране, и усиления французского присутствия вообще, и что оно проводилось в рамках глобальных мер экономической стратегии Франции, так что почти все капиталовложения, осуществленные Францией в Алжире, носили вспомогательный характер. Алжирская сторона также утверждала, что отъезд

456/ United Nations, Treaty Series, vol. 507, pp. 57 and 59.

французского населения в течение нескольких месяцев, предшествовавших независимости, привел к массовому изъятию капиталовложений и что Алжир не мог оплачивать капиталовложения в условиях, когда необходимые поступления истощились и, кроме того, развился процесс изъятия капиталовложений.

36) Представители алжирской стороны на переговорах заявили, что значительная часть экономической программы в Алжире привела к возникновению долгов у Алжира в то время, когда он еще был зависимой территорией. Они утверждали, что в течение семи с половиной лет войны управляющая держава по политическим причинам весьма щедро представляла гарантии за счет Алжира в отношении многочисленных займов, поставив тем самым алжирскую казну в затруднительное положение. И наконец, алжирская сторона отказалась взять на себя некоторые "одиозные долги" или "военные долги", которые Франция отнесла на счет Алжира.

37) Этот краткий обзор, который показывает насколько глубоки противоречия даже вокруг вопроса о квалификации долгов (государственные долги Франции или собственные долги зависимой территории), дает лишь частичное представление о сложности финансового спора между Алжиром и Францией, который был урегулирован,наконец,участниками переговоров во второй половине 1966 года 457/.

38) Что касается независимости английских зависимых территорий, то представляется, что займы английских колоний были сделаны колониальными властями и отнесены на счет только колониальных поступлений 458/. Общая практика свидетельствует о том, что после получения независимости бывшие английские колонии брали на себя четыре категории займов: займы, взятые в соответствии с колониальными законами о резервах; займы, предоставленные МБРР; займы на социальное обеспечение и развитие колоний; и все другие займы, полученные в Лондоне и на местных биржах 459/. По-видимому, такие долги рассматривались как собственные долги зависимой территории и поэтому могут выходить за рамки настоящего проекта статей, особенно если учесть, что государственные долги определяются как долги государства-предшественника.

457/ Один автор утверждает, что соглашение 1966 года представляет собой "компромисс" (Rousseau, Droit international public, op. cit., p. 454).

458/ O'Connell, State Succession ..., op. cit., p. 423.

459/ Ibid., p. 424.

Финансовое положение новых независимых государств

39) Нельзя осуществлять кодификацию или прогрессивное развитие международного права без учета политической и экономической обстановки, существующей в настоящее время в мире. Комиссия считает, что она должна отражать интересы и потребности международного сообщества в нормах, которые она предлагает этому сообществу. Поэтому нельзя разрабатывать нормативную систему, регулирующую проблему государственных долгов, лежащих на новых независимых государствах, без более или менее подробного ознакомления с положением, в котором оказался ряд новых независимых государств.

40) К сожалению, нет статистических данных, которые могли бы показать, насколько проблема огромной задолженности этих государств объясняется, с одной стороны, фактом получения ими независимости и принятия на себя определенных долгов в рамках правопреемства государств, а с другой - займами, которые им пришлось делать в качестве суверенных государств, с тем чтобы попытаться покончить со своей отсталостью 460/. К тому же довольно трудно провести разбивку соответствующих статистических элементов, охватывающих все развивающиеся страны, чтобы определить и показать специфическое положение государств, получивших независимость после второй мировой войны. Приводимые ниже данные отражают внешний долг развивающихся стран, включая страны Латинской Америки, т.е. страны, давно освободившиеся от колониальной зависимости. Преследуемая здесь цель состоит не в том, чтобы дать точное цифровое выражение финансового бремени, создавшегося в результате принятия на себя государствами, недавно получившими независимость, долгов государств-предшественников, а в том, чтобы показать драматическое и широко распространенное явление

460/ Опубликованные или предоставленные международными экономическими или финансовыми организациями статистические данные недостаточно подробны, чтобы можно было провести различие между долгами, сделанными до получения независимости, и долгами, сделанными после достижения независимости. ОЭСР опубликовала несколько исследований и ряд таблиц с разбивкой долгов по странам-заемщикам, по виду кредиторов и по виду долга, однако в них не указывается, являются ли эти долги "колониальными долгами". См. OECD, Total external liabilities of developing countries (Paris, 1974).

общей задолженности, характерное для большинства развивающихся стран. Такое положение и создавшиеся условия придают особую остроту вопросу правопреемства государств применительно к этим новым независимым государствами, что обычно не характерно для других видов правопреемства.

41) Все более увеличивающаяся задолженность этих стран превратилась в явление структурного порядка, глубокие проявления которого имели место еще задолго до нынешнего международного экономического кризиса. В 1960 году внешний публичный долг развивающихся стран достиг нескольких миллиардов долларов. В 60-х годах общая задолженность 80 развивающихся стран, изученных ЮНКТАД, ежегодно возрастала на 14 процентов, в результате чего к концу 1969 года внешний публичный долг этих 80 стран составлял 59 млрд. долл. США 461/. На эту же дату общая сумма средств, расходуемых этими странами только на погашение публичного долга и на репатриацию прибылей, оценивалась в 11 млрд. долл. США 462/. Уже в это время расходы только на погашение публичного долга некоторых развивающихся стран составляли более 20 процентов от их общих поступлений от экспорта. В своем годовом докладе за 1980 год 463/ Всемирный банк приводит оценку, в соответствии с которой к концу 1979 года различные среднесрочные и долгосрочные долги развивающихся стран перед государственными и частными кредиторами должны достичь 376 млрд. долл. США. Считается, что платежи в счет погашения этой задолженности составят 69 млн. долл. США.

461/ UNCTAD, Debt problems of developing countries: Report by the UNCTAD secretariat (United Nations publication, Sales No. E.72.II.D.12), para.12.

462/ См. Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, третья сессия, том III, Финансирование и невидимые статьи (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.73.II.D.6), документ TD/118/Supp.5, пункт 4.

463/ World Band, Annual Report, 1980 (Washington, D.C.), pp. 20-21.

42) Столь значительное увеличение внешнего долга привело к тому, что на некоторые страны легло невыносимое бремя; это особенно касается ряда развивающихся стран, которые находятся в угрожающем положении:

> "На протяжении последних лет все большее число развивающихся стран оказывается в связи с задолженностью в кризисном положении, для преодоления которого нужны операции по уменьшению их долгового бремени. Пересматривались, и в ряде случаев неоднократно, условия выплаты многосторонних долгов Аргентины, Бангладеш, Бразилии, Ганы, Индии, Индонезии, Пакистана, Перу, Турции и Чили. Кроме того, для более чем десяти стран были пересмотрены условия выплаты двусторонних долгов. Вызванные задолженностью кризисы привели к экономическим потрясениям в развивающихся странах и осложнили отношения между странами-кредиторами и странами-должниками. Поэтому странам, предоставляющим ресурсы, и странам, пользующимся ими, следует обеспечить такую международную передачу ресурсов, которая позволила бы развивающимся странам избежать трудностей, связанных с их задолженностью" 464/.

43) Наблюдавшийся с 1973 года значительный рост инфляции в промышленно развитых странах вызвал серьезные последствия для развивающихся стран, которые сильно зависят от импорта из этих стран, и в силу этого привел к увеличению их внешнего долга.

44) Дефицит по текущим операциям этих стран, не являющихся экспортерами нефти, увеличился с 9,1 млрд. долл. США в 1973 году до 27,5 млрд. долл. США в 1974 году и до 35 млрд. долл. США в 1976 году 465/. Такой дефицит повлек за собой значительное увеличение размеров внешнего долга развивающихся стран и выплат в погашение этого долга в 1974 и 1975 годах. Недавно проведенное МВФ исследование показывает, что общая сумма невыплаченного гарантированного публичного долга возросла с приблизительно 62 млрд. долл. США в 1973 году до 95,6 млрд. долл. США в 1975 году, т.е. увеличилась более чем на 50 процентов 466/.

464/ OECD, Debt problems of developing countries (Paris, 1974), p. 2.

465/ IMF, "World economic outlook: Developments and prospects in the non-oil primary producing countries", p. 4, table 1.

466/ Ibid., table 8.

45) Кроме того, одновременно с ростом задолженности развивающихся стран уменьшалась относительная величина официальной помощи в целях развития, причем объем таких отчислений оставался гораздо ниже минимального уровня в один процент ВНП, предусмотренного Международной стратегией развития. В дополнение к этой тенденции и параллельно с ней наблюдался значительный отток ресурсов в виде репатриации прибылей, полученных вкладчиками капитала из развитых стран в развивающихся странах. За наблюдавшимся абсолютным увеличением объема передачи ресурсов развивающимся странам в действительности кроется рост их задолженности. По оценкам, общая доля экспортных поступлений, идущая на погашение долга, составила в 1977 году 29 процентов по сравнению с 9 процентами в 1965 году.

46) Озабоченность в связи с проблемами задолженности высказывалась на многих международных совещаниях, о чем свидетельствуют примеры, приведенные в этом и в последующих пунктах. Пути исправления этого весьма серьезного положения, приемлемые как для развивающихся стран, так и для промышленно развитых стран-кредиторов, отыскать весьма трудно. Страны-должники указывают, что, по их мнению, их задолженность настолько велика, что если не пересмотреть ее, то она может свести на нет любые усилия в направлении развития 467/.

467/ На четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, состоявшейся в Алжире 5-9 сентября 1973 года, эта проблема была изложена следующим образом:

> "Неблагоприятные последствия для настоящего и будущего развития развивающихся стран, являющиеся результатом бремени внешних долгов по кредитам, полученным на тяжелых условиях, должны быть нейтрализованы путем соответствующих международных мер...
>
> Должны быть приняты соответствующие меры для устранения тяжелого бремени, связанного с погашением внешнего долга, включая метод пересмотра сроков платежей". (Документы четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран. "Программа действий с целях экономического сотрудничества", раздел, озаглавленный "Международные денежные и финансовые системы", пункты 6 и 7 (A/9330, стр. 92 англ.текста).

47) Проблема ликвидации задолженности бывших колоний была поднята некоторыми новыми независимыми государства 468/. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 3202 (S-VI от I мая 1974 года приняла "Программу действий по установлению нового международного экономического порядка", которая в разделе II.2 предусматривает, что все усилия, должны быть направлены, среди прочего, на следующее:

> "f) принятие соответствующих срочных мер, включая международные действия, для смягчения неблагоприятных последствий для текущего и будущего развития развивающихся стран, возникающих как следствие бремени внешней задолженности в результате тяжелых договорных условий;
>
> g) пересмотр задолженности по каждому конкретному случаю с целью заключения соглашения об аннулировании долгов, моратории, пересмотре сроков погашения или субсидирования процентов".

468/ Выступая на шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в качестве Председателя четвертой Конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, глава государства Алжир заявил:

> "В этой связи было бы весьма желательным изучить проблему внешней задолженности развивающихся стран; при этом в отношении многих стран следует продумать вопрос об аннулировании долгов, а в других случаях - вопрос об улучшении условий финансирования, касающихся сроков уплаты, отсрочек и процентной ставки". (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестая специальная сессия, пленарные заседания, 2208-е заседание, пункт 136).

На второй сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, проходившей в Дели, г-н Л.Нэгр, министр финансов Мали, на 58-м пленарном заседании заявил:

> "Многие страны могли бы на законном основании оспаривать правовую обоснованность долгов, образовавшихся в период, когда эти страны находились под эгидой иностранных держав... развивающиеся страны просят своих кредиторов проявить большее чувство справедливости и полагают, что в ходе настоящей Конференции они могли бы декретировать... отмену всех долгов, образовавшихся в колониальный период..." (Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, вторая сессия, том I (и Corr. 1 и 3 и Add.1-2), Доклад и приложения (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.R.68.II.D.14), приложение V, стр. 174).

(см. прод. сноски на след. стр.)

48) В резолюции 31/158, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 декабря 1976 года и касающейся "проблем задолженности развивающих стран", содержатся следующие положения:

"Генеральная Ассамблея,

...

будучи убеждена в том, что положение, с которым сталкиваются развивающиеся страны, может быть облегчено путем принятия решительных и срочных мер помощи в отношении их ... государственной ... задолженности...,

признавая, что в настоящих условиях имеется достаточно общих элементов в трудностях, с которыми различные развивающиеся страны сталкиваются при погашении задолженности и которые оправдывают принятие общих мер в отношении существующей задолженности,

признавая особо тяжелое положение и бремя задолженности наиболее серьезно пострадавших и наименее развитых из развивающихся стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся островных стран,

1. считает, что для установления нового международного экономического порядка необходимо дать новое направление процедуре реорганизации выплаты долгов развитым странам, отказавшись от прошлой практики, основанной преимущественно на коммерческих принципах, в интересах целей развития;

2. подтверждает настоятельную необходимость достижения общего и эффективного решения проблем задолженности развивающихся стран;

3. считает, что будущие переговоры по проблемам задолженности должны рассматриваться в рамках согласованных на международном уровне целей развития, национальных целей развития и международного финансового сотрудничества и что реорганизация

468/ (продолжение)

В ходе официального визита во франкоговорящие страны Африки президент Французской Республики г-н Ж. Помпиду принял решение аннулировать долг 14 африканских стран на сумму приблизительно в 1 млрд. франков. Этот получивший положительную оценку жест не касается сферы применения настоящего проекта, который не изучает долговые требования государства-предшественника (составляющие государственную собственность этого государства). См. Journal officiel de la République francaise: Lois et décrets (Paris, 20 July, 1974), 106th year, No. 170, p. 7577.

процедуры погашения задолженности заинтересованных развивающихся стран должна осуществляться в соответствии с задачами, методами и при участии учреждений, которые возникли с этой целью;

4. подчеркивает, что все эти меры должны быть рассмотрены и осуществлены без ущерба для кредитоспособности какой-либо развивающейся страны;

5. настоятельно призывает Международную конференцию по экономическому сотрудничеству как можно скорее достичь соглашения по вопросу о немедленном и общем смягчении проблемы задолженности в отношении государственных долгов развивающихся стран, в особенности наиболее серьезно пострадавших и наименее развитых из развивающихся стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся островных стран, а также по вопросу реорганизации всей системы переговоров по пересмотру проблем задолженности, чтобы она обеспечивала достижение целей развития, а не коммерческих целей".

49) На Конференции по международному экономическому сотрудничеству (иногда называемой Конференция "Север-Юг") не было достигнуто окончательного соглашения по вопросу о сокращении или пересмотре задолженности. 19 декабря 1977 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 32/187, озаглавленную "Проблемы задолженности развивающихся стран", которая, в частности, гласит:

"Генеральная Ассамблея,

...

будучи обеспокоена тем, что многие развивающиеся страны испытывают крайние трудности при погашении своей внешней задолженности и не могут осуществлять или приступить к осуществлению важных проектов в области развития, что показатели роста наиболее серьезно пострадавших, наименее развитых, не имеющих выхода к морю и островных развивающихся стран в течение первой половины нынешнего десятилетия были крайне неудовлетворительными и их доход на душу населения едва ли увеличился,

считая, что существенные меры по погашению задолженности в интересах развивающихся стран являются необходимыми и приведут к значительному притоку не связанных с обязательствами ресурсов, настоятельно требующихся многим развивающимся странам,

...

отмечая, что Специальная программа действий в размере I млрд. долл. США, предложенная развитыми странами-донорами на Конференции по международному экономическому сотрудничеству покроет менее одной трети ежегодных платежей в счет погашения задолженности наиболее серьезно пострадавших и наименее развитых стран и что они еще не приняли существенных мер по осуществлению этой Программы,

...

2. призывает Совет по торговле и развитию на его сессии на уровне министров достигнуть удовлетворительных решений в отношении:

а) общего погашения официальной задолженности развивающихся стран, в частности наиболее серьезно пострадавших, наименее развитых, не имеющих выхода к морю и островных развивающихся стран, в контексте призыва к значительному увеличению потоков чистой официальной помощи развивающимся странам в целях развития;

b) реорганизации всей системы изменения условий погашения задолженности с целью ориентации ее на развитие, чтобы она привела к выработке соответствующих справедливых и последовательных условий погашения задолженности;

c) проблем, возникающих в результате недостаточного доступа большинства развивающихся стран к международным рынкам капитала, в частности, опасности, связанной с накоплением задолженности в результате коротких сроков погашения таких займов;

3. приветствует меры, принятые некоторыми развитыми странами по аннулированию официальной задолженности им со стороны некоторых развивающихся стран, и решение о расширении будущей официальной помощи развитию в интересах наиболее серьезно пострадавших стран и наименее развитых из развивающихся стран в виде субсидий и настоятельно призывает другие развитые страны последовать этому примеру, приняв аналогичные решения;

4. рекомендует многосторонним учреждениям по финансированию развития принять обязательства в отношении предоставления дополнительных финансовых средств развивающимся странам, испытывающим трудности в связи с погашением из задолженностей".

50) В соответствии с резолюцией 32/187 Совет по торговле и развитию в ходе третьей части (на уровне министров) девятой Специальной сессии принял резолюцию 165 (S-IX), касающуюся "Проблем задолженности и развития развивающихся стран". Эта резолюция, в частности, гласит:

"Совет по торговле и развитию,

...

принимая во внимание взятое на себя развитыми странами обязательство реагировать быстро и конструктивным образом на многосторонней основе на индивидуальные просьбы развивающихся стран, испытывающих трудности при погашении задолженности, в особенности, наименее развитых и наиболее серьезно пострадавших из развивающихся стран,

признавая важное значение элементов, которые могут обеспечить определение направления будущей деятельности по решению проблем задолженности в качестве основы для гибкого рассмотрения отдельных случаев,

ссылаясь далее на обязательства, принятые на международном уровне развитыми странами-донорами, увеличить объем и улучшить качество своей государственной помощи в целях развития,

сознавая, что изыскание средств решения этих проблем является одной из наиболее срочных задач, стоящих перед международным сообществом,

постановляет следующее:

A

1. Члены Совета рассмотрели ряд предложений, внесенных развивающимися странами и развитыми странами с рыночной экономикой.

2. Совет признает, что многие бедные развивающиеся страны, особенно наименее развитые из них, сталкиваются с серьезными проблемами развития и, в некоторых случаях, испытывают серьезные трудности при погашении задолженности.

3. Совет принимает к сведению с интересом предложения Генерального секретаря ЮНКТАД, касающиеся корректировки и условий оказывавшейся в прошлом двусторонней официальной помощи в целях развития, с тем чтобы привести их в соответствие с существующими в настоящее время более благоприятными условиями.

4. Развитые страны-доноры будут стремиться принять меры для такой корректировки условий оказывавшейся в прошлом двусторонней государственной помощью в целях развития или другие эквивалентные меры в качестве средства улучшения чистых потоков государственной помощи в целях развития для содействия усилиям по развитию этих развивающихся стран в свете согласованных в международном плане целей и выводов, касающихся оказания помощи.

5. Принимая такие меры, каждая развитая страна-донор определяет распределение и соотвествующие чистые потоки средств в контексте своей собственной политики оказания помощи.

6. Таким образом, чистые потоки государственной помощи в целях развития в надлежащих формах и на весьма льготных условиях должны стать более благоприятными для получателей.

...

B

8. В соответствии с резолюцией 94 (IV) Конференции Совет провел обзор интенсивной работы, выполненной ЮНКТАД и другими международными форумами для определения тех элементов в опыте прошлых операций, которые могли бы послужить руководством для будущих операций в отношении проблем задолженности заинтересованных развивающихся стран.

9. Совет отмечает с признательностью вклад, внесенный Группой 77 и некоторыми членами Группы B.

IO. Общими для различных вариантов подхода в этой работе являются некоторые основные концепции, которые включают, в частности, следующее:

a) рассмотрение в международном плане проблемы задолженности развивающейся страны будет проводиться лишь по специальной просьбе заинтересованной страны-должника;

b) такое рассмотрение будет проводиться на надлежащей многосторонней основе с участием заинтересованных сторон и с помощью, по мере необходимости, соответствующих международных учреждений в целях принятия своевременных мер с учетом характера проблемы, сущность которой может быть различна, начиная от трудностей платежного баланса, требующих немедленного принятия мер, и кончая трудностями долгосрочного характера, связанными со структурными и финансовыми проблемами перевода ресурсов и требующими принятия надлежащих долгосрочных мер;

c) в международных мерах, согласованных заинтересованными сторонами, будут должным образом учитываться экономическое и финансовое положение, и деятельность страны, и перспективы и возможности ее развития, и внешние факторы, а также согласование в международном плане цели развития развивающихся стран;

d) пересмотр задолженности в равной степени защитит интересы как должников, так и кредиторов в контексте международного экономического сотрудничества ..." 469/.

5I) 5 декабря I980 года Генеральная Ассамблея своей резолюцией 35/56 приняла "Международную стратегию развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций". В отношении "Финансовых ресурсов на цели развития" были предусмотрены, в частности, следующие "Программные мероприятия":

"111. В свете общих принципов, принятых Советом по торговле и развитию в разделе B его резолюции I65 (S-IX) от 11 марта I978 года, следует как можно скорее завершить переговоры относительно согласованных на международном уровне элементов будущих операций, связанных с проблемами задолженности заинтересованных развивающихся стран.

II2. Правительствам следует стремиться к принятию следующих шагов по облегчению бремени задолженности или эквивалетных мер:

a) обязательства, принятые в соответствии с разделом A резолюции I65 (S-IX) Совета по торговле и развитию, следует полностью выполнить как можно скорее;

469/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № I5 (A/33/I5), том I, стр. 47-49, часть вторая, приложение I.

b) следует продолжать имеющую обратную силу корректировку условий в соответствии с резолюцией I65 (S-IX) Совета по торговле и развитию с тем, чтобы вносимые в текущие условия изменения распространялись на непогашенную задолженность по линии официальной помощи в целях развития, а Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию следует провести обзор достигнутых в этой связи результатов".

Норма, отраженная в статье 36

52) В этой связи может быть полезным напомнить о сфере применения части IV проекта статей, а также положений статьи 31, определяющих понятие "государственный долг". Как было отмечено 470/, долги самой территории, затрагиваемой правопреемством государств, и долги, взятые одним из ее территориальных органов, исключаются из понятия "государственного долга" в данном проекте, поскольку они не могут должным образом рассматриваться как долги государства-предшественника. Принимая такой подход в контексте деколонизации, Комиссия международного права сознает, что статья 36 не решает для новых независимых государств всех проблем, относящихся к правопреемству в отношении долгов. По сути дела в случае деколонизации значительная часть обязательств, являющихся объектом правопреемства, может не касаться государственных долгов государства-предшественника. Это могут быть долги "самой зависимой территории", взятые в условиях широкой официальной финансовой автономии колониальными органами территории; они как раз и могут составлять значительный объем обязательств. Как уже было отмечено, часто возникают споры относительно реального характера долгов такого рода, которые иногда рассматриваются новым независимым государством как "государственные долги" государства-предшественника, ответственность за которые по-прежнему должно нести это государство. Таким образом, категория долгов, непосредственно охватываемых статьей 36, включает долги, взятые правительством управляющей державы от имени и в интересах зависимой территории. Это по существу государственные долги государства-предшественника, решение судьбы которых при возникновении нового независимого государства является предметом данной статьи.

53) Также исключаются определенные долги, которые берет на себя государство-преемник в рамках соглашения или договоренности о предоставлении независимости бывшей зависимой территории. Сюда относятся "разные долги", возникающие в результате перехода к новому независимому государству, например, всех государственных служб. По-видимому, речь идет не о долгах государства-предшественника на дату правопреемства государств, а скорее о сумме, которую государство-преемник

470/ См. выше пункты 14 и последующие пункты коммертария к статье 31.

уплачивает при окончательном урегулировании вопроса о правопреемстве государств. По существу можно утверждать, что такие долги представляют собой "долговые требования" государства-предшественника по отношению к государству-преемнику при урегулировании спора, возникающего в случае правопреемства государств 471/. Наконец, как объяснено выше 472/, Комиссия отложила рассмотрение вопроса о выработке положений, касающихся "одиозных долгов".

54) Далее, в отношении сферы применения настоящей статьи государственная практика в связи с возникновением новых независимых государств свидетельствует о существовании еще одной категории долгов: долгов, взятых зависимой территорией, но сопровождаемых гарантией управляющей державы. Эта категория включает, в частности, большинство займов, предоставленных зависимым территориям МБРР. Банк требует особо надежной гарантии от управляющей державы. В большинстве, если не во всех соглашениях 473/ о гарантиях, заключенных между МБРР и управляющей державой в интересах какой-либо зависимой территории, имеются две важные статьи: статьи II и III, которые гласят:

"Статья II

Пункт 2.01. Без ограничений и оговорок для любого другого обязательства, взятого им в настоящем соглашении о гарантиях, гарант настоящим обязуется гарантировать без всяких условий в качестве главного дебитора, а не только в порядке поручительства*, точную и своевременную выплату основной части займа и процентов, а также других связанных с ним платежей ...

471/ Еще одна категория долгов, которую следует исключить, - это категория "национальных" долгов государства-предшественника. Такие долги берутся государством-предшественником в своих собственных интересах и для использования в метрополии, но часть бремени по погашению возлагается на ее различные зависимые территории. Эта категория относится к архаичной практике некоторых государств во времена колониальных империй несколько столетий назад, которая более не встречается в современном мире. Она также относится к некоторым редким случаям, когда управляющая держава перед лицом национальной или международной угрозы (такой, как первая и вторая мировые войны) берет займы для поддержки своих усилий в военной области и привлекает свои зависимые территории к таким усилиям, предлагая им участвовать в погашении этих займов. (Разумеется, это не касается усилий в военной области, направленных против самой зависимой территории.) Поскольку эта категория долгов исключительно редка, было принято решение не рассматривать ее в настоящем исследовании.

472/ См. пункты 41-43 комментария к статье 31.

473/ См., например, Guarantee Agreement (Northern Rhodesia-Rhodesia Railways Project) between the United Kingdom and IBRD, signed at Washington on 11 March 1953 (United Nations, Treaty Series, vol. 172, p. 115).

Пункт 2.02. В случае если будут иметься разумные основания считать, что заемщик не располагает достаточными средствами для выполнения или обеспечения выполнения проекта в соответствии с соглашением о займе, гарант в консультации с Банком и заемщиком примет необходимые меры для оказания помощи заемщику в получении необходимых дополнительных средств.

"Пункт 3.01. Между гарантом и банком существует договоренность, что, если в настоящем соглашении не предусмотрено иное, гарант не предоставляет никакому внешнему долгу преференциальное право или приоритет по отношению к займу..."

55) В случае гарантированного долга гарантия, предоставляемая таким образом управляющей державой, порождает с юридической точки зрения конкретное обязательство этой державы и соответствующее ему субъективное право кредитора. И если бы правопреемство государств приводило к полной ликвидации гарантии и, таким образом, к освобождению государства-предшественника от одного из своих обязательств, то это влекло бы за собой несправедливое исчезновение права кредитора. Проблема, следовательно, состоит не в том, чтобы проследить за судьбой долга зависимой территории, который, по-видимому, обычно принимается новым независимым государством, а в том, чтобы определить, что произошло с элементом, на который этот долг опирается и который выступает в форме гарантии управляющей державы. Иначе говоря, речь идет не о правопреемстве в отношении долга самой зависимой территории, а о правопреемстве в отношении обязательства государства-предшественника, касающегося долга данной территории.

56) Практика МБРР в этом отношении представляется совершенно ясной. МБРР обращается прежде всего к новому независимому государству, так как он считает, что соглашения о займах, подписанные зависимой территорией, не затрагиваются правопреемством государств до тех пор, пока можно выявить должника. Для целей этих соглашений о займах МБРР, очевидно, считает, что правопреемство государств не изменяет личность субъекта, который существовал до независимости. Однако МБРР полагает - и государство-предшественник, которое гарантирует заем, никоим образом не отрицает этого, - что соглашение о гарантиях сохраняет юридическую силу после объявления независимости территории, так что МБРР в любой момент может обратиться к государству-предшественнику, если государство-преемник не выполняет свое обязательство. Практика Всемирного банка показывает, что государство-предшественник в качестве главного должника может освободиться от своего обязательства о гарантиях только в том случае, если между МБРР, государством-преемником и государством-предшественником или между

первыми двумя будет заключен новый контракт с целью освободить государство-предшественника от всякой ответственности и обязательств, которые оно несло в силу ранее предоставленной им гарантии.

57) Учитывая эти соображения, Комиссия считает достаточным указать, что правопреемство государств как таковое не затрагивает гарантий, данных государством-предшественником в отношении долга, взятого на себя одной из его прежних зависимых территорий.

58) В поисках общего решения вопроса о судьбе государственных долгов государства-предшественника при возникновении нового независимого государства некоторые авторы подчеркивают критерий полезности или фактической выгоды, которые заем дает бывшей зависимой территории 474/. Хотя, на первый взгляд, такой критерий может показаться разумным, ясно, что использование такого критерия в качестве основной нормы, регулирующей данный вопрос, будет исключительно трудным на практике. В ходе регионального симпозиума, организованного ЮНИТАР в Аккре в 1971 году, этот вопрос был поставлен следующим образом:

> "Для того чтобы оправдать переход долгов к новому независимому государству, утверждалось ... что, поскольку в большинстве случаев государство-метрополия заключает для колонии особые фискальные соглашения, можно будет определить характер и размер соответствующих долгов. Один оратор подчеркнул, что не всякий долг, взятый от имени колонии, непременно используется в интересах этой колонии. Он высказал мысль, что определяющим фактором могло бы служить использование данного долга в интересах этой колонии. В целом эта точка зрения оказалась приемлемой для многих участников, однако возникли некоторые сомнения относительно того, каким образом на практике может применяться теория полезности: кто и каким путем должен определять размер той части долга, которая действительно была использована в интересах колонии" 475/.

59) В случае займов, предоставляемых управляющей державе для развития зависимой территории (критерий предназначения и использования), не следует упускать из виду условия колониальной зависимости,

---

474/ Sánchez de Bustamante y Sirvén, op. cit., pp. 296-297.

475/ Доклад Регионального симпозиума Организации Объединенных Наций по международному праву для стран Африки, состоящегося в Аккре, Гана, 14-28 января 1971 года и организованного ЮНИТАР по приглашению правительства Ганы, стр. 9 англ. текста.

в которых может происходить развитие территории с помощью этих займов; при этом абсолютно нельзя быть уверенным в том, что данные капиталовложения не принесут выгоды главным образом иностранным колонистам или экономике управляющей державы-метрополии 476/. Даже если государство-преемник сохраняет некоторые "следы" капиталовложений в форме, например, инфрастуктуры объектов общественных работ, такая инфраструктура может быть устаревшей или непригодной для использования в условиях деколонизации при новой ориентации экономики или при новых первоочередных плановых задачах, установленных новым независимым государством.

60) Другой фактор, который необходимо принять во внимание при разработке общей нормы, касающейся предмета данной статьи, - это платежеспособность нового независимого государства по отношению к соответствующим долгам государства-предшественника. В государственной практике этот фактор возник в связи со случаями, отличными от случая новых независимых государств. Постоянная палата третейского суда в деле возмещения России 477/ в 1912 году признала, что

> "на форс-мажор как на средство защиты ... можно ссылаться как в публичном, так и в частном международном праве: международное право должно приспосабливаться к политической необходимости" 478/.

Мирные договоры, заключенные после окончания первой мировой войны, как представляется, свидетельствуют о том, что при распределении долгов государства-предшественника между различными государствами-преемниками в некоторых случаях учитывались финансовые возможности этих последних государств в плане их будущей платежеспособности (или способности делать взносы) 479/. Один автор приводит пример

476/ Можно упомянуть пункт 2 статьи 255 Версальского договора, который гласит:

> "В случае Польши та часть долга, которая, по мнению Репарационной комиссии, относится к мерам, принятым германским и прусским правительствами для колонизации Польши Германией, исключается из распределения, которое должно быть произведено во исполнение статьи 254", British Foreign and State Papers, 1919, (op. cit.), p. 125.

477/ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XI (United Nations publication, Sales No. 61.V.4), p.421.

478/ Ibid., p.443. /Перевод выполнен Секретариатом/.

479/ См. Rousseau, Droit international public (op. cit.), pp. 442-447, 464-466, and Feilchenfeld, op. cit., pp. 458-461, 852-856.

практики государств в 1932 году, когда государство-кредитор (Соединенные Штаты Америки) в ноте государству-должнику (Соединенному Королевству) заявило, что принцип платежеспособности не требует, чтобы иностранный должник осуществлял выплату до полного исчерпания своей настоящей или будущей платежеспособности, поскольку любое урегулирование, если оно является слишком обременительным и задерживает восстановление экономики и развитие иностранного должника, не отвечает подлинным интересам кредитора 480/.

61) Применительно к правопреемству в отношении долгов в случае новых независимых государств эти соображения о финансовых возможностях должника имеют большое значение для разработки основной нормы, регулирующей такое правопреемство. Комиссии известно, что в случае "банкротства государства" речь идет о долгах, уже признанных должником и отнесенных на его счет, тогда как в случаях, рассматриваемых в настоящей статье, долг еще не отнесен на счет государства-преемника, и вся проблема в первую очередь состоит в том, чтобы определить, должно ли новое независимое государство нести юридическую ответственность по этому долгу, и уж только потом решать, способно ли оно это сделать в финансовом отношении. Тем не менее, оба эти вопроса нужно рассматривать во взаимосвязи, для того чтобы иметь возможность вынести практические и справедливые решения в отношении ситуаций, в которых "профилактика лучше, чем лечение". Возникает вопрос о цели закрепления в норме возможности перехода некоторых долгов к новому независимому государству, если заранее очевидно, что экономические и финансовые проблемы, с которыми он сталкивается, весьма затрудняют выплату этих долгов 481/. Правда, косвенное признание в проекте статьи принципа "финансовых возможностей" потребует использования несколько расплывчатой формулировки и может оставить лазейку для злоупотреблений. С другой стороны, игнорировать разумные пределы, за которыми выполнение обязательств по долгам может оказаться пагубным для должника и безрезультатным для самого кредитора, было бы неразумно и нереалистично.

480/ G.Jèze, "Les défeillances d'Etat", Recueil des cours ..., 1935-III (Paris, Sirey, 1936), vol. 53, p. 392.

481/ "В связи с восстановлением рядом новых государств своей экономики возникли вопросы сохранения финансовых и экономических соглашений, заключенных прежними колониальными державами или их территориальными администрациями" (International Law Association, op. cit., p. 102).

62) Приведенные выше общие соображения относительно платежеспособност должны рассматриваться в связи с событиями, происходящими в современных международных отношениях в свете принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами, т.е. принципа, который является основным элементом права народов на самоопределение 482/. Как показывает практика Организации Объединенных Наций, этот принцип имеет существенное значение с точки зрения финансовой способности новых независимых государств наследовать государственные долги государства-предшественника, которые могут быть связаны с такими ресурсами (например, эти ресурсы могут служить залогом под долг). Таким образом, в современных условиях традиционный вопрос о "платежеспособности" должен рассматриваться с учетом фактического финансового положения новых независимых государств, а также последствий высшего права народов на самоопределение и принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами.

63) Пытаясь выработать основную норму, применимую к правопреемству новых независимых государств в отношении государственных долгов государства-предшественника, Комиссия руководствовалась статьей 55 Устава Организации Объединенных Наций:

> "С целью создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов, Организация Объединенных Наций содействует:
>
> a) повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития;
>
> b) разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования".

Стабильность и упорядоченность отношений между государствами, которые необходимы для мирных и дружеских отношений, нельзя отделять от принципов равноправия и самоопределения народов, а также от общих усилий современного международного сообщества по созданию условий экономического и социального прогресса и обеспечению решений международных экономических проблем. Практика государств и труды юристов не дают ясных и последовательных ответов на вопросы о судьбе

482/ См. выше пункты 26)-29) комментария к статье I4.

государственных долгов бывших держав-метрополий. Так, Комиссия сознает, что составление норм, регулирующих этот вопрос, неизбежно требует прогрессивного развития права. В практике государств встречаются противоречивые принципы, решения, основанные на компромиссах без явного признания каких-либо принципов, и серьезные расхождения во мнениях, которые продолжают сказываться в течение многих лет после попытки урегулировать вопрос о правопреемстве государств. Тем не менее справедливо и то, что во многих случаях государственные долги государства-предшественника (метрополии) не переходили к новому независимому государству. Комиссия не может не признать определенные реальности современной международной жизни, в частности тяжелое долговое бремя, отражающееся на финансовом положении многих новых независимых государств. Она также не может при составлении правовых норм, регулирующих правопреемство в отношении государственных долгов в контексте деколонизации, игнорировать правовые последствия основополагающего права народов на самоопределение и принципа неотъемлемого суверенитета каждого народа над его естественными богатствами и ресурсами. Комиссия рассмотрела возможность такой формулировки основной нормы, которая бы допускала переход долгов в тех случаях, когда зависимая территория действительно получила от них пользу. Но, как указывается выше 483/, этот критерий, взятый сам по себе, представляется, трудно применимым на практике и не обеспечивает стабильного разрешения возникающих проблем в духе доброй воли. Не следует забывать, что рассматриваемый вопрос - правопреемство нового независимого государства в отношении государственных долгов державы-метрополии - возникает полностью в контексте деколонизации, где привносятся особые и уникальные соображения, отсутствующие при других типах правопреемства государств. Последнее соображение также предполагает необходимость избегать таких общих выражений, как "справедливая доля", которое было уместным при других типах правопреемства, но которое может вызвать серьезные проблемы толкования и возможность злоупотреблений в конктексте деколонизации.

483/ См. пункты 58) и 59) данного комментария.

64) В свете всех вышеприведенных соображений Комиссия постановила принять в качестве основной нормы - норму о непереходе государственного долга государства-предшественника к государству-преемнику. Эта норма содержится в первой части пункта 1 статьи 36, которая гласит: "... никакой государственный долг государства-предшественника не переходит к новому независимому государству ...". Таким образом, предусмотрев основную норму о непереходе долгов, Комиссия, однако, не пожелала исключить важную возможность соглашения о правопреемстве в отношении государственных долгов, надлежащим образом и свободно заключенного между государством-предшественником и государством-преемником. Комиссия полностью сознает, что новые независимые государства часто нуждаются в капиталовложениях и что не следует формулировать нормы, которые могут препятствовать государствам или международным финансовым организациям предоставлять им необходимую помощь. Поэтому вторая часть пункта 1 статьи 36 сформулирована в духе других положений проекта, которые поощряют государство-предшественника и государство-преемника регулировать вопрос о переходе государственных долгов посредством соглашения между ними. Разумеется, необходимо подчеркнуть, что такие соглашения должны быть заключены надлежащим образом на основе свободного волеизъявления обеих сторон. С тем чтобы заострить внимание на этом соображении, вторая часть пункта 1 составлена таким образом, чтобы изложить необходимые условия, на которых должно заключаться такое соглашение. Во-первых, государственный долг государства-предшественника должен быть связан "с его деятельностью на территории, являющейся объектом правопреемства государств". Эта формулировка в целом следует формулировке других, уже принятых статей о правопреемстве в отношении государственной собственности (см., в частности, статьи 13, 14, 16 и 17). Ее цель явно заключается в том, чтобы исключить долги государства-предшественника, не имеющие абсолютно никакого отношения к деятельности державы-метрополии на соответствующей зависимой территории. Во-вторых, этот долг государства-предшественника, возникший в связи с его деятельностью на соответствующей территории, должен быть связан с "имуществом, правами и интересами, которые переходят к этому новому независимому государству". Если государство-преемник наследует определенное имущество, права и интересы государства-

предшественника, как это предусмотрено в статье I4, то совершенно естественно, что соглашение о правопреемстве в отношении государственных долгов должно учитывать соответствующие обязательства, которые могут сопровождать такое имущество, права и интересы. Таким образом, в этом отношении статьи I4 и 36 тесно связаны между собой. Хотя критерий "фактической пользы" в целом использован не был, можно обнаружить, что здесь были с пользой отражены некоторые элементы этого критерия: переход долгов может быть урегулирован путем соглашения с учетом перехода выгод (имущества, прав и интересов), с которыми связаны эти долги.

65) Хотя стороны в соглашении, предусмотренном в пункте 1, могут свободно согласовывать положения, подлежащие включению в это соглашение, Комиссия сочла необходимым предусмотреть клаузулу о гарантии, с тем чтобы в подобных положениях не игнорировались финансовые возможности нового независимого государства в плане наследования долгов государства-предшественника, а также не нарушался принцип неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и естественными ресурсами. Подобная гарантия, предусмотренная в пункте 2, особенно необходима в случае соглашения, подобного тому, которое упомянуто в пункте 1, т.е. соглашения, заключаемого между бывшей державой-метрополией и одной из ее бывших зависимых территорий. Пункт 2 призван еще раз подчеркнуть, что соглашение должно заключаться двумя сторонами на равноправной основе. Таким образом, соглашения, которые имеют своей целью создать "особые" или "преференциальные" связи между государством-предшественником и государством-преемником (часто именуемые "соглашениями о переходе") и которые, по сути дела, навязывают новому независимому государству условия, пагубные для его экономики, не могут рассматриваться в качестве соглашений, предусмотренных в пункте 1. В данной статье предполагается - и пункт 2 призван подкрепить это предположение,- что переговоры о заключении этих соглашений должны проводиться при полном уважении принципов политического самоопределения и экономической независимости. Поэтому и была сделана конкретная ссылка на принцип неотъемлемого суверенитета каждого народа над его богатствами и естественными ресурсами

и на основы экономического благосостояния (fundamental economic equilibria) 484/ нового независимого государства. Последнее выражение - "основы экономического благосостояния" - следует истолковывать в широком смысле, включая все виды экономических, финансовых (в том числе задолженность) и других факторов, которые обеспечивают основы благосостояния нового независимого государства.

66) Комиссия также хотела бы напомнить об определенных решениях, касающихся других статей проекта, которые имеют отношение к статье 36. Термин "новое независимое государство" уже определен в подпункте e пункта 1 статьи 2 проекта. Как и статья I4, статья 36 должна относится к случаям, в которых новое независимое государство образуется из двух или нескольких зависимых территорий. Аналогичным образом данная статья применяется к случаям, когда зависимая территория становится частью территории государства, иного, чем государство, которое осуществляло ответственность за ее международные отношения 485/. Комиссия не сочла необходимым рассматривать очевидный случай долгов государства-предшественника по отношению к зависимой территории, которые подлежат возврату новому независимому государству после момента правопреемства государств.

67) Некоторые члены Комиссии во время принятия статьи 36 в первом чтении не смогли согласиться с текстом и выразили в этом отношении оговорки и сомнения. Когда в I977 году на своей двадцать девятой сессии Комиссия приняла этот текст в предварительном порядке, один из ее членов высказал оговорки и в отношении некоторых пунктов комментария к этой статье 486/. Этот член Комиссии также

484/ В этой связи следует обратить внимание на тот факт, что слово "disequilibria" содержится в статье 60 Договора о создании Европейского объединения угля и стали (United Nations, Treaty Series, vol. 261, p. 191) и в пункте g статьи 3 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества (ibid., vol. 298, p. 16).

485/ См. пункт 75 выше.

486/ Указанный член Комиссии возражал против включения пунктов 39)-50) комментария I977 года (см. пункты 39)-48) данного комментария), в частности на том основании, что они, по его мнению, содержат экономические выводы и анализ, которые не входят в сферу компетенции Комиссии, а также, что эти выводы и анализ в некоторых отношениях являются спорными. Этот член Комиссии также считал важным отметить, что ряд государств не согласились с некоторыми положениями Хартии экономических прав и обязанностей государств и Декларации об установлении нового международного экономического порядка, процитированными в пунктах 27) и 28) комментария к статье I4, ссылка на которые в связи со статьей 36 содержится в сноске 482.

предложил тогда альтернативный текст 487/, который получил определенную поддержку со стороны некоторых членов Комиссии. В вопросе о неотъемлемом суверенитете над природными ресурсами этот член Комиссии заявил, что он отдает предпочтение терминологии Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 488/.

487/ Этот текст (A/CN.4/L.257) гласит:

"Статья 22. Новые независимые государства

1. Никакой долг, согласованный государством-предшественником от имени или в пользу территории, которая стала новым независимым государством, не воспринимается новым независимым государством, если этот долг не относится к собственности, правам и интересам, по отношению к которым новое независимое государство является бенефициаром, и если переходный долг не соответствует выгодам, которые новое независимое государство получило или получает от рассматриваемых собственности, прав и интересов.

2. Любое соглашение, заключенное между предшественником и новым независимым государством об обсуществлении принципов, содержащихся в предыдущем пункте, соответствующим образом учитывает постоянный суверенитет нового независимого государства над его природными богатствами и ресурсами в соответствии с международным правом".

488/ Резолюция 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

Статья 37

Объединение государств

Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, государственные долги государств-предшественников переходят к государству-преемнику.

Комментарий

1) Статья 37, касающаяся перехода государственных долгов в случае объединения государств, соответствует статье I5 части II, касающейся правопреемства в отношении государственной собственности, и статье 27 части III о правопреемстве в отношении государственных архивов. Поэтому нет необходимости еще раз конкретно указывать, что именно охватывает этот тип правопреемства 489/.

2) Когда два или несколько государств объединяются и тем самым образуют одно государство-преемник, логично предположить, что это последнее государство наследует долг объединившихся государств, так же как оно наследует их собственность. Res transit cum suo onere, эта основная норма излагается в единственном пункте, составляющем эту статью. Эта норма является общепринятой в доктрине. Например, по мнению одного автора, "когда государства объединяются в целях образования нового государства, ответственность за их долги переходит к этому государству" 490/.

3) В практике государств, по-видимому, известно лишь несколько случаев, когда переход государственного долга после объединения государств регулировался на международном уровне; вопросы, касающиеся государственных долгов, как правило, регулировались внутренним правом государств. Одним из примеров международного регулирования является объединение Бельгии и Нидерландов на основании акта от 2I июля I8I4 года 491/. Статья 1 акта гласила:

489/ См. пункты 1 и 2 комментария к статье I5.

490/ Fauchille, op.cit., p.380.

491/ Акт, подписанный Государственным секретарем Его Королевского Высочества князя Нидерландов в знак признания суверенитета бельгийских провинций на согласованной основе. Гаага, 2I июля I8I4 года (de Martens, ed., Nouveau Recueil ... (op. cit.), vol. II, p.38).

"Это объединение должно быть тесным и полным, с тем чтобы эти две страны являлись единым государством, управляемым на основе уже принятой в Голландии Конституции, которая будет изменена в силу общего соглашения в зависимости от новых обстоятельств".

Ввиду "тесного и полного" характера достигнутого таким образом объединения в статье VI акта содержится вполне естественный вывод:

"Поскольку налоги, а также поступления должны быть общими, долги, сделанные до момента объединения, с одной стороны, голландскими провинциями и, с другой стороны, бельгийскими провинциями, переходят к Генеральному казначейству Нидерландов".

Акт от 21 июля 1814 года был впоследствии приложен к Генеральному акту Венского конгресса 492/, и приведенная статья VI использовалась в ряде случаев в качестве руководства при разделе долгов между Голландией и Бельгией.

4) В качестве еще одного примера можно сослаться на объединение Италии, однако этот пример является несколько двусмысленным, поскольку мнения авторов разделяются по вопросу о путях достижения этого единства. Один автор делает следующий вывод:

"Итальянское королевство рассматривалось в некоторых кругах как расширенное Сардинское королевство, поскольку Итальянское королевство было образовано посредством последовательных аннексий территорий Сардинским королевством; другие рассматривали Итальянское королевство в качестве нового субъекта права, созданного путем объединения всех прежних итальянских государств, включая Сардинское королевство, которое, таким образом, прекратило свое существование" 493/.

Итальянское королевство в целом признало долги прежних отдельных государств и продолжило практику, которая была введена еще королем Сардинии. Так, в Венском договоре от 3 октября 1866 года 494/, на основании которого "Его Величество император Австрии /согласился/ на присоединение Ломбардо-Венецианского королевства к Итальянскому королевству" (статья III), содержалась статья VI, которая гласила:

492/ Ibid., p.379. См. также Feilchenfeld, op. cit., pp. 123-124.

493/ D. Anzilotti, Corso di diritto internazionale, 4th ed. (Padua, CEDAM, 1955), p.171.

494/ G.F. de Martens, ed., Nouveau Recueil général de traités (Göttingen, Dieterich, 1873), vol. XVIII, pp. 405-406.

"Итальянское правительство принимает на себя ответственность за: 1) часть областей Ломбардии и Венеции, которая оставалась в составе Австрии на основании соглашения, заключенного в Милане в 1860 году во исполнение статьи 7 Цюрихского договора 495/; 2) дополнительные долги Ломбардии и Венеции, взятые в период с 4 июня 1859 года до заключения настоящего договора; 3) сумму в размере 35 млн. австрийских флоринов наличными в счет части займа 1854 года, относящейся к Венеции, за стоимость нетранспортабельных военных материалов ..."

5) Можно также упомянуть некоторые договоры, касающиеся объединения центральноамериканских государств. Некоторые положения, касающиеся судьбы долгов, содержались, в частности, в договоре от 15 июня 1897 года, заключенном Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором 496/ с целью образования Центральноамериканской Республики, а также в пакте о Центральноамериканском союзе от 19 января 1921 года 497/, заключенном Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой и Сальвадором после распада Центральноамериканской Республики. Хотя эти договоры более конкретно касались распределения долгов между составными частями соответствующих объединенных государств, нет сомнения в том, что в своих международных отношениях новое государство в целом брало на себя долги различных государств-предшественников. В договоре от 1897 года, который гласил, что "единственная цель их союза заключается в сохранении единого образования при осуществлении международных связей" (статья III), предусматривалось, что:

"денежные или другие обязательства, которые уже согласованы или могут быть согласованы любым из государств в будущем, являются предметом индивидуальной ответственности (статья XXXVII)".

В пакте от 1921 года отмечалось, что федеральное правительство управляет национальными финансами, которые должны быть отличными от финансов государств-членов, и что государства-члены "продолжают управлять своими текущими внутренними и внешними долгами" (пункт m статьи У). В пакте далее предусматривалось:

495/ По Цюрихскому договору от 10 ноября 1859 года, заключенному между Австрией и Францией, Ломбардия уступалась Франции. "Новое правительство Ломбардии" в силу статьи 7 этого договора должно было взять на себя три пятых долга Ломбардии и Венеции (ibid., 1860), vol. XVI, part II, p.518).

496/ Ibid., (Leipzig, Dieterich, 1905), 2nd series, vol. XXXII, p.279.

497/ League of Nations, Treaty Series, vol. V, p.9.

"Федеральное правительство обязано следить за тем, чтобы это управление осуществлялось добросовестно и чтобы из поступлений выделялись предназначенные для этой цели средства".

6) Как отмечалось выше, урегулирование вопросов в отношении государственных долгов обычно осуществлялось на основании внутренних законов государств. Такие законы зачастую предусматривают внутреннее распределение государственного долга и, таким образом, не имеют непосредственного отношения к настоящей статье. Однако можно привести ряд примеров, поскольку в них предполагается, что государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику; в противном случае вопрос о распределении долга между составляющими частями не возникает.

7) Уния Австрии и Венгрии основывалась главным образом на двух документах: "/австрийском/ законе о вопросах, представляющих общий интерес для всех стран Австрийской монархии, и методах их решения" от 21 декабря 1867 года; и "Венгерском законе /№ 12/ о вопросах, представляющих общий интерес для стран венгерской короны и других стран, находящихся под суверенитетом Его Величества, и методах их решения" от 12 июня 1867 года 498/. В статье 4 австрийского закона предусматривалось, что

"участие в выплате ранее существовавших государственных долгов будет определено на основании соглашения между двумя половинами Империи".

В свою очередь, в Венгерском законе № 12 1867 года говорилось следующее:

"Статья 53. В отношении публичных долгов Венгрия в силу своего конституционного статуса не может быть строго юридически обязана взять на себя долги, согласованные без законно выраженного согласия страны.

Статья 54. Тем не менее настоящее собрание уже заявило "что, для того чтобы в нашей стране, а также в других странах Его Величества как можно скорее был реально применен подлинно конституционный режим, оно готово, руководствуясь соображениями справедливости и политическими мотивами, превысить объем своих законных обязательств и принять меры, которые отвечают требованиям независимости и конституционных прав страны, с тем чтобы другие страны Его Величества, а вместе с ними и Венгрия, не были разорены тяжестью обязательств, накопившихся при режиме абсолютной власти, и чтобы устранить пагубные последствия рокового периода, который только что завершился.

498/ F.-R. Dareste and P. Dareste. Les Constitutions modernes, 3rd ed. (Paris, Challamel, 1910), vol. I, pp. 394 et seq. (австрийский закон) и pp.403 et seq. (венгерский закон).

Статья 55. Ввиду этих соображений и исключительно на этом основании Венгрия готова взять на себя часть публичных долгов и после проведения предварительных переговоров заключить в этой связи соглашение с другими странами Его Величества как свободный народ с другим свободным народом".

8) В Конституции Малайской Федерации 1957 года 499/ содержалась пространная статья 167, озаглавленная: "Права, обязанности и обязательства", в которой были изложены следующие положения:

"1) ... все права, обязанности и обязательства

a) Его Величества в отношении правительства Федерации, и

b) правительства Федерации или всех высоких должностных лиц, действующих от его имени,

начиная со дня Мердека /день объединения/, становятся правами, обязанностями и обязательствами Федерации.

2) ... все права, обязанности и обязательства

a) Его Величества в отношении правительства Малакки или правительства Пенанга,

b) Его Превосходительства правителя в отношении правительства любого штата, и

c) правительства любого штата,

начиная со дня Мердека, становятся правами, обязанностями и обязательствами соответствующих штатов".

Эти положения указывают на то, что каждый штат занимается активами и пассивами своей собственной сферы. Распределение "прав, обязанностей и обязательств" происходило с учетом разделения полномочий между Федерацией и входившими в нее штатами. Таким образом, заключенные долги были ответственностью штатов в отношении вопросов, которые, начиная со дня объединения, вошли в круг их соответствующих полномочий. В статье 167 далее указывается:

"3) Все права, обязанности и обязательства по вопросам, которые до дня Мердека входили в круг ведения правительства Федерации, но с этого дня относятся к кругу ведения правительства какого-либо штата, с этого дня переходят к этому штату.

4) Все права, обязанности и обязательства по вопросам, которые до дня Мердека входили в круг ведения правительства какого-либо штата, но с этого дня относятся к кругу ведения федерального правительства, с этого дня переходят к Федерации".

499/ Malayan Constitutional Documents (Kuala Lumpur, the Government Printer, 1959), p.27.

9) В 1963 году Малайскую Федерацию сменила Малайзия. Билль об учреждении Малайзии, который является приложением к соглашению о Малайзии и вступил в силу 16 сентября 1963 года, содержал, в частности, в части IУ, касающейся временных положений о переходном периоде, раздел 76, озаглавленный: "Правопреемство в отношении прав, обязанностей и обязательств", в котором, среди прочего, говорилось:

> "1) Все права, обязанности и обязательства по всем вопросам, которые до Дня создания Малайзии входили в круг ведения правительства штата Борнео или Сингапура, но с этого дня относятся к кругу ведения федерального правительства, с этого дня переходят к Федерации, если только федеральное правительство и правительство данного штата не примут иное решение.
>
> 2) Положения настоящего раздела не применяются к тем правам, обязанностям и обязательствам, на которые распространяются положения раздела 75; они также не затрагивают перевод какого-либо лица со службы штата на федеральную службу и не отражаются каким-либо другим образом на правах, обязанностях и обязательствах, вытекающих из характера этой службы или из общих условий трудового договора; однако с соблюдением изложенного выше в настоящем разделе эти права, обязанности и обязательства включают те права, обязанности и обязательства, которые вытекают из договоров или других источников.
>
> ...
>
> 4) В настоящем разделе ссылки на правительства штатов включают правительства территорий, входивших в состав этих штатов до дня создания Малайзии" 500/.

Аналогичные положения можно найти в конституциях отдельных штатов, входящих в Федерацию. В качестве примера можно привести статью 50 конституции штата Сабах, озаглавленную "Права, обязанности и обязательства", которая гласит:

> "1) Все права, обязанности и обязательства Его Величества по отношению к правительству колонии Северное Борнео с момента вступления в силу настоящей Конституции становятся правами, обязанностями и обязательствами Штата" 501/.

10) Хотя во временной конституции Объединенной Арабской Республики от 5 марта 1958 года 502/ вопрос о правопреемстве в отношении долгов

500/ United Nations, Treaty Series, vol. 750, p.60.

501/ Ibid., p. 110. См. также стр. 134 оригинала (конституция штата Саравак, статья 48) и стр. 176 оригинала (конституция штата Сингапур, статья 104).

IO) Хотя во временной конституции Объединенной Арабской Республики от 5 марта 1958 года 502/ вопрос о правопреемстве в отношении долгов двух государств-предшественников - Египта и Сирии - излагается не совсем четко, в статье 29 этой конституции предусматривается, что

> "правительство не может брать займы или участвовать в проектах, осуществление которых вызывает необходимость использования средств государственной казны в течение одного или нескольких лет, исключая те случаи, когда на то имеется согласие Народного собрания".

Это положение можно истолковать таким образом, что оно наделяет полномочиями согласовывать займы только законодательный орган Объединенной Арабской Республики, но не в отдельности Сирию и Египет. Кроме того, поскольку статья 70 предусматривает общий бюджет для этих двух регионов, то можно согласиться с мнением одного из видных специалистов о том, что"Объединенная Арабская Республика представляется единственным образованием, которое может выплачивать долги этих двух районов" 503/ 504/.

502/ См. текст в E.Cotran, "Some legal aspects of the formation of the United Arab Republic and the United Arab States", International and Comparative Law Quarterly, London, vol. 8, part 2 (April 1959), pp.374-387.

503/ O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p.386.

504/ Можно отметить, что задолженность по взносам в ЮНЕСКО, причитающимся с Египта и Сирии до их объединения, рассматривалась как задолженность Объединенной Арабской Республики (Materials on Succession of States in respect of Matters other than Treaties (op. cit.), p.545.

Статья 38

Отделение части или частей территории государства

1. Когда часть или части территории государства отделяются от него и образуют государство и если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государству-преемнику в справедливой доле, учитывая все соответствующие обстоятельства.

2. Пункт 1 применяется, когда часть территории государства отделяется от него и объединяется с другим государством.

Статья 39

Разделение государства

Когда государство-предшественник разделяется и перестает существовать и части его территории образуют два или несколько государств и если государства-преемники не условились иначе, государственный долг государства-предшественника переходит к государствам-преемникам в справедливых долях, учитывая все соответствующие обстоятельства.

Комментарий к статьям 38 и 39

1) Вопросы правопреемства государств, которые рассматриваются в статьях 38 и 39, соответствуют вопросам, рассмотренным, соответственно, в статьях I6 и I7 и 28 и 29 частей II и III. Этим объясняется использование аналогичных вводных формулировок в соответствующих статьях для определения сферы их применения. Статьи 38 и 39 касаются случаев, когда часть или части территории государства отделяются от него и образуют одно или несколько отдельных государств. Однако они различаются в том смысле, что если в соответствии со статьей 38 государство-предшественник продолжает существовать, то в соответствии со статьей 39 оно прекращает свое существование после отделения частей его территории. Последний случай упоминается в статьях I7, 29 и 39 как "разделение государства" 505/.

505/ См. пункт 1 комментария к статьям I6 и I7 выше.

2) Устанавливая норму для статей 38 и 39, Комиссия полагает, что в отсутствие убедительных аргументов в пользу противного переход государственных долгов в случае двух типов правопреемства, охватываемых настоящими статьями, должен регулироваться обычной общей нормой так же, как это имеет место в случае статей I6 и I7, касающихся государственной собственности, и статей 28 и 29, касающихся государственных архивов. Практика государств и теория права изучаются в последующих пунктах, исходя именно из этого предположения.

3) В практике государств известно мало примеров отделения части или частей территории. Тем не менее можно упомянуть несколько случаев. Один из них касается создания Ирландского Свободного государства. На основании договора I92I года Ирландия получила от Соединенного Королевства статус доминиона и стала Ирландским Свободным государством. В этом договоре вопрос о разделе долгов между государством-предшественником и государством-преемником рассматривался следующим образом:

> "Ирландское Свободное государство берет на себя обязанность погашения части государственного долга Соединенного Королевства по состоянию на дату заключения настоящего договора и выплаты части военных пенсий по состоянию на ту же дату в той доле, которая будет сочтена правильной и справедливой, с учетом любого справедливого требования Ирландии на основании ликвидных и подлежащих истребованию кредитов или встречных требований, причем в случае отсутствия согласия все причитающиеся суммы должны быть определены арбитражем или одним или несколькими независимыми лицами, являющимися гражданами Британской империи" 506/.

4) Другим примером является отделение Сингапура, который в I963 году присоединился к Федерации Малайзии, а в I965 году вышел из нее и получил независимость. В статье VIII соглашения об отделении Сингапура от Малайзии в качестве независимого и суверенного государства, подписанного 7 августа I965 года в Куала-Лумпуре, предусматривается следующее:

> "В отношении любого соглашения, заключенного при гарантии правительства Малайзии между правительством Сингапура и любым государством или юридическим лицом, правительство Сингапура настоящим обязуется вести переговоры с упомянутым государством или юридическим лицом в целях заключения нового соглашения, освобождающего правительство Малайзии от обязанностей и обязательств,

---

506/ Статья V Договора между Великобританией и Ирландией от 6 декабря I92I года (League of Nations, Treaty Series, vol. XXVI, p.10).

принятых им на основании упомянутой гарантии, и правительство Сингапура также обязуется полностью компенсировать правительству Малайзии все налоги или обязательства, которые могут быть возложены на него, или любой ущерб, который оно может потерпеть в связи с упомянутой гарантией" 507/.

5) Приведенные выше примеры относятся к случаям, когда отделение произошло в соответствии с соглашением между государством-предшественником и государством-преемником. Однако нет никакой гарантии, что такое отделение всегда достигается по согласию. Например, распределение долгов между Бангладеш и Пакистаном, по-видимому, не было урегулировано после того, как переговоры, проходившие с 27 по 29 июня 1974 года в Дакке, завершились провалом 508/. Это - один из аспектов, который четко разграничивает случаи отделения, рассматриваемые в статье 38, от случаев трансферта части территории государства, которые рассмотрены в статье 35. Как известно, последняя статья касается трансферта относительно небольших или незначительных территорий на основании теоретически мирных процедур и, в принципе, в силу соглашения между государством, уступающим территории, и государством-бенефициарием.

6) В отношении разделения государства, которое рассматривается в статье 39, можно привести следующие исторические прецеденты: разделение Великой Колумбии (1829-1831 годы); расторжение Унии между Норвегией и Швецией (1905 год);распад Австро-венгерской Монархии (1919 год);

507/ United Nations, Treaty Series, vol. 563, p. 94. Закон 1965 года о конституции Малайзии (поправка о Сингапуре) также содержит ряд положений о "правопреемстве в отношении обязанностей и обязательств", включая следующий пункт:

"9. Вся собственность, движимая и недвижимая, права, обязанности и обязательства, которые до дня независимости Малайзии принадлежали правительству Сингапура или находились под его ответственностью и которые в этот день или позднее перешли к правительству Малайзии, возвращаются и передаются Сингапуру или возлагаются на него и вновь становятся его собственностью или переходят под его ответственность" (ibid., p. 100).

508/ C. Rousseau, Droit internationsl public (op. cit.), p. 454. Согласно этому же автору, "Бангладеш притязала на 56 процентов всей общей собственности, однако заняла крайне сдержанную позицию в отношении раздела имеющихся долгов - вопросу, к рассмотрению которого она хотела приступить лишь после урегулирования вопроса о разделе активов, против чего, как сообщалось, возражал Пакистан" (ibid.).

распад Федерации Мали (I960 год); разделение Объединенной Арабской Республики (I96I год) и распад Федерации Родезии и Ньясаленда (I963 год). Некоторые из этих случаев рассматриваются ниже, с тем чтобы определить, каким образом заинтересованные стороны пытались урегулировать вопрос о переходе государственных долгов.

7) Период существования Великой Колумбии, которая была создана в I82I году в результате объединения Новой Гранады, Венесуэлы и Эквадора, был непродолжительным. Примерно за десять лет междоусобные войны подорвали основы союза, распад которого полностью завершился в I83I году 509/. Государства-преемники согласились взять на себя ответственность за долги союза. Первыми этот принцип установили Новая Гранада и Эквадор на основании Договора о мире и дружбе, заключенного в Пасто 8 декабря I832 года. Статья VII этого Договора предусматривала следующее:

> "Было согласовано и настоящим устанавливается самым торжественным образом и в соответствии с положениями законов обоих государств, что Новая Гранада и Эквадор выплачивают такую долю внутренних и иностранных долгов, которая может пропорционально принадлежать им как составным частям Республики Колумбии, признавшей указанные долги in solidum. Кроме того, каждое государство обязуется нести ответственность за часть, которая могла быть им израсходована, когда оно принадлежало указанной Республике" 5I0/.

Можно также сослаться на Боготскую конвенцию от 23 декабря I834 года, заключенную между Новой Гранадой и Венесуэлой, к которой I7 апреля I857 года присоединился Эквадор 5II/. Из этих двух последних документов явствует, что государства-преемники должны были разделить долги Великой Колумбии в следующей пропорции: Новая Гранада - 50 процентов, Венесуэла - 28,5 процентов и Эквадор - 2I,5 процентов 5I2/.

509/ См. V.-L. Tapié, Histoire de l'Amérique latine au XIXéme siécle (Paris, Montaigne, 1945). См., в частности, анализ распада Великой Колумбии, pp. 57-60.

5I0/ de Martens, ed., Nouveau recueil ... (op.cit., 1838), vol. XIII, p. 63. /Цитируется на английском языке/.

5II/ Конвенция о признании и разделе предоставленных и полученных кредитов Колумбии (British and Foreign State Papers, 1834-1835), vol. XXIII (London, Ridgway, 1852), p. 1342. См. также Feilchenfeld, op. cit., pp.296-298 (в частности, стр. 296 оригинала, где цитируются соответствующие статьи Боготской конвенции).

5I2/ Sanchez de Bustamante y Sirvén, op. cit., p. 337; Accioly, op. cit., p. 199; O'Connell, State Succession ... (op. cit.), p. 388.

8) "Бельгийско-голландский вопрос" 1830 года вызвал необходимость вмешательства пяти держав Священного союза в рамках конференции, открывшейся в Лондоне в 1830 году и достигшей кульминационной точки лишь в 1839 году в результате подписания Лондонского договора от 19 апреля того же года 513/. В течение девяти лет переговоров был разработан ряд документов, прежде чем удалось урегулировать претензии в отношении долгов Нидерландского королевства.

9) Один такой документ - двенадцатый протокол Лондонской конференции от 27 января 1831 года, - подготовленный пятью державами, явился первым документом, в котором была предложена довольно точная формула урегулирования долгов, которая подлежала включению в общие принципы проекта Лондонского договора. Пять держав прежде всего стремились оправдать свое вмешательство, исходя из того, что "опыт... убедительно доказал им абсолютную невозможность согласия непосредственно заинтересованных сторон по таким вопросам без благосклонного попечения пяти монархий, способствующего достижению соглашения" 514/. Они ссылались на наличие соответствующих прецедентов, установлению которых они способствовали и которые "в прошлом уже привели к решениям, основанным на принципах, которые, являясь далеко не новыми, всегда регулировали взаимоотношения государств и упоминались и подтверждались в специальных соглашениях, заключенных между пятью монархиями; потому эти соглашения не подлежат никаким изменениям без участия Договаривающихся держав" 515/. Одним из основных прецедентов, на которые ссылались эти пять монархий, по-видимому, являлся вышеупомянутый акт от 21 июля 1814 года 516/, на основании которого были объединены Бельгия и Нидерланды. В статье VI этого акта предусматривалось:

513/ См. de Martens, ed., Nouveau recueil ... (op. cit., 1842), vol. XVI, part II, p. 733. Пятью державами Священного союза являлись: Австрия, Великобритания, Пруссия, Россия и Франция.

514/ Ibid. (1836), vol. X, p.164.

515/ Ibid., p. 165.

516/ См. выше пункт 3 комментария к статье 37.

"Поскольку расходы, а также поступления должны быть общими, долги, взятые до момента объединения, с одной стороны, голландскими провинциями и, с другой стороны, бельгийскими провинциями, переходят к Генеральному казначейству Нидерландов".

Из этого положения пять держав сделали принципиальный вывод о том, что "с момента, когда союз прекращает свое существование, рассматриваемое сообщество, по-видимому, также должно перестать существовать, и - как дополнительное следствие этого принципа - долги, которые в системе объединения были общими, могут в системе разделения вновь быть разделены" 517/. Применяя этот принцип в отношении Нидерландов, пять держав пришли к выводу, что "вначале каждая страна должна взять на себя только те долги, которые она имела до объединения", и что Бельгия должна, кроме того, взять на себя "в справедливой доле долги, сделанные за период существования этого объединения Генеральным казначейством Нидерландского королевства в том объеме, как они отражены в бюджете этого Королевства" 518/. Этот вывод был включен в "Основополагающие принципы разъединения Бельгии и Голландии", приложенные к двенадцатому протоколу. Статьи X и XI этих "Основополагающих принципов" гласят следующее:

"Статья X. Долги Нидерландского королевства, причитающиеся в настоящее время с Королевского казначейства, а именно: 1) непогашенная часть долга, на которую начисляются проценты; 2) отсроченный долг; 3) различные облигации союза по погашению долга; и 4) подлежащая возмещению рента на поместья по особым закладным - распределяются между Голландией и Бельгией пропорционально средней доле прямых и косвенных налогов и акцизных сборов Королевства, выплаченной каждой из двух стран в течение 1827, 1828 и 1829 годов.

Статья XI. Поскольку в соответствии с этой средней долей на Голландию приходится 15/31, а на Бельгию - 16/31 вышеупомянутых долгов, Бельгия будет по-прежнему выплачивать соответствующие проценты" 519/.

517/ de Martens, ed., Nouveau Recueil ... (op. cit., 1836), vol. X, p. 165.

518/ Ibid., pp. 165-166.

519/ Ibid., p. 172.

Эти положения вызвали возражения Франции, которая полагала, что "правительство Его Величества не считает их основания достаточно справедливыми для того, чтобы эти положения были приемлемыми" 520/. Четыре монархии, к которым было обращено французское послание, ответили следующим образом:

> "Принцип, установленный в протоколе № I2 в отношении долга, носил следующий характер: в момент образования единого Нидерландского королевства посредством объединения Голландии и Бельгии долги, имевшиеся у этих двух стран, были слиты воедино договором I8I5 года и объявлены национальным долгом единого Нидерландского королевства. Поэтому необходимо и справедливо, чтобы при разделении Голландии и Бельгии каждая из них взяла на себя долг, приобретенный до объединения, и чтобы эти долги, которые были слиты одновременно с объединением двух стран, также были разделены.
>
> После образования унии единое Нидерландское королевство имеет дополнительный долг, а при разделении единого Нидерландского королевства этот долг должен быть разделен между двумя государствами в справедливой доле; однако протокол не определяет точный размер этой справедливой доли и оставляет этот вопрос для последующего разрешения" 52I/.

I0) Нидерланды были особенно удовлетворены возможностью целиком и полностью присоединиться ко всем основополагающим статьям, направленным на разъединение Бельгии и Голландии, статьям, основные положения которых являются результатом лондонских протоколов от 20 и 27 января I83I года, и их полномочные представители получили санкцию указать на это 522/, и их полномочные представители получили санкцию указать на это. Точка зрения Бельгии была изложена в докладе ее министра иностранных дел регенту от I5 марта I83I года:

520/ Двадцатый протокол Лондонской конференции от I7 марта I83I года (приложение А). Послание, направленное Конференции полномочным представителем Франции, Париж, I марта I83I года (ibid., p.228).

52I/ Там же (приложение В). Полномочные представители четырех монархий - полномочному представителю Франции (ibid., p. 233).

522/ Одиннадцатый протокол Лондонской конференции от 20 января I83I года, определяющий границы Голландии (ibid., p.158), и восемнадцатый протокол от I8 февраля I83I года (ibid., p.196).

"Протоколы I2 и I3 от 27 января ... со всей очевидностью свидетельствуют о пристрастии (разумеется, непреднамеренном) некоторых полномочных представителей на Конференции. Эти протоколы, касающиеся установления границ, перемирия и, в особенности, распределения долгов, т.е. мероприятий, которые привели бы к гибели Бельгии, были восстановлены ... нотой от 22 февраля, явившейся последним актом Дипломатического комитета" 523/.

Таким образом, Бельгия отвергла положения "основополагающих принципов, направленных на разделение Бельгии и Голландии". Точнее, она ставила свое признание этих принципов в зависимость от предоставления ей державами льгот в отношении приобретения за плату Великого Герцоргства Люксембург.

523/ Ibid., p. 222.

11) Двадцать четвертый протокол Лондонской конференции от 21 мая 1831 года ясно свидетельствует о том, что "признание Бельгийским конгрессом основополагающих принципов разделения Бельгии и Голландии было бы значительно облегчено, если бы пять монархий согласились поддержать Бельгию в ее желании получить за плату Великое герцогство Люксембург" 524/. Поскольку желание Бельгии не могло быть удовлетворено, она впоследствии отказалась признать сделанные ей предложения о разделе долгов. Поэтому державы были вынуждены искать новую формулу раздела этих долгов, что явилось предметом двадцать пятого протокола Лондонской конференции от 26 июня 1831 года. В этом новом протоколе предлагался проект договора из 18 статей. В статье XII предусматривалось следующее:

> "Раздел долгов будет происходить таким образом, чтобы отнести на счет каждой из двух стран все те долги, которые первоначально, до объединения, причитались с территорий, из которых состояли эти страны, и таким образом, чтобы разделить в справедливой доле долги, которые были взяты совместно" 525/.

Фактически это было лишь подтверждением, не подкрепленным цифрами, принципа раздела долгов, содержащегося в двенадцатом протоколе от 27 января 1831 года. Однако в новом протоколе, в отличие от предыдущего, отсутствовало перечисление долгов сторон. На этот раз уже Королевство Нидерландов отвергло предложения конференции 526/, а Бельгия, напротив, согласилась с ними 527/.

524/ Ibid., p. 269.

525/ Ibid., p. 290.

526/ См. двадцать восьмой протокол Лондонской конференции от 25 июля 1831 года (приложение А), "Правительство Нидерландов - Конференции", Гаага, 12 июля 1831 года (Ibid., 1857, vol. XI, pp.212-222, и в частности стр. 221 оригинала).

527/ См. двадцать седьмой протокол Лондонской конференции от 12 июля 1831 года (приложение), "Правительство Бельгии - Конференции", Брюссель, 9 июля 1831 года (Ibid., p. 210).

I2) До закрытия Конференции I октября I832 года на ней тщетно вносились многочисленные предложения и контрпредложения 528/. Лишь спустя семь лет в договоре между Бельгией и Нидерландами от 9 апреля I839 года было выработано решение проблемы правопреемства в отношении долгов, возникшей в связи с разделением Бельгии и Голландии.

528/ Из числа предложений и контрпредложений можно привести те, которые содержатся в двух протоколах и договоре:

a) Сорок четвертый протокол Лондонской конференции от 26 сентября I83I года (приложение A). Предложения Лондонской конференции, в пункте 3 которых содержались I2 статей (статьи VII-XVIII), первые три из которых предусматривали следующее:

> "VII. Бельгия, включая Великое Герцогство Люксембург, берет на себя долги, которые ею были взяты на законном основании до образования единого Нидерландского Королевства.
>
> Долги, взятые на законном основании, начиная с момента создания Королевства до I октября I830 года, распределяются поровну.
>
> VIII. Расходы, понесенные казначейством Нидерландов по конкретным статьям, которые остаются собственностью одной из двух Договаривающихся сторон, относятся на ее счет, а соответствующая сумма подлежит вычету из долга, отнесенного на счет другой стороны.
>
> IX. Расходы, упомянутые в предыдущей статье, включают погашение долга как подлежащего выплате, так и отсроченного, пропорционально первоначальным долгам в соответствии со статьей VII". (**Ibid.**, p. 291)

Эти предложения, ставшие объектом резкой критики со стороны обоих заинтересованных государств, не были приняты.

b) Сорок девятый протокол Лондонской конференции от I4 октября I83I года (приложение A), статьи, касающиеся разделения Бельгии и Голландии; два первых пункта пространной статьи XIII гласят следующее:

> "I. На I января I832 года Бельгия в соответствии с разделом государственных долгов единого Нидерландского королевства по-прежнему несет обязательства в размере 8 400 000 нидерландских флоринов в виде облигаций, погашаемых ежегодными взносами, основная сумма которых будет переведена с дебета книги государственных долгов в Амстердаме или дебета Генерального казначейства Королевства Нидерландов на дебет книги государственных долгов Бельгии.

(см. прод. сноски на след.стр.)

I3) Спор между Бельгией и Голландией, касающийся правопреемства в отношении государственных долгов Нидерландов, был окончательно урегулирован договором от I9 апреля I839 года, в статье I3 которого предусматривалось следующее:

"1. На I января I839 года Бельгия, в соответствии с разделом публичных долгов единого Нидерландского королевства, попрежнему несет обязательства в размере 5 млн. нидерландских флоринов в виде обязательств по процентам, основная сумма которых переводится с дебета книги государственных долгов в Амстердаме или дебета Генерального казначейства Королевства Нидерландов на дебет книги государственных долгов Бельгии.

2. Переведенная основная сумма и обязательства по процентам, отнесенные на дебет книги государственных долгов Бельгии в силу предыдущего пункта на общую сумму в 5 млн. нидерландских флоринов в платежах по процентам, рассматриваются как часть национального бельгийского долга, и Бельгия обязуется не проводить ни в настоящее время, ни в будущем никакого различия между этой частью своего публичного долга, являющейся следствием ее объединения с Голландией, и любым другим имеющимся или будущим национальным долгом Бельгии.

...

4. Посредством установления вышеуказанной суммы ежегодных платежей в размере 5 млн. флоринов Бельгия будет освобождена

528/ (продолжение)

2. Переведенная основная сумма и обязательства по процентам, отнесенные на дебет книги государственных долгов Бельгии в силу предыдущего пункта, на общую сумму в 8 400 000 нидерландских флоринов в виде обязательств по процентам рассматриваются как часть национального долга Бельгии, и Бельгия обязуется не проводить ни в настоящее время, ни в будущем никакого различия между этой частью своего публичного долга, являющейся следствием ее объединения с Голландией, и любым другим имеющимся или будущим национальным бельгийским долгом". (Ibid., p. 328-329).

Бельгия согласилась с этим положением (Ibid., pp. 350-351).

c) В договоре об окончательном разделении Бельгии и Голландии, подписанном в Лондоне пятью монархиями и Бельгией I5 ноября I83I года (Ibid., p. 390), были повторены изложенные выше положения сорок девятого протокола. Однако и в этом случае он не был принят Голландией (см. пятьдесят третий протокол Лондонской конференции от 4 января I832 года, (приложение A) (Ibid., vol. XII, p. 285 et seq.).

от любых обязательств в отношении Голландии, вытекающих из раздела публичных долгов единого Нидерландского королевства" 529/.

Пять держав Священного Союза, под эгидой которых был подписан Договор 1839 года, выступили в качестве гарантов его положений в двух конвенциях от той же даты, подписанных ими, а также Бельгией и Голландией. В них предусматривается, что статьи бельгийско-голландского договора "рассматриваются как имеющие ту же силу и значение, как если бы они были буквально включены в настоящий документ и, таким образом, были обеспечены гарантией Их Величества" 530/.

14) Расторжение Унии Норвегии и Швеции было осуществлено на основании ряда конвенций, подписанных в Стокгольме 26 октября 1905 года 531/. Судьба долгов была решена соглашением от 23 марта 1906 года об урегулировании экономических вопросов, возникающих в связи с расторжением Унии Норвегии и Швеции 532/, которое обычно истолковывается как означающее, что каждое государство продолжает нести ответственность за свои долги 533/. Это соглашение предусматривало:

529/ Ibid., 1842, vol. XVI, part II, pp. 782-783.

530/ Статья 2 Лондонского договора от 19 апреля 1839 года, подписанного пятью монархиями и Нидерландами (Ibid., p. 773), и статья 1 Лондонского договора от 19 апреля 1839 года, подписанного пятью монархиями и Бельгией (Ibid., p. 790).

531/ См. L. Jordan, La séparation de la Suède et la Norvège, (Paris, Pédone, 1906) /thesis/ . Fauchille, op. cit., p. 234.

532/ Descamps et Renault, Recueil ... XXème siècle, 1906, op. cit., p.p. 858-862.

533/ Так, Фошиль (op. cit., p.389) пишет:

"После того как Швеция и Норвегия расторгли в 1905 году фактическую унию конвенция между этими двумя странами от 23 марта 1906 года возложила на каждую из них ответственность за ее собственные долги".

"Статья I. Норвегия выплачивает Швеции определенную на первое полугодие 1905 года часть средств, предоставляемых Норвегией из общего бюджета для внешних сношений Швеции и Норвегии на этот год в счет Правительственного фонда, а также из средств, предоставляемых Норвегией для покрытия возможных и непредвиденных расходов Правительственного фонда на этот же год, а также причитающуюся с Норвегии часть надбавок на удорожание жизни выплаченных представителям и сотрудникам министерства иностранных дел за первую половину 1905 года.

Статья 2. Норвегия выплачивает Швеции определенную на период с 1 января по 31 октября 1905 года часть средств, предоставляемых Норвегией из общего бюджета за тот же год, в счет Консульского фонда, а также причитающуюся с Норвегии часть следующих расходов, произведенных в 1904 году, но не зачтенных за этот год, а именно:

a) фактических расходов консульской службы в течение всего 1904 года; и

b) документально подтвержденных канцелярских расходов, субсидируемых консульств за второе полугодие 1904 года" 534/.

Эти положения, цель которых заключалась в том, чтобы возложить на Норвегию ее часть расходов по общему бюджету, становятся более ясными, если вспомнить, что в результате дублирования функций король Швеции был одновременно королем Норвегии и что дипломатическое и консульское представительство унии являлось исключительной ответственностью шведских органов. Следует отметить в этой связи, что причиной раскола между двумя государствами было желание Норвегии создать свою собственную консульскую службу 535/. Из предшествующих соображений можно сделать вывод, что последствиями расторжения унии Швеции и Норвегии были, во-первых, сохранение ответственности каждого из двух государств за его собственные долги и, во-вторых, раздел общих долгов между двумя государствами-преемниками.

534/ Descamps et Renault, Recueil ... XXème siècle, 1906, op. cit. pp. 858-859.

535/ Académie diplomatique internationale, Dictionnaire diplomatique, ed. A.-F. Frangulis, (Paris, Lang. Blanchong, 1933), vol. II, p. 233.

I5) Федерация, объединявшая с I953 года Северную Родезию, Южную Родезию и Ньясаленд, была распущена в I963 году на основании декрета правительства Великобритании. В данном правительственном декрете также предусматривался раздел федерального долга между тремя территориями следующим образом: Южная Родезия - 52 процента, Северная Родезия - 37 процентов и Ньясаленд - II процентов. Этот раздел был осуществлен на основе доли каждой территории в федеральном доходе 536/. Этот раздел долгов в том виде, в каком он был осуществлен в соответствии с декретом правительства Великобритании, был спорным как по своему принципу, так и по своей процедуре. Прежде всего отмечалось, что "поскольку это разделение явилось осуществлением суверенной власти Великобритании, то ответственность за него должна взять на себя Великобритания" 537/. Это замечание было тем более уместным, что среди долгов, распределенных таким образом между государствами-преемниками на основании полномочного акта Великобритании, фигурировали займы, которые были взяты в МБРР, и обеспечены гарантией управляющей державы. Этим объясняется заявление Северной Родезии о том, что "она никогда не соглашалась с разделением, изложенным в декрете, и лишь с большим трудом согласилась на урегулирование" 538/. Замбия, бывшая Северная Родещия, впоследствии отказалась от своих претензий, получив помощь, которая была ей предоставлена правительством Соединенного Королевства 539/.

I6) Один из рассмотренных выше случаев - разделение Великой Колумбии - привел к вынесению двух арбитражных решений почти через 50 лет

536/ O'Connell, State Succession ..., op. cit., p. 393.

537/ Ibid., p. 394.

538/ Ibid., p. 393.

539/ Ibid., foot-note 6.

после распределения долгов государства-предшественника между государствами-преемниками. Речь идет о делах Сары Кэмпбел и У. Экерс-Кейджа 540/, рассмотренных смешанной каракасской комиссией, учрежденной Великобританией и Венесуэлой на основании соглашения от 2I сентября I868 года. По этим же делам два истца, Александр Кэмпбел (а затем его вдова Сара Кэмпбел) и У. Экерс-Кейдж, стремились добиться от Венесуэлы выплаты долга, причитающегося им со стороны Великой Колумбии. Третейский судья Стьюрап счел в своем решении от I октября I869 года, что "оба долговых обязательства должны быть оплачены Республикой. Однако, поскольку эти долги являются частью внешнего долга страны, было бы неспреведливо требовать погашения всего долга" 541/.

I7) Два автора, которые комментировали это решение, считали, что "ответственность Венесуэлы за долги бывшей Республики Колумбии, в результате разделения которой она образовалась, не оспаривалась и не могла оспариваться...", поскольку, по их мнению (они цитируют Бонфиса и Фошиля), можно считать международно-правовой нормой положение, согласно которому "когда государство прекращает свое существование в результате распада или разделения на несколько новых государств, эти новые государства должны, каждое в справедливой доле, брать на себя соответствующую часть всех долгов первоначального государства" 542/. Того же мнения придерживается и другой автор, который уместно добавляет, что "третейский судья просто принял во внимание объем ресурсов государства-преемника, чтобы установить справедливое сокращение суммы долговых требований" 543/.

I8) В связи с рассматрением вопроса о разделении государства в целом, была предложена следующая норма:

540/ A. de Lapradelle and N. Politis, Recueil des arbitrages internationaux (Paris, Pedone, 1923), vol. II, pp. 552-556.

541/ Ibid., pp. 554-555.

542/ Ibid., p. 555

543/ Rousseau, Droit international public, op. cit., p. 431.

"Если государство прекращает существовать в результате распада и разделения на несколько новых государств, каждое из таких государств берет на себя в справедливой доле соответствующую часть всех долгов первоначального государства и каждое из них также берет на себя исключительную ответственность за долги, взятые исключительно в интересах его территории" 544/.

19) Похожую формулу предлагает один крупный специалист по этому вопросу. В статье 49 его кодификации международного права предусматривается:

"Когда государство разделяется на два или несколько новых государств, ни одно из которых не может рассматриваться в качестве первого государства, это первое государство считается прекратившим свое существование, и заменяется новыми государствами, имеющими статус новых субъектов" 545/.

Этот автор также выступает за справедливый раздел долгов государства-предшественника, прекратившего свое существование, приводя в качестве примера "разделение Нидерландов на два королевства - Голландию и Бельгию", но отмечая, что "прежнее государство Нидерланды в определенном смысле продолжает существовать в лице Голландии, в особенности в том, что касается колоний" 546/.

544/ Fauchille, op. cit., p. 380.

545/ J.-G. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, 3rd ed. (Nördingen, Beck, 1878), pp. 81 and 82.

546/ Ibid.

20) Из вышеприведенного обзора можно сделать два вывода, заслуживающих упоминания в контексте статей 38 и 39. Первый вывод касается классификации по категориям правопреемства государств, примерами чего являются перечисленные прецеденты. Изыскивая исторические примеры, свидетельствующие о практике государств, и стремясь классифицировать их соответственно категориям отделения-раскола и разделения, Комиссия главным образом учитывала тот факт, что в случае первой категории государство-преемник продолжает существовать после территориальных изменений, а в случае второй - оно прекращает свое существование. В первом случае проблема раздела долгов возникает между государством-предшественником и одним или несколькими государствами-преемниками, а во втором случае - между государствами-преемниками. Однако в конечном счете даже этот весьма надежный критерий прекращения или продолжения существования государства не может служить надежным руководством, поскольку он, в частности, затрагивает сложные вопросы преемственности и правосубъектности государств.

21) В случае прекращения существования Нидерландского королевства в 1830 году, который не без колебаний был рассмотрен Комиссией как один из примеров разделения государства, государство-предшественник (бельгийско-голландское монархическое образование) действительно прекратило свое существование, и на его месте образовались два новых государства-преемника - Бельгия и Голландия, каждое из которых взяло на себя половину долгов государства-предшественника. В этом случае можно сказать, что в действительности форма урегулирования раздела долгов подтвердила характер события, происшедшего в голландской монархии, и дала возможность квалифицировать это событие как "разделение государства". С другой стороны, пример Нидерландов можно также рассматривать как случай отделения и вместе с одним упомянутым выше автором утверждать, что "с правовой точки зрения независимость Бельгии была ничем иным, как отделением провинции" 547/. Такой подход, если бы он получил развитие, мог бы нанести большой ущерб интересам Голландии именно потому, что он не подчеркивает явным образом того, что отделившаяся провинция обязана с юридической точки зрения взять на себя часть - не говоря уже о равной доле -

---

547/ Feilchenfeld, op. cit., p. 208.

выплаты долга расчлененного государства. Фактически на такую точку зрения не встала ни Лондонская конференция, ни даже сами стороны (в особенности Бельгия). Эти два государства рассматривали свое отделение как расторжение унии и хотели именовать себя государствами-преемниками государства-предшественника, прекратившего свое существование. Именно такое определение содержится в вышеупомянутом Лондонском договоре от 19 апреля 1839 года, заключенного между пятью державами и Нидерландами, в статье 3 которого говорится:

> "Уния*, существовавшая между Голландией и Бельгией в соответствии с Венским договором от 31 мая 1815 года, признана Его Величеством королем Нидерландов, Великим герцогом Люксембургским, расторгнутой*" 548/.

22) В некоторых иных случаях мнения расходятся относительно того, следует ли классифицировать эти ситуации как подпадающие под сферу действия статьи 38 или под сферу действия статьи 39. В любом случае ясно, что между этими двумя типами правопреемства существует связь, и поэтому решения, принятые в обоих случаях, должны быть по крайней мере аналогичными.

23) Второй вывод затрагивает характер проблем, возникающих в связи с правопреемством госудств в отношении долгов. В случаях отделения части территории государства, а также разделения государства, проблемы перехода государственных долгов сведутся в конечном итоге к примирению интересов заинтересованных государств. Эти интересы зачастую являются существенными и почти всегда противоречивыми, а их примирение в большинстве случаев достигается в результате сложных переговоров между государствами, непосредственно являющимися объектами правопреемства. Лишь этим государствам доподлинно известны их собственные интересы, зачастую лишь они знают, как обеспечить их защиту, и во всяком случае лишь им известно, в какой степени они могут пойти на уступки. Эти соображения самым наглядным образом иллюстрирует уже рассмотренный случай разделения 1830-1839 годов, когда Нидерланды и Белгия отказались подчиниться многочисленным предложениям по урегулированию, сделанным третьими государствами, в данном случае - великими державами того времени. Решение было найдено самими

548/ de Martens, ed., Nouveau Recueil ... (op. cit), vol. XVI, p. 770.

заинтересованными государствами, хотя все же можно отметить определенную связь между различными видами урегулирования, которые им предлагались, и решениями, которые они в конечном итоге приняли. Несмотря на бесспорную целесообразность и очевидную необходимость предоставления заинтересованным сторонам максимальной свободы действий в достижении соглашения, которое было бы приемлемым для каждой из них, не следует забывать, что такая "прямая" конфронтация может в определенных обстоятельствах наносить ущерб интересам более слабой стороны.

24) С учетом изложенных выше соображений, наилучшим решением для двух категорий правопреемства, предусмотренных в статьях 38 и 39, представляется принятие общей остаточной нормы, которая бы применялась в тех случаях, когда соответствующие государства не могут прийти к соглашению о переходе долгов государства-предшественника. Кроме того, рассмотренные выше исторические прецеденты, а также теоретические соображения, обстоятельно развивавшиеся на протяжении всего настоящего проекта статей, приводят Комиссию к выводу, что такая норма должна основываться на справедливости.

25) Поэтому в пункте 1 статьи 38, а также в статье 39 указывается, что, если рассматриваемые государства не условились иначе, "государственный долг государства-предшественника" переходит к государству-преемнику или государствам-преемникам "в справедливой доле /справедливых долях/, учитывая все соответствующие обстоятельства". Соответствующими государствами являются "государство-предшественник и государство-преемник" в случае статьи 38 и "государства-преемники" в случае статьи 39, когда государство-предшественник перестает существовать. Следует отметить, что в статье 39 Комиссия опустила фигурирующее в статье 17 слово "соответствующие" перед словами "государства-преемники", поскольку статья 39 охватывает иную ситуацию, касающуюся перехода долгов, а не собственности. Такой долг не может быть возложен на одно из государств-преемников только соглашением между другими государствами-преемниками.

26) Относительно выражения "если... не условились иначе" Комиссия хотела бы отметить, что оно ни в коей мере не должно означать, что стороны могут прийти к решению,которое не является справедливым. Как свидетельствует практика государств справедливое или "обоснованное" распределение долгов всегда должно быть руководящим принципом в переговорах.

27) Что касается выражения "учитывая все соответствующие обстоятельства", использованного в статьях 38 и 39, то Комиссия приняла эту формулу, несмотря на тот факт, что она не соответствует формуле, уже использованной в пункте 2 статьи 35, а именно: "учитывая, в частности, имущество, права и интересы, которые переходят к государству-преемнику в связи с указанным государственным долгом". Хотя последнее выражение теоретически могло бы включать "все соответствующие обстоятельства", Комиссия предпочла новую формулировку для статей 38 и 39, с тем чтобы избежать разделения мнений членов Комиссии относительно того, должны ли в этих статьях конкретно упоминаться в качестве одного из факторов, которые необходимо принимать во внимание, термины "налогоспособность" или "платежеспособность" наилучшим образом передающие значение французского термина "capacité contributive". Некоторые члены Комиссии рассматривали такую способность как один из наиболее важных факторов в урегулировании вопроса о переходе государственных долгов. Другие члены придерживались того мнения, что эту способность нигде не следует упоминать, так как выделение такого фактора чревато опасностью исключения других, не менее важных факторов. Кроме того, выражение "capacité contributive" было признано слишком расплывчатым, чтобы его можно было толковать однозначно. Поэтому под выражением "учитывая все соответствующие обстоятельства" следует понимать, что оно охватывает все факторы, которые уместны в данной ситуации, включая "capacité contributive" как фактическую, так и потенциальную способность, а также "имущество, права и интересы", которые переходят к государству-преемнику в связи с указанным государственным долгом. Могут существовать и другие факторы, которые в некоторых случаях заслуживают особого рассмотрения. Относительная значимость таких факторов различна в зависимости от конкретных ситуаций.

28) Пункт 2 статьи 38 идентичен пункту 2 статьи 16, что должно передавать аналогию между случаями отделения части территории государства, которая объединяется с другим независимым государством, и случаями, когда часть территории государства отделяется от него и образует новое

государство. Обоснование такой аналогии приведено в комментарии к статье I6 в контексте правопреемства в отношении государственной собственности 549/. Комиссия не видит оснований рассматривать такие случаи иным образом в контексте правопреемства в отношении государственных долгов.

549/ См. пункт I6) комментария к статьям I6 и I7 выше.

ГЛАВА III

ВОПРОС О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ ДВУМЯ ИЛИ НЕСКОЛЬКИМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

A. Введение

1. Исторический обзор работы Комиссии

88. Во время разработки проекта статей о праве международных договоров в период с 1950 по 1966 год Комиссия международного права неоднократно рассматривала следующий вопрос: должен ли проект статей применяться не только к договорам между государствами, но и к договорам, заключаемым другими образованиями, в частности международными организациями 550/. В конечном итоге было принято решение ограничить предпринятое Комиссией исследование лишь договорами между государствами. Вследствие этого Комиссия включила в окончательный проект статей 551/ статью 1, гласившую: "Настоящие статьи относятся к договорам, заключаемым между государствами". Впоследствии этот проект статей был передан 552/ как исходное предложение Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, которая после проведения сессий в Вене в 1968 и 1969 годах приняла 22 мая 1969 года Венскую конвенцию о праве международных договоров 553/. Статья 1 проекта Комиссии стала статьей 1 Конвенции; она гласила: "Настоящая Конвенция применяется к договорам между государствами". Однако кроме положений статьи 1 Конференция приняла следующую резолюцию:

550/ См. первый доклад Специального докладчика (Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 209, документ A/CN.4/258), а также историческое исследование в рабочем документе, опубликованном Секретариатом (A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2).

551/ Yearbook ... 1966, vol.II, p. 177, документ A/6309/Rev.1, часть II, глава II.

552/ Проект статей был передан Конференции Генеральным секретарем во исполнение пункта 7 резолюции 2166 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1966 года.

553/ Далее именуется "Венская конвенция". Все ссылки на текст Конвенции см. Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No.E.70.V.5), p.289. Русский текст см документ A/CONF.39/27/Rev.1. Венская конвенция вступила в силу 27 января 1980 года.

Резолюция, касающаяся статьи 1 Венской конвенции о праве международных договоров

"Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров,

напоминая о том, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в соответствии со своей резолюцией 2166 (XXI) от 5 декабря 1966 года передала Конференции проект статей, содержащихся в главе II доклада Комиссии международного права о работе ее восемнадцатой сессии,

принимая во внимание, что проект статей Комиссии касается только договоров, заключенных между государствами,

признавая важность проблемы договоров, заключенных между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями,

учитывая разностороннюю практику международных организаций в этом отношении, и

стремясь обеспечить наиболее полное использование широкого опыта международных организаций в этой области,

рекомендует Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, чтобы она поручила Комиссии международного права изучение в консультации с основными международными организациями проблемы договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями" 554/.

554/ Ibid., p. 285.

89. Рассмотрев вышеприведенную резолюцию, Генеральная Ассамблея посвятила ей пункт 5 резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года, в котором Генеральная Ассамблея:

> "рекомендует Комиссии международного права по консультации с теми основными международными организациями, с которыми, по ее мнению, необходимо проконсультироваться в соответствии с ее практикой, изучить в качестве важного вопроса вопрос о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями".

90. В 1970 году на своей двадцать второй сессии Комиссия решила включить в свою общую программу работы вопрос, о котором идет речь в пункте 5 резолюции 2501 (XXIV), и создала для проведения предварительного изучения Подкомитет в составе 13 членов 555/. Подкомитет представил два доклада, первый - во время двадцать второй сессии Комиссии 556/ и второй - во время двадцать третьей сессии 557/. На основе второго доклада Комиссия в 1971 году назначила г-на Поля Рейтера Специальным докладчиком по вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями 558/. Кроме того, она подтвердила решение, принятое в 1970 году, в соответствии с которым она просила Генерального секретаря составить некоторые исследования, и, в частности,

---

555/ См. Ежегодник ... 1970 год, том II, стр. 362, документ A/8010/Rev.1, пункт 89.

556/ Там же.

557/ См. Ежегодник ... 1971 год, том II (часть первая), стр. 419, документ A/8410/Rev.1, глава IV, приложение.

558/ Там же, пункт 118.

изложение практики Организации Объединенных Наций и основных международных организаций в данной области, "исходя из того, что Генеральный секретарь в консультации со Специальным докладчиком распределит по времени и выберет исследования, необходимые для подготовки этой документации" 559/.

91. Для облегчения выполнения этого решения Специальный докладчик через посредничество Генерального секретаря направил основным международным организациям вопросник в целях получения сведений об их практике в данной области 560/. Со своей стороны Секретариат в 1970-1974 годах подготовил следующие исследования и документы:

a) документ, содержащий краткую библиографию, историю вопроса и предварительный список соответствующих договоров, опубликованных в United Nations Treaty Series (Сборнике договоров Организации Объединенных Наций) 561/;

b) выборочную библиографию по данному вопросу (A/CN.4/277) 562/;

c) исследование вопроса о возможности участия Организации Объединенных Наций в международных соглашениях от имени какой-либо территории (A/CN.4/281) 563/.

92. Тем временем Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 2634 (XXV) от 12 ноября 1970 года и 2780 (XXVI) от 3 декабря 1971 года рекомендовала Комиссии продолжать рассмотрение вопроса о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями. Данная рекомендация была впоследствии вновь подтверждена Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 2926 (XXVII) от 28 ноября 1972 года и 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 года.

559/ Там же.

560/ Ежегодник ... 1973 год, том II, документ A/CN.4/271, приложение.

561/ A/CN.4/L.161 и Add.1 и 2.

562/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть вторая), стр. 3, документ A/CN.4/277.

563/ Там же, стр. 8, документ A/CN.4/281.

93. В 1972 году Специальный докладчик представил свой первый доклад 564/ по вопросу, разработка которого была ему поручена. Данный доклад содержал обзор прений, состоявшихся в Комиссии, а затем на Конференции во время рассмотрения ими права договоров, по вопросу о договорах, заключаемых международными организациями. В свете данного исторического очерка в докладе в предварительном порядке рассматривались некоторые основные проблемы, такие как форма, в которой международные организации выражают свое согласие на обязательность для них договора, их правоспособность заключать договоры, вопрос о представительстве, последствия договоров, заключаемых международными организациями, и точное значение оговорки, касающейся "соответствующих правил данной организации", которая содержится в статье 5 Венской конвенции.

94. В 1973 году Специальный докладчик передал на рассмотрение двадцать пятой сессии Комиссии второй доклад 565/, который дополнял первый доклад, в частности, с учетом значительного объема информации, представленной с тех пор международными организациями в ответ на вопросник, который был им направлен 566/.

95. Два первых доклада г-на Рейтера обсуждались в Комиссии на ее двацдать пятой сессии (1973 год). Выраженные членами Комиссии мнения по поводу этих докладов отражены в докладе Комиссии о работе этой сессии 567/.

96. В период с 1974 по 1980 год 568/ Специальный докладчик представил свои третий-девятый доклады, содержащие предложенные проекты статей.

564/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 209, документ A/CN.4/258.

565/ Ежегодник ... 1973 год, том II, документ A/CN.4/271.

566/ Там же, приложение.

567/ Ежегодник ... 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, пункты 127-133.

568/ Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая, стр. 163, документ A/CN.4/279 (третий доклад); Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 29, документ A/CN.4/285 (четвертый доклад); Ежегодник ... 1976 год, том II(часть первая), стр. 175, документ A/CN.4/290 и Add.1 (пятый доклад); Ежегодник ... 1977 год, том II(часть первая), стр. 145, документ A/CN.4/298 (шестой доклад); Ежегодник ... 1978 год, том II (часть первая), стр. 247 английского текста, документ A/CN.4/312 (седьмой доклад); A/CN.4/319 (воспроизводится в Ежегоднике ... 1979 год, том II часть первая) (восьмой доклад); и A/CN.4/327 (воспроизводится в Ежегоднике ... 1980 год, том II (часть первая (девятый доклад).

Эти доклады были рассмотрены Комиссией на ее двадцать шестой, двадцать седьмой и двадцать девятой-тридцать второй сессиях. На основе этого рассмотрения и с учетом докладов Редакционного комитета Комиссия на своей тридцать второй сессии завершила утверждение в первом чтении свода проектов статей о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями 569/.

97. В течение этого периода Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии международного права: продолжить подготовку проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями (резолюция 3315 (XXIX) от 14 декабря 1974 года и 3495 (XXX) от 15 декабря 1975 года); продолжить данную подготовку на первоочередной основе (резолюции 31/97 от 15 декабря 1976 года и 32/151 от 19 декабря 1977 года); продолжить данную подготовку с целью завершения как можно скорее первого чтения этих проектов статей (резолюция 33/139 от 19 декабря 1978 года); и продолжить подготовку с целью завершения на своей тридцать второй сессии первого чтения этих проектов статей (резолюция 34/141 от 17 декабря 1979 года).

98. В 1979 году на своей тридцать первой сессии Комиссия пришла к выводу о том, что рассмотренные к тому времени статьи по этому вопросу (статьи 1-4, 6-19, 19 бис, 19 тер, 20, 20 бис, 21-23, 23 бис, 24, 24 бис, 25, 25 бис, 26-36 бис и 37-60) следует представить правительствам для комментариев и замечаний до утверждения в первом чтении проекта в целом. Эта процедура, как представлялось, должна была позволить Комиссии провести второе чтение без слишком большой задержки. В соответствии со статьями 16 и 21 Положения о Комиссии эти проекты статей были переданы правительствам для их комментариев и замечаний. Кроме того, поскольку Генеральная Ассамблея в пункте 5 своей резолюции 2501 (XXIV) от 12 ноября 1969 года рекомендовала Комиссии изучить данный вопрос "по консультации с теми основными международными организациями, с которыми, по ее мнению необходимо проконсультироваться в соответствии с ее практикой", Комиссия постановила также направить этим организациям эти проекты статей для их комментариев и

569/ Текст этих статей см. в документе Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр. 196, глава IV. B.1.

замечаний 570/. В то время было отмечено, что после завершения первого чтения проекта Комиссия обратится к государствам-членам Организации и указанным международным организациям с просьбой представить свои комментарии и замечания по остальным принятым проектам статей и установит при этом срок представления комментариев и замечаний.

99. В свете вышеизложенного Комиссия на своей тридцать второй сессии (1980 год) постановила просить Генерального секретаря вновь предложить заинтересованным правительствам и международным организациям представить свои комментарии и замечания по направленному им ранее проекту статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, и предложить представить такие комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 февраля 1981 года.

100. Кроме того, в соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения Комиссия постановила направить через Генерального секретаря заинтересованным правительствам и международным организациям статьи 61-80 и приложение, утвержденные Комиссией в первом чтении на упомянутой сессии, для их комментариев и замечаний и просить их представить эти комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 февраля 1982 года.

101. Как ожидалось, изложенная выше процедура должна была предоставить правительствам и организациям достаточно времени для подготовки своих комментариев и замечаний по всем статьям проекта, а также дать Комиссии возможность без задержки приступить ко второму чтению проекта статей по этому вопросу на основе докладов, которые будут представлены Специальным докладчиком, а также в свете комментариев и замечаний, полученных от правительств и международных организаций.

102. В своей резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии международного права на ее тридцать третьей сессии, с учетом соответствующих письменных замечаний правительств, которые были получены, и мнений, которые были высказаны

570/ Как показывает практика работы Комиссии над данной темой, этими организациями являются Организация Объединенных Наций и межправительственные организации, наблюдатели от которых приглашаются на конференции Организации Объединенных Наций по кодификации.

в ходе прений в Генеральной Ассамблее, приступить ко второму чтению проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями.

103. На своей текущей сессии Комиссия начала второе чтение указанного проекта статей на основе десятого доклада (A/CN.4/341 и Add.1 и Add.1/Corr.1) (только на английском языке), представленного Специальным докладчиком. Этот доклад содержал общие замечания и обзор статей 1-41 проекта статей, утвержденных в первом чтении, с учетом комментариев и замечаний, полученных в письменной форме в соответствии с просьбой, о которой говорилось в пунктах 98 и 99 выше, а также мнений, высказанных в ходе прений в Генеральной Ассамблее 571/. Кроме того, в распоряжении Комиссии имелся текст комментариев и замечаний, представленных правительствами и основными международными организациями в письменной форме (A/CN.4/339 и Add.1-8) 572/. И наконец, в распоряжении Комиссии находилась представленная одним из ее членов Записка, в которой содержится ряд соответствующих положений Проекта конвенции по морскому праву (неофициальный текст) (A/CONF.62/WP.10/Rev.3) и Соглашения об Общем фонде (TD/IPC/CF/CONF/24).

104. Комиссия рассмотрела десятый доклад Специального докладчика на своих 1644-1652-м и 1673-1679-м заседаниях и направила на рассмотрение Редакционного комитета статьи 1-41. На своих 1681-м и 1692-м заседаниях Комиссия на основе доклада Редакционного комитета утвердила текст статьи 1, статьи 2 (подпункты a, b, b бис, b тер, c, c бис, d, e, f, g, i и j пункта 1 и пункт 2) и статей 3-26 573/.

571/ См. тематическое резюме обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее тридцать пятой сессии (1980 год) подготовленное Секретариатом (A/CN.4/L.326); тематическое резюме обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее тридцать четвертой сессии (1979 год), подготовленное Секретариатом, документ A/CN.4/L.311; Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, приложения, пункт 108 повестки дня, доклад Шестого комитета (1979 год), документ A/34/785; там же, тридцать третья сессия, приложения, пункт 114 повестки дня, доклад Шестого комитета (1978 год), документ A/33/419; там же, тридцать вторая сессия, приложения, пункт 112 повестки дня, доклад Шестого комитета (1977 год), документ A/32/433; там же, тридцать первая сессия, приложения, пункт 106 повестки дня, доклад Шестого комитета (1976 год), документ A/31/370; там же, тридцатая сессия, приложения, пункт 108 повестки дня, доклад Шестого комитета (1975 год), документ A/10393; и там же, двадцать девятая сессия, приложения, пункт 87 повестки дня, доклад Шестого комитета (1974 год), документ A/9897.

572/ См. приложение II к настоящему докладу.

573/ См. пункт 12 выше.

105. Текст статей 1-26 проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями и комментарии к ним, окончательно утвержденные на текущей сессии, воспроизводятся ниже в разделе В для сведения Генеральной Ассамблеи. После завершения второго чтения свода проектов статей Комиссия оставляет за собой возможность вносить в эти статьи незначительные поправки редакционного характера, если это потребуется в интересах четкости и последовательности изложения.

106. В целях содействия скорейшему завершению второго чтения указанного проекта статей Комиссия на своей текущей сессии постановила через посредство Генерального секретаря напомнить правительствам и основным международным организациям 574/ о ранее направленном предложении представить Генеральному секретарю к I февраля 1982 года свои комментарии и замечания в отношении статей 61-80 и в отношении приложения к проекту статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, утвержденными Комиссией в первом чтении в 1980 году.

107. В этой связи можно отметить, что на своей следующей сессии Комиссия надеется рассмотреть остающиеся статьи (статьи 41-80) и приложение, которые были утверждены в первом чтении, но которые не были рассмотрены в ходе текущей сессии 575/. После рассмотрения этих остающихся статей с учетом поступивших комментариев и замечаний Комиссия завершит второе чтение указанного проекта статей и затем приступит к разработке соответствующих рекомендаций Генеральной Ассамблее.

574/ См. пункт 100 выше.

575/ См. также пункт 12 выше.

2. Общие замечания по проекту статей

a) Форма проекта

108. Как и в отношении других работ, проведенных Комиссией в прошлом, для осуществляемой кодификации была принята форма проекта статей, который в нужный момент может стать основой конвенции. Данный подход к теме не предопределяет решения, которое будет принято позднее, по завершении второго чтения проекта статей, когда Комиссия, в соответствии со своим Положением, будет рекомендовать решение, которое она сочтет наиболее подходящим. Однако форма проекта статей, благодаря строгим требованиям, предъявляемым к подготовке и составлению документа, представляется наиболее оптимальной для рассмотрения вопросов, касающихся договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

b) Взаимосвязь с Венской конвенцией

109. Настоящая работа по кодификации по сравнению с другими работами в этой области имеет ряд совершенно особых черт благодаря тесным связям настоящего проекта статей с Венской конвенцией.

110. В историческом плане можно сказать, что положения, которые составляют настоящий проект статей, содержались бы в Венской конвенции, если бы Конференция не приняла решения ограничиться договорами между государствами. Новый этап кодификации права договоров, который представляет собой разработка проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, не может, таким образом, быть отделен от основополагающего текста в этой области, а именно Венской конвенции.

111. Эта Конвенция определила общие рамки настоящего проекта статей. Это прежде всего означает, что в настоящем проекте статей будут рассмотрены те же вопросы, которые составляли существо Венской конвенции. Лучшим методом работы для Комиссии явилось последовательное изучение текста каждой статьи указанной Конвенции и рассмотрение вопроса о том, какие редакционные поправки или поправки по существу необходимы для разработки сходной статьи, рассматривающей ту же проблему в отношении договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

II2. Эта работа в том виде, в каком ее задумала Комиссия, требовала весьма гибкого подхода. При рассмотрении изменений, которые должна претерпеть та или иная статья Венской конвенции, чтобы принять форму статьи, применимой к договорам между государствами и международными организациями, Комиссия имела возможность разработать положение, которое было бы дополнено и усовершенствовано по сравнению с соответствующим текстом Венской конвеции таким образом, чтобы оно могло также применяться к договорам между государствами, например, в связи с определением договоров, заключаемых в письменной форме, или последствий взаимосвязи между одним договором и другими договорами или соглашениями. В принципе в подобном случае Комиссия не пользовалась этой возможностью и не продолжала разработку, которая была бы направлена на придание некоторым пунктам проекта статей вида, который отличался бы от текста Венской конвенции. Дело обстоит иначе, когда рассматриваемая область, то есть договоры между государствами и международными организациями или между международными организациями, вызовет необходимость разработки новых и самостоятельных положений, дающих ответ на проблемы или ситуации, которые неизвестны в области договоров между государствами.

II3. К сожалению, данные соображения не исчерпывают трудностей, вызываемых взаимосвязью проекта статей с Венской конвенцией. Действительно, разработка проекта статей, который, возможно, станет конвенцией, ставит, поскольку это касается его будущей взаимосвязи с Венской конвенцией, сложные правовые и редакционные проблемы (см. пункт I20 ниже).

II4. По существу договоры основываются на равенстве договаривающихся сторон, и эта предпосылка ведет, естественно, к тому, чтобы, когда возможно, приблизить договорный режим международных организаций к договорному режиму государств. Комиссия в основном придерживалась этого принципа, приняв общее решение максимально придерживаться статей Венской конвенции, касающихся договоров между государствами, рассматривая вопросы договоров, заключаемых государствами с международными организациями, а также вопросы договоров, заключаемых между международными организациями. Увеличение числа договоров, в которых участвуют международные организации, свидетельствует о важном значении, которое имеют договоры как для государств, так и для международных организаций.

II5. Однако даже в ограниченном вопросе права договоров приравнивание международных организаций к государствам довольно быстро оказывается неточным. Дело в том, что в то время как все государства равны с точки зрения международного права, международные организации представляют собой результат акта воли государств, акта, который формирует их юридический облик, наделяя каждую из них разными индивидуальными качествами, которые ограничивают их схожесть с любой другой международной организацией. Представляя собой сложную структуру, организация по-прежнему тесно связана с государствами, которые являются ее членами; конечно, анализ этого вопроса дает возможность вскрыть отдельную правосубъектность организации и показать, что она "отделена" от государства, однако организация по-прежнему тесно связана с государствами, которые в нее входят. Поскольку международная организация обладает более ограниченной, а нередко, особенно в вопросах внешних сношений, довольно расплывчатой компетенцией по сравнению с компетенцией государства, то в вопросах договоров, участниками которых они являются, приходится иногда приспосабливать некоторые нормы, установленные для договоров между государствами.

II6. Сущность многих фундаментальных проблем, которые встречаются при рассмотрении данного вопроса, заключается в противоречиях, которые могут возникнуть между консенсусом на основе равноправия договаривающихся сторон и различиями, которые существуют между государствами и международными организациями. Поскольку одна из основных целей проекта статей, как и самой Венской конвенции, заключается в обеспечении диспозитивных норм, которые решали бы вопросы в случае отсутствия соглашения между сторонами, проект должен содержать общие нормы, охватывающие ситуации, которые могут быть более разнообразными, чем ситуации, затрагивающие только государства. На деле международные организации отличаются не только от государств, но и различаются между собой. Юридическое лицо каждой организации, ее функции, полномочия и ее структура различны; это особенно относится к ее компетенции в области заключения договоров; излагаемая в статье 6 норма, отражающая эту важную инстину, проводит четкое разграничение между международными организациями и государствами. С другой стороны, хотя международные соглашения,

участниками которых являются одна или несколько международных организаций, становятся все более многочисленными и разнообразными, международная практика по некоторым основным вопросам, таким как участие международных организаций в открытых многосторонних договорах и формулирование международными организациями оговорок, остается весьма ограниченной.

II7. Это не означает, по крайней мере по мнению подавляющего большинства членов Комиссии, что следует систематически занимать негативную позицию по вопросу о статусе международных организаций в отношении права договоров или игнорировать их проблемы. Комиссия, напротив, старалась найти сбалансированную позицию, лишив международные организации некоторых льгот, которые Венская конвенция предоставляет государствам, и применив к организациям некоторые нормы, свобода толкования которых была предоставлена исключительно государствам. Однако она сохранила выгодные для международных организаций общие правила консенсуса в тех случаях, когда это было уместным и соответствовало определенным тенденциям современного мира.

II8. В ходе необходимого процесса достижения баланса довольно часто возникали различия в точках зрения и выявлялись две противоположных тенденции. Согласно одной из них, в области заключения договоров международные организации следует приравнивать к государствам, если не существует явной необходимости не делать этого; согласно другой, эти различия являются глубокими и их следует всегда подчеркивать даже с чисто формальной точки зрения. Эти две тенденции проявились во время работы Комиссии над подготовкой проекта статей; во многих статьях проекта было заметно стремление к поиску компромиссного решения. Основополагающий принцип консенсуса, который представляет собой основу любого договорного обязательства, неизбежно приводит к юридическому равенству сторон, и ему было отведено значительное место в проекте

статей, однако, с другой стороны, в нем учитывались существенные различия между государством и международной организацией не только в некоторых основополагающих нормах, но и в вопросах использования терминологии 576/.

c) Методологический подход

II9. Когда Комиссия приняла решение, как указано выше, приступить к разработке текста, который в итоге мог бы стать текстом конвенции, перед ней стал выбор: она могла бы разработать проект, который по своей форме был бы полностью независимым от Венской конвенции, или проект, более или менее тесно связанный с точки зрения формы с текстом этой Конвенции. Комиссия предпочла первый вариант, то есть проект, формально самостоятельный по отношению к Венской конвенции. Проект статей в его настоящем виде является полностью независимым по своей форме от Венской конвенции, то есть он является независимым в двух аспектах, которые необходимо строго различать.

I20. Во-первых, проект статей является независимым по отношению к Венской конвенции в том смысле, что весь его текст представляет собой единое целое, которое может принять форму, позволяющую ему иметь правовые последствия, независимо от правовых последствий Венской конвенции. Если проект статей станет конвенцией, последняя свяжет договорными обязательствами иные стороны, чем те, которые являются участниками Венской конвенции, и повлечет за собой правовые последствия независимо от будущего Венской конвенции. Проект статей составлен таким образом, что в его нынешней редакции он призван остаться полностью независимым от Венской конвенции. Если бы проект статей стал конвенцией, некоторые государства стали бы одновременно участниками обеих конвенций. В результате этого могли бы возникнуть некоторые проблемы, о которых Комиссия кратко упомянула в своем докладе о работе своей двадцать шестой сессии:

576/ Так, для юридических актов, имеющих одинаковый характер, последствия и цель, Комиссия использовала различную терминологию в зависимости от того, исходили ли эти акты от государств или международных организаций, например, "специальные полномочия" и "полномочия" (статья 7) или "ратификация" и "акт официального подтвержения" (статья I4).

"Проект статей должен быть сформулирован и составлен таким образом, чтобы он образовывал автономное целое по отношению к Венской конвенции; став также, в свою очередь, конвенцией, он мог бы вступить в силу в отношении сторон, которые не являлись бы участниками Венской конвенции, что, в частности, возможно будет относиться (нельзя об этом забывать) ко всем международным организациям. Однако можно было бы заранее привести в соответствие терминологию проекта статей и его редакцию с Венской конвенцией таким образом, чтобы он создал однородное целое с этой Конвенцией. Комиссия не отказалась окончательно от последней формулы и не исключила возможности пересмотреть позже весь проект статей таким образом, чтобы, по мере возможности, создать в отношении государств, которые являлись бы участниками Венской конвенции и конвенции, которая может возникнуть на основе проекта статей, как можно более однородное правовое целое, в частности, в плане терминологии" 577/.

121. Во-вторых, проект статей является автономным в том смысле, что он полностью содержит предлагаемые им нормы без ссылки на текст статей Венской конвенции, даже если эти нормы сформулированы в тех же выражениях, что и в Венской конвенции.

122. В соответствии с высказанными предложениями было бы желательно максимально упростить проект статей, который представляется своего рода запоздалым приложением к Венской конвенции и общий смысл которого заключается в весьма простой идее: принципы, воплощенные в этой Конвенции, имеют одинаковую силу для договоров, участниками которых являются международные организации. Было указано на настоятельную необходимость пересмотра применявшегося до настоящего момента методологического подхода и было предложено объединить проект статей с соответствующими положениями Венской конвенции в целях упрощения предложенного текста, причем один из методов заключается в использовании "ссылок" на статьи Венской конвенции. Если бы Комиссия придерживалась последнего метода, то было бы можно применить его в отношении значительного числа проектов статей, которые отличаются от статей Венской конвенции лишь ссылкой на международные организации, перечисленные в качестве участников договоров, которые охватываются проектом статей. Несмотря на редакционные упрощения, которые связаны с применением такого метода, Комиссия международного права не следовала ему по целому

577/ Ежегодник... 1974 год, том II (часть первая), стр. 361, документ A/9610/Rev.1, пункт 141.

ряду причин. Во-первых, разработка полного текста без "ссылок" на Венскую конвенцию имела бы то неоспоримое преимущество, что она отличалась бы значительной точностью и позволяла бы определить степень ее соответствия Венской конвенции. Кроме того, Комиссия международного права до сих пор избегала любых формул "ссылок"; в этой связи достаточно сравнить Венскую конвенцию о дипломатических сношениях 1961 года, Венскую конвенцию о консульских сношениях 1963 года, Конвенцию о специальных миссиях 1969 года и Венскую конвенцию о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года, чтобы сделать вывод о том, что, хотя случаи упоминания одного текста в другом встречаются нередко, в них нет ни одной "ссылки". Кроме того, подобная "ссылка" может вызвать некоторые проблемы юридического характера: участниками каждой конвенции могут считаться различные государства, однако будут ли государства, не являющиеся участниками конвенции, на которую делается "ссылка", связаны толкованием последней, которое дают государства-участники? Следует ли понимать "ссылку" на конвенцию как относящуюся к ее тексту в том виде, в котором он существует в момент "ссылки", или тексту, который может быть в итоге также изменен?

123. По-видимому, было бы также полезным рассмотреть другой возможный методологический подход, который, хотя он до сих пор не был предложен, заслуживает внимания. Этот подход основан на стремлении укрепить формальную связь между проектом статей и Венской конвенцией и предусматривает рассмотрение проекта статей как содержащего с технической точки зрения предложение о внесении поправок в Венскую конвенцию о праве международных договоров. Комиссия не может поддержать такую позицию по целому ряду причин. Наиболее простая из них заключается в том, что, поскольку в Венской конвенции не содержится какого-либо конкретного положения о внесении в нее поправок, применялись бы нормы, предусмотренные в ее статье 40, и вопрос о поправках к Конвенции решался бы в принципе и по своей сути лишь государствами-участниками; совершенно очевидно, что каждое государство-участник может взять на себя инициативу внесения поправок в договор по любой причине, которую оно считает подходящей, однако Комиссия международного права выступает против такого механизма и не может ориентировать свою работу в этом направлении.

Кроме того, возвращаясь к исходному положению, следует стремиться к составлению проекта статей таким образом, чтобы он соответствовал окончательному решению, которое будет принято Генеральной Ассамблеей, каким бы оно ни было. Комиссия международного права не имеет возможности в настоящее время и по своему собственному усмотрению сделать выбор, который будет соответствовать единственному конкретному варианту, а именно варианту, касающемуся поправок к Венской конвенции. Необходимо также добавить, что включение проектов статей в Венскую конвенцию путем поправок к ней привело бы к трудностям, связанным с определением роли международных организаций в подготовке текста и создании механизма, благодаря которому эти организации согласились бы быть связанными касающимися их положениями. Кроме того, включение в Венскую конвенцию основ проекта статей вызвало бы некоторые редакционные трудности, уделять внимание которым нет необходимости.

I24. Комиссия разработала всеобъемлющий свод проектов статей, который с правовой точки зрения останется независимым от Венской конвенции. Проект статей приобретет юридическую силу в результате включения в конвенцию или в какой-либо другой документ, в зависимости от того, какое решение примет Генеральная Ассамблея. Каким бы значительным ни было стремление к упрощению текста проекта статей, этого можно добиться, по крайней мере в известных пределах, другими способами, нежели включением ссылок на Венскую конвенцию.

I25. По мере продвижения работы Комиссии высказывались сомнение по поводу того, не является ли редакция проекта статей слишком тяжелой и сложной. На деле почти все критические замечания в адрес проекта касаются двойного толкования принципа, который лежит в основе характера некоторых статей:

- с одной стороны, между государством и международной организацией существуют достаточно ощутимые различия, не позволяющие в большинстве случаев применять в их отношении одну и ту же норму;

- с другой стороны, необходимо различать и регулировать разными положениями договоры между государствами и международными организациями и договоры между двумя или несколькими международными организациями.

Не вызывает сомнения, что эти два принципа лежат в основе редакционных трудностей, которые столь очевидны в проекте статей, принятом в первом чтении.

126. Приступая на текущей сессии ко второму чтению проекта статей, Комиссия рассмотрела вопрос, можно ли в конкретных случаях свести воедино некоторые статьи, касающиеся одного и того же вопроса, а также текст, содержащийся в отдельных статьях, как это было предложено в некоторых полученных Комиссией письменных комментариях, а также Специальным докладчиком в его десятом докладе. В тех случаях, когда это представлялось оправданным характерными чертами, присущими определенным видам затрагиваемых договоров, Комиссия приняла решение сохранить в тексте различия, которые были проведены в статьях, утвержденных в первом чтении, с целью обеспечить ясность и точность и, соответственно, облегчить применение и толкование норм, содержащихся в статьях, о которых идет речь. С другой стороны, в тех случаях, когда Комиссия приходила к выводу о том, что повторение различий не является столь обоснованным, она по возможности стремилась упростить текст, объединив два пункта в один пункт, который мог бы применяться ко всем договорам, являющимся объектом настоящего проекта (это было проделано в отношении статей 13, 15 и 18). В некоторых случаях Комиссия также объединила две статьи в одну, более упрощенную статью (статьи 19 и 19 бис, 20 и 20 бис, 23 и 23 бис, 24 и 24 бис и 25 и 25 бис). В одном случае, а именно в случае статьи 19 тер, статья, утвержденная в первом чтении, была исключена из проекта в ходе его рассмотрения во втором чтении.

127. В целом можно заключить, что Комиссия по-прежнему будет уделять большое внимание качеству редакции и в максимально возможной степени упрощать ее, не допуская при этом ни двусмысленности, ни изменения по существу позиции, которой Комиссия намерена придерживаться.

128. И наконец, в соответствии с общей концепцией взаимосвязи, которую проект статей должен, естественно, иметь с Венской конвенцией, было принято решение по возможности следовать порядку статей Венской конвенции, чтобы позволить, таким образом, непрерывно проводить сравнение между статьями проекта и соответствующими статьями Венской конвенции.

В этих целях была принята, по крайней мере временно, нумерация статей проекта, идентичная нумерации Венской конвенции. В отношении любых положений настоящего проекта статей, которые не соответствуют положениям Венской конвенции, будут использованы обозначения бис, тер и т.д., чтобы не нарушать соответствия между нумерацией Венской конвенции и нумерацией проекта статей.

B. Проекты статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями

129. Ниже приводятся тексты статей 1, 2 (подпункты a, b, b бис, b тер, c, c бис, d, e, f, g, i, и j, пункта 1 и пункт 2) и 3-26 проектов статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями и относящихся к ним комментариев, окончательно утвержденных Комиссией международного права на ее тридцать третьей сессии.

ЧАСТЬ I

ВВЕДЕНИЕ

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются:

a) к договорам между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, и

b) к договорам между международными организациями.

Комментарий

Заголовок проекта статей был несколько упрощен по сравнению с названием рассматриваемой темы в том виде, в каком оно фигурирует в нескольких резолюциях Генеральной Ассамблеи и в резолюции, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по праву договоров в отношении статьи 1 Конвенции. Заголовки части I и статьи 1 соответствуют заголовкам в Венской конвенции. Сфера применения проекта статей изложена в тексте статьи 1 более точно, чем в заголовке, чтобы избежать какой бы то ни было неясности. Кроме того, две категории рассматриваемых договоров представлены в двух отдельных подпунктах, поскольку в рамках договорного режима, на который распространяется проект статей, иногда будет возникать необходимость в проведении этого различия. Разделение на два подпункта a и b не приводит к каким-либо последствиям в отношении того, что многие статьи проекта сформулированы в общих положениях и в них говорится о "договоре" без разграничения этих двух видов договоров.

Статья 2

Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

a) "договор" означает международное соглашение, регулируемое международным правом и заключенное в письменной форме:

i) между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или

ii) между международными организациями,

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) "ратификация" означает имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора;

b бис) "акт официального подтверждения" означает международный акт, который соответствует акту ратификации государством и посредством которого международная организация выражает в международном плане свое согласие на обязательность для нее договора;

b тер) "принятие", "утверждение" и "присоединение" означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство или международная организация выражают в международном плане свое согласие на обязательность для него/нее договора;

c) "полномочия" означают документ, который исходит от компетентного органа государства и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять это государство в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, выражения согласия этого государства на обязательность для него договора или в целях совершения любого другого акта, относящегося к договору;

c бис) "специальные полномочия" означают документ, который исходит от компетентного органа международной организации и посредством которого одно или несколько лиц назначаются представлять эту организацию в целях ведения переговоров, принятия текста договора или установления его аутентичности, уведомления о согласии этой организации на обязательность для нее договора или совершения любого другого акта, относящегося к договору;

d) "оговорка" означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого это государство или эта организация желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или к данной организации;

e) "участвующее в переговорах государство" и "участвующая в переговорах организация" соответственно означают:

i) государство,

ii) международную организацию;

которое/которая принимало/принимала участие в составлении и принятии текста договора;

f) "договаривающееся государство" и "договаривающаяся организация" соответственно означают:

i) государство,

ii) международную организацию,

которое/которая согласилось/согласилась на обязательность для него/нее договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет;

g) "участник" означает государство или международную организацию, которое/которая согласилось/согласилась на обязательность для него/нее договора и для которого/которой договор находится в силе;

... 578/

i) "международная организация" означает межправительственную организацию;

j) "правила организации" означают, в частности, учредительные акты организации и соответствующие решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.

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

578/ См. пункт 12 выше.

Комментарий

1) Подпункт a пункта 1, в котором дается определение термина "договор", повторяет соответствующее положение Венской конвенции, с учетом, однако, статьи 1 настоящего проекта. В текст Венской конвенции дополнительных уточнений не вводилось.

2) Определение термина "договор" содержит существенно важный элемент, поскольку в нем уточняется, что речь идет о соглашении, "регулируемом международным правом". Было предложено предусмотреть в статье дальнейшее различие в зависимости от того, является ли государство, связанное соглашением с международной организацией, членом этой организации. Комиссия полностью признает, что в связи с тем, что участниками одного и того же договора является организация и все или некоторые из ее государств-членов, возникают особые проблемы, в частности, в отношении таких вопросов, как оговорки, и в отношении последствий договоров для третьих государств или третьих организаций, однако перед проектом статей не может быть поставлена цель полного урегулирования всех проблем. Можно также отметить, что если это различие имеет значение в случае региональных организаций, то это значение несколько ослабевает, если речь идет о всемирных организациях. По этим причинам комиссия не без сожаления решила не рассматривать этот вопрос.

3) Вышеупомянутое предложение также представляет собой интерес, поскольку в связи с ним возникает возможность исследовать вопрос о том, являются ли некоторые соглашения "внутренними" по своему характеру в том, что касается международной организации, то есть регулируются ли они конкретными правилами данной организации. Специальный докладчик опросил в связи с этим различные международные организации и не получил убедительных ответов 579/. Однако в проекте статей, в результате ссылки на соглашения, "регулируемые международным правом", устанавливается простой и четкий критерий. Перед проектом статей не ставится цель установить, могут ли соглашения, заключаемые между международными организациями, между государствами и международными организациями или даже между органами одной и той же международной

579/ См. второй доклад Специального докладчика, Ежегодник ... 1973 год, том II, документ A/CN.4/271, пункты 83-87.

организации, регулироваться другой системой помимо общего международного права: внутренним правом организации, тем или иным национальным правом или даже в некоторых случаях общими принципами права. При условии, что в какой-то мере такая возможность в некоторых случаях имеется, цель настоящих статей не заключается в том, чтобы предусмотреть критерии, при помощи которых можно было бы определить, регулируется ли соглашение между международными организациями или между государствами и международными организациями общим международным правом. Фактически этот вопрос, который относится к компетенции каждого государства и каждой организации, зависит главным образом от воли сторон, и должен решаться в зависимости от конкретного случая.

4) Совершенно очевидно, что число соглашений, касающихся административных и финансовых вопросов, значительно возросло в отношениях между государствами и организациями или между организациями, что подобные соглашения часто заключаются в соответствии с четкими процедурами и что на основе практики иногда не удается найти определенный ответ на вопрос о том, какой юридической системой они регулируются. Если соглашение заключается организациями, которые обладают признанной правоспособностью вступать в соглашения в соответствии с международным правом, и если оно регулируется не самой своей целью и не условиями выполнения, предусматриваемыми какой-либо правовой системой (того или иного государства или той или иной организации), то можно считать, что участники этого соглашения исходили из того, что оно будет регулироваться общим международным правом 580/. Такие вопросы следует решать с учетом практики; данные проекты статей решения на этот случай предусматривать не могут.

580/ Возможно, следует обратить внимание на соглашения, которые называются "межучрежденческими" и правовой характер которых иногда вызывает некоторые сомнения. Однако очевидно, что некоторые важные соглашения, заключенные между международными организациями, не регулируются ни внутригосударственным правом того или иного государства, ни правилами одной из организаций, являющейся участником этого соглашения, и поэтому они регулируются общим международным публичным правом. В качестве соответствующего примера можно привести Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций, созданный в соответствии с резолюцией 248 (III) Генеральной Ассамблеи

(см. прод. сноски на след.стр.)

5) В текстах подпунктов b и b-тер пункта 1 значение терминов совпадает со значением соответствующих терминов в подпункте b пункта 1 статьи 2 Венской конвенции, касающихся выражения государством своего согласия на обязательность для него договора. В подпункте b-тер также используется определение из Венской конвенции, касающееся "принятия", "утверждения" и "присоединения" в связи с выражением международной организацией своего согласия на обязательность для нее договора.

6) Использование термина "ратификация" для обозначения способа выражения международной организацией согласия на обязательность для нее договора вызвало, однако, довольно серьезные прения в Комиссии в ходе рассмотрения статьи 11, посвященной средствам выражения согласия на обязательность договора (см. ниже).

7) Чтобы лучше представить себе элементы этой проблемы, следует помнить о том, что не возникает вопроса о смысле, который может быть придан терминам, о которых идет речь, во внутреннем праве государства или в правилах международной организации (пункт 2 статьи 2). Поэтому нет необходимости выяснять, использует ли международная организация термин "ратификация" для обозначения конкретного способа выражения с согласия на обязательность для нее договора. В действительности международные организации используют этот термин в исключительных

580/ (продолжение)

от 7 декабря 1948 года (в которую впоследствии неоднократно вносились поправки). Главным органом Фонда является Правление Объединенного пенсионного фонда персонала (статья 4 Положений, JSPB/G.4/Rev.10). Статья 13 Положений гласит:

> "Правление может, при условии согласия Генеральной Ассамблеи, утверждать соглашения с правительствами стран-членов какой-то участвующей организации и с межправительственными организациями относительно обеспечения преемственности прав на пенсию в отношениях между этими правительствами или организациями и Фондом".

В соответствии с этой статьей соглашения были заключены с четырьмя государствами (Канадой, Белорусской Советской Социалистической Республикой, Украинской Советской Социалистической Республикой и Союзом Советских Социалистических Республик) и с семью межправительственными организациями (Европейскими сообществами, Европейским космическим агентством, Европейской ассоциацией свободной торговли, МБРР, МВФ, ОЭСР, Европейским центром прогнозов погоды средней дальности). Тексты некоторых из этих соглашений см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 9 (A/35/9 и Add.1). Соглашения вступают в силу лишь после "одобрения" Генеральной Ассамблеи (например, см. резолюцию 35/215 A IV от 17 декабря 1980 года).

случаях, которые, по-видимому, являются нетипичными 581/. Однако совершенно ясно, что перед проектом статей не ставится цель запретить какой-либо международной организации пользоваться теми или иными выражениями в рамках ее внутреннего правового регламента.

8) В то же время в проекте статей, как и в Венской конвенции, о праве международных договоров используется терминология, принятая "в международном плане" (подпункт b пункта 1 статьи 2 Венской конвенции). В этой связи Комиссия придерживалась мнения о том, что термин "ратификация" применим исключительно к государствам, поскольку в соответствии с давней исторической традицией он всегда обозначает акт, исходящий от высших государственных органов, как правило от главы государства, а в международных организациях соответствующих органов нет.

9) Однако если обратить внимание не на органы, которые осуществляют ратификацию, а на технический механизм ратификации, можно констатировать, что ратификация равносильна окончательному подтверждению готовности согласиться на обязательность договора, которая вначале была проявлена не как обязательство. Иногда необходимость в подобном механизме может возникнуть в случае международных организаций, и нет никаких оснований исключать подобный механизм из числа способов выражения согласия международных организаций на обязательность договора. Однако в настоящее время нет какого-либо названия, общепринятого в международном плане, которое обозначало бы подобный механизм в применении к международной организации. В связи с отсутствием общепринятого термина Комиссия ограничилась описанием этого механизма как "акта официального подтверждения", как указано в подпункте b-бис пункта 1. Таким образом, используя различную терминологию, международные организации могут, при необходимости, выразить в международном плане свое согласие на обязательность договора способом, аналогичным способу, используемому государствами.

10) В подпункте c пункта 1 термин "полномочия" касается лишь документов, подписываемых представителями государств, а в подпункте c-бис

581/ См. Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 38, документ A/CN.4/285, пункт 4 комментария к статье 11 и сноска 31.

пункта 1 термин "специальные полномочия" - документов, подписываемых представителями международных организаций. Комиссия международного права отдает себе отчет в том, насколько разной оказывается на практике используемая терминология (доказательством чего служат статьи 12 и 44 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года 582/), но Комиссия считает, что предлагаемая ею терминология предусматривает необходимое различие. По-видимому, не было особых оснований использовать термин "полномочия" в отношении организации, правомочность которой заключать международные соглашения никогда не бывает неограниченной.

11) Комиссия также придерживалась мнения о том, что использование слова "выражение" в данном контексте ("выражение согласия ... на обязательность ... договора") в применении к представителю международной организации могло бы вызвать некоторые сомнения. В частности, в связи со сравнительно частыми пробелами и двусмысленностями в учредительных актах организаций в некоторых случаях этот термин можно понять таким образом, что представитель международной организации наделен правом самостоятельно определять в качестве представителя обязательность или необязательность договора для организации. Во избежание в таких случаях подобной двусмысленности Комиссия сочла нужным употребить вместо слова "выражение" слово "уведомление", которое более четко указывает на то, что согласие организации на обязательность для нее договора должно устанавливаться в соответствии с уставными нормами организации.

12) За исключением изменений, вызванных включением в текст упоминания о международных организациях 583/, подпункт d пункта 1, касающийся термина "оговорка", следует соответствующим положениям Венской конвенции и не вызывает каких-либо особых замечаний.

13) Следует также указать, что определение термина "оговорка" в подпункте d пункта 1, которое фигурирует в тексте, утвержденном в первом

582/ Текст Конвенции см. Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о представительстве государств в их отношениях с международными организациями, том II, Документы Конференции (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.75.V.12), документ A/CONF.67/16.

583/ А также связанных с этим небольших изменений редакционного характера только во французском тексте.

чтении, было принято Комиссией в 1975 году до рассмотрения ею статей 11 и 19. Вместо того, чтобы подождать некоторое время, Комиссия приняла тогда решение утвердить в предварительном порядке найденную в ходе первого чтения проекта формулировку, которая включает фразу "сделанное государством или международной организацией при подписании договора или при выражении согласия /любым согласованным образом/ на обязательность для них договора". Поступая подобным образом, Комиссия предпочла упрощенный, по сравнению с соответствующим текстом Венской конвенции, текст и решила отложить вопрос о возможности использования терминов "ратификация", "принятие", "утверждение" и "присоединение" также в отношении актов, посредством которых организация выражает свое согласие на обязательность договора. Тем не менее Комиссия подчеркнула, что принятая таким образом формулировка носит предварительный характер,и заключила выражение "любым согласованным образом" в квадратные скобки, с тем чтобы указать на свое намерение повторно рассмотреть адекватность такого выражения на последующем этапе.

14) Утвердив статью 11 и подпункт b-бис пункта 1 статьи 2,устанавливающий "акт официального подтверждения" для международной организации в качестве эквивалента ратификации для государств, Комиссия на текущей сессии не усмотрела причин, которые могли бы оправдать сохранение текста, утвержденного в первом чтении, в качестве альтернативы возвращению к тексту, который теперь может более точно следовать тексту соответствующего определения, содержащемуся в Венской конвенции.

15) В подпункте e пункта 1 дается определение выражению "участвующее в переговорах государство" и "участвующая в переговорах организация". В этом пункте повторяется соответствующее положение Венской конвенции, с учетом, однако, статьи 1 настоящего проекта статей. Поскольку термин "договор" означает в данном случае категорию учредительных актов, отличную от категории, охватываемой этим же термином в Венской конвенции, редакция этого положения не должна предусматривать того факта, что международные организации играют иногда особую роль в переговорах о договорах между государствами, принимая через свои органы участие в разработке, а иногда даже в утверждении текста некоторых договоров.

16) В подпункте f пункта 1 также повторяются соответствующие положения Венской конвенции с учетом статьи 1 настоящего проекта.

17) Определение в подпункте g пункта 1 в точности соответствует формулировке Венской конвенции, за исключением новых слов "или международную организацию". Таким образом, благодаря ему оказывается возможным избежать некоторых проблем, свойственных международным организациям. Однако выражение "обязательность договора" здесь следует понимать в его самом прямом смысле, то есть как обязательность самого договора как юридического документа, а не как лишь "обязательность норм договора". Это связано с тем, что может так случиться, что международная организация окажется связанной правовыми нормами, содержащимися в договоре, не являясь участником этого договора, либо потому, что эти нормы являются обычными по отношению к организации, либо потому, что организация взяла на себя обязательство путем одностороннего заявления (если допустить такую возможность), либо в связи с тем, что организация заключила с участниками договора X дополнительный договор, в силу которого она обязуется соблюдать нормы, содержащиеся в договоре X, не становясь при этом участником этого договора. Кроме того, следует учесть, что приведенное выше относительно простое определение не может быть использовано в случае международных организаций, которые в ходе составления договора оказывали техническую помощь в подготовке текста договора, однако при этом никогда не намеревались стать его участниками.

18) В подпункте i пункта 1 дается определение термина "международная организация", идентичное определению в Венской конвенции. Это определение должно пониматься в том смысле, который придается ему на практике, то есть речь идет об организации, состоящей в основном из государств и в исключительных случаях - из одной или двух международных организаций 584/ и иногда имеющей в некоторых случаях ассоциированных членов, которые еще не являются государствами или которые могут быть другими международными организациями; в этой связи были приведены такие особые ситуации, как статус Организации Объединенных

584/ Этот ход рассуждений можно сравнить с ходом рассуждений в приводимом ниже пункте 2 статьи 9 относительно принятия текста договора на международных конференциях.

Наций в МСЭ, ЕЭС, в ГАТТ или других международных организациях или даже статус Организации Объединенных Наций, выступающей в качестве представителя Намибии в ВОЗ через Совет Организации Объединенных Наций по Намибии, с тех пор как Намибия стала ассоциированным членом ВОЗ 585/.

19) Следует, однако, подчеркнуть, что принятие того же определения "международной организации", что и в Венской конвенции, влечет за собой гораздо более существенные последствия в настоящем проекте, чем в этой Конвенции.

20) Этим весьма гибким определением настоящий проект статей не намеревается предопределять режим, который может распространяться в каждой данной международной организации на образования, которые в рамках организации и в соответствии с действующими в последней правилами имеют некоторую автономию (вспомогательные органы организации или органы, связанные с ней). В проекте статей также не предопределяется объем правоспособности, необходимый для того, чтобы какое-либо образование рассматривалось как международная организация в соответствии с настоящим проектом. Дело в том, что основной целью настоящего проекта является регулирование не статуса международных организаций, а режима договоров, участниками которых являются одна или несколько таких организаций. Предполагается, что настоящий проект статей должен распространяться на подобные договоры, независимо от того или иного статуса соответствующих организаций.

21) Необходимо обратить внимание на другое чрезвычайно важное последствие предложенного определения. Настоящий проект статей должен применяться к договорам, участниками которых являются международные организации независимо от того, имеют ли последние более или менее общее или более или менее специальное назначение, являются ли они универсальными или региональными по своему характеру и являются ли они относительно открытыми или относительно закрытыми организациями; предполагается, что проект должен распространяться на договоры, заключаемые всеми международными организациями.

585/ В отношении ситуаций, когда какой-либо организации приходится действовать от имени территории, см. исследование Секретариата "Возможности участия Организации Объединенных Наций в международных соглашениях от имени территории", Ежегодник ... 1974 год, том II (часть вторая), стр. 9, документ A/CN.4/281.

22) Все же у Комиссии возник вопрос, должно ли понятие международной организации определяться чем-либо иным, нежели "межправительственным" характером организации. В связи со вторым чтением статьи ряд правительств также предложил дать определение термину "международная организация", используя иные признаки, чем ее межправительственный характер 586/. Вновь обратившись к данному вопросу, Комиссия решила сохранить старую формулировку, заимствованную из Венской конвенции о праве международных договоров, сочтя ее удовлетворительной с точки зрения проекта статей. Действительно, либо межправительственная организация обладает достаточной правоспособностью для того, чтобы заключить по крайней мере один договор и на нее должны распространяться изложенные в проекте нормы, либо она не обладает такой правоспособностью, несмотря на свое название, в связи с чем бесполезно уточнять, что проект статей на нее не распространяется.

23) Подпункт j пункта 1 является новым положением по сравнению с Венской конвенцией. В свете того, что в настоящем проекте статей содержится ряд ссылок на правила международной организации, было признано целесообразным дать определение термину "правила организации". В частности, была сделана ссылка на определение, данное недавно в Венской конвенции, о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера (пункт 1 (34) статьи 1) 587/. Комиссия соответственно приняла настоящий проект подпункта, в котором дословно воспроизводится определение, содержащееся в этой Конвенции.

24) Однако в течение длительного времени Комиссия занималась вопросом о терминах, относящихся к внутреннему праву организации или той совокупности правовых норм, которая, когда речь идет о государстве, называется "внутренним правом" государства и которую Комиссия назвала "правилами" международной организации. В итоге Комиссия не внесла каких-либо изменений в свое определение. Было бы трудно ссылаться на "внутреннее право" организации, поскольку если это право имеет внутренний аспект, то в других отношениях оно имеет и

586/ См. A/CN.4/L.311, пункт 171 и A/CN.4/339/Add.7, раздел IV, пункт 1.

587/ См. сноску 582 выше.

международный аспект. Определение было бы неполным без ссылки на "учредительные акты ... организации". Следовало бы также упомянуть акты, принятые самой организацией, однако в каждой организации для определения таких актов используется различная терминология. Поэтому, хотя эти акты могли бы быть обозначены общей формулировкой, путем использования несколько абстрактного теоретического выражения, Комиссия, избрав описательный метод, использовала слова "решения" и "резолюции"; вводное слово "в частности", указывает на то, что принятие "решения" или "резолюции" является лишь одним примером такого рода официального акта, который может стать источником "правил организации". Что же касается прилагательного "соответствующие", то его цель заключается в том, чтобы обратить внимание на то, что источником норм являются не все "решения" или "резолюции", а лишь те из них, которые имеют отношение к данному вопросу. Наконец, была сделана ссылка на "установившуюся практику". Это вновь вызвало замечания со стороны правительств и международных организаций 588/. Действительно, в большинстве международных организаций уже через несколько лет устанавливается практика, которая является неотъемлемой частью их правил 589/. Однако упоминание этого в данном докладе ни в коем случае не следует рассматривать как указание на то, что во всех организациях практике отводится такое же место; как раз наоборот, каждой организации в этом вопросе свойственны свои особенности. Аналогичным образом, ссылаясь на "установившуюся" практику, Комиссия стремилась исключить лишь неустоявшуюся или спорную практику, а не затормозить развитие практики в тот или иной момент существования организации. В ходе Венской конференции по праву договоров 1969 года и Венской конференции по вопросу о представительстве государств в их отношениях с международными организациями 1975 года организации подчеркивали важность этого аспекта 590/.

588/ См., например, документ A/CN.4/339/Add.7.

589/ Такого же мнения предерживался Международный Суд по поводу того, что постоянные члены Совета Безопасности воздерживаются при проведении голосования в этом органе Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibie (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 22, para. 22.

590/ Ежегодник ... 1972 год, том II, стр 227-228, документ A/CN.4/258, пункт 51; см. также Приложение II к настоящему докладу.

25) В пункте 2 статьи 2 предусматривается распространение на международные организации действия положений пункта 2 статьи 2 Венской конвенции, измененного в свете принятия термина "правила организации", как уже объяснялось выше.

Статья 3

Международные соглашения, не входящие в сферу применения настоящих статей

Тот факт, что настоящие статьи не применяются:

i) ни к международным соглашениям, участниками которых являются одна или несколько международных организаций и один или несколько субъектов международного права, иных, чем государства или международные организации;

ii) ни к международным соглашениям, участниками которых являются одно или несколько государств, одна или несколько международных организаций и один или несколько субъектов международного права, иных, чем государства или международные организации;

iii) ни к международным соглашениям не в письменной форме, заключенным между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями;

не затрагивает:

a) юридической силы таких соглашений;

b) применения к ним любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых они подпадали бы в силу международного права, независимо от настоящих статей;

c) применения настоящих статей к отношениям между государствами и международными организациями или между международными организациями, когда эти отношения регулируются международными соглашениями, участниками которых являются также другие субъекты международного права.

Комментарий

1) Необходимость оговорить с помощью положения, аналогичного статье 3 Венской конвенции, международно-правовой статус некоторых международных соглашений, не входящих в сферу применения настоящих статей, является бесспорной. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно указать, что нет ничего необычного в заключении международных соглашений между международной организацией и образованием, отличным от государств или международных организаций. Здесь можно было бы упомянуть (если не признавать за Ватиканом характерных для государства черт) соглашения, заключенные между Святейшим престолом и международными организациями. Не вызывает также сомнения тот факт, что соглашения, заключенные между Международным комитетом Красного Креста и какой-либо международной организацией

(например, соглашения, заключенные с ЕЭС в рамках Мировой продовольственной программы), регулируются международным правом. В связи с развитием международного гуманитарного права и его распространением на образования, которые еще не стали государствами, появятся другие примеры подобного рода и даже соглашения, заключаемые между одной или несколькими международными организациями, одним или несколькими государствами и одним или несколькими образованиями, не являющимися государствами или международными организациями.

2) С другой стороны, нет необходимости останавливаться на многочисленности и важности соглашений, заключенных не в письменной форме между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями. Действительно, могут возникнуть некоторые сомнения относительно того, следует ли рассматривать в качестве соглашений, заключенных в письменной форме, соглашения, являющиеся результатом предложения, сделанного государством и принятого международной организацией во время заседания, о котором составляется лишь краткий отчет; необходимо также учитывать тот факт, что многие соглашения между организациями излагаются, например, в стенографических отчетах конференций или координационных комитетов. Наконец, развитие дальней связи неизбежно приводит к такому распространению в различных областях - от сохранения мира до вмешательства в экономические рынки - международных соглашений, заключенных не в письменной форме, что стали раздаваться голоса против, как иногда полагают, чрезмерного применения подобных соглашений. Но даже если подобные замечания могут показаться в некоторых случаях обоснованными, они не оказывают воздействия на необходимость заключения подобных соглашений. Каждая организация - в соответствии с нормой, которая изложена в статье 6 проекта, - должна сама разработать такой режим соглашений, заключаемых не в письменной форме, чтобы ни один орган не превышал полномочий, которые предоставляются ему соответствующими правилами организации.

3) Поэтому у Комиссии сложилось мнение, что в некоторые соглашения следует включить положения, аналогичные положениям, которые фигурируют в подпунктах a, b и c статьи 3 Венской конвенции.

Текст данных подпунктов этой Конвенции был использован в статье 3 проекта статей, и лишь подпункт c подвергся - по сравнению с Венской конвенцией - обоснованным изменениям, вызванным различием между сферой применения Венской конвенции и сферой применения проекта статей.

4) С другой стороны, могла бы возникнуть проблема в связи с определением соглашений, подпадающих под действие норм, содержащихся в подпунктах a, b и c. Комиссия полагала, что в целях обеспечения ясности ей следует перечислить эти соглашения и отклонила более простые по форме, но менее точные общие формулировки; она соответственно перечислила по отдельным категориям данные соглашения в подпунктах i, ii и iii проекта статьи 3; категории в подпунктах i и ii, как это подразумевается общим смыслом термина "соглашение", включают как соглашения в письменной форме, так и соглашения не в письменной форме.

5) При рассмотрении трех категорий, о которых идет речь в подпунктах i, ii и iii можно прийти к выводу о том, что Комиссия не стала касаться соглашений между государствами, заключенных в письменной или не в письменной форме, а также соглашений между образованиями, отличными от государств или международных организаций, заключенных в письменной или не в письменной форме. Комиссия пришла к мнению, что после Венской конвенции нет необходимости напоминать о том, что соглашения между государствами, независимо от их формы, регулируются международным правом. Что же касается соглашений, заключаемых между образованиями, отличными от государств или международных организаций, то они, по-видимому, слишком разнородны для того, чтобы составить одну общую категорию, характерные черты которой пока невозможно установить на основании международной практики, весьма еще незначительной по своему объему.

6) На своей тридцать третьей сессии Комиссия, изучив самые краткие формулировки данной статьи, решила для обеспечения ясности остановиться на данной редакции, несмотря на ее некоторую тяжеловестность. Она постановила заменить выражение "одно или несколько образований, отличных от государств или международных организаций" выражением "один или несколько субъектов международного права, иных, чем государства или международные организации". Выражение "субъект

международного права" используется в Венской конвенции о праве международных договоров, где оно, в частности, распространяется на международные организации. В ходе первого чтения Комиссия не использовала этот термин, чтобы избежать каких-либо прений по вопросу о том, существуют ли на самом деле субъекты международного права, иные, чем государства или международные организации. Однако в ходе второго чтения оказалось, что термин "образование" является слишком расплывчатым, и может охватывать любой субъект частного права, в частности ассоциации или компании, и что подобное расширение сферы применения термина может вызвать разного рода трудности. В настоящее время при ссылке на субъекты международного права имеется в виду намного более узкая сфера применения, что весьма сокращает круг спорных вопросов.

Статья 4

Настоящие статьи не имеют обратной силы

Без ущерба для применения любых норм, изложенных в настоящих статьях, под действие которых подпадали бы договоры между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями в силу международного права, независимо от настоящих статей, последние применяются только к таким договорам, которые заключены после вступления в силу настоящих статей в отношении этих государств и этих организаций.

Комментарий

В данном положении повторяется текст статьи 4 Венской конвенции лишь с теми поправками, которые стали необходимыми в связи со статьей 1 проекта. Выражение "вступление в силу" следует рассматривать как принятое в предварительном порядке. Комиссия не намерена в настоящий момент занять определенную позицию в отношении окончательной формы, которую примет проект статей. Выражение "вступление в силу" касается в основном договора и его следует изменить, если не предполагается, что данный проект статей будет воплощен в конвенцию. По завершении второго чтения Комиссии предстоит изложить свое мнение относительно окончательной формы, которую должен принять проект, однако решение по этому вопросу, который в настоящее время остается открытым, должно быть принято Генеральной Ассамблеей. Кроме того, это выражение, если его истолковать буквально, можно было бы понять как подразумевающее, что

статьи настоящего проекта, чтобы они стали обязательными для международных организаций, должны быть воплощены в Конвенции, участниками которой стали бы эти организации. Однако Комиссия не намерена на основе лишь использования слов "вступление в силу" приступить на данном этапе к рассмотрению вопроса о том, должны ли международные организации быть участниками конвенции, включающей предлагаемые статьи.

Статья 5

Договоры, учреждающие международные организации, и договоры, принятые в рамках международной организации

Настоящие статьи применяются к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации.

Комментарий

1) В ходе первого чтения проекта статьи Комиссия согласилась с мнением Специального докладчика об отсутствии необходимости в положении, аналогичном положению статьи 5 Венской конвенции.

2) Вновь обратившись к этому вопросу, Комиссия сочла, что такое положение, возможно, имеет какую-то определенную пользу, хотя ее конкретная сфера применения и относится к гипотезам, являющимся скорее исключительными; поэтому она утвердила проект статьи 5, который точно следует тексту статьи 5 Венской конвенции. Тем не менее следует уточнить и определить характер различий, возникающих в силу неодинакового смысла термина "договор" в каждом из этих текстов.

3) Во-первых, в связи с проектом статьи 5 можно предположить возможность применения проекта статьи к учредительному акту организации, участником которого является еще одна организация. Такие случаи пока что редки или вообще неизвестны, если оставить в стороне особый статус, которым какая-либо организация может пользоваться в рамках другой организации как ассоциированный член 591/. Однако нет никаких оснований не предусматривать такую возможность

591/ См. выше пункт 18 комментария к статье 2.

на будущее. В то же время Комиссия не считает, что из этого можно сделать вывод о необходимости модификации в соответствии с этим случаем определения выражения "международные организации"; фактически речь всегда идет лишь об организации, межправительственной по своему существу, в которую, кроме того, входят в качестве членов еще одна или две международные организации 592/. Комиссия не предусматривала возможности существования международной организации, все члены которой являлись бы международными организациями.

4) Во-вторых, проект статьи 5 распространяет применение проекта статьи на договор, принятый в рамках международной организации. Такая ситуация возникает, прежде всего в тех случаях, когда договор принимается в рамках международной организации, членом которой является другая международная организация. Однако можно также предположить, что международная организация, все члены которой являются государствами, принимает договор, который по своему назначению должен заключаться международными организациями или одной или несколькими международными организациями и одним или несколькими государствами. Так, статья 5, предусматривая "принятие договора", видимо, подразумевает принятие текста договора, и можно представить себе такую ситуацию, при которой, например, текст какого-либо договора может приниматься в рамках Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, хотя впоследствии некоторым организациям может быть предложено стать его участниками 593/.

592/ Данная ситуация сходна с ситуацией, рассматриваемой в статье 9, в том что касается "международной конференции государств".

593/ После окончательного утверждения проекта статьи 5 можно будет также разрешить и некоторые другие вопросы, например, вопрос о включении в проект статьи 20 положения, аналогичного положению пункта 3 статьи 20 Венской конвенции, чего в ходе первоначального рассмотрения Комиссия не сделала. См. ниже пункт 3 комментария к статье 20.

Статья 7

Полномочия и специальные полномочия

1. Лицо считается представляющим государство либо в целях принятия текста договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или установления его аутентичности, либо в целях выражения согласия государства на обязательность для него такого договора, если:

a) оно предъявит соответствующие полномочия; или

b) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее государство для этих целей без необходимости предъявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими свое государство:

a) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел - в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями;

b) главы делегаций государств на международной конференции государств, в которой принимают участие международные организации, - в целях принятия текста договора между государствами и международными организациями;

c) главы делегаций государств в органе международной организации - в целях принятия текста договора в рамках этой организации;

d) главы постоянных представительств при международной организации - в целях принятия текста договора между аккредитующими государствами и этой организацией;

e) главы постоянных представительств при международной организации - в целях подписания или подписания ad referendum договора между аккредитующими государствами и этой организацией, если из практики или из иных обстоятельств явствует, что главы постоянных представительств рассматриваются как представляющие свои государства для этих целей без необходимости предъявления полномочий.

3. Лицо считается представляющим международную организацию в целях принятия текста договора или установления его аутентичности, если:

a) оно предъявит соответствующие специальные полномочия; или

b) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее эту организацию для этих целей без необходимости предъявления специальных полномочий.

ЧАСТЬ II

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ ДОГОВОРОВ В СИЛУ

Раздел 1. Заключение договоров

Статья 6

Правоспособность международных организаций заключать договоры

Правоспособность международной организации заключать договоры регулируется соответствующими правилами этой организации

Комментарий

1) В ходе первого обсуждения вопроса о статье, посвященной правоспособности международных организаций заключать договоры, мнения членов Комиссии разделились. По данному вопросу были выражены различные и весьма несхожие мнения. С помощью некоторого упрощения они могут быть сведены к двум основным тенденциям. Согласно первой тенденции, подобная статья вряд ли нужна или по крайней мере она должна сводиться к утверждению того, что правоспособность какой-либо организации заключать договоры зависит лишь от правил организации. Согласно второй тенденции, в данной статье следует по крайней мере напомнить о том, что именно международное право устанавливает принцип данной правоспособности; из этого вытекает, по меньшей мере по мнению некоторых членов Комиссии, что в области договоров правоспособность международных организаций является обычной нормой права, которая может быть изменена лишь специальными ограничительными положениями учредительных актов.

2) Принятая в конечном счете Комиссией формулировка статьи 6 является результатом компромисса, основанного по существу на том заключении, что данная статья никоим образом не должна рассматриваться как имеющая целью или последствием решение вопроса о статусе международных организаций в рамках международного права; к этому вопросу еще предстоит вернуться, и предложенная редакция совместима как с концепцией, согласно которой общее международное право является основой правоспособности международных организаций, так и с противоположной концепцией. Цель статьи 6 - лишь установить норму, касающуюся права договоров;

в статье указывается - лишь в целях режима договоров, участниками которых являются международные организации, - согласно каким нормам должна оцениваться их правоспособность заключать договоры.

3) В таком контексте статья 6 сохраняет тем не менее большое значение. Она отражает тот факт, что каждая организация имеет свой собственный юридический облик, который выражается, в частности, в индивидуальной для каждой организации правоспособности заключать международные договоры. Таким образом, статья 6 применяет основное понятие "правил международной организации", уже отраженное в пункте 2 статьи 2 настоящего проекта. Добавление в статье 6 прилагательного "соответствующими" к выражению "правилами каждой организации" просто объясняется тем фактом, что в пункте 2 статьи 2 речь идет о всех "правилах организации", в то время как статья 6 касается лишь части тех же правил, а именно тех правил, которые относятся к разрешению вопроса о ее правоспособности.

4) Естественно возникает вопрос о природе и характерных чертах "соответствующих правил" с точки зрения правоспособности организации, и ответ на этот вопрос, возможно, хотелось бы дать в общих словах, в частности, в отношении роли практики. Это было бы явной ошибкой, против которой предостерегает текст проекта статьи 6, уточняя, что "правоспособность международной организации заключать договоры регулируется соответствующими правилами этой организации".

5) Следует отчетливо понимать, что на вопрос о том, в какой мере практика может играть правотворческую роль в отношении, в частности, правоспособности международных организаций заключать договоры, не может быть одного ответа в отношении всех международных организаций. Этот ответ также зависит от "правил организации"; так, он зависит от наиболее важной категории данных правил, которая в определенной степени составляет уставное право организации и которая регулирует, в частности, источники правил организации. В принципе можно было бы представить себе существование организации, которая, придерживаясь только строгих юридических норм, исключила бы практику в качестве источника правил организации. Но даже не заходя так далеко, следует признать, что между международными организациями существуют большие различия в вопросе о роли и форме практики, в частности, в отношении их

правоспособности заключать международные соглашения. В этом нет ничего удивительного; невозможно сравнивать место, которое занимала в этой связи практика в такой организации, как Организация Объединенных Наций, которая должна во всех областях заниматься проблемами, имеющими коренное значение для будущего всего человечества, и в какой-нибудь технической организации, занимающейся скромной оперативной деятельностью в ограниченной области. По этим причинам практика не упомянута в статье 6: именно в рамках "правил организации" и благодаря им практика находит свое место в развитии каждой организации, как это определено в подпункте j пункта 1 статьи 2, и это место в различных организациях неодинаково.

6) Данные соображения должны позволить уточнить другой момент, который был предметом серьезной озабоченности международных организаций в других областях 594/, но который не может вызвать недоразумений в отношении настоящего проекта статей. Что касается таких вопросов, как правоспособность заключать договоры, вопросов, решение которых зависит от правил каждой организации, не может быть речи о том, чтобы раз и навсегда зафиксировать эти правила в момент, когда осуществляемая кодификация вступает в силу в отношении каждой организации. Когда делается оговорка на практику каждой организации в той мере, в какой организация сама допускает это, то оговаривается не практика, установившаяся в момент вступления в силу кодификации, а сама способность изменять посредством практики правила организации в той мере, в какой эти правила позволяют это сделать. Таким образом, статья 6, не навязывая организациям ограничения в виде единообразной нормы, которая для них не подходит, закрепляет за каждой из них право иметь свой собственный юридический облик.

7) В заключение следует отметить, что, строго говоря, в первом пункте статьи 6 можно было бы повторить норму статьи 6 Венской конвенции: "Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры". Однако, как представлялось, это повторение не несет какой-либо конкретной нагрузки и все значение статьи 6 может быть ограничено случаем международных организаций.

594/ См. Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 227, документ A/CN.4/258, пункт 51.

4. Лицо считается представляющим международную организацию в целях уведомления о согласии этой организации на обязательность для нее договора, если:

a) оно предъявит соответствующие специальные полномочия; или

b) из практики или из иных обстоятельств явствует, что такое лицо рассматривается как представляющее эту организацию для этих целей без необходимости предъявления специальных полномочий.

Комментарий

1) В первых двух пунктах данного проекта статьи говорится о представителях государств, а в двух последних - о представителях международных организаций. В первом случае речь идет лишь о договорах между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями; во втором случае речь идет о договорах по смыслу подпункта a пункта 1 проекта статьи 2, т.е. одновременно о договорах между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями и о договорах между международными организациями.

2) Что касается представителей государств, проект в общих чертах соответствует статье 7 Венской конвенции 1969 года: в принципе представители государств должны предъявить соответствующие "полномочия" для принятия, установления аутентичности текста договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или для выражения согласия государства на обязательность для него такого договора. Тем не менее это правило допускает исключения. Во-первых, как и в Венской конвенции о праве международных договоров, практика или иные обстоятельства могут привести к тому, что, несмотря на непредъявление полномочий, лицо может рассматриваться как представляющее свое государство.

3) Во-вторых, как и в Венской конвенции о праве международных договоров, некоторые лица в силу своих функций рассматриваются как представляющие свое государство. Данный в Венской конвенции о праве международных договоров перечень этих лиц пришлось частично изменить. В нем по-прежнему сохранены главы государств и министры иностранных дел (подпункт a пункта 2). Для других же представителей сделаны определенные изменения. Прежде всего пришлось изъять подпункт b пункта 2 статьи 7 Венской конвенции 1969 года, в котором говорилось о "главах дипломатических представительств, - в целях принятия текста договора между аккредитующим государством и государством, при котором они аккредитованы," - так как в данном проекте статьи он был бы беспредметен. С другой стороны, потребовалось одновременно принять во внимание определенные успехи

по сравнению с Венской конвенцией, достигнутые в Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 года 595/, а также ограничения, которые затрагивают, в силу их функций, некоторых представителей государств.

4) Так, в подпункте b пункта 2 настоящего проекта статьи аналогично положению подпункта c пункта 2 статьи 7 Венской конвенции рассматривается случай международных конференций с заменой, однако, выражения "представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции", употребленного в подпункте c пункта 2 статьи 7 Венской конвенции, более точным выражением "главы делегаций государств на международной конференции", которое исходит из Венской конвенции о представительстве государств (статья 44). На основе статьи 9 было внесено еще одно уточнение путем указания на эту конференцию как на конференцию "... государств, в которой принимают участие ... организации".

5) В подпункте c пункта 2 рассматривается случай глав делегаций государств в органе международной организации и их компетенция принимать текст договора без предъявления полномочий ограничивается лишь случаем договора, заключаемого между одним или несколькими государствами и организацией, к которой относится орган, в котором они представляют свое государство. Это объясняется тем, что их функции не выходят за рамки этой организации.

6) Наконец, что касается представительств при международных организациях, было сочтено необходимым отказаться от терминологии Венской конвенции: "представители, уполномоченные государствами представлять их ... в международной организации", заменив ее терминологией Венской конвенции о представительстве государств: "глава представительства", и исходить в подпунктах d и e пункта 2 настоящего проекта статьи из пунктов 1 и 2 статьи 12 последней Конвенции, которая включает самую последнюю норму, выработанную представителями государств по данному вопросу. Главы постоянных представительств при международной организации компетентны в силу своих функций принимать текст договора между аккредитую-

---

595/ См. сноску 582 выше. В дальнейшем в этой главе данная Конвенция именуется "Конвенция о представительстве государств".

щими государствами и организацией. Главы постоянных представительств могут также быть компетентны, но лишь в силу практики или иных обстоятельств, подписывать или подписывать ad referendum договор между аккредитующими государствами и данной организацией.

7) В связи с вопросом о представителях международных организаций встают новые вопросы, и прежде всего - вопрос принципа. Следует ли установить норму, в соответствии с которой представитель организации будет вынужден, как и представитель государства, доказывать путем предъявления соответствующего документа, что он компетентен представлять определенную организацию с целью совершения определенных актов, связанных с заключением договора (принятие текста и установление его аутентичности, выражение согласия на обязательность договора и т.д.)? Комиссия дала утвердительный ответ на этот вопрос, поскольку нет никаких оснований для того, чтобы не подводить международные организации под уже установившийся и общепризнанный принцип, принятый для случая договоров между государствами. Конечно, совершенно ясно, что в практике международных организаций в этом случае обычно не прибегают к официальным документам. Договоры, заключаемые международными организациями в настоящее время, являются в большинстве своем двусторонними договорами или договорами, имеющими силу для очень ограниченного числа участников; их заключению предшествует переписка, в которой обычно точно определяется личность физических лиц, призванных выполнить от имени организации некоторые акты, связанные с процедурой заключения (в наиболее широком смысле этого слова) договора. В других случаях в организациях имеется высшее должностное лицо организации ("главное должностное лицо организации" по смыслу пункта 3 статьи 85 Конвенции о представительстве государств), которое обычно на практике рассматривают, вместе с его непосредственными заместителями, в качестве представителей организации без предъявления документа.

8) Однако,несмотря на эти факты нельзя отрицать, что в организациях, имеющих более сложную организационную структуру, возникает необходимость в наличии официальных документов для вышеуказанных целей. К тому же, в настоящем проекте статей предусматривается возможность,если

государства на это согласятся, доступа международных организаций к участию в договорах, разработанных на международной конференции, на которой в основном представлены государства (статья 9), и поэтому совершенно естественно,что в подобных случаях на организации распространяются те же правила, что и на государства. Тем не менее необходимо придать максимально возможную гибкость этому общему обязательству, налагаемому на международные организации, и дать возможность в признанной всеми заинтересованными сторонами практике использовать все возможные средства; это как раз и сделано в подпункте b пункта 3 и подпункте b пункта 4,в соответствии с которыми на случай представителей международных организаций распространяется норма, применяемая для представителей государств. В то же время Комиссия не сочла возможным установить перечень тех случаев, в которых какое-либо лицо в силу своих функций в международной организации освобождается от необходимости документального доказательства своей компетенции представлять организацию для совершения акта, связанного с заключением (в наиболее широком смысле этого слова) договора. Для того чтобы не привести к неразрешимым затруднениям, настоящий проект статей должен, в отличие от Конвенции о представительстве государств, распространяться на все организации, а взятые в целом международные организации имеют такие организационные различия, что для них невозможно разработать общие нормы.

9) В пользу этой точки зрения существуют и другие соображения. Как было отмечено, в вопросах заключения международных договоров ни одна организация не обладает компетенцией, сравнимой с компетенцией государства: любая организация обладает ограниченной компетенцией, как это следует из проекта статьи 6. Эти различия передаются путем выбора соответствующей терминологии; указывается также, что в отличие от государств компетенция представителей международных организаций носит ограниченный характер. Таким образом, как было отмечено выше в комментарии к статье 2, подпункт c пункта 1 этой статьи ограничивает термин "полномочия" документами, представленными представителями государств, а подпункт c бис пункта 1 ограничивает термин "специальные полномочия" документами, представленными представителями международных организаций.

10) Кроме того, Комиссия сочла необходимым провести различие в отношении представителей международных организаций между принятием текста и установлением его аутентичности, с одной стороны, и выражением согласия на обязательность договора, с другой стороны; эти два случая отражены соответственно в пунктах 3 и 4 настоящего проекта статьи. Что касается принятия текста договора или установления его аутентичности, предлагаемая формулировка соответствует формулировке, вытекающей из подпункта а пункта 1 для представителей государств. Однако, что касается согласия на обязательность договора, в Венской конвенции и в пункте настоящего проекта статьи предусматривается случай, когда "лицо считается представляющим государство ... в целях выражения согласия государства на обязательность для него договора". Как разъясняется в пункте 11 комментария к статье 2 выше, Комиссия сочла желательным в первом чтении употребить термин "уведомлять" в отношении представителя международной организации.

11) На тридцать третьей сессии Комиссии формулировка статьи 7, несмотря на свою тяжеловесность, была сохранена. В замечаниях, представленных в письменной форме, было указано на различия терминологического характера, в том что касается случая, когда представители государств выражают согласие государств на обязательность для них договора, и случая, когда представители международных организаций уведомляют о согласии международной организации на такого рода обязательность 596/. Комиссия пожелала отметить нюанс, который в то же время не следует преувеличивать. В случае международных организаций часто происходит так, что воля организации считать договор обязательным для себя может исходить от органа, иного, чем агент, который информирует об этой воле другую сторону или депозитария; в этом случае агент "уведомляет" об этой воле. Однако не следует исключать того, что в некоторых случаях агент, который "уведомляет" об этой воле, обладает также полномочиями устанавливать без консультации с

596/ См. документ A/10393, пункт 178, а также документ A/CN.4/339/Add.5, пункт 4.

с другим органом содержание этого намерения считать договор обязательным 597/, и поэтому в отношении представителей организаций используется термин "выражать", когда нет причин его не использовать (статья 11 и далее).

12) Хотя такое предложение содержалось и в ряде других комментариев 598/, Комиссия не сочла возможным предусмотреть, чтобы "исполнительный глава" ("executive head") организации, аналогично главам государств, главам правительств или министрам иностранных дел в отношении государств, облацал общим правом представлять организации в целях заключения договора. Ясно, что "специальные полномочия" не берутся на себя кем-либо и что в организации реально существует лицо, призванное предоставлять другим "специальные полномочия", не предоставляя их самому себе 599/. Однако следует твердо придерживаться того принципа, что каждая организация имеет свою собственную исключительно индивидуализироганную структуру и опредеяет в соответствии с собственными правилами качество, статус и титул лица, призванного ее представлять без специальных полномочий и предоставлять в случае необходимости специальные полномочия другим.

597/ См. в этой связи комментарии, представленные в письменной форме Организацией Объединенных Наций, документ A/CN.4/399/Add.5, стр.5, пункт 4.

598/ A/CN.4/339, стр.6.

599/ A/CN.4/399/Add.5, стр.2, пункт 2.

Статья 8

Последующее подтверждение акта, совершенного без уполномочия

Акт, относящийся к заключению договора, совершенный лицом, которое не может на основании статьи 7 считаться уполномоченным представлять государство или международную организацию с этой целью, не имеет юридического значения, если он впоследствии не подтвержден данным государством или данной организацией.

Комментарий

Данная статья воспроизводит соответствующий текст Венской конвенции, по сравнению с которым в нее внесены лишь изменения, необходимые с учетом предмета настоящего проекта статей.

Статья 9

Принятие текста

1. Текст договора принимается по согласию всех международных организаций или, в зависимости от случая, всех государств и организаций, участвующих в его составлении, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 2.

2. Текст договора между государствами и международными организациями принимается на международной конференции государств, в которой участвуют организации, путем голосования за него двух третей государств и организаций, присутствующих и участвующих в голосовании, если тем же большинством голосов они не решили применить иное правило.

Комментарий

1) В соответствующей статье Венской конвенции устанавливается норма, согласно которой текст договора принимается по согласию всех государств, участвующих в его составлении, и предусматривается исключение, когда текст договора принимается на "международной конференции", однако в ней не дается определения термина "международная конференция". Тем не менее всегда считалось, что под данным термином подразумевается сравнительно открытая и общая конференция, в которой принимают участие государства, при этом окончательное согласие на обязательность договора для одного или нескольких государств не является для других государств условием вступления в силу этого договора.

2) В настоящем проекте статьи имеется определенное число особых аспектов, которые обусловлены специфическим характером международных организаций. Прежде всего в пункте 1 статьи 9 Венской конвенции говорится о договоре "всех государств, участвующих в его составлении"; в Конвенции не дается другого определения этому выражению, значение которого достаточно ясно, когда оно относится только к государствам. Что же касается организаций, то под термином "организации", участвующие в составлении текста, можно понимать лишь организации, которые участвуют в его составлении на равных условиях с государствами, исключая случай организации, которая при составлении текста ограничивается лишь участием в его подготовке или консультациями.

3) При рассмотрении возможной роли международных организаций в развитии международного сообщества Комиссии пришлось решить вопрос о том, возможна ли конференция, в которой участвуют только международные организации. Хотя данное предположение имеет исключительный характер, его нельзя отбрасывать, и, например, можно представить себе случай, когда через посредство международной конференции международные организации попытаются разрешить некоторые проблемы или, по крайней мере, согласовать некоторые решения, относящиеся к международной гражданской службе. Однако было сочтено, что даже в таком случае каждая организация будет иметь столь специфичные особенности по сравнению с другими организациями, что вряд ли будет целесообразно распространить на подобную "конференцию" правило пункта 2 статьи 9. В предлагаемом выше проекте статьи "конференция", в которой будут участвовать лишь международные организации, подпала бы, если бы речь шла о принятии текста договора, под действие пункта 1: текст должен быть принят всеми участвующими, если нет общего согласия о применении иного правила, чем правило единогласия.

4) Единственным конкретным случаем, который предусматривает применение правила, аналогичного правилу пункта 2 статьи 9 Венской конвенции, является случай "конференции" между государствами по смыслу этой Конвенции, в которой, кроме государств, будет участвовать одна или несколько международных организаций с целью принятия текста договора между этими государствами и этой или этими международными организациями. В этом случае было бы правильным сохранить

предусмотренное Венской конвенцией правило двух третей голосов, при том, что две трети будут определяться от числа всех участников, государств и международных организаций. В этом состоит смысл пункта 2 данного проекта статьи. При отсутствии подобного положения, если государства-участники конференции примут решение пригласить одну или две международные организации принять участие в конференции на равных правах с государствами, то изложенное в пункте 2 статьи 9 Венской конвенции правило было бы неприменимым, и для принятия текста договора, во всяком случае для принятия правила, согласно которому должен приниматься текст договора, пришлось бы применить только правило единогласия. Предлагая пункт 2 проекта статьи 9, Комиссия не собиралась рекомендовать участие одной или нескольких международных организаций в составлении договора в рамках международной конференции; этот вопрос должен рассматриваться отдельно в каждом конкретном случае, и решать его должны государства. Комиссия просто хотела предусмотреть такого рода возможность. По крайней мере в некоторых случаях к таможенным и экономическим союзам можно обратиться с просьбой принять участие в разработке некоторых конвенций на международных конференциях. В намерение Комиссии также не входило, чтобы положения пункта 2 толковались как ущемляющие независимость международных конференций в плане принятия собственных правил процедуры, которые могут предусматривать иное правило для принятия текста договора, или в плане восполнения возможных пробелов в своих правилах процедуры в связи с этим вопросом.

5) Во втором чтении, не затрагивая каких-либо важных положений, Комиссия изменила редакцию статьи 9, придав ей более ясный характер. В пункте 1 содержится напоминание, что речь идет о том, что "текст договора принимается" (по аналогии со статьей 9 Венской конвенции). С другой стороны, был уточнен характер "участников" составления текста договора, поскольку было проведено различие между двумя категориями договоров, являющимися объектом проекта статей:

> "Текст договора принимается по согласию всех международных организаций или, в зависимости от случая, всех государств и организаций, участвующих в его составлении ...".

Статья IO

Установление аутентичности текста

1. Текст договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями становится аутентичным и окончательным:

a) в результате применения такой процедуры, какая может быть предусмотрена в этом тексте или согласована между государствами и организациями, участвующими в его составлении; или

b) при отсутствии такой процедуры - путем подписания, подписания ad referendum или парафирования представителями этих государств и этих организаций текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

2. Текст договора между международными организациями становится аутентичным и окончательным:

a) в результате применения такой процедуры, какая может быть предусмотрена в этом тексте или согласована между организациями, участвующими в его составлении; или

b) при отсутствии такой процедуры - путем подписания, подписания ad referendum или парафирования представителями этих организаций текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст.

Комментарий

По сравнению с соответствующим текстом Венской конвенции (статья IO) данный проект статьи содержит лишь изменения технического порядка, отражающие рассмотрение двух конкретных видов договоров, которым он посвящен. Упоминание в конце пункта 2 о конференции, на которой присутствуют лишь международные организации, должно рассматриваться в качестве исключительного предположения, как это разъяснялось в связи со статьей 9 (см. пункт 3) комментария к этой статье выше).

Статья 11

Способы выражения согласия на обязательность договора

1. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями может быть выражено

подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, актом официального подтверждения, принятием договора, его утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились.

Комментарий

1) В пункте 1 данного проекта статьи воспроизводится перечень различных способов выражения согласия государств на обязательность для них договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, данный в статье 11 Венской конвенции в отношении договоров между государствами.

2) Значительно труднее дать перечень различных способов установления согласия международной организации на обязательность для нее договора, участницей которого она хочет стать. Вопрос о признании для международных организаций возможности подписания, обмена документами, образующими договор, принятия, утверждения и присоединения не представляет никаких трудностей. Комиссия сочла, что для международных организаций можно принять тот же принцип, что и в отношении государств, а именно, добавить к этому перечню выражение "любым другим способом, о котором условились". Эта принятая на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров формулировка имеет большое значение, поскольку она устанавливает большую гибкость в вопросе выражения согласия на обязательность договора; эта свобода, предоставленная государствам,- а ее предполагается распространить и на международные организации, - связана также с используемой терминологией, поскольку в Венской конвенции перечисляются, но не определяются способы выражения согласия на обязательность договора. Однако практика показала, что для существенного расширения договорных обязательств эта гибкость необходима и что нет никаких оснований лишать ее международные организации.

3) Статья 11 отражает разъясненное выше, в комментарии к статье 2, решение ограничить государствами употребление термина "ратификация", как согласия на обязательность договора, и использовать новый

термин "акт официального подтверждения" для обозначения аналогичного метода выражения согласия на обязательность договора для международной организации (см. подпункты b и b бис пункта 1 статьи 2 выше).

4) В ходе второго чтения этой статьи на тридцать третьей сессии Комиссия пришла к выводу, что не существует убедительных причин для сохранения разграничения, проводимого в тексте, принятом в первом чтении, между согласием государства на обязательность для него договора, которое "может быть выражено" им, и согласием международной организации, которое "может быть установлено". Принятая в этом отношении во втором чтении терминология является в настоящее время единообразной. Данное изменение было также отражено в последующих статьях.

Статья I2

Согласие на обязательность договора, выраженное подписанием

1. Согласие государства на обязательность для него договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями выражается путем подписания договора представителем государства, если:

a) договор предусматривает, что подписание имеет такую силу;

b) иным образом установлена договоренность участвующих в переговорах государств и организаций о том, что подписание должно иметь такую силу; или

c) намерение государства придать подписанию такую силу вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора выражается путем подписания договора представителем этой организации, если:

a) договор предусматривает, что подписание имеет такую силу;

b) иным образом установлена договоренность участвующих в переговорах организаций или, в зависимости от случая, участвующих в переговорах государств и организаций о том, что подписание должно иметь такую силу; или

c) намерение этой организации придать подписанию такую силу вытекает из специальных полномочий ее представителя или было выражено во время переговоров.

3. Для целей пунктов 1 и 2:

a) парафирование текста означает подписание договора в том случае, если установлено, что участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации так условились;

b) подписание ad referendum представителем государства или организации, если оно подтверждено этим государством или этой организацией, означает окончательное подписание договора.

Комментарий

1) Статья I2 соответствует статье I2 Венской конвенции и в основном предусматривает аналогичный режим как для государств, так и для международных организаций. По-видимому, необходимо сохранить отдельные пункты в отношении государств и организаций вследствие существенного

различия между "полномочиями" (подпункт c пункта 1) и "специальными полномочиями" (подпункт c пункта 2).

2) Другое разграничение, сделанное в ходе первого чтения, касалось непризнания за международными организациями качества, признаваемого в подпункте b пункта 1 за государствами. Комиссия не усмотрела веских причин, с учетом которых согласие международной организации на обязательность для нее договора не может быть выражено путем подписания, когда в отсутствие соответствующего положения в договоре установлена договоренность участвующих в переговорах организаций или, в зависимости от случая, участвующих в переговорах государств и организаций о том, что подписание должно иметь такую силу. В этой связи можно подчеркнуть, что использование термина "участвующая в переговорах организация" должно рассматриваться в свете того факта, что согласие организации на обязательность подписи может быть дано лишь с учетом соответствующих правил организации.

3) И наконец, Комиссия во втором чтении постановила заменить расплывчатое выражение "участники переговоров" более четкой, выработанной на основе текста соответствующей статьи Венской конвенции, формулой: "участвующая в переговорах организация или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации".

Статья 13

Согласие на обязательность договора, выраженное путем обмена документами, образующими договор

Согласие международных организаций или, в зависимости от случая, государств и международных организаций на обязательность для них договора, состоящего из документов, которыми они обмениваются, выражается посредством этого обмена, если:

a) эти документы предусматривают, что обмен ими будет иметь такую силу; или

b) иным образом установлена договоренность этих организаций или, в зависимости от случая, этих государств и этих организаций о том, что обмен документами должен иметь такую силу.

Комментарий

1) По сравнению со статьей 13 Венской конвенции данный проект статьи содержит лишь изменения, вытекающие из предмета проекта статей. Формулировка настоящего проекта статьи отражает тот факт, что, хотя такие

случаи в наше время редки, механизм обмена документами, образующими договор, может применяться и к договорам, в которых участвуют более двух договаривающихся сторон.

2) Текст, утвержденный в первом чтении, включал два пункта, один из которых касался договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, а другой - договоров между международными организациями. Во втором чтении было решено упростить статью, объединив два пункта в один, применимый к обоим видам договоров.

Статья I4

Согласие на обязательность договора, выраженное ратификацией, актом официального подтверждения, принятием или утверждением

1. Согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если:

a) договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией;

b) иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства и организации договорились о необходимости ратификации;

c) представитель государства подписал договор под условием ратификации; или

d) намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров.

2. Согласие международной организации на обязательность для нее договора выражается актом официального подтверждения, если:

a) договор предусматривает, что такое согласие выражается актом официального подтверждения;

b) иным образом установлено, что участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации договорились о необходимости акта официального подтверждения;

c) представитель организации подписал договор под условием акта официального подтверждения; или

d) намерение организации подписать договор под условием акта официального подтверждения вытекает из специальных полномочий ее представителя или было выражено во время переговоров.

3. Согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора выражается путем принятия или утверждения на условиях, подобных тем, которые применяются к ратификации или, в зависимости от случая, к акту официального подтверждения.

Комментарий

1) В этом проекте статьи рассматриваются раздельно: в пункте 1 - подразумеваемое согласие государства в случае заключения договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, а в пункте 2 - согласие международной организации в случае заключения договора согласно подпункту а пункта 1 статьи 2, то есть договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями и договора между несколькими международными организациями. Данный проект статьи не требует каких-либо замечаний с точки зрения употребления в отношении международных организаций термина "акт официального подтверждения", так как об этом уже говорилось выше 600/. Следует только отметить, что формулировка заглавия этой статьи подчеркивает, по крайней мере во французском варианте, что выбранное выражение "акт официального подтверждения" ("un acte de confirmation formelle") - это языковый оборот, описывающий операцию, которая пока еще не обозначается в международной практике каким-либо общепризнанным термином.

2) На своей сессии 1981 года Комиссия в основном сохранила текст, утвержденный в первом чтении, но при этом внесла несколько поправок редакционного характера, в отношении которых в связи с другими статьями уже были даны разъяснения 601/.

Статья 15

Согласие на обязательность договора, выраженное присоединением

Согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора выражается присоединением, если:

а) договор предусматривает, что такое согласие может быть выражено этим государством или этой организацией путем присоединения;

600/ См. пункты 8 и 9 комментария к статье 2 выше.

601/ См. пункт 4 комментария к статье 11 и пункт 3 комментария к статье 12 выше.

b) иным образом установлено, что участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством или этой организацией путем присоединения; или

c) все участники впоследствии договорились, что такое согласие может быть выражено этим государством или этой организацией путем присоединения.

Комментарий

Проект статьи 15 соответствует положениям статьи 15 Венской конвенции и в его нынешнем виде является результатом попытки упростить текст, утвержденный в первом чтении, путем объединения в один двух пунктов, фигурировавших в разработанном ранее тексте, касающемся двух видов договоров, которые охватываются настоящим проектом статей. В результате описания двух видов договоров, о которых идет речь, не дается, поскольку одно и то же правило употребляется в отношении обоих договоров. Один из членов Комиссии воздержался при утверждении сведенного воедино текста, поскольку, по его мнению, он не подходит к случаю договора, который заключается лишь между международными организациями и к которому впоследствии присоединяются государства. Наряду с этим было высказано мнение о том, что такого рода ситуация не должна рассматриваться в рамках настоящего проекта, поскольку соответствующая ситуация в отношении договоров, заключенных исключительно между государствами, к которым впоследствии присоединились международные организации, не была охвачена Венской конвенцией. В тексте статьи 15, утвержденном во втором чтении, содержатся изменения, аналогичные изменениям, которые были ранее внесены в другие статьи 602/.

602/ Там же.

Статья I6

Обмен ратификационными грамотами и документами об акте официального подтверждения, принятии, утверждении или присоединении или депонирование таких грамот и документов

1. Если договором не предусмотрено иное, то ратификационные грамоты, документы об акте официального подтверждения, принятии, утверждении или присоединении означают согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями с момента:

a) обмена ими между договаривающимися государствами и договаривающимися организациями;

b) депонирования у депозитария; или

c) уведомления о них договаривающихся государств и договаривающихся организаций или депозитария, если так условились.

2. Если договором не предусмотрено иное, документы об акте официального подтверждения, принятии, утверждении или присоединении означают согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями с момента:

a) обмена ими между договаривающимися организациями;

b) депонирования у депозитария; или

c) уведомления о них договаривающихся организаций или депозитария, если так условились.

Комментарий

Этот проект статьи соответствует положениям статьи I6 Венской конвенции, но при этом разграничивает в двух отдельных пунктах две категории договоров, которые являются объектом этого проекта статей. В случае акта официального подтверждения документ, который устанавливает наличие такого подтверждения, обозначен термином "документ об акте официального подтверждения"; эта формулировка соответствует имеющемуся в проекте подпункта b-бис пункта 1 статьи 2 и в статьях 11 и I4 выражению "акт официального подтверждения", поскольку эти термины позволяют избежать возможной путаницы с подтверждением, предусмотренным в проекте статьи 8, и к тому же, как уже излагалось выше 603/, они дают не название, а скорее описание этой операции.

603/ См. пункт 9) комментария к статье 2.

Статья I7

Согласие на обязательность части договора и выбор различных положений

1. Без ущерба для статей I9-23, согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее части договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями имеет силу лишь в том случае, если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства и договаривающиеся организации или, в зависимости от случая, другие договаривающиеся организации и договаривающиеся государства.

2. Без ущерба для статей I9-23, согласие международной организации на обязательность для нее части договора между международными организациями имеет силу лишь в том случае, если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся организации.

3. Согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, который допускает выбор между различными положениями, имеет силу лишь в том случае, если ясно указано, к какому из этих положений согласие относится.

4. Согласие международной организации на обязательность для нее договора между международными организациями, который допускает выбор между различными положениями, имеет силу лишь в том случае, если ясно указано, к какому из этих положений согласие относится.

Комментарий

В этом проекте статьи рассматриваются два самостоятельных вопроса, которые являются предметом статьи I7 Венской конвенции. В четырех пунктах этого проекта статьи рассматриваются отдельно два вида договоров, которые являются предметом настоящего проекта статей.

Статья I8

Обязанность не лишать договор его объекта и цели до вступления договора в силу

Государство или международная организация обязано/обязана воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если:

a) это государство или эта организация подписало/подписала такой договор или обменялось/обменялась документами, образующими такой договор, под условием ратификации, акта официального подтверждения, принятия или утверждения до тех пор, пока это государство или эта организация не выразило/выразила ясно своего намерения не стать участником этого договора; или

b) это государство или эта организация выразило/выразила свое согласие на обязательность для него/нее договора - до вступления договора в силу и при условии, что такое вступление в силу не будет чрезмерно задерживаться.

Комментарий

Проект статьи соответствует принципу, изложенному в статье I8 Венской конвенции. Как и в случае со статьями I3 и I5 и с учетом того же стремления к упрощению, текст статьи I8 в ходе второго чтения на нынешней сессии был получен в результате слияния в один пункт текста, первоначально изложенного в двух пунктах. Поэтому говорится о "договоре" без указания на вид договора, о котором идет речь.

Раздел 2. Оговорки

Комментарий

1) Даже в случае договоров между государствами вопрос об оговорках всегда был трудным и спорным, и даже положения Венской конвенции о праве договоров, возможно, не устраняют всех этих трудностей 604/. Что касается договоров, в которых участвуют международные организации, то в ходе обсуждения Комиссией этого вопроса возникли трудности 605/; принятый в конечном счете компромиссный текст не получил единогласной поддержки членов Комиссии 606/. В 1977 году на заседаниях Шестого комитета состоялось продолжительное обсуждение этого вопроса и выявились значительные расхождения в позициях 607/. Этот вопрос вновь рассматривался в 1978 и 1979 годах 608/ и затрагивался в письменных замечаниях ряда правительств и международных организаций 609/.

2) Прежде чем рассматривать соображения, приведшие к выводам, сделанным Комиссией в процессе второго чтения, необходимо выяснить, нельзя ли все же собрать какие-то сведения о практике, несмотря на общепринятое мнение о ее отсутствии. Действительно, эта точка зрения не совсем справедлива; известен ряд случаев, когда эти вопросы возникали.

604/ P.H. Imbert, Les réserves aux traités multilateraux: Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951 (Paris, Rédone, 1979); see also the same author's "La question des réserves dans la décision arbitrale du 30 juin 1977 relative à la délimitation du plateau continental entre la République française et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord", Annuaire français de droit international, 1978, p. 29.

605/ Ежегодник ... 1975 год, том I, 1348-1350-е заседания, стр. 303-326, Ежегодник ... 1977 год, том I, 1429-1435-е заседания, стр. 89-137.

606/ Один член Комиссии не поддержал принятого компромиссного решения; см. документ A/CN.4/L.253.

607/ Доклад Шестого комитета (1977 год), документ A/32/433, пункты 169-178. Хотя некоторые представители поддержали компромиссное решение, предложенное Комиссией (пункт 170), другие высказались за более жесткую систему, аналогичную системе, предлагаемой в предыдущей сноске (пункт 171), третьи же высказались за более либеральную систему (пункт 172).

608/ Доклад Шестого комитета (1978 год), документ A/33/419, пункт 228 и тематическое резюме (1979 год), документ A/CN.4/L.311, пункты 175 и 176.

609/ См. Приложение II к настоящему докладу.

Безусловно, ценность этих примеров является сомнительной: шла ли речь в примерах, которые будут приведены далее, о подлинных оговорках, подлинных возражениях или даже подлинных международных организациях? При этом возможны возражения, однако, по-видимому, будет трудно утверждать, что проблема оговорок совершенно неизвестна в практике.

3) Интересное юридическое заключение 610/ было направлено в виде памятной записки Постоянному представителю одного государства-члена Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций по вопросу о "Юридических полномочиях специализированных учреждений в том, что касается оговорок относительно Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений". Оно было одобрено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 21 ноября 1947 года 611/. При присоединении к этой Конвенции государства иногда формулировали оговорки, а ряд специализированных учреждений выступили с "возражениями против оговорок". В результате различных демаршей четыре государства, сформулировавшие оговорки, сняли их. Эти прецеденты могут использоваться именно в связи с возражениями против оговорок. В юридическом заключении Генерального секретаря говорится:

> "В практике... закреплено ... право требовать, чтобы оговорка, несовместимая с целями Конвенции и способная повлечь за собой односторонние изменения привилегий и иммунитетов, принадлежащих данному учреждению, не могла вступать в силу без согласия этого учреждения" 612/.

Как случай возражения международной организации против оговорки, выдвинутой государством, этот пример может оспариваться, поскольку специализированные учреждения обычно не рассматриваются в качестве "участников" Конвенции 1947 года 613/. Однако, даже если они не

610/ United Nations Juridical Yearbook, 1964, p. 266.

611/ United Nations, Treaty Series, vol. 33, p. 261.

612/ United Nations Juridical Yearbook, 1964, p. 266, para. 6.

613/ В юридическом заключении говорится: "Положения и осуществление Конвенции представляют для каждого специализированного учреждения такой же юридический интерес, как и для государства-участника, при этом вопрос о том, может ли каждое учреждение быть квалифицировано с чисто юридической точки зрения в качестве "участника" Конвенции, не затрагивается" (ibid., para. 5). См. также "Практика депозитариев в отношении оговорок. Доклад Генерального секретаря", Yearbook ... 1965, vol.II, p.102 (русский текст см. в документе A/5687, пункты 23-25).

рассматриваются в этом качестве, существует явная связь между каждым из них и каждым государством-участником этой Конвенции, и именно в силу этой связи выдвигается возражение 614/.

4) Второй случай возник несколько позднее, когда речь зашла об оговорках не только в отношении Конвенции 1947 года, но и в отношении Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, одобренной Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года 615/. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем письме на имя Постоянного представителя одного из государств-членов 616/ высказался еще более недвусмысленно в связи с позицией государства, выразившего намерение присоединиться к этой Конвенции с некоторыми оговорками. Не используя термина "возражение", Генеральный секретарь указал, что некоторые оговорки противоречат Уставу, и настоятельно просил снять оговорку, отметив, что он будет вынужден передать вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, если, несмотря на его возражение, оговорка будет сохранена, и что необходимо предусмотреть дополнительное соглашение, "корректирующее" положения Конвенции в соответствии с ее разделом 36. Этот прецедент представляет тем больший интерес, что Конвенция не содержит никаких положений относительно оговорок и возражений против них и что государства-участники высказали весьма многочисленные оговорки 617/.

5) Известно несколько прецедентов, касающихся Европейского экономического сообщества, из которых по крайней мере один представляет исключительный интерес. Европейское экономическое сообщество является участником ряда многосторонних конвенций в целом на четко сформулированных условиях. В некоторых из этих конвенций запрещаются оговорки или устанавливаются пределы допустимых оговорок; в других конвенциях

614/ См. мнение Специального докладчика, изложенное в его первом докладе, Ежегодник ... 1972 год, том II, стр. 317, документ A/CN.4/258, сноска 181.

615/ United Nations, Treaty Series, vol. 1, p. 15.

616/ United Nations Juridical Yearbook, 1965, p. 234.

617/ Multilateral treaties in respect of which the Secretary-General performs depositary functions (ST/LEG/SER.D/13), p. 35.

этот вопрос не затрагивается 618/. Европейское экономическое сообщество уже сделало оговорки, разрешенные в таких конвенциях 619/. Один конкретный случай заслуживает внимания и касается Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП) с приложениями, заключенной в Женеве 14 ноября 1975 года 620/. В этой Конвенции предусматривается, что таможенные или экономические союзы смогут стать участниками Конвенции одновременно со всеми своими государствами-членами или после них; в ней разрешены оговорки лишь в отношении единственной статьи, касающейся обязательного урегулирования споров. Болгария и Германская Демократическая Республика выступили с заявлениями о том, что

> "... предусмотренная в пункте 3 статьи 52 возможность для таможенных или экономических союзов стать договаривающимися сторонами Конвенции не влечет для Болгарии /Германской Демократической Республики/ каких-либо обязательств в отношении данных союзов" 621/.

Девять стран-членов Европейского экономического сообщества, входивших в него в этот момент, и само Сообщество сформулировали следующее совместное возражение:

618/ Примеры запрещения оговорок уже приводились в докладе Комиссии о работе ее двадцать девятой сессии, Ежегодник... 1977 год, том II (часть вторая), документ A/32/10, сноски 458-462. Можно также упомянуть Конвенцию об охране мигрирующих видов дикой фауны от 23 июня 1979 года, подписанную в Бонне, International Legal Materials, vol. XIX, No. 1, p. 15, в соответствии с которой в ней может участвовать "любая региональная организация, занимающаяся вопросами экономической интеграции"; в статье XIV ограничивается право выдвигать оговорки, однако уточняется, что предусмотренные оговорки могут быть сделаны "любым государством или любой региональной организацией, занимающейся вопросами экономической интеграции". По крайней мере одно государство (СССР) выступило против упоминания подобных организаций и не присоединилось к числу участников Конвенции.

619/ В Международной конвенции по упрощению и согласованию таможенных процедур, заключенной в Киото 18 марта 1973 года, разрешены некоторые оговорки, и Европейское экономическое сообщество, являющееся участником этой Конвенции, несколько раз заявляло о своем признании "приложений", пользуясь при этом правом формулировать оговорки: (Official Journal of the European Communities, Legislation, vol. 18 (1975), No. L 100, p. 1; ibid., vol. 21 (1978), No. L 160, p. 13; ibid., vol. 23 (1980), No. L 100, p. 27.

620/ Multilateral treaties ... (op.cit.), p. 335.

621/ Ibid., p. 335.

"...По своему содержанию заявление, сделанное Болгарией /Германской Демократической Республикой/ по поводу пункта 3 статьи 52, имеет все признаки оговорки к этому положению, в то время как такая оговорка недвусмысленно запрещена Конвенцией. Поэтому Сообщество и его государства-члены считают, что это заявление не может быть ни в коем случае им противопоставлено, и рассматривают его в качестве лишенного всякой силы" 622/.

Речь не идет о том, чтобы обсуждать или даже рассматривать юридические проблемы, вытекающие из этого прецедента. Этот случай лишь показывает, что международные организации (или по крайней мере организации, имеющие черты, присущие международным организациям), возможно, будут вынуждены иметь дело с вопросами, касающимися оговорок, в то время как факт превращения норм Венской конвенции о праве международных договоров в обычные нормы международного права пока еще, пожалуй, не получил всеобщего признания даже применительно к межгосударственным отношениям. Можно лишь отметить, что эти последние прецеденты, в первую очередь прецедент, касающийся Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений и Конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, свидетельствует о том, что формулирование международными организациями того, что можно считать оговорками или возражениями, не является в современной практике чем-то неизвестным.

6) На своей тридцать третьей сессии Комиссия вновь приступила к общему анализу статей, касающихся оговорок, которые были утверждены в первом чтении. Трудность данной проблемы, с одной стороны, и расхождения во взглядах, выявившиеся в Комиссии в ходе первого чтения, с другой, а также предствленные в устной и письменной форме замечания правительств требовали обратить на них особое внимание.

7) Помимо рассмотрения серьезных проблем редакционного характера, с которыми столкнулась Комиссия, она также провела продолжительные прения по проблеме существа, касающейся вопроса о формулировании оговорок (статья 19 Венской конвенции). Комиссия, несомненно, сознавала, что именно этот вопрос вызывает наибольшее число трудностей и что для того, чтобы ответить на него, необходимо одновременно определить принципиальное решение и допустимые исключения из него.

622/ Ibid., p. 335.

8) Что касается вопроса принципа, существует возможность либо предоставить организациям свободу формулировать оговорки, предусмотренные для государств в статье I9 Венской конвенции, либо, наоборот, установить в отношении организаций общее правило, запрещающее оговорки. Как в одном, так и в другом случае соответствующие исключения позволяют смягчить последствия.

9) В ходе первого чтения Комиссия стремилась к установлению компромисса между двумя проявившимися среди ее членов тенденциями, представители одной из которых выступали за принцип свободы, а другой - за принцип запрещения. В результате Комиссия сохранила принцип свободы в отношении договоров между международными организациями и в отношении оговорок, сформулированных государствами, однако установила, что возможность для международной организации формулировать оговорки к договору между государствами и международными организациями будет зависеть от конкретных обстоятельств.

I0) Это решение нашло поддержку не у всех членов Комиссии, и один член Комиссии предложил серию связанных между собой статей, основывающихся на принципе запрещения 623/.

11) Многочисленные замечания были представлены в связи со статьями, утвержденными в первом чтении. В частности, было подчеркнуто, что различия, установленные Комиссией, не являются логически оправданными и что она применяет недостаточно четкие критерии. Кроме того, с тем чтобы расширить сферу компромиссного решения, принятого в отношении формулирования оговорок в статьях I9 и I9 бис, Комиссия посвятила статью I9 тер, не имеющую аналогии в Венской конвенции, вопросу о формулировании возражений против оговорок при этом было высказано мнение, что установленные в ней нормы являются беспредметными, сложными и расплывчатыми.

I2) Наконец, в статьях I9, I9 бис и I9 тер Комиссия предложила описание рассматриваемых договоров, подразумевающее, что эти статьи и, соответственно, формулирование оговорок применяются только к многосторонним договорам. Очевидно, что оговорки имеют важное значение

623/ A/CN.4/L.253.

лишь для многосторонних договоров, однако было отмечено, что в практике известны и случаи оговорок к двусторонним договорам, что данный вопрос является предметом споров и что в Венской конвенции о праве международных договоров содержится осторожная и ни к чему не обязывающая формулировка.

13) После повторного тщательного рассмотрения проблемы в рамках Комиссии был достигнут консенсус. Она пришла к решению более простому, чем то,которое было принято в первом чтении, и провела знак равенства между международными организациями и государствами с точки зрения формулирования оговорок.

14) Таким образом,нормы, содержащиеся в статье 19 Венской конвенции о праве международных договоров, распространены на оговорки, формулируемые как государствами, так и международными организациями в случае договоров, заключенных между государствами и международными организациями, или договоров, заключенных между международными организациями. Принцип свободы формулирования оговорок, действующий в отношении государств, сохраняет свою силу и в отношении международных организаций в соответствии с выраженными ими пожеланиями и, как представляется, в соответствии с некоторыми выводами из практики; ограничения рамок этой свободы, вводимые в подпунктах a, b и c статьи 19 Венской конвенции в отношении государств, применяются таким же образом и к международным организациям.

15) Данное существенное изменение по сравнению с решениями, принятыми Комиссией в первом чтении, приводит к значительному упрощению редакции. На деле больше нет необходимости проводить принципиальное различие между договорами, заключенными между государствами и международными организациями, и договорами, заключенными между международными организациями. Иногда можно даже не проводить различия между случаем, когда речь идет о государствах, и случаем, когда речь идет о международных организациях. Статьи 19 и 19 бис, утвержденные в первом чтении, были сведены в одну новую статью 19. Статья 19 тер, которая была утверждена в первом чтении и в которой режим формулирования возражений против оговорок определяется в зависимости от

того, кем было сделано возражение - организацией или государством, и в зависимости от того, о чем идет речь - о договоре между международными организациями или о договоре между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, была исключена, поскольку она лишилась своего объекта. В то же время, в качестве прямого последствия изменения ранее принятого решения в отношении формулирования оговорок или в результате чисто редакционного упрощения появилась возможность значительно упростить текст других статей, касающихся оговорок, и, в частности, свести в одну статью статьи 20 и 20 бис, а также статьи 23 и 23 бис.

Статья I9

Формулирование оговорок

1. Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

a) данная оговорка запрещается договором или иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства и организации условились, что данная оговорка запрещена;

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

c) - в случаях, не подпадающих под действие подпунктов a и b, - оговорка несовместима с объектом и целями договора.

2. Международная организация может при подписании, акте официального подтверждения, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

a) данная оговорка запрещается договором или иным образом установлено, что участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации условились, что данная оговорка запрещена;

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

c) - в случаях, не подпадающих под действие подпунктов a и b, - оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Комментарий

Статья I9 заменяет статьи I9 и I9 бис, утвержденные в первом чтении. Два отдельных пункта в отношении случая, касающегося государств, и случая, касающегося международных организаций, были сохранены лишь из соображений ясности, поскольку нормы, предусмотренные в отношении этих двух случаев, по существу являются сходными. Пункт 1, касающийся государств, отличается от статьи I9 Венской конвенции лишь в том, что в его подпункте a упоминается одновременно "участвующие в переговорах государства и организации". Пункт 2, касающийся международных организаций, предусматривает "официальное подтверждение" вместо "ратификации", а в подпункте a этого пункта

проводится различие между двумя случаями договоров - заключаемых между международными организациями и заключаемых между государствами и международными организациями.

Статья 20

Принятие оговорок и возражения против них

1. Оговорка, которая определенно допускается договором, не требует какого-либо последующего принятия договаривающимися организациями или, в зависимости от случая, договаривающимися организациями и договаривающимися государствами, если только договор не предусматривает такого принятия.

2. Если из объекта и целей договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора, то оговорка требует принятия ее всеми участниками.

3. В случаях, не подпадающих под действие предыдущих пунктов, и если договор не предусматривает иное:

a) принятие оговорки договаривающимся государством или договаривающейся организацией делает государство или организацию, сформулировавшее/сформулировавшую оговорку, участником договора по отношению к государству или организации, принявшему/принявшей оговорку, если договор находится в силе или когда он вступает в силу для автора оговорки и для государства или организации, принявшего/принявшей такую оговорку;

b) возражение договаривающейся организации или договаривающегося государства против оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством или организацией, возражающим/возражающей против оговорки, и государством или организацией, сформулировавшим/сформулировавшей оговорку, если только возражающее против оговорки государство или возражающая против оговорки организация определенно не заявит о противоположном намерении;

c) акт, выражающий согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора и содержащий оговорку, приобретает силу, как только по крайней мере одно из других договаривающихся государств или договаривающаяся организация или, в зависимости от случая, одна из других договаривающихся организаций или договаривающееся государство примет эту оговорку.

4. Поскольку это касается пунктов 2 и 3 и если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Комментарий

1) Вышеприведенная статья 20 является результатом объединения в единую статью статьей 20 и 20 бис, утвержденных в первом чтении. По аналогии с Венской конвенцией эта статья непосредственно касается принятия оговорок и возражений против них, чтобы не рассматривать так или иначе в предыдущих статьях вопрос о "формулировании" возражений. В статьях, утвержденных в первом чтении, было по-другому - там этому вопросу была посвящена статья 19-тер, которая сейчас снята.

2) Если сравнить статью 20 в ее нынешнем виде и статью 20 Венской конвенции, то можно отметить два существенных различия 624/, требующих нескольких замечаний, и различия редакционного характера, о которых следует упомянуть. Эти различия касаются подпунктов a и b пункта 3 в отношении упоминания о международной организации наряду с упоминанием о государствах, а также и пункта 1 подпункта c пункта 3 в отношении различия случая договоров между международными организациями и случая договоров между государствами и международными организациями.

624/ Существует еще одно существенное различие, которое уже было утверждено в первом чтении и возвращаться к которому Комиссия не сочла нужным. Речь идет об исключении в пункте 2 любых различий в отношении небольшого числа участвующих в переговорах государств, которое едва ли может быть распространено на договоры между организациями или на договоры между государствами и международными организациями. Пункт 2 статьи 20 Венской конвенции имеет целью подчинить особому режиму договоры, для которых "применение договора в целом между всеми его участниками является существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора". Этот текст дает два критерия для характера такого согласия: ограниченное число участвующих в переговорах государств и объект и цели договора; второй критерий полностью действителен для договоров между международными организациями или между государствами и международными организациями, но этого нельзя сказать в отношении первого критерия, и поэтому он был опущен. Ограниченная степень участия в переговорах, по сути дела, не может оцениваться аналогичным образом, как в отношении договоров между государствами, так и в отношении договоров между международными организациями, или между государствами и международными организациями, поскольку последние уже объединяют в своих рамках целый ряд государств.

3) Первое замечание, касающееся существа вопроса, относится к отсутствию в проекте статьи 20 какого-либо положения, аналогичного пункту 3 статьи 20 Венской конвенции 625/. Такого рода положение уже было опущено в тексте статей 20 и 20 бис, утвержденном в первом чтении. Однако это оправдывалось в то время 626/ по той причине, что Комиссия отказалась от рассмотрения случая международной организации, членом которой является, по крайнем мере, одна международная организация. Однако, как было указано ранее, Комиссия впервые предлагает проект статьи 5, аналогичный статье 5 Венской конвенции, и таким образом она включает в рамки положений нынешних статей учредительные акты организаций, членом которых является по крайней мере еще одна международная организация. С точки зрения чистой логики, статья 20 должна поэтому содержать пункт 3, аналогичный пункту 3 статьи 20 Венской конвенции. Однако Комиссия утвердила проект статьи 5, не исключив возможности возвратиться на своей следующей сессии к этому вопросу и, в случае необходимости, к статье 20 в свете откликов на это новое предложение.

4) Второе замечание, касающееся существа, относится к пункту 4 статьи 20. Данное положение касается последствий отсутствия реакции в отношении оговорки, сформулированной договаривающимся государством, в течение определенного периода времени (12-месячного периода). Что касается текста, предложенного во втором чтении, то данный пункт (за исключением нумерации двух пунктов, на которые делается ссылка) совпадает с текстом пункта 5 статьи 20 Венской конвенции и предусматривает:

> "... Оговорка считается принятой государством, если оно не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно было уведомлено о такой оговорке, или до той даты, когда оно выразило свое согласие на обязательность для него договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней".

625/ "В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации и если в нем не предусматривается иное, оговорка требует принятия ее компетентным органом этой организации".

626/ Ежегодник... 1977 год, том II (часть вторая), стр. 131, документ A/32/10.

Вышеприведенная норма относится, таким образом, к оговоркам, сформулированным как международными организациями, так и государствами; однако в новом пункте 4 не содержится какой-либо нормы в отношении принятия оговорки международной организацией в результате отсутствия соответствующего указания с ее стороны в течение определенного периода времени. В рамках того же пункта 4, утвержденного в первом чтении, положение международных организаций и положение государств в этом отношении приравнивается.

5) Лишь после длительных прений большинство членов Комиссии согласилось с этим изменением. В отношении такого приравнивания со стороны международных организаций и государств было высказано множество замечаний в устной и письменной форме. Было отмечено, что данный пункт реально предусматривает "молчаливое согласие" в отношении оговорок и что

> "... любые действия международной организации по отношению к договору, участницей которого она является, должны быть явно и недвусмысленно выражены действиями ее компетентного органа" 627/.

Аналогичным образом было отмечено, что двенадцатимесячный срок является слишком коротким для правила молчаливого согласия, поскольку в некоторых случаях орган международной организации, обладающий соответствующей компетенцией для принятия оговорки, не всегда собирается каждый год. Поэтому можно было бы предусмотреть возможность продления двенадцатимесячного срока для международных организаций. Напротив, было отмечено, что истечение двенадцатимесячного срока не означает молчаливого согласия, а предписывает определенное право, и что невозможно давать организациям привилегию сохранять в течение длительного периода времени неопределенное положение в отношении существа договорных обязательств. Кроме того было отмечено, что соображения, связанные с учредительным актом определенной организации, нельзя ни в коем случае принимать во внимание, если эта организация выразила свое согласие быть связанной договором после того, как оговорка была сформулирована одним из ее партнеров. Действительно, компетентные органы организации предупреждаются об этой

627/ A/CN.4/339, стр.19

оговорке, когда они принимают решение связать организацию обязательствами, и отсутствие реакции с их стороны является добровольным.

6) И наконец, не отклоняя с учетом вышеуказанного принцип, согласно которому даже в отношении договоров обязательства могут возникать для организации на основе ее поведения 628/, Комиссия не затронула в пункте 4 статьи 20 проблем, порождаемых длительным отсутствием возражения со стороны международной организации в отношении оговорки, сформулированной одним из ее партнеров. Она придерживалась того мнения, что практика скорее всего укажет выход из затянувшейся ситуации, неудобства которой не следует преувеличивать 629/.

628/ Данный вопрос должен рассматриваться еще раз в связи с проектом статьи 45.

629/ Именно в случае, предусмотренном в пункте 2 статьи 20, длительная неопределенность в отношении принятия оговорок ведет к возникновению неудобств, поскольку это задерживает вступление договора в силу.

Статья 21

Юридические последствия оговорок и возражений против оговорок

1. Оговорка, действующая в отношении другого участника в соответствии со статьями 19, 20 и 23:

a) изменяет для сделавшего оговорку государства или сделавшей оговорку международной организации в его/ее отношениях с этим другим участником положения договора, к которым относится оговорка, в пределах сферы действия оговорки; и

b) изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством или сделавшей оговорку организацией.

2. Оговорка не изменяет положений договора для других участников договора в их отношениях между собой.

3. Когда государство или международная организация, возражающее/возражающая против оговорки, не возражало/возражала против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством или сделавшей оговорку организацией, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между автором оговорки и возразившим против оговорки государством или возразившей против оговорки организацией в пределах сферы действия такой оговорки.

Статья 22

Снятие оговорок и возражений против оговорок

1. Если договор не предусматривает иное, оговорка может быть снята в любое время, и для ее снятия не требуется согласия государства или международной организации, принявшего/принявшей оговорку.

2. Если договор не предусматривает иное, возражение против оговорки может быть снято в любое время.

3. Если иное не предусматривается договором или не было другим образом обусловлено:

a) снятие оговорки вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства или договаривающейся организации или, в зависимости от случая, другой договаривающейся организации или договаривающегося государства только после получения этим государством или этой организацией уведомления об этом;

b) снятие возражения против оговорки вступает в силу только после получения государством или международной организацией, сформулировавшим/сформулировавшей оговорку, уведомления об этом.

Статья 23

Процедура, касающаяся оговорок

1. Оговорка, определенно выраженное согласие с оговоркой и возражение против оговорки должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и организаций, имеющих право стать участниками договора.

2. Если оговорка сделана при подписании договора, подлежащего ратификации, акту официального подтверждения, принятию или утверждению, она должна быть официально подтверждена сделавшим оговорку государством или сделавшей оговорку международной организацией при выражении им/ею своего согласия на обязательность для него/нее этого договора. В этом случае оговорка считается сделанной в день ее подтверждения.

3. Определенно выраженное согласие с оговоркой или возражение против оговорки, высказанные до ее подтверждения, сами по себе не требуют подтверждения.

4. Снятие оговорки или возражения против оговорки должно осуществляться в письменной форме.

Комментарий к статьям 21, 22 и 23

Эти три статьи содержат по сравнению с текстом, утвержденным в первом чтении, лишь редакционные изменения, причем все они без исключения были введены с целью упрощения текста. В статье 22 содержатся только три пункта вместо четырех, а статья 23 в своей новой редакции является результатом объединения статей 23 и 23 бис, утвержденных в первом чтении. Таким образом, новые тексты весьма сходны с аналогичными положениями Венской конвенции, от которых они отличаются лишь упоминанием о международных организациях в дополнение к упоминанию о государствах (подпункты a и b пункта 1 и пункт 3 статьи 21; пункт 1 и подпункт b пункта 3 статьи 22; пункты 1 и 2 статьи 23) или проведением различия между договорами, заключенны и между международными организациями, и договорами, заключенными между государствами и международными организациями (подпункт a пункта 3 статьи 22).

Раздел 3. Вступление в силу договоров и их временное применение

Статья 24

Вступление в силу

1. Договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвующими в переговорах организациями или, в зависимости от случая, участвующими в переговорах государствами и организациями.

2. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвующих в переговорах организаций или, в зависимости от случая, всех участвующих в переговорах государств и организаций на обязательность для них договора.

3. Если согласие государства или международной организации на обязательность для него/нее договора выражается в какую-либо дату после вступления договора в силу, то договор вступает в силу для этого государства или этой организации в эту дату, если в договоре не предусматривается иное.

4. Положения договора, регулирующие установление аутентичности его текста, выражение согласия на обязательность договора, порядок или дату вступления договора в силу, оговорки, функции депозитария и прочие вопросы, неизбежно возникающие до вступления договора в силу, применяются с момента принятия текста договора.

Статья 25

Временное применение

1. Договор или часть договора применяются временно до вступления договора в силу, если:

a) это предусмотрено самим договором; или

b) участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации договорились об этом каким-либо иным образом.

2. Если в договоре не предусматривается иное или участвующие в переговорах организации или, в зависимости от случая, участвующие в переговорах государства и организации не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства или организации прекращается, если это государство или эта организация уведомит другие государства и организации или, в зависимости от случая, другие организации и государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора.

Комментарий к статьям 24 и 25

В ходе второго чтения эти статьи не подверглись каким-либо существенным изменениям. Их редакция была значительно упрощена в результате сведения в единую статью, с одной стороны, статей 24 и 24 бис и, с другой стороны, статей 25 и 25 бис, утвержденных в первом чтении. В новой редакции статьи 24 и 25 отличаются от соответствующих текстов Венской конвенции лишь формулировками, которые позволяют учитывать различие между следующими договорами: договорами между международными организациями и договорами между государствами и международными организациями (пункты 1, 2 и 3 статьи 24; подпункт b пункта 1 и пункт 2 статьи 25).

ЧАСТЬ III

СОБЛЮДЕНИЕ, ПРИМЕНЕНИЕ И ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРОВ

Раздел 1. Соблюдение договоров

Статья 26

Pacta sunt servanda

Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.

Комментарий

Данный текст воспроизводит соответствующее положение Венской конвенции. Он не требует каких-либо комментариев, за исключением того, что, он, по-видимому, является определением самого существа договоров, и таким образом, признает, что международные организации являются подлинными участниками правовых документов, которые являются настоящими договорами, даже если между их участием и участием государств имеются некоторые различия.

ГЛАВА IV

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

A. Введение: Завершение первого чтения части 1 проекта статей

(Происхождение международной ответственности)

130. На своей тридцать второй сессии, состоявшейся в 1980 году, Комиссия завершила первое чтение части 1 проекта статей по данной теме 630/ в соответствии с рекомендацией, содержащейся в резолюции 34/141 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года.

131. Общая структура настоящего проекта подробно освещена в докладе Комиссии о работе ее двадцать седьмой сессии 631/. Согласно общему плану, принятому Комиссией, происхождение международной ответственности рассматривается в части 1 проекта, которая посвящена определению того, на каком основании и при каких обстоятельствах можно установить совершение государством международно-противоправного деяния, являющегося, как таковое, источником международной ответственности.

630/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр. 52-142.

631/ Ежегодник... 1975 год, том II, стр. 66-71, документ A/10010/Rev. 1, пункты 38-51.

132. В 1978 году, согласно соответствующим требованиям своего Положения, Комиссия обратилась с просьбой к правительствам государств-членов направить свои замечания и комментарии в отношении положений глав I, II и III части 1 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В пункте 8 раздела I резолюции 33/139 от 19 декабря 1978 года Генеральная Ассамблея одобрила это решение Комиссии. Замечания и комментарии, полученные в соответствии с этой просьбой, были опубликованы в документе под условным обозначением A/CN.4/328 и Add.1-4. Завершив первое чтение всей части 1 проекта, Комиссия на тридцать второй сессии постановила вновь обратиться к правительствам с просьбой представить замечания и комментарии в отношении положений глав I, II и III, желательно до 1 марта 1981 года. Наряду с этим Комиссия в соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения постановила передать положения глав IV и V через Генерального секретаря правительствам государств-членов и обратиться к ним с просьбой представить свои замечания и комментарии в отношении этих положений до 1 марта 1982 года. Замечания и комментарии правительств в отношении положений, содержащихся в различных главах части 1 проекта, позволят Комиссии приступить в должный момент и без ненужной потери времени ко второму чтению этой части проекта. По состоянию на 24 июля 1981 года комментарии и замечания были получены от пяти правительств 632/.

B. Начало рассмотрения части 2 проекта статей (Содержание, формы и объем международной ответственности)

133. В части 2 рассматриваются содержание, формы и объем международной ответственности, т.е. определение последствий, которые, в соответствии с международным правом, может иметь в различных случаях международно-противоправное деяние государства (последствия, связанные с компенсацией ущерба, и последствия, связанные с наказанием за международно-противоправное деяние; связь между этими двумя типами последствий; конкретные возможные формы компенсации и санкции). Когда эти

632/ См. комментарии и замечания Швеции (A/CN.4/342), Болгарии (A/CN.4/342/Add.1), Монголии (A/CN.4/342/Add.2), Федеративной Республики Германии (A/CN.4/342/Add.3) и Чехословакии (A/CN.4/342/Add.4).

две основные задачи будут выполнены, Комиссия, возможно, примет решение добавить к проекту третью часть, касающуюся "осуществления" ("mise en oeuvre") международной ответственности и урегулирования споров. Комиссия сочла также целесообразным отложить на более поздний срок решение вопроса о том, следует ли проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния начинать статьей, содержащей определения, или же его следует начать статьей, в которой будут перечисляться вопросы, не охватываемые проектом. Когда работа, связанная с поисками решений различных проблем продвинется дальше, будет легче определить, нужны ли такие предварительные положения в общей структуре проекта. Всегда следует избегать определений или исходных формулировок, которые могут предопределить решения, принимаемые на более поздней стадии.

134. В целях дальнейшего рассмотрения вопроса "Ответственность государств" и с учетом избрания бывшего Специального докладчика членом Международного Суда, Комиссия на своей тридцать первой сессии в 1979 году назначила г-на Виллема Рифагена Специальным докладчиком по данной теме. На тридцать второй сессии Специальный докладчик представил предварительный доклад (A/CN.4/330), на основе которого Комиссия рассмотрела широкий круг общих и предварительных вопросов, возникших в ходе рассмотрения части 2 проекта, касающейся содержания, форм и объема международной ответственности. Мнения, высказанные в этой связи членами Комиссии, изложены в кратких отчетах о 1597-1601-м заседаниях Комиссии 633/.

135. В предварительном докладе содержится общий анализ различных возможных новых правовых отношений (т.е. новых прав и соответствующих обязательств, возникающих в результате международно-противоправного деяния государств в соответствии с определениями, содержащимися в части 1 проекта статей об ответственности государств).

633/ См. Ежегодник... 1980 год, том I, стр. 73-98 англ. текста.

136. Отметив с самого начала ряд обстоятельств, которые, в принципе, не имеют отношения к применению части 1 634/, а касаются части 2, автор доклада определяет три параметра для возможных новых правовых отношений, возникающих в результате международно-противоправного деяния государства. Первый параметр - это новые обязательства государства, действия которого носят международно-противоправный характер, второй параметр - это новое право "потерпевшего" государства, а третий - это позиция "третьего" государства в отношении ситуации, созданной международно-противоправным деянием.

137. Определяя таким образом круг возможных новых правовых отношений, устанавливаемых "противоправностью" государства, автор доклада рассматривает обязанность производить "репарацию" в ее различных формах, охватываемых первым параметром, принцип непризнания, exceptio non adimpleti contractus, и другие "ответные меры", охватываемые вторым параметром, а также право - возможно даже обязанность - "третьих" государств занимать не нейтральную позицию, как это предусмотрено третьим параметром.

138. Затем в докладе рассматривается проблема "пропорциональности" между противоправным деянием и "реакцией" на него и в этой связи обсуждаются ограничения допустимой реакции, действующие в силу особой защиты, предоставляемой в соответствии с нормой международного права

634/ В самом начале доклада отмечается, что ряд обстоятельств, которые, в принципе, не имеют отношения к применению части 1 (например договорное или иное происхождение нарушенного обязательства, содержание этого обязательства и серьезность фактического нарушения этого обязательства), может, однако, иметь значение для определения новых правовых отношений в части 2. В нем также отмечается, что в связи с некоторыми проектами статей в части 2 - а именно пункта 2 статьи 11, пункта 2 статьи 12, пункта 2 статьи 14 - может возникнуть вопрос о том, являются ли содержание, форма и объем ответственности государства такими же для этого "содействующего" поведения, как и для другого международно-противоправного поведения, и что подобные же вопросы возникают в отношении случаев причастности государства к международно-противоправному деянию другого государства (статьи 27 и 28). Кроме того, в докладе отмечается, что при разработке статей главы V части 1, озаглавленной "Обстоятельства, исключающие противоправность", Комиссия намеренно оставила открытой перспективу того, что деяние государства, совершенное при таких обстоятельствах, может, однако, повлечь за собой некоторые новые правовые отношения, подобные тем, которые являются результатом международно-противоправного деяния. В докладе предлагалось рассмотреть новые правовые отношения части 2 проекта статей, а не в рамках

(Прод. сноски см. на след. стр.)

объекту реакции, в силу существующей в соответствии с нормой международного права связи между объектом нарушения и объектом реакции, а также в силу существования того или иного рода международной организации lato sensu 635/.

139. Наконец, в докладе рассматривается вопрос об утрате права ссылаться на новые правовые отношения, устанавливаемые нормами международного права как следствие противоправного деяния, и содержатся предложения о том, чтобы этот вопрос рассматривался в рамках части 3 проекта статей об ответственности государств (Осуществление ответственности государств) 636/.

140. Обсуждение данной темы в Комиссии носило предварительный характер, и в ходе него выявилась необходимость составления конкретного плана работы по этой теме. По общему признанию, при подготовке статей части 2 Комиссия должна опираться на статьи части 1, уже принятой в предварительном порядке Комиссией в первом чтении, хотя безусловно не следует исключать возможность некоторых изменений, перестановок и взаимных компромиссов в ходе второго чтения 637/.

141. Также отмечалось, что, хотя ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, может включать в себя обязательство государства выплачивать компенсацию, любое возможное "дублирование", связанное с рассмотрением в части 2 статей об ответственности государств обязательства выплачивать компенсацию, возникающего в результате противоправного деяния или даже какого-либо деяния, противоправность которого исключается в обстоятельствах, описанных в главе V части 1, не причинит вреда 638/.

634/ (продолжение)

темы "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом". См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10, стр. 142-143, пункт 36.

635/ Там же, стр. 143, пункт 37.

636/ Там же, стр. 134, пункт 39.

637/ Там же, пункт 41.

638/ Там же, стр. 143-144, пункт 42.

I42. Некоторые члены Комиссии выразили сомнения относительно целесообразности подробного рассмотрения "ответных мер", поскольку международное право основано не столько на концепции санкции и наказания, сколько на концепции устранения последствий, совершенных правонарушений. Однако, по мнению других членов, второй и третий параметры представляют собой суть части 2 639/.

I43. Было выражено общее мнение о том, что принцип пропорциональности лежит в основе всего вопроса о содержании, формах и объеме ответственности, хотя некоторые члены Комиссии подвергли сомнению его характер как нормы международного права или же были склонны рассматривать его как первичную, а не как вторичную норму 640/.

I44. Как подчеркивали некоторые члены Комиссии, необходимо избежать перечисления первичных норм в контексте части 2. Однако было выражено мнение о том, что определенная "разбивка по категориям" первичных обязательств, которым не соответствует деяние государства, согласно их содержанию, является неизбежной при определении новых правовых отношений, возникающих в результате нарушения этих обязательств 641/.

639/ Там же, стр. I44, пункт 43.

640/ Там же, пункт 44.

641/ Там же, стр. I35, пункт 45.

C. Рассмотрение темы на данной сессии

145. На данной сессии Комиссия рассмотрела второй доклад, содержащийся в документе (A/CN.4/433 и Corr.1 (только на англ. языке) и 2), представленный Специальным докладчиком. В части II доклада Специальный докладчик предложил пять проектов статей о содержании, формах и объеме ответственности государств. Первые три проекта статей образуют главу I, озаглавленную "Общие принципы" 642/. Две последние статьи образуют главу II, озаглавленную "Обязательства государства, совершившего международно-противоправное деяние" 643/.

642/ Эти три статьи гласят:

"Статья 1

Нарушение государством международного обязательства не изменяет, как таковое и в отношении этого государства, (силы) этого обязательства.

Статья 2

Норма международного права, обычного, договорного или иного происхождения, налагающая обязательство на государство, может также явно или косвенно установить правовые последствия нарушения такого обязательства.

Статья 3

Нарушение государством международного обязательства не лишает, само по себе, это государство его прав в соответствии с международным правом."

643/ Эти две статьи гласят:

"Статья 4

Без ущерба для положений статьи 5:

1. Государство, которое совершило международно-противоправное деяние, должно:

a) прекратить это деяние, освободить и возвратить лиц и вещи, задержанные в результате такого деяния, и предотвратить продолжение существования последствий такого деяния; и

(см. прод. сноски на след. стр.)

643/ (продолжение)

b) с учетом статьи 22 первой части настоящих статей осуществить такие меры исправления положения, которые предусматриваются или допускаются его внутренним правом; и

c) восстановить положение, существовавшее до этого нарушения.

2. В той мере, в которой для государства материально невозможно действовать в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи, оно выплачивает денежную сумму потерпевшему государству, соответствующую стоимости, в которую обошлось бы выполнение этих обязательств.

3. В случае, указанном в пункте 2 настоящей статьи, государство, в дополнение к этому, предоставляет потерпевшему государству удовлетворение в форме извинения и подходящие гарантии неповторения нарушения.

Статья 5

1. Если международно-противоправное деяние является нарушением международного обязательства о соответствующем обращении государства (в пределах его юрисдикции) с иностранными физическими или юридическими лицами, государство, которое совершило нарушение, может либо выполнить обязательство, указанное в подпункте c пункта I статьи 4, либо действовать в соответствии с пунктом 2 статьи 4.

2. Однако если в случае, указанном в пункте 1 настоящей статьи,

a) противоправное деяние было совершено с намерением причинить прямой ущерб потерпевшему государству, или

b) меры исправления положения, о которых говорится в подпункте b пункта 1 статьи 4, не соответствуют международному обязательству государства осуществить эффективные меры исправления положения, и это государство действует в соответствии с пунктом 2 статьи 4, то должен также применяться пункт 3 этой статьи."

146. Вслед за кратким обзором первого (предварительного) доклада, замечаний Комиссии по данному докладу, а также замечаний по данной теме, сделанных в Шестом комитете, во втором докладе в основном рассматриваются проблемы, связанные с первым параметром, то есть новыми обязательствами государства, которое считается совершившим международно-противоправное деяние, влекущее за собой его международную ответственность (государства "правонарушителя"). В то же время в докладе также указывается на желательность того, чтобы проект статей части 2 начинался с трех норм "предварительного характера" (проекты статей 1-3) 644/, образующих рамки для всех последующих глав части 2, в которых отдельно рассматривается каждый из трех параметров, определенных в предварительном докладе.

147. Посредством введения этих норм предварительного характера в докладе указывается на основные структурные различия между международным правом и любой системой внутреннего права, а также на взаимосвязь и существенное единство цели норм, относящихся к методологически обособленным группам "первичных норм": "норм, касающихся происхождения ответственности государств","норм, касающихся содержания, форм и объема ответственности государств", и "норм, касающихся осуществления ответственности государств". В докладе также отмечается, что "правило пропорциональности", лежащее в основе ответной реакции международного права на нарушение его первичных норм, следует понимать таким образом, что оно скорее является негативным по своему характеру, исключающим возможность конкретных реакций на конкретные нарушения.

148. В докладе далее указываются причины включения трех предварительных норм, из которых статьи 1 и 3 касаются вопроса сохранения в силе, независимо от факта нарушения, первичных обязательств и прав соответствующих государств, а статья 2 указывает на возможность применения специальных самостоятельных режимов правовых последствий, сопровождающих невыполнение обязательств в конкретной области.

644/ См. сноску 642 выше.

149. Далее в докладе разбирается первый параметр и анализируются три этапа, связанные с этим параметром: обязательство прекратить нарушение, обязательства осуществить "репарацию", а также обязательства restitutio in integrum stricto sensu и "удовлетворения" в форме принесения извинения или предоставления гарантии неповторения нарушения.

150. Данный анализ затем сопоставляется с практикой государств, судебными и арбитражными решениями и положениями доктрины, вслед за чем приводятся предлагаемые статьи 4 и 5 645/.

151. В пункте 1 статьи 4 упоминаются новые обязательства, связанные с запоздалым выполнением первоначального первичного обязательства (прекратить нарушение stricto sensu; прекратить нарушение lato sensu и restrictio in integrum stricto sensu). Пункты 2 и 3 статьи 4 касаются новых обязательств, направленных на выполнение нового обязательства взамен первоначального (репарация ex nunc, репарация ex tunc и репарация ex ante).

152. Пункт 1 статьи 5 предусматривает отступление от общих норм, содержащихся в статье 4, в случае нарушения обязательств в конкретной области (обращение с иностранцами), и оставляет в этом случае государство-правонарушитель перед выбором между восстановлением положения, существовавшего до нарушения, и репарацией в денежной форме. Если избирается последнее, то в силу пункта 2 статьи 5 на государстве-правонарушителе продолжает лежать дополнительная обязанность предоставить удовлетворение в случаях, когда противоправное деяние усугублено одним из двух обстоятельств, предусмотренных в подпунктах a и b.

153. Второй доклад Специального докладчика был рассмотрен Комиссией на ее 1666-1670-м и 1682-1684-м заседаниях. Комиссия приняла решение вначале одновременно рассмотреть статьи 1-3.

154. Было высказано и получило общую поддержку предложение начать часть 2 проекта статей со статьи, указывающей на связь между проектами статей части I и проектами статей, которые предлагается

645/ См. сноску 643 выше.

включить в часть 2, и составленной в форме заявления о том, что "международно-противоправное деяние государства влечет за собой возникновение обязательств у этого государства и прав у других государств в соответствии с последующими статьями".

155. Оживленная дискуссия, выявившая расхождение во взглядах среди членов Комиссии, имела место в связи с вопросом об уместности включения статей 1-3 во вводную главу части 2. Большинство членов Комиссии придерживались того мнения, что идеи, лежащие в основе статей 1-3, должны быть изложены в самом начале в качестве рамок для положений других глав части 2, однако некоторые члены высказали сомнение относительно уместности включения статей такого рода в первую главу.

156. Было предложено объединить статьи 1 и 3 в одну статью, охватывающую как обязательства, так и права государства-правонарушителя, потерпевшего государства и других государств, и предусматривающую, что эти права и обязательства могут быть затронуты нарушением только в той мере, в какой это указано в других статьях части 2. Это также позволит избежать создаваемого предлагаемой формулировкой статей 1 и 3 впечатления, будто данные статьи направлены на защиту государства-правонарушителя.

157. В том что касается статьи 2, то все члены Комиссии признали, что особая норма или свод норм международного права, устанавливающих международное обязательство, могут в то же время определять правовые последствия нарушения этого обязательства иначе, чем общие нормы, которые должны быть включены в проект статей части 2. Однако был поднят вопрос о том, следует ли об этом заявить в самом начале проекта статей или же где-то позднее.

158. В ходе обсуждения статей 4 и 5 некоторые члены Комиссии высказались в пользу того, чтобы новые обязательства государства-правонарушителя, возникающие в результате международно-противоправного деяния, рассматривались с точки зрения новых прав потерпевшего государства - а, возможно, и других государств - требовать от государства-правонарушителя определенного поведения после совершения правонарушения. Если в части 1, касающейся происхождения

ответственности государств, вопрос о том, в отношении какого государства или государств существовало первичное обязательство в целом не имел значения, то при рассмотрении правовых последствий нарушения такого первичного обязательства этот вопрос имеет существенное значение. Очевидно, что и при таком подходе сохраняется необходимость указания на то, какое поведение со стороны государства-правонарушителя может быть потребовано потерпевшим государством и, возможно, другими государствами. Кроме того, такой подход может оставить открытым вопрос о том, должно ли потерпевшее государство (или, в зависимости от конкретного случая, другие государства) требовать конкретного поведения от государства-правонарушителя в первую очередь, до принятия любых других мер в ответ на нарушение. В этой связи один член Комиссии выразил мнение, что любые законные ответные меры могут быть всегда приняты ранее любого требования о restitutio in integrum или репарации.

159. Были также высказаны сомнения относительно предлагаемой статьи 5. Некоторые члены Комиссии не считали, что нарушение обязательства, касающегося режима, который должен предоставляться государством иностранцам, влечет за собой в рамках первого параметра иные правовые последствия, чем нарушение любого другого международного обязательства, а других членов Комиссии интересовало, должен ли специальный режим, предусмотренный в статье 5, также применяться в случаях нарушения иных международных обязательств, чем те, которые упомянуты в пункте 1 этой статьи.

160. Было также выражено мнение, что подпункт b пункта 1 статьи 4 и подпункт b пункта 2 статьи 5 создают впечатление, что состояние внутреннего права государства влияет на объем его обязательств в соответствии с международным правом. В этой связи напоминалось, что статья 22 части 1 проекта статей (исчерпание внутренних возможностей) касается наличия (отсутствия) нарушения международного обязательства в отношении результата, имеющего место только тогда, когда данный результат или эквивалентный результат может быть достигнут последующим поведением государства.

161. По окончании прений Комиссия приняла решение направить статьи 1, 2, 3, 4 и 5 в Редакционный комитет 646/.

646/ См. пункт 12 выше.

ГЛАВА V

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВРЕДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЕЙСТВИЙ, НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПРАВОМ

A. Введение

162. Как известно, Комиссия международного права начала рассмотрение темы, озаглавленной "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом", на своей тридцатой сессии в 1978 году в соответствии с резолюцией 32/151 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1977 года. На этой сессии Комиссия учредила Рабочую группу для рассмотрения вопроса о будущей работе по этой теме; она также назначила г-на Роберта К.Квентин-Бакстера Специальным докладчиком по данной теме. В пункте 5 резолюции 34/141 от 17 декабря 1979 года Генеральная Ассамблея просила Комиссию международного права продолжить свою работу в отношении остающихся вопросов ее текущей программы,в число которых входит и настоящая тема 647/.

163. На своей тридцать второй сессии в 1980 году Комиссия рассмотрела предварительный доклад (A/CN.4/334 и Add.1, Add.1/Corr.1 и Add.2), представленный Специальным докладчиком. Этот доклад был рассмотрен Комиссией на ее 1630-1633-м заседаниях. Она провела общие прения по вопросам, затронутым в докладе Специального докладчика, и по вопросам, касающимся данной темы в целом. Резюме этих прений содержится в одном из разделов доклада Комиссии о работе ее тридцать второй сессии 648/.

164. В подпункте d пункта 4 резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии международного права продолжить свою работу по этому вопросу, с учетом мнений, выраженных в ходе прений в Генеральной Ассамблее.

647/ Исторический обзор работы Комиссии по данной теме за период до 1980 года, см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), пункты 123-130, стр. 396-397.

648/ Там же, пункты 131-144, стр. 397-405.

B. Рассмотрение темы на данной сессии

165. На данной сессии Комиссия рассмотрела второй доклад, представленный Специальным докладчиком (A/CN.4/346 и Add.1-2), который состоит из четырех глав и включает текст проекта статьи: "Сфера применения настоящих статей" (статья 1). В главе I рассматривается вопрос о связи настоящей темы с режимом ответственности государств и при этом некоторое место отводится трудностям, связанным с использованием концепции "строгая ответственность" и других подобных терминов в литературе по этому вопросу. В главе II рассматривается вопрос о точках соприкосновения ущерба и противоправности и под новым углом зрения разбирается Дело о плавильном заводе в Трейле. В главе III подчеркивается важность установления баланса интересов при регламентации трансграничного вреда. В главе IV на основе выводов из предыдущих глав дается обзор характера и рамок темы, завершающийся проектом статьи о рамках темы 649/.

Общая характеристика второго доклада

166. Второй доклад, представленный Специальным докладчиком, рассматривался Комиссией на ее 1685-1687-м и 1690-м заседаниях. Выступая по докладу, Специальный докладчик отметил, что он продолжил развитие тем, намеченных в предварительном докладе. При этом он учитывал преобладающее среди членов Комиссии мнение о том, что основной принцип следует рассматривать в целом, даже несмотря на то, что в настоящее время ощущается нехватка информации о практике государств в других областях, помимо относящихся к рациональному использованию окружающей среды. Вопрос о том, имеет ли какое-либо принципиальное значение быстрое развитие договорной практики в этих областях или же этот феномен является реакцией на более общие нормы, существующие в обычном международном праве, остается открытым, и поэтому настоящий доклад направлен не на рассмотрение договорной практики, а на изменение других аспектов развития права.

167. Специальный докладчик отметил, что уже имеется достаточно широкое согласие относительно основных целей. Старая концепция посягательства на суверенитет более не является достаточной для

649/ Текст проекта статьи, предлагаемого Специальным докладчиком, содержится в сноске 654 ниже.

урегулирования последствий деятельности, осуществляемой в пределах территории или контроля одного государства, на другие государства. Многие виды законной деятельности, осуществляемой в пределах границ государства или его гражданами в районах, находящихся за рамками национального суверенитета, могут причинить убытки или ущерб другим государствам и их гражданам. Центральное место занимает здесь принцип, согласно которому государства свободны вести собственные дела таким образом, чтобы это не причиняло вряда другим, однако он не может применяться жестко: истинная свобода каждого национального сообщества зависит от сохранения баланса между излишним ограничением полезной деятельности, которая может иметь вредные трансграничные последствия, и чрезмерной подверженностью таким последствиям, источник которых находится в пределах других государств или заключается в действиях их граждан. Поэтому политика в области права направлена на то, чтобы избежать обеих крайностей, как можно реже прибегая к полным запрещениям и одновременно стремясь свести к минимуму вредные последствия, а если они имеют место - обеспечить возмещение.

168. Специальный докладчик отметил, что в реальных условиях государства часто определяют условия осуществления потенциально опасной деятельности путем соглашения. Заключая соглашение и выполняя его условия, они избегают в своих взаимных отношениях возможности противоправности, место которой занимают обязательства, касающиеся вредных последствий действий, не запрещенных международным правом. Когда убытки или ущерб имеют место в ситуациях, не регулируемых договорным режимом, вопросы, которые могли бы быть урегулированы в рамках этого режима, остаются нерешенными. Один из таких вопросов, выходящий за рамки настоящей темы, состоит в том, являются ли вредные последствия результатом противоправного деяния. Однако имеют место случаи, когда компенсация испрашивается и выплачивается - обычно без признания противоправности - на том только основании, что причиной убытков или ущерба явилась деятельность, осуществляемая в пределах территории или контроля государства, выплачивающего компенсацию.

169. Он также заявил, что обычно в таких случаях иск может требовать возмещения за противоправное деяние; однако иногда такая альтернатива исключается либо в силу существования обстоятельств, исключающих противоправность, либо в силу того, что имевший место ущерб не может быть вменен в вину данному государству. Именно такие случаи становятся объектом изучения и обычно заявляется, что ответственность в таких случаях должна определяться в соответствии с принципом независимым от классических норм ответственности государств за противоправные деяния. Поскольку этот принцип "строгой" или "абсолютной" или "безусловной ответственности" или "ответственности за иск" рассматривается как идущий в разрез с традиционной доктриной, налицо естественное стремление найти другой принцип, который ограничивал бы сферу его применения. К часто предлагаемым критериям относятся критерии "особой опасности" и "анормального пользователя", однако какого-либо значительного успеха в разработке приемлемого определения таких критериев достичь не удалось. Как подчеркивалось в предварительном докладе, сам "ущерб" - это относительная концепция: иногда его представляют достаточно четко, однако это представление меняется в зависимости от знаний, квалификации, ресурсов и приоритетов соответствующих национальных или международных сообществ.

Предварительные вопросы

170. С целью обеспечить, чтобы развитие настоящей темы не затрагивало классических принципов международного права, Специальный докладчик по-прежнему исходил из двух руководящих принципов, каждый из которых в целом получил поддержку в ходе обсуждения Комиссией предварительного доклада. Первый принцип заключается в проведении различия между "первичными" и "вторичными" нормами, разработанными и используемыми Комиссией при составлении проекта статей об ответственности государств, часть 1. Согласно такому разделению "вторичными" являются нормы,вступающие в действие в силу противоправного деяния: поэтому деяние, не являющееся запрещенным, может повлечь за собой возникновение ответственности (или ответственности в смысле обязательства) лишь в том случае, если это предусматривается "первичной" нормой обязательства. Значение сохранения такого технического по своей сути различия заключается в том, что оно позволяет сохранять надлежащую связь между настоящей темой и темой ответственности государств. Эти две темы нельзя ставить на одну доску, и

нормы, разработанные в рамках настоящей темы, не подразумевают умаление значения универсальных норм ответственности государств.

171. В рамках Комиссии дискутировался вопрос о достоинствах и недостатках проведения различия между "первичными" и "вторичными" нормами. Как и любая абстракция, это может и помешать, и помочь пониманию. Некоторые члены Комиссии высказали неудовлетворенность по поводу возможности полного принятия такого различия даже в случае проекта статей об ответственности государств, часть 1.

Один из членов Комиссии указал, что, независимо от того, относится ли какая-либо норма к "первичным" или "вторичным", это никак не отражается на ее качестве или ценности. В то же время не было высказано никаких возражений против той точки зрения, что нельзя допускать, чтобы нормы, разработанные в рамках настоящей темы, умаляли значимость норм об ответственности государств. Было также отмечено, что нормы, разработанные в рамках настоящей темы, будут являться дополнительными нормами, в основном процедурного характера. В этом смысле их можно рассматривать как нормы, обладающие в широком и нетехническом смысле качеством вторичных норм.

172. Второй принцип, которым руководствовался Специальный докладчик, заключается в том, чтобы в любой ситуации, которая может иметь отношение к данной теме, определяется степень выполнения обязанности соблюдать осторожность или надлежащую внимательность. В конечном итоге существует довольно значительное, хотя и не абсолютное, соответствие между ответственностью государства за обращение к иностранцами на своей территории и его ответственностью за ущерб, явившийся результатом действий в пределах его территории или контроля и причиненный за пределами его границ другим государствам или их гражданам. Вторая разновидность случая, в принципе, является более серьезной, чем первая, поскольку понесшие убытки или ущерб сами не изъявляли желания находиться на территории или под контролем государства, явившегося источником ущерба. В обоих случаях, однако, традиционные нормы ответственности государств не ограничиваются требованием доказательства причинной связи; необходимо также доказать, что государство,в рамках территории или контроля которого находился источник ущерба, имело возможность предотвратить этот ущерб.

173. Специальный докладчик считает, что в любом случае, когда государство, в рамках территории или контроля которого находится источник значительного трансграничного вреда, знало или должно было знать о нем или обладало возможностями для действий, норма, сформулированная Международным Судом в связи с Делом об инциденте в проливе Корфу 650/, указывает, что такого рода аттрибутивная связь установлена. Конечно, нет никакой необходимости описывать эту норму, объективную по своему характеру, как отражение обязанности соблюдать осторожность, и один из членов Комиссии настаивал на том, что в любом контексте ссылка на обязанность соблюдать осторожность привносит соображения, имеющие моральную, а не правовую ценность. Тем не менее, даже в этом ограниченном контексте нелегко избежать ссылки на обязанность соблюдать осторожность, поскольку специалисты, придерживающиеся самых различных точек зрения, сходятся в одном (и это подтверждается многосторонней практикой государств): степень осторожности или бдительности, требуемая от государств, повышается в зависимости от степени опасности, о которой известно, что она присуща той или иной деятельности. Это обстоятельство также было отмечено рядом членов Комиссии.

174. В любом случае, как было отмечено некоторыми членами Комиссии, делая акцент на обязанность соблюдать осторожность, Специальный докладчик стремился прежде всего укрепить связь между настоящей темой и классическими нормами международного права, с тем чтобы к вопросу о "строгой" ответственности можно было подходить с консервативных позиций. Совершенно ясно, что в случаях, когда трансграничный ущерб причиняется хронически, или угроза его нанесения является постоянной, или же он обсуждается в переписке между правительствами, любое непринятие мер, которые обязано принять государство, в пределах территории или контроля которого находится источник этого ущерба, может быть, несомненно, вменено в вину этому государству. Две важные разновидности случая - непредвиденная случайность или обстоятельства, исключающие противоправность - не попадают в эту категорию и должны стать предметом особого рассмотрения. Тем не менее в первую очередь необходимо перенести основное внимание с вопроса об установлении причинно-следственной связи, который чаще других рассматривается в теоретических трудах, на объективные элементы в соответствующих нормах, относящихся к обязательствам.

650/ Corfu Channel, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p.4.

Нормы, касающиеся установления баланса интересов

175. В деле, касающемся пролива Корфу, Международный Суд упомянул об "обязанности каждого государства не допускать, зная об этом, чтобы его территория использовалась для действий, ущемляющих права других государств" 651/. Данный принцип уже нашел отражение в арбитражных решениях по делу крейсера "Алабама" 652/и в отношении других дел, однако сам вопрос о соизмерении интересов как таковой возник лишь применительно к делу о плавильном заводе в Трейле. В последнем случае, хотя суд и сформулировал, как представляется, в абсолютных выражениях обязанность государства "постоянно ... защищать другие государства от вредных последствий действий лиц, находящихся под его юрисдикцией" 653/, фактически он использовал метод соизмерения интересов для определения того момента, когда пренебрежение этой обязанностью влечет за собой противоправность. Далее он установил для Канады дополнительную обязанность компенсировать любые трансграничные убытки или ущерб, причиненные функционированием плавильного завода, даже если эти убытки или ущерб не были следствием противоправного деяния.

176. По мнению Специального докладчика, обстоятельства дела о плавильном заводе в Трейле являются элементарной моделью действия принципов, имеющих основополагающее значение для настоящей темы. Существует общее обязательство не допускать в пределах территории или контроля государства деятельности, причиняющей значительный физический трансграничный ущерб другим государствам или их гражданам. Существует также дополнительное обязательство сделать все, что может оказаться необходимым, для обеспечения выполнения первого обязательства. Данная тема касается этого дополнительного обязательства. Она может действовать лишь в том случае, если уже существует первичная норма об обязательстве, притом настолько общая, что ее применение в каком-либо конкретном случае требовало бы осуществления проверки пропорциональности или соизмерения интересов. В таком случае совершенно очевидна обязанность публиковать информацию, принимать представления и проводить переговоры в духе доброй воли.

651/ Ibid., p.22.

652/ G.B.Moore, History and Digest of the International Arbitrations to which the United States Has Been a Party (Washington, D.C.Government Printing Office, 1898), vol.I, Chapter XlV ("The Geneva Arbitration"), pp.495-682.

653/ United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol.III, p.1963.

177. Кроме того, указывалось, что режим, установленный Судом по делу о плавильном заводе в Трейле, также иллюстрирует принципы, которые могут быть обнаружены во многих многосторонних документах, регулирующих осуществление деятельности, могущей причинить значительный трансграничный ущерб. Было сделано все возможное для того, чтобы обеспечить продолжение деятельности одновременно с обеспечением надлежащей защиты вероятных объектов ущерба. Праву на получение компенсации не было позволено занять место права на защиту от убытков или ущерба, однако были определены уровни предотвращения в соответствии с технологическими и экономическими возможностями предприятия, а также в соответствии с необходимостью свести ущерб к минимуму. Принцип "строгой" ответственности был принят для заполнения пробела между возможностью причинения ущерба и мерами, принятыми для его предотвращения; однако это не привело к какому-либо отходу от классических принципов ответственности. Режим, включающий в себя обязательства предотвращения и обязательства возмещения, в случае если меры по предотвращению оказались недостаточными, был порождением обязанности соблюдать осторожность или обеспечивать защиту.

178. Темы, весьма кратко резюмированные в трех предыдущих пунктах, вызвали у членов Комиссии замечания, которые в основном можно свести к двум аспектам. Некоторые из них высказали сомнение в отношении пригодности структуры, которую начал намечать Специальный докладчик. Более значительное число членов Комиссии, признавая пригодность данной структуры по крайней мере на предварительной основе, высказали серьезные сомнения относительно возможности четкого определения норм, общих по своему применению, которые следовало бы ввести в эту структуру. Члены Комиссии полностью согласились с тем, что сомнения последнего рода могут быть разрешены лишь на основе еще одного доклада, в котором будет рассматриваться многосторонняя договорная практика и другие формы международного сотрудничества, касающиеся осуществления деятельности, причиняющей трансграничный ущерб. В силу этого представляется разумным подождать с комментариями по данному вопросу до заключительного раздела настоящей главы и вернуться к вопросу о структуре.

179. Разработка данной темы осуществляется исходя из той точки зрения, что государство, которое обладает исключительными полномочиями

в пределах своей территории и в отношении своих судов и граждан, находящихся за пределами территориальных границ, имеет, по отношению к другим государствам, соответствующую обязанность защищать от ущерба, источник которого находится в пределах его территории или контроля. Хотя некоторые члены Комиссии выразили оговорки относительно нынешнего статуса такого принципа в обычном праве - а один из них отрицал наличие подобного статуса - среди членов Комиссии прослеживается четкое общее мнение относительно того, что Комиссия должна следовать указаниям, содержащимся в Стокгольмской декларации и в других международных документах, призывающих к прогрессивному развитию в этой области права. Ряд членов Комиссии сделал особый упор на обязанность соблюдать осторожность, рассматривая ее как минимальный стандарт приемлемого поведения в век взаимозависимости.

I80. Однако некоторые члены Комиссии высказали определенные сомнения на том основании, что, по их мнению, данная тема является промежуточной, и указали на ее преходящий характер в период разработки новых норм правомерности и противоправности. Было достигнуто общее согласие о том, что при регулировании какой-либо конкретной деятельности в договорном режиме или серии режимов четкие и детализированные нормы во многих случаях могут исключить необходимость согласования интересов в каждой конкретной ситуации. Однако возможны ситуации, когда оценка все же может понадобиться. Ряд членов отметил тот факт, что обе тенденции проявляются в разрабатываемом третьей Конференцией Организации Объединенных Наций по морскому праву тексте проекта конвенции и в законодательстве, разрабатываемом под эгидой Межправительственной морской консультативной организации и других международных органов. Что касается способности норм, разработанных в рамках данной темы, действовать в качестве катализатора развития договорных режимов и других решений на случай столкновения интересов, то высказывались различные предположительные оценки, однако имелось согласие в том, что с более определенными ответами следует подождать до рассмотрения содержания темы.

I8I. Общее признание того, что пришло время перейти от вопросов внешней структуры к вопросам внутреннего содержания, можно рассматривать как показатель достигнутого прогресса. Данная тема была описана в таких терминах, которые исключают ее противопоставление

классическим нормам международного права. Наоборот, было продемонстрировано - и, по мнению некоторых, с достаточной убедительностью - что настоящая тема является по своей сути отражением права об ответственности государств. Первичные нормы обязательства, требующие соизмерения интересов, могут применяться лишь в случае, если у государств есть основание верить в достижимость истинного равновесия интересов. В большинстве случаев этого нельзя достичь простым определением того, насколько противоправным был ущерб: точка противоправности должна быть определена вкупе с другими мерами, устанавливающими условия дальнейшего осуществления полезной, но потенциально вредной деятельности. Один член Комиссии провел аналогию между нынешним направлением развития и ранней стадией развития общего права, когда запретительные нормы дополнялись другими более гибкими нормами, применение которых начиналось с установления факта существования убытков или ущерба и с их помощью определялось, являются ли такие убытки или ущерб следствием небрежности - т.е. недостаточной осторожности - со стороны другого субъекта права.

Непредвиденные случайности

182. Представляется, что члены Комиссии согласились - в целом молчаливо - с мнением Специального докладчика о том, что вопрос об ответственности (или ответственности в смысле обязательства) за убытки или ущерб, причиненные в результате непредвиденных случайностей или при обстоятельствах, исключающих противоправность, является отдельным и второстепенным вопросом, по которому мнение правительств можно запросить при выяснении других, более крупных вопросов. Специальный докладчик высказал предположение о том, что даже в рамках этой ограниченной разновидности случаев существуют возможности для установления параллелей с классическими принципами ответственности государств. Например, случай, при котором, несмотря на величайшую осторожность, космический объект становится неуправляемым и причиняет трансграничный ущерб, можно с полным основанием рассматривать, абстрагируясь от договора, как случай, в котором противоправность исключается. В то же время можно предположить, что рано или поздно космическая деятельность приведет к такой непредвиденной случайности, и государства установили в договорном порядке обязанность компенсировать убытки, причиненные такими случайностями.

183. Поэтому представляется, что принципы морали, не позволяющие бросать на произвол невинную жертву, понесшую ущерб, в большинстве случаев получают некоторую поддержку, которая в большей степени основывается на конкретных правовых нормах. Если можно предсказать, что какая-либо деятельность, несмотря на все меры предосторожности со стороны государств, рано или поздно может причинить трансграничный ущерб, то само нанесение такого ущерба может не поддаваться предсказанию или само по себе быть противоправным. Однако невозмещение убытков или ущерба, причиненного этим действием, может, тем не менее, являться противоправным. Различия такого рода характерны для настоящей темы. Тема рассматривает не нарушение обязанности соблюдать осторожность - это относится к противоправности - а проявление осторожности как функцию первичной нормы обязательства. В рамках настоящей темы пределы обязанности соблюдать осторожность, возможно, несколько шире, чем в других контекстах: они могут охватывать обязанность возмещения по крайней мере в том случае, когда можно предугадать, что

превентивные меры не смогут устранить опасность. В конечном счете это является тем стандартом, который государства часто стремятся применить, договариваясь о режиме поведения предприятий, которые могут причинить трансграничный ущерб.

Рамки и содержание

184. Как уже отмечалось, Комиссия в целом считает, что на ранних этапах этой работы вопросы о рамках и содержании должны рассматриваться совместно. Поэтому вопрос о том, чтобы на текущей сессии утвердить проект статьи 1, предлагаемый Специальным докладчиком 654/, практически не стоял. Более того, члены Комиссии сочли, что данный проект статьи является слишком насыщенным и неясным, поскольку в нем говорится больше, чем это необходимо для статьи, посвященной рамкам темы, и меньше, чем это необходимо, для того чтобы полностью отразить аспекты, затронутые Специальным докладчиком в предварительном и втором докладе. Тем не менее проект статьи 1 оказался полезным как центральный момент прений, и высказанные в отношении этого проекта статьи критические замечания или разъяснения следует принять к сведению.

185. В самом начале прений один член Комиссии отметил, что в двух подпунктах проекта статьи сопоставляются физическая ситуация и правовая ситуация. Если следовать этому подходу, то можно следующим образом перечислить элементы физической ситуации, указанные в подпункте а. Во-первых, в качестве источника ущерба должны присутствовать "действия" человека, - а не просто естественные явления. Во-вторых, такие действия должны осуществляться в пределах "территории или юрисдикции" государства (которое поэтому несет ответственность

654/ Текст проекта статьи, преложенного Специальным докладчиком, гласит следующее:

"Статья 1. Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются, когда:

a) действия, осуществляемые в пределах территории или юрисдикции государства, приводят, за пределами территории этого государства, к фактическим или потенциальным убыткам или ущербу для другого государства или его граждан; и

b) независимо от настоящих статей, государство, в пределах территории или юрисдикции которого осуществляются такие действия, имеет в отношении этих действий обязательства, которые соответствуют обеспечиваемым правовой защитой интересам этого другого государства".

за свои действия или бездействие в отношении осуществления этой деятельности). Специальный докладчик разъяснил, что при использовании термина "юрисдикция" он имел в виду две ситуации: одна из них касается случая исключительной юрисдикции государства над своими судами и гражданами за пределами территории, а другая - возможного случая действий государства, которым нельзя дать географическую привязку. Некоторые члены Комиссии высказали мнение о том, что термин "контроль" более уместен, чем термин "юрисдикция",и в настоящем докладе используется термин "контроль".

186. Продолжая разбирать подпункт а, следует сказать, что его третий элемент - это исключение из сферы применения проекта статей вопросов, касающихся обращения с иностранцами. В принципе, в ситуациях, охватываемых данной темой, убытки или ущерб всегда имеют место "за пределами территории государства", в котором находится источник ущерба, однако Специальный докладчик отметил, что эта концепция нуждается в уточнении, с тем чтобы она охватывала, например, случаи мирного прохода, а возможно и другие ситуации, в которых территориальные границы реально не разделяют сферу контроля между государством,в пределах территории или контроля которого находится источник ущерба и пострадавшим государством. Четвертый элемент, вводимый упоминанием о "другом государстве или его гражданах", исключает ситуации, затрагивающие только одно государство и его собственных граждан. Некоторые члены Комиссии указали, что эту ссылку следует расширить таким образом, чтобы отдельно указывались убытки или ущерб районам, являющимся общим наследием человечества.

187. Еще одним,наиболее важным элементом подпунта а является факт наличия "убытков или ущерба". В отношении "фактических" убытков или ущерба никаких вопросов не возникало, однако в отношении "потенциальных" убытков ряд членов Комиссии высказал серьезные сомнения, и совершенно ясно, что данный вопрос требует дальнейшего изучения. Специальный докладчик учитывал тот факт, что в некоторых случаях, например, если речь идет о плотине, которая грозит затопить соседнее государство и нанести ущерб землепользованию в этом государстве, разумное допущение ущерба уже может быть равносильно ущербу. Тем не менее, возможно, что в таком контексте не было необходимости ссылаться на "потенциальный ущерб".

188. В целом, возникает вопрос о том, в какой момент времени применять проект статей. Положения, касающиеся возмещения, естественно, вступают в силу лишь в связи с фактическими убытками или ущербом, в то время как обязанность установить режим, обеспечивающий предотвращение и возмещение, возникает в случае, когда можно предвидеть необходимость в таком режиме. Некоторые члены Комиссии подчеркивали, что простая компенсация понесенного ущерба не является приемлемой заменой мер, направленных на сведение вреда к минимуму. Ключом к решению данной проблемы может стать замечание одного члена Комиссии о том, что ссылка на "потенциальные" убытки ошибочно помещена в ряд физических факторов,и идея, содержащаяся в этой ссылке, может быть включена во второй подпункт, касающийся правовых факторов.

189. В подпункте b главным соображением является вспомогательный характер норм, разрабатываемых в рамках данной темы. Нормы, разработанные в рамках данной темы, вступают в силу лишь при наличии соответствующей первичной нормы обязательства, то есть нормы, которую устанавливает, например, принцип Стокгольмской декларации, гласящей, что "государства... несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции" 655/. Однако если применение такой нормы обычного права затруднено лишь в силу ее общего характера и имплицитной потребности урегулирования противоречивых интересов, нормы, разработанные в рамках данной темы, должны выступать в качестве катализатора. В частности, данные нормы должны облегчить для заинтересованных государств достижение договоренности относительно точек пересечения вреда и противоправности при учете условий, выполнение которых может обеспечить дальнейшее проведение данной деятельности без риска нарушения обязательства.

655/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, документ A/CONF.48/14/Rev.1 и Corr.1 (только на английском языке) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.73.II.A.14), принцип 21, стр.6.

190. В соответствии с этим ссылка на "обеспечиваемые правовой защитой интересы" в подпункте b статьи, предложенной Специальным докладчиком, направлена на дополнение уравнения, описанного в предыдущем пункте. Как было отмечено трибуналом по делу об озере Лану, "обеспечиваемые правовой защитой интересы" в действительности являются правами 656/, однако их нельзя относить к правам, гарантированным основной нормой обязательства. Основная норма запрещает деятельность, являющуюся противоправной, дополнительная норма допускает продолжение этой деятельности, если она отвечает условиям, позволяющим избежать противоправности. Как было отмечено одним из членов Комиссии, ссылка на "обеспечиваемые правовой защитой интересы" указывает на то, что проект связан с концепцией классической ответственности за противоправные деяния.

191. В ходе прений один из членов Комиссии, выражая согласие с мыслью о том, что данная тема носит в основном процедурный характер, заявил, что, по его мнению, статьи были бы намного более эффективными, если бы они содержали положения об урегулировании споров. В этой связи он обратил внимание на проект конвенции по морскому праву (неофициальный текст) 657/, разрабатываемый третьей Конференцией Организации Объединенных Наций по морскому праву, указав на шесть проектов статей, содержащих материал, имеющий отношение к данному вопросу.

192. Другой член Комиссии, напоминая, что материалы, на которых основывался Специальный докладчик, относились к области сохранения и рационального использования окружающей среды, подчеркнул необходимость обеспечения того, чтобы нормы не создавали впечателения, будто они применяются к областям,к которым явно не подходят. В то же время Специальный докладчик указал на существование критериев, отвечающих этой задаче. Во-первых, эти вспомогательные нормы применимы

656/ United Nations. Reports of International Arbitral Awards, vol.XII, p.315. См.также International Law Reports, 1957, p.138.

657/ A/CONF.62/WP.10/Rev.3 и Corr.1, 2 (только на испанском языке), 3,4 (только на китайском языке), 5 (только на арабском языке), 6 (только на русском и французском языках), 7 (только на французском языке) и 8 (только на французском языке).

только там, где уже существует норма, которую они могут дополнять. Во-вторых, они применимы только тогда, когда существующие нормы предусматривают соизмерение интересов. Другими словами, они изначально ограничены случаями, в которых деятельность сама по себе не является нежелательной. В таких случаях нормы, разрабатываемые в рамках настоящей темы, будут направлены на то, чтобы данная деятельность отвечала условиям, учитывающим реальные интересы других государств, являющихся потенциальными объектами вреда.

193. По мнению еще одного члена Комиссии, единственной крупной областью, в которой могут быть применены нормы, разрабатываемые в рамках данной темы, является рациональное использование окружающей среды, а также экономическая и валютная деятельность, которые на практике часто причиняют убытки или ущерб за пределами территории государства, в котором они осуществляются. Если данной темой предполагается охватить подобные виды деятельности, то их преимущественно количественные аспекты приведут к серьезным трудностям при определении четкого характера норм. И в данном случае Специальный докладчик подчеркнул, что данный вопрос в первую очередь зависит от существования нормы, устанавливающей границы свободы действий в соответствующей области. Нормы, охватываемые данной темой, не могут применяться просто к ситуациям,в которых налицо свободное взаимодействие рыночных сил или любая другая форма открытой, нерегулируемой конкуренции. Обязанность соблюдать осторожность связана с "обеспечиваемыми правовой защитой интересами".

194. С другой стороны, Специальный докладчик подчеркнул, что нет действительных причин, препятствующих введению экономических факторов в уравнение баланса интересов: они зачастую присутствуют в нем, когда дело касается вопросов, затрагивающих рациональное использование окружающей среды, например, так было в отношении факторов, приведенных Международным Судом по делу о рыболовном промысле Англии и Норвегии 658/, связанному с вопросом о зависимости суши от моря. Точно также при регулировании какой-либо деятельности, например,перевозки нефти морем, экономическая целесообразность такой

658/ Fisheries, Judgment, I.C.J. Reports 1951, p.116.

деятельности является не менее важным фактором, чем экономические убытки, которые могут быть понесены прибрежными государствами или государствами, занимающимися рыболовством, в случае загрязнения нефтью. На данном этапе исследования следует, возможно, ограничиться заявлением о том, что при наличии признанной необходимости в регулировании сталкивающихся интересов нормы, связывающие разрешение с определенными условиями, порой дают лучшие результаты, чем нормы, просто устанавливающие запрет.

Программа дальнейшей работы

195. В силу причин, указанных в пунктах 178 и 184, ближайшие цели дальнейшей работы по данной теме ясны. Внимание следует перенести с обзора рамок темы и ее связи с ответственностью государств на внутреннее содержание темы. Третий доклад должен также содержать обзор договорных режимов, который уравновесит теоретические и иные рассуждения, содержащиеся во втором докладе. Основной областью исследования должна стать такая область, в которой государства продемонстрировали понимание взаимных обязательств в отношении метода и условий осуществления в пределах своей территории или контроля деятельности, которая может повлечь или влечет за собой последствия, причиняющие вред другим государствам или их гражданам.

196. Нет необходимости заранее решать вопрос о том, дается ли надлежащее представление о всей этой области или ее части термином "особая угроза" или каким-либо иным конкретным критерием. По мнению ряда членов Комиссии, такой подход должен носить прагматический и эмпирический характер и быть достаточно широким для того, чтобы учитывать цели, по-разному определяемые отдельными членами Комиссии. В ходе исследований, например, необходимо выявить такие ситуации, в которых государства сочли бы полезным попытаться достичь соглашений, а также методы, которые они чаще всего применяют, и факторы, которые они считают важными. Одна из целей должна заключаться в определении наиболее общих норм.

197. Подходя к решению этой задачи, Специальный докладчик должен учитывать уже предпринятые отдельными членами Комиссии попытки определить дальнейшее развитие данной темы. Прежде всего, по общему мнению, поиски общих принципов следует продолжать, имея в виду осторожные попытки в направлении прогрессивного развития, а также понимая, что различные виды ситуации могут потребовать различного подхода. Один из членов Комиссии указал, например, на возможность разработки весьма небольшого свода самых общих норм и более широкого свода норм, касающихся именно вопросов, затрагивающих окружающую среду. По его мнению, Комиссия должна быть готова - если развитие событий пойдет в этом направлении - рассмотреть вопрос о разработке не жестких норм, а руководящих принципов, предусматривающих не долженствование, а желательность.

198. Некоторые члены Комиссии также указывали, что даже в рамках сравнительно узкой тематической области чрезвычайно трудно перечислить факторы, которые следует учитывать, чтобы направлять поведение государств. Один из членов Комиссии в этой связи упомянул об усилиях, направленных на установление в ряду международных соглашений иерархии допустимого использования международных водотоков. Другой член Комиссии остановился на трудностях, связанных с обеспечением объективных принципов методики установления, насколько полезен тот или иной вид использования, какие ограничения могут быть разумно применены в отношении какой-либо деятельности, какова очередность конкурирующих приоритетов. По его мнению, в таких вопросах наилучшим руководством являются нормы внутригосударственного права. Как минимум необходимо обеспечить, чтобы баланс интересов был достигнут на уровне внутригосударственного права, чтобы нормы, установленные на этом уровне, единообразно применялись к внутренним и транснациональным ситуациям и чтобы соблюдались универсальные принципы закона сотрудничества.

199. Итак, мнения расходятся, однако большинство членов Комиссии считает, что данная тема является важной и что,хотя исследование должно быть направлено первоначально на определение общих норм,проводить его следует на основе прагматического и эмпирического изучения источников. В современных условиях полезная деятельность,которая может приводить к вредным трансграничным последствиям,должна регулироваться таким образом, чтобы запретительные нормы применялись лишь в исключительных случаях. Специальный докладчик отметил, что еще недостаточно внимания уделяется важному вопросу о порогах. Объем ущерба, считающийся значительным при любой трансграничной ситуации, естетственно, зависит от положения соответствующих государств; и когда это положение меняется, всегда приходится учитывать историческое наследие. Аналогичные соображения лежат в основе принципа 23 Стокгольмской декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды 659/, касающегося положения развивающихся стран.

659/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды ..., указ. док., стр. 6.

ГЛАВА VI

ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ИММУНИТЕТЫ ГОСУДАРСТВ И ИХ СОБСТВЕННОСТИ

A. Введение

1. Исторический обзор работы Комиссии

200. Тема, озаглавленная "Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности", была включена в текущую программу работы Комиссии международного права решением Комиссии, принятым на ее тридцатой сессии в 1978 году 660/ по рекомендации Рабочей группы, которую она учредила для разработки данной темы во исполнение резолюции 32/151 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1977 года 661/.

201. На своей тридцать первой сессии в 1979 году Комиссия рассмотрела предварительный доклад (A/CN.4/323) по данной теме, представленный Специальным докладчиком г-ном Сомпонгом Сучариткулем. В ходе обсуждения доклада 662/ было отмечено, что необходимо как можно шире привлекать соответствующие материалы, относящиеся к практике государств, включая практику социалистических и развивающихся стран. Было также подчеркнуто, что в договорной практике государств можно обнаружить еще один возможный источник материалов, свидетельствующих о наличии согласия на некоторые ограничения в особых условиях.

202. В этой связи на своей тридцать первой сессии Комиссия решила добиваться от правительств государств-членов Организации Объединенных Наций дополнительной информации в форме ответов на вопросник.

660/ См. Ежегодник ... 1978 год, том II (часть вторая), стр. 187, документ A/33/10, пункт 188. Данная тема была одной из 14 тем, включенных в предварительный перечень тем, отобранных для кодификации Комиссии международного права в 1949 году. См. Yearbook ... 1949, стр. 281, документ A/925, пункт 16, а также последующие упоминания этой темы в Ежегоднике ... 1973 год, том II, стр. 270, документ A/9010/Rev.1, пункты 173-174, и Ежегоднике ... 1977 год, том II, (часть вторая), стр. 151, документ A/32/10, пункт 110.

661/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр. 345-346, пункты 99-103.

662/ Там же, стр. 347-348, пункты 106-109.

Было отмечено, что государства лучше знают свою собственную практику, запросы и потребности в области иммунитетов, связанные с их деятельностью, и что мнения и замечания правительств могут указать нужное направление, в котором должен идти процесс кодификации и прогрессивного развития права иммунитета государства.

203. В осуществление этого решения Юрисконсульт Организации Объединенных Наций направил правительствам государств-членов циркуляр от 2 октября 1979 года, в котором им предлагалось представить, если возможно к 16 апреля 1980 года, ответы на вопросник по данной теме, составленной Специальным докладчиком 663/.

204. На своей тридцать второй сессии в 1980 году Комиссия рассмотрела второй доклад по данной теме, представленный Специальным докладчиком (A/CN.4/331 и Add.1), в котором содержался текст следующих шести предложенных проектов статей: "Сфера применения настоящих статей" (статья 1); "Употребление терминов" (статья 2); "Положения, касающиеся толкования терминов" (статья 3); "Юрисдикционные иммунитеты, не подпадающие под сферу действия настоящих статей" (статья 4); "Отсутствие обратной силы настоящих статей" (статья 5); и "Принцип государственного иммунитета" (статья 6). Первые пять статей составили часть I, озаглавленную "Введение", а шестая статья была включена в часть II, озаглавленную "Общие принципы".

205. В ходе прений по второму докладу 664/ Специальный докладчик указал, что предварительное утверждение Комиссией проектов статей 1 и 6 может явиться хорошей рабочей основой для продолжения деятельности по данной теме. Он высказал предположение о том, что в силу этого Комиссия, возможно, пожелает обратить особое внимание на предлагаемые проекты статей 1 и 6, поскольку проекты статей 2, 3, 4 и 5 665/ были представлены для предварительного обсуждения членами Комиссии и рассмотрения ими, и их можно пока не рассматривать. Ввиду этого Комиссией были направлены в Редакционный комитет только проекты статей 1 и 6.

663/ Изложение информации, материалов и ответов, представленных правительствами, см. ниже, пункт 209.

664/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр. 349-350, пункты 112 и 113.

665/ См. сноски 670, 671, 672 и 673 ниже.

206. Как разъяснялось в докладе о работе тридцать второй сессии Комиссии 666/, после продолжительных прений 667/ она в предварительном порядке утвердила на основе второго доклада, представленного Специальным докладчиком, статью 1, озаглавленную "Сфера применения настоящих статей" 668/ и статью 6, озаглавленную "Государственный иммунитет" 669/. Как отмечено выше, во втором докладе Специального докладчика в рабочем порядке были также предложены еще четыре статьи, а именно статья 2, озаглавленная "Употребление терминов" 670/,

---

666/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10).

667/ Там же, стр. 349-356, пункты 112-122.

668/ См. раздел B данной главы ниже.

669/ Там же.

670/ Проект статьи 2 гласит:

"Статья 2. Употребление терминов

1. Для целей настоящих статей:

a) термин "иммунитет" означает привилегию освобождения, приостановления или неподсудности в отношении осуществления юрисдикции компетентными властями государства территории;

b) термин "юрисдикционные иммунитеты" означает иммунитеты от юрисдикции судебных или административных властей государства территории;

c) термин "государство территории" означает государство, на иммунитеты от территориальной юрисдикции которого претендует иностранное государство в отношении себя или своей собственности;

d) термин "иностранное государство" означает государство, против которого возбуждено разбирательство в рамках юрисдикции и в соответствии с внутренним правом государства территории;

e) термин "государственная собственность" означает имущество, права и интересы, которыми обладает государство в соответствии со своим внутренним правом;

f) термин "торговая или коммерческая деятельность" означает:

i) обычное ведение коммерческой деятельности или

ii) конкретную коммерческую сделку или акт;

g) термин "юрисдикция" означает компетенцию или правомочия государства территории возбуждать судебное разбирательство, разрешать споры или выносить решения в отношении гражданских судебных споров, а также правомочия отправлять правосудие во всех его аспектах.

(см. прод. сноски на след. стр.)

статья 3, озаглавленная "Положения, касающиеся толкования терминов" 671/, статья 4, озаглавленная "Юрисдикционные иммунитеты,

---

670/ (продолжение)

2. Положения пункта 1, касающиеся употребления терминов в настоящих статьях, не наносят ущерба употреблению этих терминов или смыслу, которым они могут наделяться во внутреннем праве какого-либо государства или в соответствии с правилами какой-либо международной организации".

671/ Проект статьи 3 гласит:

"Статья 3. Положения, касающиеся толкования терминов

1. В контексте настоящих статей, если не предусмотрено иное,

a) выражение "иностранное государство", определенное в пункте 1d статьи 2 выше, означает:

i) суверена или главу государства;

ii) центральное правительство и его различные органы или ведомства;

iii) политические подразделения иностранного государства, осуществляющие его суверенные полномочия, и

iv) агентства или учреждения, действующие в качестве органов иностранного государства при осуществлении его суверенных полномочий, независимо от того, являются ли они отдельным юридическим лицом, и независимо от того, составляют ли они часть оперативного механизма центрального правительства;

b) выражение "юрисдикция", определенное в пункте 1g статьи 2 выше, означает:

i) правомочия выносить решения по срочным делам;

ii) правомочия решать вопросы права и существа;

iii) правомочия отправлять правосудие и принимать соответствующие меры на всех стадиях разбирательства и

iv) такие иные административные и исполнительные полномочия, которые обычно осуществляются судебными или административными и полицейскими властями государства территории.

2. При установлении коммерческого характера какого-либо вида торговой или коммерческой деятельности, определенной в пункте 1f статьи 2 выше, следует опираться на характер линии поведения или конкретной сделки или акта, а не на ее цель".

не подпадающие под сферу действия настоящих статей 672/, и статья 5, озаглавленная "Отсутствие обратной силы настоящих статей 673/.

672/ Проект статьи 4 гласит:

"Статья 4. Юрисдикционные иммунитеты, не подпадающие под сферу действия настоящих статей

Тот факт, что настоящие статьи не применяются к юрисдикционным иммунитетам, предоставляемым или распространяемым на:

i) дипломатические представительства в соответствии с Венской конвенцией 1961 года о дипломатических сношениях;

ii) консульские представительства в соответствии с Венской конвенцией 1963 года о консульских сношениях;

iii) специальные миссии в соответствии с Конвенцией 1969 года о специальных миссиях;

iv) представительство государств в соответствии с Венской конвенцией 1975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера;

v) постоянные представительства или делегации государств при международных организациях вообще,

не влияет на

a) правовой статус и объем юрисдикционных иммунитетов, признаваемых и предоставляемых таким миссиям и представительствам государств в соответствии с вышеупомянутыми конвенциями;

b) применение к таким миссиям или представительствам государств или международных организаций любых норм, изложенных в настоящих статьях, которые будут распространяться на них в соответствии с международным правом независимо от данных статей;

c) применение любых норм, изложенных в настоящих статьях, к государствам и международным организациям, не являющимся участниками данных статей, в той мере, в какой такие нормы могут иметь юридическую силу обычного международного права независимо от данных статей".

673/ Проект статьи 5 гласит:

"Статья 5. Отсутствие обратной силы настоящих статей

Без ущерба применению каких-либо норм, изложенных в настоящих статьях, которые регулируют отношения между государствами в соответствии с международным правом независимо от данных статей, настоящие статьи применяются лишь к предоставлению или отказу в предоставлении юрисдикционных иммунитетов иностранным государствам и их собственности после вступления в силу упомянутых статей в отношении государств-участников этих статей или государств, заявивших об обязательности для них этих статей".

Эти четыре проекта статей, образующих часть "Введение" (часть I), были представлены Специальным докладчиком в его втором докладе исключительно в рабочем порядке для ориентирования Комиссии относительно рамок данной темы, в том числе относительно возможных связанных с ней проблем, касающихся определений. Комиссия решила воздержаться от дальнейшего рассмотрения этих четырех статей по существу до того момента, пока Комиссия не приблизится к заключительным этапам работы над проектами статей по данной теме.

207. В пункте 4 своей резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года Генеральная Ассамблея рекомендовала Комиссии международного права, в частности:

> "e) продолжить подготовку статей о ... юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, принимая во внимание ответы на направленные правительствам вопросники и предоставленную ими информацию".

2. Рассмотрение темы на данной сессии

208. На данной сессии Комиссия рассмотрела третий доклад по данной теме, представленный Специальным докладчиком (A/CN.4/340 и Corr.1 и Add.1 и Add.1/Corr.1), содержащий текст следующих пяти предлагаемых проектов статей: "Нормы компетенции и юрисдикционный иммунитет" (статья 7); "Согласие государства" (статья 8); "Добровольное подчинение" (статья 9); "Встречные иски" (статья 10); и "Отказ" (статья 11). Как и текст проекта статьи 6 "Иммунитет государств", предварительно утвержденной Комиссией на ее сессии 1980 года, пять статей, содержащихся в третьем докладе, были включены в часть II, озаглавленную "Общие принципы".

209. Комиссия также рассмотрела документы, содержащие ответы и соответствующие материалы, представленные правительствами в качестве ответа на вопросник, о котором говорилось в пункте 203 выше. Материалы были сгруппированы следующим образом: часть I состоит из ответов правительств на вопросник, изложенных в систематическом порядке (документ A/CN.4/343 и Add. 3-4). Часть II содержит соответствующие материалы, представленные правительствами наряду с ответами на вопросник (документ A/CN.4/343/Add.1). Часть III содержит материалы, представленные правительствами, не ответившими на вопросник (документ A/CN.4/343/Add.2).

210. Третий доклад Специального докладчика был рассмотрен в ходе тридцать третьей сессии Комиссии на ее 1653-1657-м и 1663-1665-м заседаниях.

211. После представления доклада Специальным докладчиком и прений в Комиссии проект статьи 7 674/ был направлен в Редакционный комитет.

674/ Проект статьи 7 гласит:

"Статья 7. Нормы компетенции и юрисдикционный иммунитет

1. Государство обеспечивает предусмотренный в статье 6 иммунитет государств, воздерживаясь от подчинения другого государства своей юрисдикции, несмотря на определенные в своих нормах компетенции полномочия для осуществления судопроизводства по данному делу.

Альтернатива A

2. Судопроизводство считается направленным против другого государства, независимо от того, названо оно или нет в качестве одной из сторон, если судопроизводство действительно привлекает к суду это другое государство.

(см. прод. сноски на след. стр.)

В редакционный комитет были также направлены проект статьи 8 675/, проект статьи 9 676/, а также проект статьи 10 677/ и проект статьи 11 678/.

674/ (продолжение)

Альтернатива В

2. В частности, государство не дает хода судебному иску против другого государства или против какого-либо из его органов, учреждений или механизмов, действующих в качестве суверенного органа, или против одного из его представителей в связи с действиями, совершенными ими при выполнении их официальных фнукций, и не позволяет судопроизводство, направленное на лишение другого государства его собственности или пользования собственностью, находящейся в его владении или под его контролем".

675/ Проект статьи 8 гласит:

"Статья 8. Согласие государства

1. Государство не может осуществлять юрисдикцию против другого государства без согласия этого другого государства в соответствии с положениями настоящих статей.

2. Юрисдикция может осуществляться против государства, которое соглашается на ее осуществление.

3. Государство может дать согласие на осуществление юрисдикции судом другого государства в соответствии с пунктом 2:

a) в письменной форме, специально в отношении конкретного дела после возникновения спора, или

b) заранее, в специальном положении договора или международного согласшения или в письменном контракте в отношении одного или нескольких типов дел, или

c) посредством участия государства через своего уполномоченного представителя в судебном разбирательстве для опротестования иска по существу без ссылки на свой иммунитет".

676/ Проект статьи 9 гласит:

"Статья 9. Добровольное подчинение

1. Юрисдикция может осуществляться против государства, которое добровольно подчинилось юрисдикции суда другого государства,

a) само возбудив разбирательство в этом суде или участвуя в таком разбирательстве, или

b) представ перед этим судом по своей воле или предприняв какое-либо действие в связи с разбирательством в этом суде без ссылки на государственный иммунитет, или

c) иным образом явно выразив свое намерение подчиниться юрисдикции и согласиться на вынесение этим судом решения по какому-либо спору или вопросу.

2. Тот факт, что государство не участвует в разбирательстве в суде другого государства, не может истолковываться как добрсвольное подчинение.

(см. прод. сносок на след. стр.)

676/ (продолжение)

3. Появление государства или от его имени в суде другого государства или участие государства или от его имени в таком разбирательстве, сопровождаемое заявлением об отсутствии юрисдикции в силу государственного иммунитета или заявлением права в отношении имущества, о котором идет речь, не означает добровольного подчинения для целей пункта 1".

677/ Проект статьи 10 гласит:

"Статья 10. Встречные иски

1. При любой судебной процедуре, которая возбуждена государством или в которой государство выступает в суде другого государства, юрисдикция может осуществляться против этого государства в отношении любого встречного иска,

a) по которому в соответствии с положениями настоящих статей юрисдикция может осуществляться в случае отдельного разбирательства в этом суде; или

b) возникающего из тех же правовых отношений или фактов, что и основной иск; и

c) в той мере, в какой этот встречный иск не направлен на получение удовлетворения, превышающего в сумме или отличающегося по характеру от удовлетворения, искомого этим государством по основному иску.

2. Любой встречный иск, выходящий за пределы, устанавливаемые в подпункте c пункта 1, действует только в качестве зачета требования.

3. Несмотря на добровольное подчинение государства в соответствии со статьей 9, против него не может осуществляться юрисдикция по какому-либо встречному иску, направленному на получение удовлетворения, превышающего в сумме или отличающегося по характеру от удовлетворения, искомого этим государством по основному иску.

4. Государство, которое предъявляет встречный иск при разбирательстве в суде другого государства, добровольно подчиняется юрисдикции судов этого другого государства в отношении не только этого встречного иска, но и в отношении основного иска".

678/ Проект статьи 11 гласит:

"Статья 11. Отказ

1. Государство может отказаться от иммунитета от юрисдикдикции в любое время до начала или на любой стадии разбирательства в суде другого государства.

2. Отказ может быть осуществлен государством или его уполномоченным представителем

a) явно in facie curiae, или

b) путем явного согласия подчиниться юрисдикции суда этого другого государства в договоре или в международном соглашении или в письменном контракте или путем ясного согласия применительно к конкретному случаю после возникновения спора между сторонами.

(см. прод. сноски на след. стр.)

212. Представляя доклад, Специальный докладчик разъяснил, что приведенные выше пять новых проектов статей вытекают из положения, определяемого в проекте статьи 6, которая устанавливает норму государственного иммунитета. Так, статья 7 о нормах компетенции и юрисдикционном иммунитете в действительности является следствием права на государственный иммунитет, изложенного в статье 6. Это объясняется тем, что статья 7 возлагает на одно государство обязанность воздерживаться от осуществления юрисдикции в отношении другого государства или в ходе судопроизводства, затрагивающего интересы другого государства, независимо от его компетенции.

213. Пытаясь в проекте статьи 7 определить концепцию судопроизводства, направленного против государства, вне зависимости от того, называют ли его ответчиком или нет, Специальный докладчик указал, что практика государств, очевидно, свидетельствует о том, что при обычных обстоятельствах отсутствие согласия презюмируется. Другими словами, в ходе судопроизводства, затрагивающего интересы иностранного государства, в случае отсутствия указания на обратное, было бы справедливым предполагать, что иностранное государство не дало согласия на то, чтобы подчиниться юрисдикции государства территории. Таким образом, в данном случае речь может пойти о принципе государственного иммунитета. В то же время отсюда следует вывод о том, что если имеется указание на согласие, вопрос о государственном иммунитете отпадает.

678/ (продолжение)

3. Государство не может требовать иммунитета от юрисдикции суда другого государства после того, как оно предприняло какое-либо действие в разбирательстве по существу дела, кроме случая, когда оно может привести в суде доказательства того, что ему не могло быть известно о фактах, на которых может основываться требование об иммунитете, до того, как оно предприняло такое действие, и в этом случае оно может ссылаться на иммунитет на основе этих фактов, когда оно делает это при первой возможности.

4. Иностранное государство не рассматривается отказавшимся от иммунитета, если оно предстает перед судом другого государства специально, чтобы заявить о своем иммунитете или о своем праве собственности".

214. Специальный докладчик далее разъяснил, что наличие согласия может рассматриваться как исключение из принципы государственного иммунитета и что оно именно так и рассматривается в некоторых национальных законодательствах и региональных конвенциях. Однако для целей настоящего проекта статей Специальный докладчик предпочитает рассматривать согласие как составной элемент государственного иммунитета: иммунитет проявляется в случае отсутствия согласия при том очевидном условии, что будут соблюдаться другие ограничения и исключения (которые остается изложить в части III). Таким образом, все проекты статей 8, 9, 10 и 11 устанавливают различные способы выражения согласия и поэтому они могут рассматриваться в качестве ограничений принципа государственного иммунитета. Он оставил открытой возможность сведения идей, выраженных в этих четырех статьях, в три статьи. Так, "Согласие государства" (статья 8) может остаться отдельной статьей, "Добровольное подчинение" (статья 9) и "Отказ" (статья 11) могут быть объединены в одну статью как различные способы выражения согласия, а "Встречные иски" (статья 10) также может быть оставлена в качестве самостоятельной статьи.

215. Представляя эти пять новых проектов статей, Специальный докладчик подчеркнул, что в предшествующем проекте статьи 6, озаглавленном "Иммунитет государств", норма государственного иммунитета сформулирована с точки зрения государства, которое пользуется государственным иммунитетом или получает его. Там говорится, что государство "пользуется иммунитетом от юрисдикции другого государства". В этой формулировке юрисдикционный иммунитет определен как общая норма или как общий принцип, а не как исключение из более фундаментальной нормы или основополагающего принципа территориального суверенитета или территориальности. Следует напомнить, что обсуждение в Комиссии и Шестом комитете показало наличие нескольких теорий и различных взглядов в отношении концепции государственного иммунитета. Стремление придерживаться более фундаментальной и изначальной концепции суверенитета весьма распространено среди развивающихся государств и социалистических стран, исходящих из более абсолютного понятия суверенитета, а следовательно и государственного иммунитета. Согласно одной точке зрения, которая исходит из аналогичного понятия абсолютного суверенитета, иммунитет государств рассматривается как неизбежное исключение из

территориального суверенитета государства, осуществляющего свою обычную компетенцию, а согласно другой точке зрения, юрисдикционный иммунитет рассматривается как непосредственное применение самого принципа абсолютного суверенитета государства, заявляющего о своем иммунитете. Par in parem imperium non habet. Эти две точки зрения не обязательно являются несовместимыми. Комиссия фактически приняла объективную концепцию, т.е. более ортодоксальную формулировку статьи 6, подтверждающую общую норму государственного иммунитета, которая подкрепляется практикой государств, тем самым применив своего рода индуктивный подход к вопросу о юрисдикционном иммунитете.

216. По мнению Специального докладчика, с любой практической точки зрения не имеет смысла ссылаться на более фундаментальный принцип суверенитета каждый раз, когда подготавливается новое исследование по тому или иному вопросу международного права. То же самое можно сказать о беглой ссылке на такую более устоявшуюся норму, как "pacta sunt servanda" или даже на "принцип согласия государств", от которых берут начало практически все производные нормы международного права. Такое ретроспективное исследование, видимо, не приносит никакой пользы. Анализ может даже показать, что оно не отличается точностью, а может быть, и вовсе дезориентирует. Вопрос заключается в следующем: где начать и где закончить процесс ретроспективного анализа.

217. В ходе прений было отмечено, что принятый Комиссией подход, предусматривающий рассмотрение общих принципов до изучения различных возможных исключений или ограничений, связанных с общими принципами, получил общую поддержку в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. В то же время формулировка первого общего принципа, содержащаяся в статье 6 ("Всякое государство пользуется иммунитетом от юрисдикции другого государства в соответствии с положениями настоящих статей"*), не получила поддержки и даже вызвала возражения у членов Комиссии.

218. Один из членов Комиссии заявил, что фраза "в соответствии с положениями настоящих статей" ставит статью 6 в зависимость от других положений проекта статей и таким образом дисквалифицирует ее как самостоятельное правовое предложение или как определение фундаментальной нормы международного права. По мнению этого члена Комиссии, такое возражение против содержащейся в статье 6 формулировки первой общей нормы государственного иммунитета можно высказать и в отношении статьи 7, поскольку статья 7 является естественным и необходимым следствием статьи 6, которую Комиссия, тем не менее, утвердила в предварительном порядке, чтобы создать возможности для продолжения работы по данной теме.

219. Хотя большинство членов Комиссии вновь заявили о своем одобрении подхода, предварительно принятого в отношении статьи 6, некоторые из них высказали сомнения относительно этого подхода, что нашло свое отражение в предложенном варианте следующей статьи 7. В то же время другие члены Комиссии придерживались того мнения, что в статье 7 норма государственного иммунитета рассматривается под другим углом, поскольку основное внимание уделяется возлагаемой на государства обязанности воздерживаться от осуществления юрисдикции в ходе судопроизводства против другого государства. Поэтому проект статьи 7 помогает усилить действенность права на государственный иммунитет, о котором говорится в статье 6. Было также отмечено, что статья 7 затрагивает, кроме того, проблему определения характера и объема правовых действий, представляющих собой судопроизводство против другого государства, для целей юрисдикционных иммунитетов.

220. Высказываясь также в поддержку этих двух статей, некоторые члены Комиссии заявили, что статья 6 несомненно представляет собой общее определение юридического принципа права на государственный иммунитет и что она обеспечивает гибкий, поэтапный подход к этому сложному вопросу. Таким образом, было выражено мнение о том, что общий подход, принятый в отношении статьи 6 и статьи 7, предусматривает удовлетворительный компромисс: достаточно широкие рамки, вполне устраивающие каждого.

221. По общему мнению, проект статьи 8, касающийся вопроса о согласии, следует переработать таким образом, чтобы содержащееся в его первом пункте выражение ("Государство не может осуществлять юрисдикцию против другого государства без согласия этого другого государства")

не создавало такого впечатления, будто целью данной статьи является установление абсолютного или ничем не обусловленного иммунитета. Было также отмечено, что после статьи 7 следует привести целиком фразу "юрисдикция в ходе судопроизводства, направленного против другого государства", с тем чтобы не возникало впечатления, что юрисдикция осуществляется против, а не в отношении другого государства.

222. Отвергая, как и другие, идею абсолютного иммунитета, но выступая за понятие полного иммунитета, один из членов Комиссии, тем не менее, высказал несогласие с мнением, нашедшим отражение в "тенденции" к ограничению числа случаев, в которых государство может сослаться на иммунитет в иностранных судах. Это обусловило непринятие им подхода, использованного при составлении существующих проектов статей, которые, по его мнению, подчеркивают, что юрисдикционный иммунитет существует только в той мере, в какой о нем говорится в проектах статей. Вместо этого он предпочитает подход, нашедший свое отражение в статье 15 Европейской конвенции 1972 года об иммунитете государств 679/, в которой устанавливается принцип, в соответствии с которым государства обладают правом на иммунитет от юрисдикции за исключением ряда случаев, указанных в статьях 1-14 данной Конвенции. Этот член Комиссии также счел неприемлемым термин "добровольное подчинение", употребляемый в проекте статьи 9.

223. Было, однако, отмечено, что концепция добровольного подчинения, выраженная в статье 9, является лишь одним из аспектов концепции согласия и что в статьях 10 и 11 в ряде моментов следует провести разграничение. Хотя в целом было признано, что статья 11 об отказе касается одного из аспектов метода выражения согласия, было высказано сомнение относительно того, что статья 10, касающаяся встречных исков, может также рассматриваться как средство выражения согласия.

224. В то же время было указано, что в основе статей 8-11 лежит тема согласия государства на осуществление юрисдикции в том случае, когда государство имеет право на иммунитет в соответствии с международным

679/ Explanatory Reports on the European Convention on State Imminity (Council of Europe, Strasbourg, 1972). См. также International Legal Materials, vol. XI (1972), pp. 470-489.

правом. В этом случае в ряде моментов статьи неизбежно дублируют друг друга, поскольку все они в каком-то смысле передают различные способы выражения согласия на осуществление юрисдикции в ходе судопроизводства, затрагивающего интересы иностранного государства. Некоторые члены Комиссии, однако, пожелали ознакомиться с последующими проектами статей, прежде чем окончательно утвердить подход, нашедший отражение в этих статьях. Один член Комиссии особенно сомневался в справедливости того, чтобы статьи основывались только на презумпции отсутствия согласия со стороны государства, осуществляющего деятельность на территории другого государства.

225. Хотя в идеале было бы желательно, чтобы в распоряжении Комиссии находились все положения проектов статей, включая по крайней мере часть III, в которой предполагается рассмотреть исключения или ограничения, касающиеся общих принципов государственного иммунитета, абсолютно ясно, что рекомендованный и одобренный Комиссией индуктивный подход предполагает поэтапное рассмотрение любого и каждого возможного правового принципа и его последствий. Как и в случае всех других тем, ранее рассмотренных Комиссией, годовой доклад помогает составить лишь частичное и неизбежно неполное представление о всем изучаемом объекте. Тема "Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности" рассматривается в аналогичном духе. Изучение любого аспекта каждой нормы права, проявляющегося в практике государств, проводится с педантичной тщательностью. Ориентация и рамки подготавливаемого ежегодно доклада определяются и утверждаются Генеральной Ассамблеей.

226. С учетом прений в Комиссии 680/, Специальный докладчик подготовил и представил на рассмотрение Редакционного комитета пересмотренный вариант (A/CN.4/L.337) первоначальных пяти проектов статей 681/, которые он объединил в четыре следующие статьи: "Обязательство

680/ См. пункты 217-225 выше.

681/ См. сноски 674-678 выше.

обеспечивать государственный иммунитет" (статья 7) 682/; "Согласие государства" (статья 8) 683/; "Выражение согласия" (статья 9) 684/ и

682/ Пересмотренный проект статьи 7 гласит:

"Статья 7. Обязательство обеспечивать государственный иммунитет

Пункт 1 - Вариант А

1. Государство обеспечивает /предусмотренный в статье 6/ государственный иммунитет в соответствии со статьей 6, воздерживаясь от подчинения другого государства юрисдикции своих в ином случае компетентных судебных и административных властей /или/ и не допуская /осуществления/ продолжения судебного разбирательства против другого государства.

Пункт 1 - Вариант В

1. Государство обеспечивает государственный иммунитет в соответствии со статьей 6, воздерживаясь от подчинения другого государства своей юрисдикции /и/ или от санкционирования осуществления судебного разбирательства против другого государства, несмотря на компетенцию власти, перед которой возбуждено это разбирательство.

2. Для целей пункта 1 судебное разбирательство рассматривается /понимается/ как направленное против другого государства, названо оно или нет в качестве стороны, если это разбирательство в действительности направлено либо на подчинение этого другого государства местной юрисдикции, либо на обременение последствиями судебного решения, вынесенного компетентной властью, которые могут /вовлечь/ затронуть суверенные права, интересы, собственность или деятельность этого государства.

3. В особенности разбирательство может рассматриваться направленным против другого государства, /когда/ если оно начато против одного из его органов, учреждений или механизмов, действующих в качестве суверенной власти, или против одного из его представителей в отношении действий, совершенных ими в качестве представителей государства, или /если/ оно направлено на лишение другого государства его публичной собственности или пользования такой собственностью, находящейся в его владении или под его контролем.

ПРИМЕЧАНИЕ: Пункт 3 представляет собой альтернативу тексту подпункта а пункта 1 статьи 3" /См. сноску 671 выше/.

683/ Пересмотренный проект статьи 8 гласит:

"Статья 8. Согласие государства

1. /При условии соблюдения части III этого проекта статей/ Если иное не предусмотрено в настоящих статьях, государство не может осуществлять юрисдикцию в любом судебном разбирательстве против другого государства /, как это определено в статье 7,/ без согласия этого другого государства.

2. Юрисдикция может осуществляться в судебном разбирательстве против государства, которое соглашается на ее осуществление".

684/ Пересмотренный проект статьи 9 гласит:

(см. прод. сноски на сл. стр.)

"Встречные иски" (статья IO) 685/. (Эти тексты не были рассмотрены ни Комиссией, ни ее Редакционным комитетом 686/.)

(продолжение сноски 684)

"Статья 9. Выражение согласия

1. Государство может дать свое согласие на осуществление юрисдикции судом другого государства в соответствии с пунктом 2 статьи 8 либо явно, либо путем необходимого заключения, вытекающего из его собственного поведения в связи с осуществляемым разбирательством.

2. Такое согласие может быть дано заранее в явном положении договора или международного соглашения, или письменного контракта, прямо предусматривающем подчинение юрисдикции или отказ от государственного иммунитета в отношении одного или нескольких видов деятельности.

3. Такое согласие может быть также дано после возникновения спора посредством данного подчинения юрисдикции суда или посредством явного отказа от иммунитета /в письменной или иной форме/ в отношении конкретного дела в суде.

4. Государство предполагается давшим согласие на осуществление юрисдикции судом другого государства посредством добровольного подчинения, если оно возбудило судебное разбирательство или приняло участие или предприняло какое-либо действие в разбирательстве по существу дела без ссылки на иммунитет.

5. Государство не предполагается давшим такое согласие посредством добровольного подчинения или отказа, если оно предстает перед судом другого государства специально, чтобы заявить о своем иммунитете или о своих правах собственности, и обстоятельства таковы, что государство располагало бы иммунитетом, если бы разбирательство было возбуждено против него.

6. Неявка от имени государства в суд или участие в разбирательстве в суде другого государства не влекут согласия на осуществление юрисдикции этим судом. Ни такая неявка, ни какое-либо поведение, иное, чем явное выражение согласия, предусмотренное в пунктах 2 и 3, не влекут заключения об отказе от государственного иммунитета.

7. Государство может ссылаться на иммунитет или отказываться от него в любое время до разбирательства или на любой его стадии. Однако государство не может ссылаться на иммунитет от юрисдикции данного суда другого государства после того, как оно предприняло действия в разбирательстве по существу дела, кроме случая, когда оно может привести в суде доказательства того, что ему не могло быть известно о фактах, на которых может основываться требование об иммунитете, и в этом случае оно может ссылаться на иммунитет на основе этих фактов, когда оно делает это при первой возможности".

685/ Пересмотренный проект статьи IO гласит:

(см. прод. сносок 685 и 686 на сл. стр.)

227. Таким образом, при рассмотрении остальных проектов статей части II, касающихся общих принципов государственного иммунитета, Редакционный комитет будет иметь в своем распоряжении эти пересмотренные варианты проектов статей, представленные Специальным докладчиком.

B. Проекты статей о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности 687/

ЧАСТЬ I

ВВЕДЕНИЕ

Статья I

Сфера применения настоящих статей

Настоящие статьи применяются к вопросам, относящимся к иммунитету одного государства и его собственности от юрисдикции другого государства.

* * *

ЧАСТЬ II

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Статья 6

Иммунитет государств

1. Всякое государство пользуется иммунитетом от юрисдикции другого государства в соответствии с положениями настоящих статей.

2. Государственный иммунитет предоставляется в соответствии с положениями настоящих статей.

(продолжение сносок 685 и 686)

"Статья IO. Встречные иски

1. При любом судебном разбирательстве, которое возбуждено государством или в котором государство участвует или предпринимает какое-либо действие, касающееся существа дела, в суде другого государства, юрисдикция может осуществляться в отношении любого встречного иска, возникающего из тех же правовых отношений или фактов, что и основной иск, или когда, в соответствии с положениями настоящих статей, юрисдикция может осуществляться, если в этом суде возбуждено отдельное разбирательство.

2. Государство, предъявляющее встречный иск при разбирательстве в суде другого государства, предполагается давшим согласие на осуществление юрисдикции этим судом в отношении не только этого встречного иска, но и в отношении основного иска, возникающего из тех же правовых отношений или фактов /что и встречный иск/".

686/ См. пункт I2 выше.

687/ Комментарий к статьям см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № IO (A/35/IO), стр. 357-358, глава VI. B.

ГЛАВА VII

СТАТУС ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО КУРЬЕРА И ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ПОЧТЫ, НЕ СОПРОВОЖДАЕМОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКИМ КУРЬЕРОМ

A. Введение

228. Как известно, на своей тридцать первой сессии в 1979 году 688/ Комиссия международного права назначила г-на Александра Янкова Специальным докладчиком по теме "Статус дипломатического курьера и дипломатической почти, не сопровождаемой дипломатическим курьером". На своей тридцать второй сессии в 1980 году на рассмотрении Комиссии находился предварительный доклад (A/CN.4.335), представленный Специальным докладчиком, а также рабочий документ (A/CN.4/WP.5), подготовленный Секретариатом. Предварительный доклад рассматривался Комиссией на ее 1634-м, 1636-м и 1637-м заседаниях. Комиссия провела общие прения по вопросам, затронутым в докладе Специального докладчика, и по вопросам, касающимся данной темы в целом. Резюме прений излагается в разделе доклада Комиссии, посвященном работе ее тридцать второй сессии 689/.

229. Генеральная Ассамблея в подпункте f пункта 4 своей резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года рекомендовала Комиссии продолжить свою работу по вопросу о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, в свете замечаний, представленных в письменном виде правительствами, и мнений, высказанных в ходе прений в Генеральной Ассамблее, с целью возможной разработки соответствующего правового документа.

B. Рассмотрение темы на данной сессии

230. В ходе данной сессии на рассмотрении Комиссии находился второй доклад, представленный Специальным докладчиком (A/CN.4/347 и Corr.1 (только на английском языке) и 2 и Add.1-2), и содержащий текст шести

688/ Исторический обзор работы Комиссии, проделанной по данной теме до 1980 года, см. Ежегодник ... 1979 год, том II (часть вторая), документ A/34/10), пункты 149-155 и Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр.406-413, пункты 145-176.

689/ Там же, стр.410-413, пункты 162-176.

предложенных проектов статей, которые составляют часть I, озаглавленную "Общие положения": "Сфера применения настоящих статей" (статья 1); "Курьеры и почта, не охватываемые настоящими статьями" (статья 2); "Используемые термины" (статья 3); "Свобода сношений для всех официальных целей посредством дипломатических курьеров и дипломатической почты" (статья 4); "Обязанность уважать нормы международного права и законы и постановления государства пребывания и государства транзита" (статья 5); и "Недопущение дискриминации и взаимность" (статья 6).

231. Во втором докладе, в котором вначале рассматривается сфера применения проектов статей, намечен всеобъемлющий подход к данному вопросу, предусматривающий подробное рассмотрение соответствующих многосторонних конвенций 690/ в качестве правовой основы для единообразного режима, определяющего статус курьера и почты. Затем в нем рассматриваются определения терминов "дипломатический курьер" и "дипломатическая почта", а также других терминов, которые должны быть использованы в проектах статей на основе уже имеющегося текста соответствующих положений этих конвенций. Наконец, в докладе рассматриваются общие принципы, составляющие основу этих конвенций, которые также должны быть включены в настоящие проекты статей.

232. Второй доклад, представленный Специальным докладчиком, рассматривался Комиссией на ее 1691-м, 1693-м и 1694-м заседаниях. Представляя его, Специальный докладчик указал, что утверждение Комиссией в предварительном порядке проектов статей 1-6 может явиться полезной рабочей основой для продолжения работы по другим статьям, которые составляют часть II, касающуюся статуса курьера, и часть III, касающуюся статуса почты.

690/ В докладе делается ссылка на следующие соответствующие многосторонние конвенции: Венскую конвенцию 1961 года о дипломатических сношениях, Венскую конвенцию 1963 года о консульских сношениях, Конвенцию 1969 года о специальных миссиях и Венскую конвенцию 1975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.

1. Сфера применения проекта статей

233. В отношении рамок данной темы Специальный докладчик предложил, как указывалось выше в пункте 230, два проекта статей, а именно: "Сфера применения настоящих статей" (статья 1) и "Курьеры и почта, не охватываемые настоящими статьями" (статья 2) 69I/.

234. Представляя проект статьи 1, Специальный докладчик заявил, что в пункте 1, цель которого заключается в обеспечении осуществления принципа свободы сношений посредством дипломатического курьера и дипломатической почты, предусматривается широкий круг средств

69I/ Проекты статей 1 и 2, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"Статья 1. Сфера применения настоящих статей

1. Настоящие статьи применяются к сношениям государств для всех официальных целей со своими дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями, специальными миссиями или другими миссиями или делегациями, где бы они ни находились, или с другими государствами или международными организациями, а также к официальным сношениям этих миссий и делегаций с посылающим государством или между собой посредством дипломатических курьеров и дипломатической почты.

2. Настоящие статьи применяются также к сношениям государств для всех официальных целей со своими дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями, специальными миссиями или другими миссиями или делегациями, где бы они ни находились, и с другими государствами или международными организациями, а также к официальным сношениям этих миссий и делегаций с посылающим государством или между собой посредством консульских курьеров и почты, а также курьеров и почты специальных миссий или других миссий или делегаций.

Статья 2. Курьеры и почта, не охватываемые настоящими статьями

1. Настоящие статьи не применяются к курьерам и почте, используемым международными организациями для всех официальных целей.

2. Тот факт, что настоящие статьи не применяются к курьерам и почте, используемым международными организациями для всех официальных целей, не затрагивает:

a) правового статуса таких курьеров и почты;

b) применения к таким курьерам и почте любых норм, изложенных в настоящих статьях касательно льгот, привилегий и иммунитетов, которые должны предоставляться в соответствии с международным правом независимо от настоящих статей".

официальных сношений. Пункт 2 статьи 1 представляет собой ясное и подробное описание, в котором в одном ряду приводятся различные учреждения, организации и органы и благодаря которому нормы, касающиеся дипломатического курьера и дипломатической почты могут применяться к курьерам и почте, используемым консульскими учреждениями и другими миссиями и делегациями. Специальный докладчик заявил, что, хотя это положение могло бы быть более сжатым, он дал его в более развернутом виде, с тем чтобы дать более ясное представление о своих намерениях на данном начальном этапе рассмотрения этой темы.

235. В то время как многие члены Комиссии в целом согласились с предложением Специального докладчика, некоторые из них высказали сомнения относительно целесообразности ссылки на "сношения с другими государствами или международными организациями". По их мнению, сфера применения проекта статей должна быть ограничена сношениями государства с его миссиями и учреждениями за рубежом. По мнению одного из членов Комиссии, сфера применения, предусматриваемая в этих статьях, является слишком широкой, поскольку она включает все виды сношений государств.

236. Специальный докладчик отметил, что в пункте 1 проекта статьи 2 четко указывается, что статьи не будут распространяться на курьеров и почту, используемую для всех официальных целей международными организациями, а в пункте 2 содержится гарантийная клаузула. Тем не менее ряд членов Комиссии высказали оговорки относительно исключения из рамок данного вопроса курьеров и почты, используемых для официальных целей международными организациями. Понимая, что включение международных организаций в сферу применения проекта статей может вызвать определенные трудности, они все же считают, что до принятия окончательного решения следует определить степень этих трудностей. Было заявлено, что если не будут выдвинуты обоснованные доводы, то курьеров и почту международных организаций, которые играют активную роль в современном мире, исключать не следует. Однако один из членов Комиссии высказал мнение о том, что, поскольку никакие сношения международных организаций не должны считаться тайными или конфиденциальными, то их, вероятно, нельзя приравнивать к государствам.

237. В этой связи некоторые члены Комиссии заявили, что в данной статье должно также говориться о "других субъектах международного права", с тем чтобы наряду с обеспечением интересов международных организаций можно было бы обеспечивать интересы таких образований, как Организация освобождения Палестины и Совет по Намибии.

2. Используемые термины

238. В отношении определения термина "дипломатический курьер" и "дипломатическая почта", а также других терминов Специальный докладчик предложил текст статьи, озаглавленный "Используемые термины" (статья 3) 692/.

692/ Проект статьи 3, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"Статья 3. Используемые термины

1. Для целей настоящих статей:

1) "дипломатический курьер" означает лицо, надлежащим образом уполномоченное компетентными властями посылающего государства и снабженное соответствующим официальным документом с указанием его статуса и числа мест, составляющих дипломатическую почту, которому вверены хранение, перевозка и доставка дипломатической почты или передача официального устного сообщения дипломатическому представительству, консульскому учреждению, специальной миссии или другим миссиям или делегациям посылающего государства, где бы они ни находились, а также другим государствам и международным организациям, и которому государством пребывания или государством транзита предоставляются льготы, привилегии и иммунитеты при выполнении им своих официальных функций;

2) "дипломатический курьер ad hoc" означает должностное лицо посылающего государства, которому вверены функции дипломатического курьера только для определенного случая и которое прекращает пользоваться льготами, привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми государством пребывания или государством транзита дипломатическому курьеру, в момент доставки им вверенной ему дипломатической почты по назначению;

3) "дипломатическая почта" означает все места, содержащие официальную корреспонденцию, документы или предметы, предназначенные исключительно для официального пользования и имеющие видимые внешние знаки, указывающие на их характер, используемые для сношений между посылающим государством и его дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями, специальными миссиями или другими миссиями или делегациями, где бы они ни находились, а также с другими государствами или международными организациями, которые направляются с дипломатическим курьером или командиром судна или гражданского самолета или посылаются по почте, наземным отправлением или авиационным грузом, и такой почте государством пребывания или государством транзита предоставляются льготы, привилегии и иммунитеты, когда она выступает в своем официальном качестве;

(См. прод. сноски на след. стр.)

692/ (продолжение)

4) "посылающее государство" означает государство, направляющее дипломатическую почту, сопровождаемую или не сопровождаемую курьером, своему дипломатическому представительству, консульскому учреждению, специальной миссии или другим миссиям или делегациям, где бы они ни находились, или другим государствам или международным организациям;

5) "государство пребывания" означает государство, на территории которого:

a) пребывает дипломатическое представительство, консульское учреждение или специальная миссия или постоянное представительство или

b) созывается сессия органа или конференции;

6) "принимающее государство" означает государство, на территории которого:

a) расположена штаб-квартира или отделение организации или

b) созывается сессия органа или конференции;

7) "государство транзита" означает государство, по территории которого и с согласия которого следует дипломатический курьер и/или дипломатическая почта по пути в государство пребывания;

8) "третье государство" означает любое государство, кроме посылающего государства, государства пребывания и государства транзита;

9) "дипломатическое представительство" означает постоянное представительство по смыслу Венской конвенции о дипломатических сношениях от I8 апреля I96I года;

I0) "консульское учреждение" означает любое генеральное консульство, консульство, вице-консульство или консульское агентство по смыслу Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля I963 года;

II) "специальная миссия" означает временную миссию, представляющую государство, направляемую одним государством в другое с согласия последнего для совместного рассмотрения определенных вопросов или для выполнения в отношении его определенной задачи;

I2) "миссия" означает, в зависимости от случая, постоянное представительство или постоянную миссию наблюдателя;

I3) "постоянное представительство" означает миссию постоянного характера, направляемую государством-членом международной организации, чтобы представлять его при этой организации;

(см. прод. сноски на след. стр.)

692/ (продолжение)

I4) "постоянная миссия наблюдателя" означает миссию постоянного характера, направляемую государством, не являющимся членом международной организации, чтобы представлять его при этой организации;

I5) "делегация" означает, в зависимости от случая, делегацию в органе или делегацию на конференции;

I6) "делегация в органе" означает делегацию, направляемую государством для участия от его имени в работе органа;

I7) "делегация наблюдателя" означает, в зависимости от случая, делегацию наблюдателя в органе или делегацию наблюдателя на конференции;

I8) "делегация наблюдателя в органе" означает делегацию, направляемую государством для участия от его имени в качестве наблюдателя в работе этого органа;

I9) "делегация на конференции" означает делегацию, направляемую государством для участия от его имени в работе конференции;

20) "делегация наблюдателя на конференции" означает делегацию, направляемую государством для участия от его имени в качестве наблюдателя в работе конференции;

2I) "международная организация" означает межправительственную организацию;

22) "орган" означает:

a) любой главный или вспомогательный орган международной организации или

b) любую комиссию, комитет или подгруппу любого такого органа, членами которых являются государства;

23) "конференция" означает конференцию государств.

2. Положения подпунктов 1), 2) и 3) пункта 1, касающиеся терминов "дипломатический курьер", "дипломатический курьер ad hoc" и "дипломатическая почта", могут также применяться к консульскому курьеру и консульскому курьеру ad hoc к курьерам и курьерам ad hoc специальных миссий и других миссий или делегаций, а также к консульской почте и почте специальных миссий и других миссий и делегаций посылающего государства.

3. Положения пунктов 1 и 2 настоящей статьи, касающиеся используемых в настоящих статьях терминов, не наносят ущерба использованию этих терминов или значению, которое может быть им придано, в других международных документах или во внутреннем праве любого государства".

239. Некоторые члены Комиссии выразили сомнения относительно целесообразности включения норм, касающихся существа вопроса, в положение, содержащее определения, и конкретно указали на подпункты 1), 2), 3) и 7) пункта 1 статьи 3. Один член Комиссии предложил использовать термины "правительственный курьер и правительственная почта", в то время как другой член Комиссии выступил в поддержку термина "официальный курьер и официальная почта". Еще один член Комиссии заявил, что он не видит необходимости в изобретении новых терминов, поскольку уже устоялись термины "дипломатический курьер и дипломатическая почта". Касаясь подпункта 7), ряд ораторов высказал оговорки относительно необходимости "согласия" государства транзита, что может явиться чрезмерным ограничением для посылающего государства. Наконец, указывалось на возможную целесообразность снятия некоторых терминов, перечисленных в этих подпунктах.

240. Было указано, однако, что понятия "дипломатический курьер" и "дипломатическая почта" уже устоялись в практике государств, получили широкое признание и с юридической точки зрения сомнений не вызывают. Поэтому было предложено принять их в качестве основных терминов в отношении курьера и почты и с помощью приравнивания, сделанного в пункте 2 статьи 1, применить режим дипломатического курьера и дипломатической почты ко всем другим видам курьеров и почты, используемым государствами для сношений со своими миссиями за рубежом.

241. Касаясь редакции предложенных проектов статей и определения других терминов, Специальный докладчик отметил, что по зрелому размышлению в них можно внести ряд усовершенствований. Он предложил улучшить редакцию пункта 1 статьи 1, ограничив круг сношений теми, которые осуществляются между посылающим государством и его миссиями и между этими миссиями, где бы они ни находились, а пункт 2 сократить. В отношении статьи 3 Специальный докладчик указал, что перечень терминов можно сократить, а некоторым терминам, как, например, "государство транзита", "третье государство" и т.д., следует дать точное определение.

3. Общие принципы

242. В отношении общих принципов проекта статей Специальный докладчик предложил три проекта статей, а именно: "Свобода сношений для всех официальных целей посредством дипломатических курьеров и дипломатической почты" (статья 4) 693/, "Обязанность уважать нормы международного права и законы и постановления государства пребывания и государства транзита" (статья 5) 694/ и "Недопущение дискриминации

693/ Проект статьи 4, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"Статья 4. Свобода сношений для всех официальных целей посредством дипломатических курьеров и дипломатической почты

1. Государство пребывания должно разрешать и охранять свободные сношения посылающего государства для всех официальных целей с его дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями и другими миссиями или делегациями, а также между этими миссиями, консульскими учреждениями и делегациями, где бы они ни находились, или с другими государствами или международными организациями, как это предусмотрено в статье I.

2. Государство транзита должно содействовать свободным сношениям через свою территорию, осуществляемым посредством дипломатических курьеров и дипломатической почты, о которых говорится в пункте I настоящей статьи".

694/ Проект статьи 5, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"Статья 5. Обязанность уважать нормы международного права и законы и постановления государства пребывания и государства транзита

I. Без ущерба для своих привилегий и иммунитетов дипломатический курьер обязан уважать нормы международного права и законы и постановления государства пребывания и государства транзита.

2. Дипломатический курьер обязан также не вмешиваться во внутренние дела государства пребывания и государства транзита.

3. Временное жилое помещение дипломатического курьера не должно использоваться в целях, не совместимых с его функциями, изложенными в настоящих статьях, в соответствующих положениях Венской конвенции о дипломатических сношениях или в других нормах общего международного права или в каких-либо специальных соглашениях, действующих между посылающим государством и государством пребывания или государством транзита".

и взаимность" (статья 6) 695/.

243. В то время как многие ораторы в целом придерживались мнения о том, что принципы, предусмотренные в этих статьях, образуют прочную основу для всего процесса кодификации по этой теме, некоторые члены Комиссии считали, что следует также включить в проект статью, определяющую обязанности посылающего государства, с тем чтобы обеспечить должное равновесие между правами и обязательствами посылающих государств и государств пребывания. В этой связи он отметил, что иногда имеют место злоупотребления в отношении курьера и почты и что, возможно, есть основания для усиления гарантий, которые будут предусмотрены в проекте статей.

244. В этой связи была сделана ссылка на положение пункта 3 статьи 35 Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях, в соответствии с которым вализы в некоторых обстоятельствах могут вскрываться. Однако Специальный докладчик указал, что, изучив около 110 двусторонних договоров, он установил, что в 92 из них содержатся положения, аналогичные пункту 3 статьи 27 Венской

695/ Проект статьи 6, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"Статья 6. Недопущение дискриминации и взаимность

1. При применении положений настоящих статей не допускается дискриминация между государствами в отношении режима дипломатических курьеров и дипломатической почты.

2. Однако не считается, что имеет место дискриминация:

a) если государство пребывания применяет ограничительно какое-либо из положений настоящего проекта статей ввиду ограничительного применения этого положения к его дипломатическим курьерам и дипломатической почте в посылающем государстве;

b) если государства по обычаю или соглашению между собой изменили объем льгот, привилегий и иммунитетов для своих дипломатических курьеров и дипломатической почты при условии, что такое изменение не будет несовместимым с объектом и целью настоящих статей и не влияет на осуществление третьими государствами своих прав или на выполнение ими своих обязательств".

конвенции 1961 года о дипломатических сношениях, в котором предусматривается безоговорочная неприкосновенность, в то время как лишь в 18 договорах содержатся положения, предусматривающие того или иного рода отклонения, однако, несомненно, не более ограничительные, чем условия, изложенные в Венской конвенции 1963 года. Специальный докладчик, объективно учитывая ситуацию, пришел к выводу о том, что хотя ссылка на возможные злоупотребления является вполне обоснованной, преувеличивать этого не стоит.

4. Другие замечания относительно рассмотрения данной темы

245. Многие члены Комиссии признали метод, использованный Специальным докладчиком для подготовки проектов статей по данному вопросу, разумным и правильным. Было заявлено, например, что Специальный докладчик успешно продемонстрировал возможность всеобъемлющего и единообразного решения данной проблемы. Другой член Комиссии заявил, что работа Специального докладчика во многом развеяла его сомнения в отношении обоснованности такого значения, которое Генеральная Ассамблея и Комиссия придают данной теме, если учесть уже имеющийся свод правовых норм.

246. Тем не менее ряд членов Комиссии заметили, что, несмотря на преимущества создания единого свода норм, охватывающего все виды официальных сношений, подобные нормы могут также принижать значение защиты, предусматриваемой в отношении подобных видов сношений современным правом. Один оратор поинтересовался, есть ли необходимость разрабатывать такой подробный свод проектов статей, как это предлагает Специальный докладчик, поскольку имеющиеся конвенции уже дают весьма ясный ответ на большинство проблем. Они подчеркнули, что этот вопрос требует внимательного изучения и что Комиссия должна при его рассмотрении проявить большую осторожность.

247. Один из членов Комиссии высказал мнение о том, что подход, предложенный Специальным докладчиком, не является ни индуктивным и ни дедуктивным, а основывается на методе анализа. Заимствование четырех статей из четырех различных конвенций и попытка свести некоторые из их положений в одну статью, которая должна применяться ко всем ситуациям, неизбежно приведет к путанице. Он подчеркнул важность изучения практики на основе функционального подхода.

248. И наконец, по предложению Специального докладчика Комиссия обратилась к Секретариату с просьбой:

a) дополнить свежими данными подборку соответствующих положений многосторонних и двусторонних договоров в области дипломатического и консульского права, ранее подготовленную Специальным докладчиком;

b) запросить у государств информацию о национальном законодательстве, положениях, процедурах и практике, а также информацию о судебных решениях и решениях трибуналов и дипломатической переписке в отношении режима дипломатического курьера и дипломатической почты.

249. В заключение прений Комиссия постановила передать статьи 1-6 на рассмотрение Редакционного комитета 696/.

696/ См. пункт 12 выше.

ГЛАВА VIII

ПРОЧИЕ РЕШЕНИЯ И ВЫВОДЫ

A. Отношения между государствами и международными организациями (вторая часть темы)

250. Специальный докладчик по теме "Отношения между государствами и международными организациями (вторая часть темы)" продолжал изучение вопроса и получил от Секретариата некоторые материалы, относящиеся к данной теме. Специальный докладчик просил Секретариат помочь ему в дальнейшей работе, продолжив исследования в данной области и ее изучение.

B. Программа и методы работы Комиссии

251. На своем 1650-м заседании, состоявшемся 13 мая 1981 года, Комиссия постановила учредить на период текущей сессии Группу планирования Бюро расширенного состава. В состав группы вошли: г-н Роберт К. Квентин-Бакстер (Председатель); г-н Хулио Барбоса; г-н Мохаммед Беджауи; сэр Фрэнсис Вэллет; г-н Фрэнк К. Дж. К. Нджента; г-н Кристофер У. Пинто; г-н Виллем Рифаген; г-н Абдул Хаким Табиби; г-н Николай А. Ушаков; г-н Лаурел Б. Фрэнсис; и г-н Милан Шахович. Группе было поручено, в частности, рассмотреть программу и методы работы Комиссии и представить Бюро расширенного состава доклад по этому вопросу. Группа планирования провела заседания 15 мая и 17 июля 1981 года. Члены Комиссии, не входящие в состав Группы, были приглашены принять участие в ее работе, и некоторые из них участвовали в заседаниях.

252. По рекомендации Группы планирования Бюро расширенного состава рекомендовало Комиссии включить в свой доклад Генеральной Ассамблее о работе, проделанной на нынешней сессии, пункты 253-261 ниже. На своем 1696-м заседании, состоявшемся 22 июля 1981 года, Комиссия рассмотрела рекомендации Бюро расширенного состава и на основе этих рекомендаций приняла следующие пункты.

253. При рассмотрении вопроса о программе работы своей тридцать четвертой сессии, которая состоится в 1982 году, Комиссия учитывала, что ее настоящая сессия является последней сессией в пределах нынешнего срока полномочий членов Комиссии. Действуя в качестве постоянного органа и

не желая нанести ущерб свободе действий членов Комиссии, которые будут избраны в 1982 году, Комиссия сделала нижеизложенные выводы в целях обеспечения продолжения работы над темами, включенными в текущую программу работы. Кроме того, Комиссия подтвердила свое изложенное в предыдущих докладах 697/ решение о том, что Специальный докладчик, который переизбирается Генеральной Ассамблеей в качестве члена Комиссии, должен продолжать работу над своей темой до тех пор, пока Комиссия в новом составе не примет иного решения на своей тридцать четвертой сессии.

254. Таким же образом, при рассмотрении вопроса о программе работы своей тридцать четвертой сессии Комиссия приняла во внимание общие цели и первоочередные задачи, которые она с одобрения Генеральной Ассамблеи установила на предыдущих сессиях, и рекомендации, содержащиеся в резолюции 35/163 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1980 года, а также прогресс, достигнутый на настоящей сессии в изучении рассматриваемых тем. В этой связи в соответствии с рекомендациями Генеральной Ассамблеи, изложенными в резолюции 35/163, Комиссия на своей текущей сессии завершила второе чтение проекта статей по теме "Правопреемство государств в других областях, помимо договоров", принятого в первом чтении на ее тридцать первой и тридцать второй сессиях, с учетом замечаний правительств, представленных в письменной форме, и мнений, выраженных в ходе прений в Генеральной Ассамблее. Этот проект статей озаглавлен: "Проект статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов". Таким образом, Комиссия завершила свою работу по этой теме за срок полномочий нынешних членов Комиссии, как это и было предусмотрено Комиссией в 1977 году.

255. В отношении темы "Вопрос о договорах между государствами и международными организациями и между двумя или несколькими международными организациями" Комиссия в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, содержащейся в резолюции 35/163, приступила на настоящей

697/ См., например, Ежегодник ... 1971 год, том II (часть первая), стр. 422, документ A/8410/Rev.1, пункт 132; Yearbook ... 1966, vol.II,p.277, документ A/6309/Rev.1, часть II, пункт 73; и Yearbook ... 1953,vol.II,p.231, документ A/2456, пункт 172.

сессии ко второму чтению проекта статей по вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями в свете полученных замечаний правительств, представленных в письменной форме, и мнений, выраженных в ходе прений в Генеральной Ассамблее, а также замечаний, представленных в письменной форме основными международными организациями. Комиссия завершила на настоящей сессии второе чтение статей 1-26 соответствующего проекта статей и предполагает уделить этой теме основное внимание на своей сессии 1982 года в целях завершения второго чтения остающихся статей проекта и приложения на основе следующего доклада, который будет представлен Специальным докладчиком, учитывая при этом замечания и комментарии правительств и соответствующих международных организаций. Тем самым работа Комиссии над данной темой будет завершена. Как указывалось выше в пункте 106, Комиссия на своей текущей сессии приняла решение обратиться к тем правительствам и международным организациям, которые пока не сделали этого, с просьбой представить в письменной форме замечания и комментарии к статьям 61-80 вышеупомянутого проекта статей и к приложению к нему.

256. Хотя, как указывалось выше, Комиссия, в соответствии с резолюцией 35/163 Генеральной Ассамблеи, на своей сессии 1982 года основное внимание уделит теме "Вопрос о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями", предполагается также продолжить изучение других тем, включенных в текущую программу работы, а именно:

а) На настоящей сессии Комиссия, в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 35/163, продолжила изучение темы "Ответственность государств" на основе второго доклада, представленного Специальным докладчиком, в котором содержится предлагаемый проект статей, с тем чтобы начать разработку проекта статей, касающегося части 2 проекта об ответственности государств за международно-противоправные деяния (содержание, формы и объем международной ответственности). В ходе этой работы и в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи возникла необходимость второго чтения проектов статей, составляющих первую часть проекта (происхождение международной ответственности), первое чтение которых Комиссия завершила на своей тридцать

второй сессии. В докладе о работе своей тридцать второй сессии 698/ Комиссия выразила надежду, что на своей тридцать четвертой сессии она в свете комментариев и замечаний правительств, представленных в письменной форме, а также мнений, выраженных в Генеральной Ассамблее, приступит ко второму чтению проектов статей, составляющих первую часть проекта. Тем не менее, принимая во внимание ограниченное число замечаний и комментариев государств по статьям, полученных до настоящего времени, и желательность ускорения работы над второй частью проекта, Комиссия считает, что Специальному докладчику на настоящем этапе следует по-прежнему уделять основное внимание разработке второй части проекта. На своей тридцать четвертой сессии Комиссия предполагает продолжить свою работу по данной теме на основе следующего доклада, который будет представлен Специальным докладчиком.

b) На настоящей сессии Комиссия продолжила работу по теме "Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом" на основе второго доклада, представленного Специальным докладчиком. На своей следующей сессии Комиссия продолжит изучение этой темы на основе следующего доклада, который будет подготовлен Специальным докладчиком в целях разработки проекта статей по данной теме.

c) Вследствие ухода в отставку с поста члена Комиссии Специального докладчика по теме "Право несудоходных видов использования международных водотоков" в связи с его избранием в Международный Суд, Комиссия не смогла приступить к изучению данной темы в ходе текущей сессии. В ходе будущих сессий Комиссия намеревается продолжить начатую ею на тридцать второй сессии разработку проекта статей по данной теме на основе доклада, представленного новым Специальным докладчиком, который должен быть назначен 699/.

698/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), пункт 182.

699/ Третий доклад по данной теме был представлен бывшим Специальным докладчиком, который начал подготовку этого доклада до своего ухода в отставку с поста члена Комиссии в связи с избранием в Международный Суд. Этот доклад распространен в документе A/CN.4/348.

d) Что касается темы "Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности", то на настоящей сессии Комиссия продолжила изучение данной темы на основе третьего доклада, представленного Специальным докладчиком. Комиссия намеревается продолжить ее изучение на своей тридцать четвертой сессии на основе докладов, подготовленных Специальным докладчиком, в целях продолжения разработки проекта статей по данной теме, начатой на тридцать второй сессии Комиссии.

e) Комиссия продолжила на нынешней сессии работу по теме "Статус дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером" на основе второго доклада, представленного Специальным докладчиком. Предполагается, что на своей тридцать четвертой сессии Комиссия продолжит изучение темы с целью разработки проекта статей по данной теме.

f) Специальный докладчик по второй части темы "Отношения между государствами и международными организациями" продолжит исследование данного вопроса, и в случае необходимости может представить Комиссии предварительный доклад.

257. Что касается распределения времени на тридцать четвертой сессии между темами, упомянутыми в пунктах 255 и 256 выше, Комиссия примет соответствующие решения в начале следующей сессии, когда будет рассматривать вопрос об организации своей работы. Однако Комиссия сознает, что в те сроки, которыми она располагает, ей, возможно, не удастся рассмотреть все темы, упомянутые в пункте 256 выше. Кроме того, Комиссия считает, что сможет более плодотворно работать и в перспективе добиться лучших результатов, если основное внимание на каждой сессии она будет уделять меньшему количеству тем.

258. В отношении долгосрочной программы работы Комиссии можно предположить, что на своей тридцать четвертой сессии, т.е. на первой сессии для членов Комиссии, которые будут избраны Генеральной Ассамблеей на ее тридцать шестой сессии, Комиссия рассмотрит вопрос об установлении общих целей и первоочередных задач, которые в ходе следующих сессий будут определять изучение ею тем текущей программы работы, учитывая при этом соответствующие рекомендации Генеральной Ассамблеи. Можно напомнить, что в 1975 году Комиссия рассмотрела ряд предложений о завершении либо первого, либо второго чтения проекта статей об ответственности государств, правопреемстве государств в иных областях,

помимо договоров, о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации и по вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями к моменту истечения пятилетнего срока полномочий членов Комиссии в 1981 году 700/. В связи с тем, что в настоящее время этот срок полномочий истекает, следует отметить, что цели, установленные в 1975 году и вновь подтвержденные в 1977 году, в основном достигнуты 701/. Установление, согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи, общих целей и первоочередных задач, определяющих программу работы, которую предстоит осуществить Комиссии за срок полномочий ее членов или в течение, если это окажется целесообразным, более продолжительного периода, представляется эффективным и практичным методом для планирования и своевременного выполнения программы работы Комиссии.

259. В соответствии с резолюцией 34/142 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1979 года, озаглавленной "Координация в области права международной торговли", секретарь Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) направил секретарю Комиссии письмо с просьбой предоставить информацию, касающуюся деятельности, которую Комиссия международного права проводила или проводит в области права международной торговли. В результате дискуссии, проведенной по настоящему вопросу в Бюро расширенного состава Комиссии и в ее Группе планирования, секретарь Комиссии был уполномочен передать секретарю ЮНСИТРАЛ определенные материалы, касающиеся деятельности, проводившейся или проводимой Комиссией международного права, которая может затрагивать вопросы, относящиеся к области права международной

700/ Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 225, документ A/10010/Rev. 1, пункты 141-145.

701/ Были достигнуты следующие цели: на своей тридцать второй сессии в 1980 году Комиссия завершила первое чтение проекта, составляющего первую часть проекта статей об ответственности государств; на текущей сессии она завершила второе чтение проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов; в 1978 году на своей тридцатой сессии Комиссия завершила второе чтение проекта статей о клаузуле о наиболее благоприятствуемой нации; и в 1980 году на своей тридцать второй сессии она завершила первое чтение проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями.

торговли. Предоставленные документы были впоследствии переизданы в качестве документа ЮНСИТРАЛ (A/CN.9/202/Add.3 и Corr.1 (только на английском языке). Комиссия приветствует возможность сотрудничества с Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, как это было предложено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 34/142, путем предоставления ей соответствующей информации о деятельности Комиссии международного права и проведения консультаций с ней.

260. В том, что касается методов работы Комиссии, Комиссия учитывает пункт 8 резолюции 35/163 от 15 декабря 1980 года, в которой Генеральная Ассамблея приветствует замечания и рекомендации, содержащиеся в докладе Комиссии о работе ее тридцать второй сессии, по вопросам, имеющим отношение к характеру, программе и методам работы Комиссии, и в отношении организации ее сессии в целях своевременного и эффективного выполнения порученных ей задач 702/. Комиссия хотела бы подтвердить свое намерение продолжать изучение возможностей дальнейшего совершенствования своих процедур и методов с гибкостью, которая может потребоваться для изучения конкретных тем в целях своевременного и эффективного выполнения задач, возложенных на нее Генеральной Ассамблеей.

261. В отношении семинара по международному праву, который столь тесно связан с ежегодными сессиями Комиссии, Комиссия в своем новом составе может пожелать в более ранние сроки рассмотреть вопрос о возможности принятия каких-либо практических мер для дальнейшего повышения эффективности семинара.

702/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10); пункты 186-193.

C. Взаимоотношения с Международным Судом

262. По поручению Международного Суда судья Абдулла Эль-Эриан посетил Комиссию международного права и выступил на ее 1683-м заседании. В ходе своего выступления судья Эль-Эриан передал Председателю и членам Комиссии международного права наилучшие пожелания Международного Суда и его Председателя сэра Хэмфри Уолдока, который, к сожалению, не смог выразить Комиссии эти пожелания лично. Судья Эль-Эриан довел до сведения Комиссии послание Председателя Суда Председателю Комиссии, в котором Председатель Суда подчеркнул важное значение, которое имеет для практической деятельности Суда работа Комиссии международного права в области кодификации. Председатель вновь подтвердил, что Суд высоко ценит тесные связи с Комиссией и стремится поддерживать их. Судья Эль-Эриан сказал, что Суд в вынесенных им недавно решениях и консультативных заключениях имел возможность применить и истолковать ряд конвенций, заключенных на основе проектов статей, подготовленных Комиссией. В одном из решений, касающемся дипломатического и консульского иммунитетов, Суд опирался на четкие нормы Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года. Суд также с большим вниманием и интересом ознакомился с Конвенцией о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 года. Он также напомнил о том, что при вынесении одного из консультативных заключений Суд опирался на Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 года. Судья Эль-Эриан заявил, что следует отметить также тот факт, что работа Комиссии является полезной для Суда даже до того, как она приводит к заключению какой-либо международной конвенции. Статья 56 проекта статей Комиссии о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями была использована Судом в качестве иллюстрации норм обычного права и показательного примера остаточной нормы.

263. Комиссию также посетил другой член Международного Суда - судья Роберто Аго, который выступил на 1666-м заседании Комиссии. Он подтвердил значение сотрудничества между Комиссией и Судом и рассказал о том, как деятельность Комиссии по различным вопросам находит

отражение в решениях Суда и в проводимых им слушаниях. Он также подчеркнул, что в последнее время возникли новые факторы, свидетельствующие о необходимости расширения и активизации сотрудничества между Судом и Комиссией; очень важно, чтобы Суд и Комиссия сотрудничали в практической защите принципов права в области международных отношений. В нынешних условиях нередко можно услышать, как поверхностные наблюдатели выступают за проведение своего рода различия между "классическим" международным правом, которое объявляется ими старым, если вообще не устаревшим, и "новым" международным правом, охватывающим новые области, более близкие современным чаяниям и потребностям международного сообщества. Судья Роберто Аго заявил, что такого рода точка зрения является неприемлемой для любого, кто достаточно глубоко разбирается в реальностях жизни международного сообщества и принципах его права. Международные правовые нормы, несомненно, должны постепенно охватывать новые области, ранее не затронутые правом или затронутые им лишь в ограниченной степени. В то же время такие нормы должны быть тщательно продуманными и должны на деле удовлетворять признанные потребности всего сообщества. По мнению судьи Аго, существенно важно, в частности, чтобы разработанные таким образом новые нормы покоились на прочной основе существующего международного права. Он считает, что Комиссии также следует отдать должное в том, что она продемонстрировала, что кодификация и прогрессивное развитие международного права, в содействии которому заключается ее цель, являются не разными задачами, а задачами, которые необходимо решать в неразрывной связи с определением всех рассматриваемых тем. Независимо от предлагаемого круга проблем, кодификация должна одновременно служить подтверждением продолжающих оставаться актуальными норм существующего права и утверждением, в виде постепенного развития, изменений, обусловленных переменами в международном сообществе и в образе его жизни. В рамках этого подхода не может быть кодификации, не сопровождаемой постепенным развитием. Судья Роберто Аго заявил, что было бы, в частности, очень опасно упускать из виду тот факт, что в результате глубоких перемен в составе сообщества государств появилась настоятельная необходимость в том, чтобы заново и при участии всех заинтересованных сторон определить нормы старого

обычного права, переработать, дополнить и наделить его четкостью, свойственной для писаного, обычного права. На основе выполнения этой первоначальной задачи можно будет обратиться далее к рассмотрению новых проблем и органически дополнить нормы, унаследованные от прошлого. Оратор заявил о своей убежденности в том, что Суд и Комиссия призваны сотрудничать еще теснее, не ограничваясь лишь взаимным использованием результатов деятельности друг друга, в целях защиты принципов международного права и основных функций, которые оно выполняет в жизни международного сообщества.

D. Сотрудничество с другими органами

264. Комиссия хотела бы вновь подчеркнуть огромное значение, придаваемое ею сотрудничеству с органами, участвующими в прогрессивном развитии и кодификации международного права на региональном уровне. Так, в соответствии со статьей 26 ее Положения Комиссия продолжает осуществлять сотрудничество с Арабской комиссией международного права, Афро-азиатским консультативно-правовым комитетом, Европейским комитетом по правовому сотрудничеству и Межамериканским юридическим комитетом. Поскольку чаяния государств различных регионов, связанные с развитием международного права, находят также отражение в соответствующих повестках дня этих органов, Комиссия намерена уделить должное внимание вопросам, включенным в эти повестки дня, при рассмотрении в будущем программы своей работы. Она также намерена изучить новые пути расширения и укрепления существующих отношений сотрудничества между Комиссией и этими органами.

1. Европейский комитет по правовому сотрудничеству

265. На тридцать третьей сессии Комиссии Европейский комитет по правовому сотрудничеству был представлен в лице г-на Эрика Харремоуса, Директора по правовым вопросам Европейского совета, который выступил на 1687-м заседании Комиссии, состоявшемся 9 июля 1981 года.

266. Г-н Харремоус в начале своего выступления коснулся недавних законодательных мер Европейского совета и прежде всего заключенных в прошлом году конвенций. 16 октября 1980 года для подписания государствами-членами Европейского совета было открыто Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев, которое к настоящему времени вступило в силу. Его главная цель заключается в содействии выполнению статьи 28 Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 года 703/, которая была ратифицирована всеми государствами-членами Европейского совета. Европейское соглашение направлено на урегулирование на основе принципа единообразия вопроса о передаче ответственности в отношении беженцев между государствами-членами Европейского совета и должно в духе свободы и гуманизма уточнить условия

703/ United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.

передачи ответственности в отношении выдачи путевого документа в тех случаях, когда беженец меняет место жительства, переезжая из одного государства в другое. Другим правовым документом, которого коснулся г-н Харремоус, была Конвенция о защите частных лиц в отношении машинной обработки касающихся их данных, которая была открыта для подписания 28 января 1981 года. В Конвенции излагаются три вида норм. Во-первых, в ней подтверждается в качестве норм права, являющихся обязательными для договаривающихся государств, принципы, действующие в отдельных странах, касающиеся частных и государственных банков данных, которые в 1973 и 1974 годах были рекомендованы Комитетом министров Совета для добровольного принятия их его государствами-членами. Во-вторых, в ней предусматривается решение вопроса о международной охране данных применительно к трансграничным потокам информации. В-третьих, она способствует защите прав объектов сбора данных, осуществляемого в одной стране в целях машинной обработки информации об этих объектах в другой стране. Г-н Харремоус также сообщил Комиссии о последних событиях, произошедших в отношениях между Европейским экономическим сообществом и Европейским советом, и сделал обзор деятельности Совета в области права, намеченной на период 1981-1986 годов, включая деятельность по разработке проектов конвенций по следующим вопросам: предоствращение хищения предметов искусства, передача государствами друг другу заключенных, возмещение ущерба жертвам преступлений, охрана находящегося под водой культурного наследия, сохранение клаузул о праве собственности в торговых договорах и охрана животных.

267. В связи с постоянным приглашением направлять наблюдателей на сессии Европейского комитета по правовому сотрудничеству Комиссия обратилась к Председателю Комиссии г-ну Дуду Тиаму с просьбой принять участие в следующей сессии Комитета, а в случае если он окажется не в состоянии сделать это, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

2. Межамериканский юридический комитет

268. Г-н Кристофер У. Пинто, являвшийся Председателем Комиссии на ее тридцать второй сессии, присутствовал в качестве наблюдателя Комиссии на сессии Межамериканского юридического комитета, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в январе-феврале 1981 года, и выступил в этом Комитете с заявлением.

269. Межамериканский юридический комитет был представлен на тридцать третьей сессии Комиссии в лице одного из его членов - г-на Хорхе Аха Эспила, который выступил на 1689-м заседании Комиссии 13 июля 1981 года.

270. Г-н Аха Эспил сделал обзор деятельности Межамериканского юридического комитета за последние десять лет, которая была направлена на усиление эффективности Организации американских государств и отражение реальностей и нынешних устремлений межамериканского сообщества. В 70-х годах Комитет уделял основное внимание, в частности, разработке проекта конвенции о международном терроризме и пересмотру Конвенции об охране промышленной собственности. На своей недавней сессии Комитет занимался проектом конвенции по вопросу о пытках и докладом о правовых аспектах передачи технологии. Таким образом, в качестве юридического органа межамериканской системы Комитет продолжал уделять внимание охране основных прав человека, а также рассмотрению международных проблем, затрагивающих процесс развития государств. Касаясь проекта конвенции о запрещении пыток, г-н Аха Эспил обратил внимание на резолюцию 1978 года, принятую Генеральной Ассамблеей ОАГ, в которой содержится призыв к разработке подобного проекта конвенции, в котором пытка определялась бы как международное преступление, и сделал обзор вопросов, рассмотренных Комитетом в ходе его работы по разработке проекта. Г-н Аха Эспил объяснил, что главный смысл проекта заключается в новом элементе: в международном контроле над выполнением обязательств государств, посредством чего должна обеспечиваться защита каждого индивида от международного преступления, которое представляют собой пытки, даже если речь

идет о его собственном государстве. Поскольку в проекте конвенции предусмотрены механизмы, используя которые, частное лицо может обратиться в Межамериканскую комиссию по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, можно утверждать, что частное лицо стало субъектом международного права. В ходе обзора деятельности Комитета в отношении правовых аспектов передачи технологии г-н Аха Эспил подчеркнул, что, как и в рамках других форумов, разработка правовых норм не может осуществляться без учета актуальных социальных и экономических проблем, стоящих перед международным сообществом. Для тех, кто выступает в поддержку установления нового международного экономического порядка, одной из самых важных проблем, связанных с правовым регулированием международных экономических отношений, является проблема передачи технологии развивающимся странам. Г-н Аха Эспил отметил, что Комитет в ходе своей работы по этой теме изучил систему международной охраны промышленной собственности и деятельность ВОИС по ее пересмотру, а также проект международного кодекса поведения в отношении передачи технологии, рассматриваемый в рамках Организации Объединенных Наций. Избранный Комитетом подход основан на новаторстве и согласованности и направлен на установление правопорядка, благодаря которому международные экономические отношения будут регулироваться нормами, предусматривающими более справедливое распределение. В заключение г-н Аха Эспил перечислил виды деятельности Комитета в области частного международного права, связанные с международным сотрудничеством в области судопроизводства и признания свидетельских показаний в иностранных судах.

271. В связи с тем что приглашение направлять наблюдателя на сессии Межамериканского юридического комитета является постоянным, Комиссия обратилась к Председателю Комиссии г-ну Дуду Тиаму с просьбой принять участие в следующей сессии Комитета, а в случае если он окажется не в состоянии присутствовать на ней, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

3. Афро-азиатский консультативно-правовой комитет

272. Нынешний Председатель Комиссии назначил г-на Кристофера У. Пинто, являвшегося Председателем Комиссии на ее тридцать второй сессии, наблюдателем от Комиссии на двадцать второй сессии Афро-азиатского консультативно-правового комитета, состоявшейся в Коломбо 24-30 мая 1981 года. Г-н Пинто выступил в этом Комитете с заявлением.

273. Комитет не смог прислать своего представителя для участия в текущей сессии Комиссии. В связи с тем что приглашение направлять наблюдателя на сессии Комитета является постоянным, Комиссия обратилась к Председателю Комиссии г-ну Дуду Тиаму с просьбой принять участие в следующей сессии Комитета, а если он не сможет этого сделать, назначить для этой цели другого члена Комиссии.

4. Арабская комиссия международного права

274. Арабская комиссия международного права была представлена на тридцать третьей сессии Комиссии в лице г-на Хади Треки, который выступил в Комиссии на ее 1697-м заседании, состоявшемся 24 июля 1981 года.

275. Г-н Треки заявил, что участие Арабской комиссии международного права в данной сессии Комиссии международного права послужит укреплению отношений между этими двумя органами, поможет понять трудности, с которыми сталкиваются новые независимые страны, в том числе такие вопросы, как правовая основа нового международного экономического порядка, экологические проблемы и вопрос о международном мире и безопасности, и наряду с этим откроет возможности для установления более широких контактов между Арабской комиссией и такими организациями, как Афро-азиатский консультативно-правовой комитет. Оратор выразил надежду на то, что работа Комиссии международного права будет способствовать достижению равноправия членов международного сообщества, что при этом должное внимание будет уделено правам народов, борющихся за самоопределение, и гармонии норм справедливости, и что Комиссия сможет достичь стоящей перед ней цели, заключающейся в служении интересам человечества.

E. Время и место проведения тридцать четвертой сессии

276. Комиссия постановила провести свою следующую сессию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве с 3 мая 1982 года по 23 июля 1982 года.

F. Представительство на тридцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи

277. Комиссия постановила, что на тридцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи Комиссию будет представлять ее Председатель г-н Дуду Тиам.

G. Семинар по международному праву

278. В осуществление пункта 12 резолюции 35/163 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1980 года Управление по правовым вопросам в сотрудничестве с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве организовало во время тридцать третьей сессии Комиссии международного права семнадцатую сессию Семинара по международному праву. Семинар предназначен для лиц, специализирующихся в данной области, и молодых государственных служащих, которые при исполнении своих обязанностей сталкиваются с вопросами международного права. Комитет по отбору провел свое заседание под председательством г-на Эрика Соя, заместителя Генерального секретаря, юрисконсульта. В состав Комитета входили два других члена: г-н Г. Бадр, заместитель директора Отдела кодификации, и г-н Г. Гайзер, начальник Административного отдела Отделения ЮНИТАР в Женеве. Из числа кандидатов был отобран 21 участник, причем все они представляли различные государства, а подавляющее большинство из них - развивающиеся страны; один участник не смог принять участие в работе Семинара. Кроме того, в сессии приняли участие стипендиаты программы Организации Объединенных Наций/ЮНИТАР.

279. Участники Семинара могли воспользоваться услугами библиотеки Дворца Наций и присуствовать на демонстрации фильма, организованной Службой информации Организации Объединенных Наций. Им были предоставлены основные документы, необходимые для того, чтобы иметь возможность следить за работой Комиссии и лекциями, прочитанными в рамках Семинара; кроме того, они имели возможность получить или купить по сниженным ценам документы Организации Объединенных Наций, которые

невозможно или трудно приобрести в их странах. По окончании сессии участники Семинара получили соответствующие аттестаты, подписанные Председателем Комиссии и Генеральным директором Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. С I по I9 июня в рамках Семинара было проведено I2 занятий, в ходе которых были прочитаны лекции и проведены дискуссии.

280. В рамках Семинара читали лекции и приняли участие в дискуссиях следующие семь членов Комиссии: г-н Х. Барбоса (Право несудоходных видов использования международных водотоков); г-н С. Вероста (Региональные союзы и соглашения в международном праве); г-н Р.К. Квентин-Бакстер (Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом); г-н Дж.Х. Олдрич (Некоторые вопросы морского права); г-н П. Рейтер (Договоры, участниками которых являются международные организации); г-н В. Рифаген (Ответственность государств); и г-н С. Сучариткуль (Юрисдикционные иммунитеты государств). Кроме того, был распространен текст лекции, с которой должен был выступить г-н С. Цуруока, на тему "Некоторые замечания о работе Комиссии международного права в 80-х годах". Кроме того, судья Роберто Аго прочитал лекцию под названием "Является ли международное право правом недавней формации и является ли оно отражением европейской мысли?". Г-н К. Свинарски из Правового отдела Международного комитета Красного Креста прочитал лекцию на тему "Международное гуманитарное право как часть публичного международного права: источники и сфера применения". Г-н В. Романов, Директор Отдела кодификации, прочитал лекцию на тему: "Организационные соглашения Организации Объединенных Наций, направленные на прогрессивное развитие и кодификацию международного права". Г-н Г.М. Бадр, заместитель Директора Отдела кодификации, выступил с заключительными замечаниями на тему "Право в изменяющемся сообществе стран". Со вступительной лекцией о Комиссии международного права и ее деятельности выступил г-н Э. Валенсиа-Оспина, заместитель Секретаря Комиссии.

28I. В этом году в программу работы Семинара было включено посещение штаб-квартиры Международного комитета Красного Креста. Участников Семинара принял г-н Александр Хэй, Председатель Международного комитета, а после обеда, данного в их честь Комитетом, участники

прослушали беседу г-на Ж. Морейона, Директора Отдела принципов и права Международного комитета Красного Креста, о правовых аспектах деятельности этой организации, в ходе которой он коснулся некоторых вопросов гуманитарного права.

282. Как и в прошлом, Организация Объединенных Наций не понесла никаких расходов в связи с проведением Семинара, так как к ней не обращались с просьбой покрыть путевые и суточные расходы участников. Средства, выделенные в этом году правительствами Австрии, Дании, Нидерландов, Норвегии и Финляндии, позволили предоставить стипендии некоторым участникам из развивающихся стран. Средства на стипендии были также предоставлены Фондом Дана для международных и сравнительных исследований в области права (Толедо, Огайо, Соединенные Штаты Америки). Благодаря этим стипендиям удается соблюдать принцип справедливого географического распределения при наборе участников, чтобы дать возможность участвовать в Семинаре достойным кандидатам из отдаленных стран, которые в противном случае не смогли бы участвовать в работе сессии чисто по финансовым причинам. В этом году стипендии были предоставлены 16 участникам.

283. Из 380 участников, допущенных к участию в работе Семинара со времени его образования в 1965 году и представлявших 108 стран, стипендии были предоставлены 168 участникам, не считая стипендиатов ЮНИТАР. Следует надеяться, что государства-доноры будут продолжать свои усилия и что правительства других государств смогут поддержать это движение солидарности с представителями развивающихся стран.

284. Комиссия выражает признательность г-ну Э. Валенсиа-Оспина за подготовку Семинара, а г-ну Г. Бадру - за его проведение в этом году. Она с удовлетворением отметила принятые в этом году меры для обеспечения продолжения работы Семинара по международному праву, успеху которого в прошедшие годы в значительной мере способствовал г-н Пьер Ратон, старший юрист - сотрудник, вышедший в отставку после более тридцати лет безупречной службы. На своем 1680-м заседании, состоявшемся 29 июня 1981 года, Комиссия выразила свою благодарность г-ну Ратону.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

КОММЕНТАРИИ ПРАВИТЕЛЬСТВ В ОТНОШЕНИИ ПРОЕКТА СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ, УТВЕРЖДЕННОГО КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА СВОИХ ТРИДЦАТЬ ПЕРВОЙ И ТРИДЦАТЬ ВТОРОЙ СЕССИЯХ *

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Австрия	501
Белорусская Советская Социалистическая Республика	507
Германская Демократическая Республика	508
Греция	513
Израиль	513
Италия	515
Союз Советских Социалистических Республик	519
Украинская Советская Социалистическая Республика	519
Чехословакия	520
Чили	528
Швеция	529

* * *

ПРИМЕЧАНИЕ

Текст проектов статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, утвержденных в предварительном порядке Комиссией на ее тридцать первой и тридцать второй сессиях, см. Ежегодник... 1979 год, том II (часть вторая), стр. 22 и далее, документ A/34/10, глава II разд. B и Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), стр. 18 и далее, глава II, разд. B.2. О соответствии этих проектов статей и проектов статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, окончательно утвержденных Комиссией на ее тридцать третьей сессии, см. приложение III к настоящему докладу.

---

* Приводимые в этом приложении комментарии были первоначально распространены в документах A/CN.4/338 и Add. 1-4.

АВСТРИЯ

/Подлинный текст на английском языке/
/16 апреля 1981 года/

1. Комиссия отмечает а/, что нынешнее название проекта статей и, как следствие этого, формулировка статьи 1 более не являются приемлемыми, ибо в проекте не рассматриваются другие важные "области, помимо договоров", связанные с правопреемством государств, например, вопросы приобретенных прав (за исключением прав третьих государств, которые подпадают под действие статьи 9), или гражданства. Поэтому было бы целесообразно соответствующим образом изменить как название, так и формулировку статьи 1. Из всех предложений, представленных на рассмотрение Комиссии с целью исправления такого неудовлетворительного положения, формулировка "правопреемство государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов" (в том случае, если последние положения будут сохранены в проекте), по всей видимости, является более приемлемой, чем формулировка "правопреемство государств в некоторых других областях, помимо договоров", поскольку расплывчатость последней формулировки вряд ли делает ее подходящей для названия международного документа. Кроме того, в связи с ней вновь возникнет вопрос о том, какие "области" фактически рассматриваются в проекте.

2. Однако в связи с вышеизложенными соображениями и, в частности, с тем фактом, что название и формулировку статьи 1 необходимо привести в соответствие с нынешней сферой применения проекта статей, встает основной вопрос о том, оправдывает ли проект, касающийся только трех аспектов правопреемства государств (и оставляющий в стороне ряд других аспектов, имеющих важное значение), те усилия, энергию и время, которые были затрачены Комиссией и ее Специальным докладчиком на этот вопрос на протяжении стольких лет. Хотя решение Комиссии ограничить сферу применения настоящего проекта вполне понятно в свете споров, возникших вокруг некоторых других "областей", затрагиваемых правопреемством государств, сам факт признания необходимости ограничения сферы применения проекта, заставляет предположить, что рассматриваемые в целях кодификации вопросы

а/ Доклад Комиссии международного права о работе ее тридцать первой сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/34/10), пункт 49.

следует подвергнуть еще более тщательному изучению в плане их приемлемости для кодификации, прежде чем начинать по этим вопросам работу. Поэтому создание рабочих групп или подкомитетов для предварительного рассмотрения новых вопросов (процедура, которую Комиссия с успехом применяла в течение последних лет) должно стать постоянной практикой. Эти рабочие группы или подкомитеты должны не только определять сферу применения будущего проекта и основные вопросы, которые он будет охватывать, но и разрабатывать руководящие принципы для Специального докладчика в целях обеспечения того, чтобы его доклады соответствовали направлению деятельности Комиссии. Это, несомненно, будет способствовать более быстрому прогрессу в работе.

3. С этой же точки зрения следует, по-видимому, рассматривать и другой аспект проекта статей. Во многих статьях употребляются такие формулировки, как "unless otherwise agreed" ("если не договорено иначе" и "если ... не условились иначе") /статьи 7, 8, I3 (пункт 1), I4 (пункт 1), 22 (пункт 1), 23, E (пункт 1), F (пункт 1)/ или "settled by agreement" и "determined by adreement" ("регулируется соглашением") /статьи I0 (пункт 1), II (пункт 4), I9 (пункт 1), C (пункт 1) и B (пункт 2)/. Столь частые ссылки на право государств отходить от норм, определенных в проекте статей, может поставить под вопрос само понятие кодификации и, несомненно, ставит под сомнение целесообразность кодификации норм, которые, как предлагается, должны носить только остаточный характер. Конечно, аналогичные формулировки также используются в существующих кодификационных документах, однако в них такие формулировки практически предоставляют право исключительно на отход по форме или процедуре, но не по существу. Если же такая ссылка все же вводится для удовлетворения условия, поставленного в статье 41 (1a) Венской конвенции о праве международных договоров, то, по-видимому, целесообразнее вообще опустить такое разрешение в кодификационном документе, обеспечив соблюдение заинтересованными государствами ограничения, установленного в подпункте b (ii) статьи 41 (1) Венской конвенции, если на практике государства пожелают в соглашении отойти от проекта статей.

Кроме того, даже в тех случаях, когда в проекте статей содержатся явно остаточные по характеру правила, иногда делается ссылка на соглашение между соответствующими государствами. Так, в некоторых статьях предусматривается, что при отсутствии конкретного соглашения между соответствующими государствами, государственная собственность переходит к одному из них, а оно, в свою очередь, предоставляет другому справедливую компенсацию /статьи I3 (пункт 3), I4 (подпункт b пункта 1 и пункт 2)/, или в других случаях она переходит к государствам-преемникам в равной доле /статья I4 (подпункт d пункта 1)/. Аналогичное положение содержится в некоторых статьях, касающихся государственных долгов /статьи I9 (пункт 2), 22 (пункт 1), 23/. Учитывая нежелание государств представлять возникающие между ними споры для решения третьей стороной и в связи с отсутствием в проекте положения в отношении того, кто будет определять равные доли и какая процедура будет применяться в таких случаях, осуществление вышеуказанных статей потребует урегулирования между соответствующими государствами даже в случае отсутствия "соглашения".

4. В части 1 (Введение) проекта статей содержатся лишь некоторые из общих положений Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении международных договоров. Когда речь идет о статьях 3, 4 и 5 Венской конвенции, причина такого опущения вполне понятна. Однако, не приводится, да и невозможно логически представить никаких причин, для опущения положений статьи 7 (временное применение). Причины, на которые Комиссия ссылается для включения статьи 6 Венской конвенции в проект статей в качестве статьи 3 (эти причины излагаются в пункте 4 комментария к статье 3), говорят, скорее, в пользу включения также и статьи 7 Венской конвенции, в особенности, если статья 20 проекта статей будет сохранена в своем нынешнем виде.

Конкретные статьи

5. Статья 6

Нынешняя формулировка статьи 6 может легко привести к недоразумениям. Титулом на государственную собственность государство обладает в соответствии со своим внутренним правом, а не в силу международного права; международное право только разрешает государству претендовать на нее, согласно своему внутреннему праву. Так, правопреемство государств, которое является действием в рамках международного права, ведет за собой прекращение претензий государства-предшественника и возникновение соответствующих претензий государства-преемника, однако не ведет к передаче самого права, существующего в силу международного права: для этого необходим акт государства-преемника, в рамках его внутреннего права. Тот факт, что Комиссия признает такое правовое положение, очевиден из пункта 4 комментария к статье 6, в котором Комиссия отмечает, что "последствия правопреемства государства в основном будут состоять в смене носителя прав на государственное имущество". Однако Комиссия не смогла четко отразить эту мысль в формулировке статьи, которую поэтому необходимо соответствующим образом изменить.

6. Статья 16

Хотя комментарий к статье 16 содержит пространное исследование по различным категориям государственного долга (пункты 13-40), ни одно из его положений не отражено в формулировке статьи. Никаких объяснений не приводит Комиссия и в комментарии к этой статье (см. пункты 44 и 45, в которых говорится о законодательной истории текста).

Все это тем более прискорбно, что отсутствие разграничения между различными категориями государственного долга, например национальным, локальным и локализованным долгом, приводит к абсолютно ненужному в противном случае введению в некоторые статьи понятия справедливости, которое не имеет общепринятого определения в международном праве.

7. Статья 20

То обстоятельство, что между различными категориями государственного долга не проводится никакого разграничения, лежит также в основе того, что в статье 20 предлагается правило, которое выходит за рамки разумной защиты интересов нового независимого государства и, более того, совершенно не подтверждено практикой государств за последние 20 лет. Обусловливание перехода локализованного долга к новому независимому государству соглашением между его предшественником и государством-преемником противоречит принципу res transit cum suo opere, упомянутому Комиссией в пункте 18 ее комментария к статье 16. Ни одно из пространных рассуждений, содержащихся в пунктах 2-58 комментария к статье 20, не является убедительным и, в частности, ссылка на ограниченные "финансовые возможности" новых независимых государств (пункт 58). Соображения, предусматривающие обязательный переход долга, вполне справедливо относятся к области экономической помощи или нового международного экономического порядка; в контексте правового режима правопреемства государств и в качестве принципа для определения перехода обязательств к государству-преемнику они вряд ли применимы. Если ограниченные "финансовые возможности" должны предотвращать переход государственного долга, то почему это преимущество должно быть ограничено только "новыми независимыми государствами"? В противовес нынешней формулировке статьи 20 и в соответствии с принципом нечестного обогащения, локальные или локализованные долги в принципе должны переходить к новому независимому государству, и любые отступления от этого принципа по каким бы то ни было причинам должны оговариваться между государством-предшественником и государством-преемником. По этой причине предпочтение отдается пункту 1 альтернативного текста, предложенного одним из членов Комиссии и помещенного в сноске 345 к пункту 64 комментария к статье 20.

8. Добавление: статьи A-F

Остаточный характер проекта в целом, становится особенно очевидным в отношении проектов статей A-F, касающихся государственных архивов и составляющих добавление. По сути дела, за исключением пункта 1 статьи B, в котором рассматриваются новые независимые государства, в добавлении не содержится никакого положения, предусматривающего нормы, отход от которых допускается в силу соглашения между соответствующими государствами. Такой подход, который ввиду сложности затрагиваемых проблем действительно кажется единственным практическим решением, должен, с другой стороны, автоматически поднимать вопрос о том, необходимо ли вообще включать в данный проект статей положения о государственных архивах. По всей видимости, за возможным исключением новых независимых государств, включение статей, содержащихся в добавлении, не вносит большого вклада в проект в целом. Поэтому эти статьи следует просто исключить.

Однако, если Комиссия придет к выводу об абсолютной необходимости сохранения положений, касающихся государственных архивов, следует тщательно рассмотреть содержание и формулировки этих положений. Хотя определение термина "государственные архивы", содержащееся в статье A, в принципе приемлемо для целей последующей статьи B, оно, видимо, не подходит для остальных предлагаемых статей. Если это так, то необходимо будет провести тщательное рассмотрение этого определения, оговорив, в конечном итоге, сферу применения последующих положений. Формулировки, примененные в статьях C, E и F в отношении в целом идентичных ситуаций, по не вполне ясным причинам отличаются друг от друга, и их следует привести в соответствие.

Решение, принятое Комиссией в целях определения понятия, называемого в комментарии "связью между архивами и территорией", является произвольным и несколько расходится с установившейся договорной практикой в этой области. В частности, необходимо рассмотреть возможность включения соответствующим образом обоих главных принципов, касающихся проблемы "связи между архивами и территорией" (см. пункт 15 комментария к статье C). Сделанный Комиссией выбор, предусматривающий включение лишь принципа "территориальной или функциональной связи" без учета принципа "территориального происхождения", является неудовлетворительным.

БЕЛОРУССКАЯ СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

/Подлинный текст на русском языке/
/28 января 1981 года/

Разработка Комиссией международного права проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, является одним из важнейших направлений в области кодификации и прогрессивного развития международного права.

Анализ подготовленных КМП трех частей проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров ("Введение", "Государственная собственность", "Государственные долги"), показывает, что имеющийся текст заслуживает в целом положительной оценки и может быть положен в основу для выработки международной конвенции, которая бы дополняла Венскую конвенцию о правопреемстве государств в отношении договоров.

Вместе с тем, некоторые положения проекта нуждаются в определенной доработке, в частности, положения пункта b статьи 16. В этом пункте говорится о "любом ином принятом государством финансовом обязательстве", что является совершенно неприемлемым, так как такого рода обязательства регулируются не международным правом, а соответствующими нормами внутригосударственного права. В связи с этим пункт b следовало бы исключить из статьи 16.

Важной и необходимой представляется работа Комиссии международного права по разработке статей о правопреемстве государственных архивов, так как архивы являются составной частью государственной собственности и представляют в силу своей природы, содержания и выполняемых функций большой интерес как для государства-предшественника, так и для государства-преемника. В связи с этим особого внимания заслуживает вопрос, относящийся к определению самого понятия "государственные архивы", и все аспекты проблемы, связанные с возможностью их передачи при различных видах правопреемства государств.

Ввиду отсутствия полного проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, изложенные выше соображения носят предварительный характер. Белорусская Советская Социалистическая Республика оставляет за собой право представить дополнительные замечания по мере продвижения работы по проекту в целом.

ГЕРМАНСКАЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

/Подлинный текст на английском языке/
/30 октября 1980 года/

1. Германская Демократическая Республика приветствует проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, представленный Комиссией международного права (КМП) в 1979 году, и считает, что текст представляет собой прочную основу для второго чтения проектов статей КМП.

Намеренное заимствование определений, терминов и наименований типов правопреемства из Конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров позволяет избежать неправильного понимания при применении и толковании основных понятий.

2. В настоящем проекте статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, рассматриваются вопросы, касающиеся регулирования государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов, и все три категории рассматриваются как относительно самостоятельные вопросы с точки зрения международного права. Этот подход существенно важен, поскольку соблюдается, как и в случае правопреемства государств в отношении договоров, принцип суверенного равенства государств, и при этом отсутствует необоснованное вторжение в компетенцию внутренних органов государств, которые участвуют в процессе правопреемства. Между прочим, неоднозначное толкование правового статуса этих вопросов в национальной юрисдикции создает непреодолимые препятствия для глобального регулирования вопросов в соответствии с международным правом. В данном контексте высокой оценки заслуживает то, что КМП определила государственную собственность только как общую категорию и не пыталась регулировать с международно-правовой точки зрения статус, как он определяется внутренней юрисдикцией местных, провинциальных или общинных образований в связи с государственной собственностью, государственными архивами и государственными долгами.

В целом представленный проект представляет собой в целом приемлемый компромисс, хотя в ходе второго чтения потребуется внести в него ряд изменений и уточнений.

3. Германская Демократическая Республика поддерживает положения, содержащиеся в части I (статьи 1-3) и приветствует решение Комиссии международного права выработать в ходе второго чтения более четкую формулировку области применения статьи 1 и, следовательно, названия будущей конвенции. Представляется возможным сделать четкую ссылку на рассматриваемые в проекте вопросы, т.е. государственную собственность, государственные архивы и государственные долги.

4. Германская Демократическая Республика в целом согласна с определением государственной собственности, содержащимся в разделе 1 части II (статьи 4-9), и с правилами, регулирующими правопреемство. Именно государственная собственность представляет собой жизненно важную материальную основу для создания государства и гарантии его суверенитета. С этой точки зрения следует приветствовать тот факт, что в статье 5 содержится всеобъемлющее определение государственной собственности, которое является оправданным в соответствии с международным правом. Это позволяет выработать универсальное правило, не содержащее ссылки на внутренние структуры государственной собственности отдельных стран (например, деление государственной собственности на собственность, находящуюся в государственном владении, и собственность, находящуюся в частном владении). В равной степени важным является положение о том, что правопреемство влечет за собой лишение государства-предшественника титула на государственную собственность и приобретение первоначальных прав на нее государством-преемником, а также переход государственной собственности к государству-преемнику без какой-либо выплаты или компенсации. И, наконец, Германская Демократическая Республика поддерживает положение статьи 9 о том, что правопреемство государств никоим образом не затрагивает собственность, находящуюся во владении третьего государства.

Что касается положений, подлежащих применению к различным типам правопреемства (статьи 10-14), следует приветствовать их направленность, в первую очередь, на соглашение между соответствующими государствами. Также заслуживает похвалы проведение различия между движимой и недвижимой государственной собственностью и различие в переходе такой собственности.

5. Германская Демократическая Республика высоко оценивает всеобъемлющее положение, касающееся перехода государственных архивов в случае правопреемства государств. Представляется, что определение государственных архивов является продуманным, охватывает большое разнообразие архивов и представляет собой справедливый компромисс для осуществления надлежащего правопреемства в отношении архивов. В соответствующих положениях проекта принимается во внимание особый характер государственных архивов в том плане, что они одновременно являются неотъемлемой частью государственной собственности и культурного наследия. Ввиду этого двоякого характера государственные архивы следует включить в самостоятельную часть III, которую следует поместить после статьи 14. После этой новой части III пойдут положения, образующие часть IV и касающиеся государственных долгов.

6. В отношении части III Германская Демократическая Республика считает своим долгом подтвердить оговорки, которые были высказаны ее представителем в Правовом комитете, в частности, на тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, против определения государственных долгов в статье 16. Поскольку правопреемство в отношении государственных долгов все еще является весьма противоречивым вопросом, и проект устанавливает, за

исключением случая новых независимых государств, обязательство правопреемства, которое предполагает прогрессивное развитие международного права, необходимо весьма тщательно изучить проект формулировки.

В этой связи следует приветствовать тот факт, что в подпункте a статьи I6 определение государственных долгов ограничивается только финансовыми обязательствами государств в отношении других субъектов международного права.

С другой стороны, весьма печально, что, несмотря на возражения ряда членов, большинство членов КМП при рассмотрении подпункта b статьи I6 отступило от своей в остальном последовательной ориентации в отношении данного вопроса и полностью отказалось от первоначального проекта, представленного в I977 году. Подпункт b статьи I6 предусматривает обязательство для государства-преемника поддерживать без изменений отношения его предшественника в рамках частного права с иностранными физическими и юридическими лицами. То же самое, со всеми вытекающими последствиями, относится и к его гражданам. Фактически подпункт b статьи I6 обязывает новое государство действовать в соответствии с внутренней юрисдикцией его предшественника. Это является недопустимым вмешательством в суверенитет государства-преемника и поэтому несовместимо с принципами суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела других государств. Государство-преемник должно обладать неотъемлемым правом устанавливать свой собственный конституционный и правовой порядок, включая независимое ведение своих отношений в соответствии с нормами гражданского права с физическими и юридическими лицами. Когда государство считает, например, что национализация или общая экспроприация затрагивает интересы его граждан в отношении их собственности таким образом, что это не совместимо с международным правом, это государство может через дипломатические каналы осуществлять права защиты в отношении своих граждан. Это - международнопризнанный способ защиты интересов граждан в иностранных государствах. Однако нельзя согласиться с тем, чтобы международная конвенция a priori обязывала новое государство безоговорочно продолжать отношения предшественника в рамках частного права. По данному поводу Германская Демократическая Республика считает, что вопрос, подлежащий регулированию в конвенции, должен по принципиальным соображениям ограничиваться долговыми отношениями государства-предшественника в рамках международного права, как это имеет место в отношении всех других вопросов (договоров, государственной собственности и государственных архивов).

7. Еще одна проблема возникает из общего обязательства государства-преемника (с некоторыми исключениями для нового независимого государства) принимать на себя государственные долги своего предшественника, как это предусматривается статьей I7. Однако такое положение может быть приемлемым лишь в случае, если абсолютно ясно, что оно применяется только к государственным долгам, заключенным в соответствии с международным правом, с тем чтобы исключать долги, заключенные для целей, не соответствующих международному праву.

Германская Демократическая Республика считает необходимым включить в Конвенцию положение о непереходящих долгах и, соответственно, дать точное определение термину "одиозные долги".

Поэтому было бы целесообразно, если бы во втором чтении КМП вновь рассмотрела соответствующие предложения, которые были представлены Специальным докладчиком в 1977 году (A/34/10,стр.108-110). Статья C могла бы стать хорошей основой для определения таких долгов, которые исключаются из обязательного правопреемства на том основании, что они противоречат международному праву.

8. В заключение Германская Демократическая Республика хотела бы затронуть проблему распределения государственных долгов государства-предшественника между несколькими государствами-преемниками, имеющими обязательства. Представляется, что положение о переходе в справедливой доле государственных долгов с учетом всех соответствующих обстоятельств, как это изложено в статьях 19, 22 и 23, является довольно широким и охватывает все возможные случаи. В конечном итоге, при любом переходе в справедливой доле государственных долгов, которые являются объектом правопреемства, всегда необходимо учитывать исторические и национальные обстоятельства каждого отдельного случая правопреемства. Для справедливого распределения необходимо учитывать как возможности государства-преемника, так и реальные выгоды государства-преемника, в случае его согласия на переход на него долгов, взятых на себя его предшественником.

[Подлинный текст на английском языке]
[12 марта 1981 года]

1. Германская Демократическая Республика одобряет проекты четырех статей, разработанные Комиссией международного права о правопреемстве в отношении архивов. Они, несомненно, являются шагом к завершению всего текста проекта о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Германская Демократическая Республика придерживается того мнения, что формулировка отдельных статей представляет собой хорошую основу для дальнейшего рассмотрения вопроса о правопреемстве государств в отношении архивов.

2. Ввиду четко определенного характера государственных архивов, которые, с одной стороны, образуют часть государственной собственности вообще, а с другой стороны, могут также являться национальным культурным достоянием, Германская Демократическая Республика считает уместным включить положения о государственных архивах после статьи 14 в качестве части III. После этой части в качестве части IV должны следовать положения, касающиеся государственных долгов.

3. В отношении окончательного определения места архивов во всем тексте проекта следует также решить вопрос о необходимости упоминания о государственных архивах в названии конвенции в качестве отдельной категории, наряду с государственной собственностью и государственными долгами.

4. В отношении определения термина "государственные архивы" (статья A) желательно, чтобы КМП во втором чтении текста проекта в большей степени обратила внимание на тот факт, что государственные архивы могут являться как административными, так и историческими архивами.

Административные архивы содержат, главным образом, информацию, необходимую для эффективного распоряжения всей собственностью государства-преемника, в то время как исторические архивы представляют собой сборники источников, имеющих историческое и культурное значение, которые используются, главным образом, для научных целей.

Ценность настоящего проекта статей могла бы возрасти, если бы это важное различие было сделано expressis verbis при определении термина "архивы". Это также позволило бы добиться большей концептуальной ясности в пункте 1 статьи B, в пункте 2 статьи C, в пункте 1 статьи E и в пункте 1 статьи F в отношении архивов, переходящих к государству-преемнику.

5. Содержащийся в статьях C, E и F принцип, в соответствии с которым переход архивов должен регулироваться посредством соглашения между государством-предшественником и государством-преемником, является приемлемым. По мнению Германской Демократической Республики, такой подход не противоречит основным принципам международного права, в частности, принципу суверенного равенства государств.

6. В соответствии с пунктом 6 статьи F положения, касающиеся правопреемства в отношении архивов, никоим образом не предрешают какого-либо вопроса, касающегося сохранения целостности государственных архивов.

Германская Демократическая Республика считает желательным включить аналогичные положения также в статьи C и E. Это также учитывало бы вполне оправданные требования архивоведения и в то же время подтверждало бы прослеживающийся в устоявшейся практике государств принцип, согласно которому накопленные на протяжении истории архивы должны быть сохранены.

ГРЕЦИЯ

[Подлинный текст на английском языке]
[11 февраля 1981 года]

Правительство Греции считает в целом приемлемыми четыре статьи, содержащиеся в главе II доклада Комиссии международного права (A/35/10), и, таким образом, не имеет каких-либо конкретных замечаний, которые оно могло бы представить.

ИЗРАИЛЬ

[Подлинный текст на английском языке]
[19 декабря 1980 года]

1. В целом внимание обращается на заявления, сделанные представителем Израиля в ходе работы на 1404-м (двадцать восьмая сессия, 2 октября 1973 года), 36-м (тридцать вторая сессия, 2 ноября 1977 года), 41-м (тридцать третья сессия, 8 ноября 1978 года), 46-м (тридцать четвертая сессия, 21 ноября 1979 года) и 44-м (тридцать пятая сессия, 11 ноября 1980 года) заседаниях Шестого комитета в отношении различных представленных в эти годы частей проекта статей, о котором идет речь. Следует с удовлетворением отметить, что некоторые из этих замечаний были учтены Комиссией в проектах статей, представленных в 1979 году. Помимо этих замечаний, которые главным образом касаются деталей, существуют два аспекта, на которых необходимо вновь акцентировать внимание.

2. Первый относится к проблеме влияния на рассматриваемую тему, временного фактора, а также к надлежащей формулировке всех проектов статей и комментариев к ним, охватывающих этот элемент. В ходе своей работы над темой правопреемства государств и права договоров Комиссия сделала некоторые ссылки на данный фактор, в частности, в докладе о работе своей двадцать четвертой сессии (A/9710/Rev.1) и в докладе о работе своей двадцать шестой сессии (A/9610/Rev.1, пункт 62). Однако нельзя считать, что в этих замечаниях надлежащим образом рассматривается проблема, связанная с фактором времени. Попросту говоря, необходимо дать ответ на следующий вопрос: "К каким случаям правопреемства государств предполагается применять проект статей?" До тех пор, пока на этот вопрос не будет получен удовлетворительный ответ, существует опасность того, что работа Комиссии не будет удовлетворять сегодняшним фактическим нуждам международного сообщества.

3. Второй аспект относится к дополнению в отношении государственных архивов, содержащемуся в докладе Комиссии о работе ее тридцать первой и тридцать второй сессий. Следует выразить удовлетворение

по поводу того, что Комиссия начала работу в этой важной новой области, и в данной связи внимание вновь обращается на соответствующие заявления представителя Израиля, сделанные на 46-м (тридцать четвертая сессия) и 44-м (тридцать пятая сессия) заседаниях Шестого комитета 21 ноября 1979 года и 11 ноября 1980 года.

4. В пункте 6 статьи B, пункте 4 статьи E и пункте 4 статьи F содержатся ссылки на право народов новых независимых государств, к числу которых относится Израиль, на информацию об их истории и на их культурное достояние. Мы считаем, что это - исключительно важная тема, которая лишь в последнее время стала предметом рассмотрения и упорядочения в современном международном праве, и Комиссии следует содействовать в дальнейшей разработке этого нового аспекта права, который, к тому же, не следует ограничивать лишь "правопреемством государств в других областях, помимо договоров", несмотря на то, что это является удобным отправным пунктом исследований. В данной связи следует отметить, что в статье 149 Проекта конвенции по морскому праву (Неофициальный текст) третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву (A/CONF.62/WP.10/Rev.3) содержится ссылка, в частности, на преференциальные права государства культурного происхождения или государства исторического и археологического происхождения на отдельные объекты археологического и исторического характера; а в ходе девятой сессии этой Конференции была добавлена статья 303, уточняющая и расширяющая применение этого понятия. Подход Комиссии, таким образом, дополняет аналогичную деятельность, проводимую в других отраслях права.

5. В этой связи делегация Израиля выражает мнение о том, что все народы имеют право на возвращение объектов своего культурного наследия, которых они были лишены и которые в силу своего особого характера не представляют большой или вообще никакой ценности в тех местах, где они оказались в силу тех или иных обстоятельств. Это заявление было сделано с конкретной ссылкой на конкретные распыленные по всему миру документы, относящиеся к древнееврейскому и другому еврейскому культурному наследию, которые не являются частью культурного наследия стран, в которых они оказались, и которые большей частью ничего не добавляют к культурному наследию этой страны. Минимальная обязанность этих стран состоит в том, чтобы обеспечить надлежащую защиту этих материалов, которые в основном требуют бережного обращения и состояние которых ухудшается, а также свободный доступ к ним студентов и ученых: однако это лишь минимальная обязанность, а реальная обязанность этих стран состоит в том, чтобы содействовать возвращению этих материалов новому независимому государству, которое является "государством культурного происхождения или государством исторического и археологического происхождения". Это несомненно явилось бы вкладом в эпоху деколонизации.

ИТАЛИЯ

[Подлинный текст на английском языке]
[3 апреля 1981 года]

В настоящее время вопрос о правопреемстве государств находится в состоянии непрерывного изменения, вызываемого главным образом значительной эволюцией международной практики в отношении случаев правопреемства, возникающих в результате деколонизации. Одно из свидетельств тому - проект Комиссии международного права, в котором случаи правопреемства, возникающие в результате деколонизации, рассматриваются отдельно, в специальных статьях, касающихся новых независимых стран.

В данных обстоятельствах представляется трудным определить всеобъемлющие принципы для подобных случаев. Существует возможность, что в случае окончательного завершения процесса деколонизации, практика может частично вернуться к применению действовавших ранее норм, в результате чего наличествует опасность того, что слишком новаторские общие критерии не будут служить интересам международного сообщества наиболее эффективным образом. С другой стороны, важно, чтобы любой случай правопреемства государств, который может возникнуть в ближайшем будущем, укладывался в рамки обычных схем правопреемства.

С учетом вышесказанного правительство Италии выступает за продолжение и скорейшее завершение работы Комиссии международного права по теме правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов. Что касается вопроса о наиболее целесообразной форме представления норм, содержащихся в проекте - форме договора или другого международного документа, типовых норм и т.д. - Италия оставляет за собой право высказать свое мнение после завершения КМП второго чтения проекта.

В то же время из вышесказанного ясно вытекает, что нецелесообразно определять для статей, предложенных Комиссией международного права, слишком широкую сферу применения - т.е. сферу применения настолько общего характера, что это обеспечивало бы их применение к каждому аспекту правопреемства в других областях, помимо договоров. Такие вопросы, как последствия административных уступок в случае правопреемства или национальность отдельных лиц, проживающих на территории самой заинтересованной страны, нуждаются в специальном регулировании, и было бы ошибочно распространять по аналогии на подобные случаи нормы, установленные КМП для других случаев.

Поскольку КМП решила ограничиться в своей работе тремя вышеперечисленными вопросами - т.е. государственной собственностью, государственными долгами и государственными архивами (решение, поддержанное Италией) - мы считаем желательным включить в название проекта ссылку на рассматриваемые в нем конкретные вопросы; вследствие этого должен быть соответственно изменен текст статьи 1. Итальянское правительство считает, что часть проекта о государственных архивах должна

отличаться от двух других частей вследствие своего специального характера, и должна образовывать самостоятельную совокупность норм. Таким образом для целей рассматриваемых статей в проекты статей о государственной собственности должны быть внесены уточнения, направленные на то чтобы исключить сами архивы из общей категории государственной собственности.

Должным образом осознавая проблемы, присущие данному вопросу и серьезность ведущихся вокруг него споров, мы не можем не отметить, что по большинству вопросов предлагаемые КМП решения являются довольно неопределенными. Так, например, часто делается ссылка на концепцию "справедливой доли" (статьи I4, I9, 22 и 23). Решение подобного рода может оказаться неизбежным, однако в этом случае представляется даже более важным - как об этом заявила делегация Италии во время выступлений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи - обеспечить условия для создания соответствующего и эффективного механизма разрешения споров, которые могут возникнуть, в частности, в области государственных долгов. Это станет необходимым в том случае, если КМП рекомендует включить подобные нормы в международную конвенцию. По-видимому, следует сделать еще одно замечание общего характера, прежде чем переходить к конкретному рассмотрению отдельных статей. Хотя правительство Италии и осознает мотивы, которыми руководствовалась КМП, проводя различие между случаем трансферта части территории государства и отделения части такой территории с последующим объединением с другим ранее существовавшим государством, ему трудно понять, почему эти два случая - которые тесно связаны между собой, если не идентичны концептуально - следует рассматривать отдельно друг от друга (ср. статью I0 и пункт 2 статьи I3; а также статью I9 и пункт 1 статьи 22).

* * *

Что касается конкретно отдельных статей, предложенных КМП, то правительство Италии желает ограничить свои замечания определенным кругом наиболее важных вопросов.

* * *

Что касается государственной собственности, смысл подпункта а пункта 1 статьи 11, касающегося перехода движимой собственности государства-предшественника к государству-преемнику, когда последнее является новой независимой страной, совершенно неясен; в частности, значение выражения "движимая собственность, принадлежавшая территории, затрагиваемой правопреемством государств", является неточным.

Так, неправильно говорить о переходе движимой собственности к территории; скорее всего о подобной собственности следует говорить в плане ее перехода на основе конкретной правовой системы к тому или иному субъекту. Кроме того, в определенный момент времени движимая собственность может быть придана территории по совершенно случайным причинам (как, например, в случае временного нахождения материального имущества), хотя фактически она может быть создана в другом месте,

например, если речь идет о произведении искусства. В этой связи и особенно учитывая тот факт, что движимая собственность может быть законным путем приобретена государством-предшественником на основе законной сделки и поэтому не обязательно должна "возвращаться", проект решения КМП представляется двусмысленным и может привести к возникновению серьезных трудностей при толковании. По этой причине было бы целесообразно, чтобы Комиссия детально рассмотрела этот вопрос, стремясь охватить все случаи, которые могут возникнуть в действительности, с тем чтобы привести разрабатываемые нормы в соответствие с этими случаями.

Правительству Италии также совершенно непонятна ссылка в статье 11 на выражение "вклад зависимой территории", определяемое в подпункте c пункта 1 в качестве критерия для раздела. В то время как в английском тексте это выражение, по-видимому, справедливо относится к вкладу, внесенному данной территорией в создание данной собственности, соответствующее выражение во французском тексте является структурно более широким и расплывчатым.

Что касается статьи 14, в которой рассматривается возможность распада государства-предшественника, возникают проблемы относительно выполнимости решения, указанного в подпункте b пункта 1, в случае, если собственность находится вне территории государства-предшественника. Действительно, может возникнуть вопрос, что в данном случае должно определять переход собственности к одному, а не к другому государству-преемнику.

* * *

Что касается статей о государственных долгах, то основной вопрос - по которому мнения разделились даже в самой КМП - состоит в том, чтобы определить, должен ли проект охватывать только долги между субъектами международного права (долги между государствами или международными организациями) или он должен также охватывать долги частным иностранным субъектам. Наличие подпункта b статьи 16 позволяет сделать вывод о стремлении избрать как можно более широкий подход; однако логика последующих статей, особенно статей 19 и 23, подсказывает, что речь идет о межгосударственных отношениях.

Действительно, тема правопреемства государств также включает вопрос унаследования долгов государства-предшественника в отношении частных иностранных субъектов, и было бы ошибкой заявлять, что до сих пор в этом отношении не существует международных правовых норм. Обширная практика, получившая развитие, главным образом, после первой мировой войны, свидетельствует об ином.

Однако данный вопрос является чрезвычайно противоречивым и не разработан еще в достаточной мере для формулирования решения, приемлемого для всего международного сообщества. Кроме того, существуют опасения, что для глубокого изучения вопроса потребуется проведение чрезвычайно длительного и сложного исследования, а также пересмотр некоторых положений проекта статей.

В силу всех этих причин, которые имеют важное политическое значение, правительство Италии желает повторить свое мнение, ранее высказанное ее делегацией в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в 1977 году, а именно: было бы целесообразно ограничить рассматриваемый проект статей вопросом о долгах между субъектами международного права. Однако это никоим образом не должно рассматриваться как отрицание значения правопреемства в международном плане в случае долгов между государствами и частными иностранными субъектами; в этой связи мы подчеркиваем важное значение пункта 1 статьи 18, который, по мнению Италии, должен быть доработан в качестве общей защитительной оговорки. Наконец, в силу этих причин представляется целесообразным опустить подпункт b статьи 16 и изменить редакцию пункта 1 статьи 18, с тем чтобы преобразовать его в отдельную статью.

Последнее замечание по вопросу о государственных долгах касается статьи 21, в которой рассматривается случай объединения государств. Значение пункта 2 весьма сомнительно, поскольку этот пункт, как представляется, касается вопроса чисто внутригосударственного законодательства.

* * *

Что касается статей о государственных архивах, то, помимо соображения, уже высказанного в начале текста замечаний, а также любых других содержащихся в этом документе общих замечаний, которые могут к ним относиться, они, как представляется, не вызывают значительных проблем. В целом эти статьи при условии их дальнейшего уточнения, могут, как представляется, стать основой весьма сбалансированных решений; по сравнению с другими статьями они, по-видимому, являются более приемлемыми для принятия их в качестве международной конвенции, полезность которой более чем очевидна.

В этой связи правительство Италии желает лишь подчеркнуть два фактора: во-первых, необходимо уделить значительное внимание вопросу проведения различия между архивами в традиционном смысле этого слова (т.е. совокупности документов) и произведениями искусства. Подобное само собой разумеющееся различие в некоторых конкретных случаях может вызвать проблемы, связанные с характером документов, созданных в ходе исторического развития данной цивилизации.

Второй вывод состоит в том, что в случае принятия принципа, который совершенно справедливо содействует максимально возможному распространению информации, содержащейся в архивах (значительно ускоренному благодаря современным средствам воспроизведения документов), необходимо стремиться избежать, насколько это возможно, нарушения целостности собраний документов, существование которых как единого целого очень часто представляет собой необходимое условие для их эффективного использования исследователями. Руководящим принципом здесь должны служить не педантичные поиски точно определенного места для хранения этих документов, а осознание того, что исторические документы являются общим достоянием человечества. Следуя этому принципу, необходимо всеми имеющимися средствами содействовать свободному доступу к подобной документации.

СОЮЗ СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

/Подлинный текст на русском языке/
/19 февраля 1981 года/

Подготовленный Комиссией международного права проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, а именно статей, касающихся государственных архивов, в целом может явиться приемлемой основой для выработки соответствующего международно-правового документа.

Вместе с тем в виде особого случая правопреемства представляется целесообразным отразить в проекте правопреемство в связи с возникновением новых независимых государств в результате достижения независимости народами колониальных и зависимых территорий. Включение такого положения в раздел о государственных архивах было бы тем более целесообразно, что подобные случаи правопреемства предусмотрены в ранее согласованных Комиссией статьях, в частности в статье 2, содержащей определения употребляемых терминов.

УКРАИНСКАЯ СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

/Подлинный текст на русском языке/
/8 апреля 1981 года/

Закономерности мирового развития обуславливают усложнение всей системы международно-правового регулирования. Это находит выражение в росте объема совокупности международно-правовых норм, расширении диапазона и углублении их содержания, т.е. в совершенствовании традиционных и разработке новых средств международно-правового регулирования. Все это в должной степени учтено Комиссией международного права Организации Объединенных Наций при подготовке проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров.

Представляется, что содержащиеся в проекте КМП статьи о правопреемстве государств как в отношении государственной собственности, государственных долгов, так и в отношении государственных архивов могут послужить вполне удовлетворительной основой для разработки соответствующего международного соглашения. Принятие такого международно-правового акта явилось бы новым этапом в кодификации права правопреемства государств и дополнило бы Венскую конвенцию о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года.

Однако некоторые положения проекта статей вызывают сомнения в целесообразности их сохранения. В частности, речь идет о "любом ином принятом государством финансовом обязательстве" (пункт b статьи 16), отличном от обязательств в отношении субъектов международного права по пункту a этой же статьи, которое по существу выходит за рамки круга проблем, регулируемых в проекте. Поэтому пункт b статьи 16 следовало бы исключить из проекта.

Что касается проектов статей C, D, E и F о правопреемстве в отношении государственных архивов, то Украинская ССР полагает, что их следовало бы дополнить положениями о правопреемстве в связи с возникновением новых независимых государств при обретении независимости народами колониальных и зависимых территорий, тем более, что подобные случаи уже предусмотрены в подпункте e статьи 2 настоящего проекта.

ЧЕХОСЛОВАКИЯ

/Подлинный текст на французском языке/
/8 апреля 1981 года/

1. Правительство Чехословацкой Социалистической Республики высоко оценивает достойную похвалы работу, проделанную Комиссией международного права в связи с подготовкой статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, а также ценный вклад ее Специального докладчика г-на Беджауи.

То, что в ходе рассмотрения вопросов, связанных с правопреемством государств в других областях, помимо договоров, КМП уделила первоочередное внимание экономическим аспектам правопреемства государств, то есть государственной собственности и государственным долгам, а также вопросам, касающимся государственных архивов, оказалось весьма полезным. Разработанные статьи охватывают относительно полный и самостоятельный комплекс проблем, которые могут быть кодифицированы без необходимости рассмотрения других вопросов правопреемства государств в других областях, помимо договоров, не затрагиваемых настоящим проектом статей. С учетом весьма разнообразного характера международной практики было бы трудно разработать проект общих норм, регулирующих эти другие проблемы.

Правопреемство государств в других областях, помимо договоров, представляет собой весьма важный и одновременно весьма сложный комплекс вопросов международного права. Сложившаяся до настоящего времени международная практика пока не позволяет предположить существование какой-либо общеприемлемой нормы, и поэтому можно заметить, что во всем проекте статей, касающихся правопреемства государств в других областях, помимо договоров, разработанном КМП, неразрывно сочетаются прогрессивное развитие и кодификация международного права. В связи с этим нельзя не одобрить подход КМП, которая стремилась отыскать справедливое и сбалансированное решение острых проблем.

2. Следует дать высокую оценку усилиям, предпринятым КМП для того, чтобы обеспечить соответствие проекта статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, как части общей кодификации правопреемства государств Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров. Поэтому новая редакция проекта статей, которая в большей степени приближается к Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, является удовлетворительной.

Однако представляется необходимым, чтобы КМП четче разъяснила взаимосвязь между Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров и проектом статей о государственных долгах, возникающих из международных договоров.

3. В том, что касается окончательной формы, которую примет проект статей, то, как и в случае с кодификацией темы правопреемства государств в отношении договоров, наилучшей формой является международная конвенция.

4. Что касается названия проекта статей, Чехословакия напоминает о своей позиции, изложенной в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, где она высказалась за его изменение таким образом, чтобы это название лучше отражало содержание проекта статей, а именно "Правопреемство государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов".

5. Параллельно с названием проекта, следует изменить статью 1, сфера действия которой представляется слишком широкой с учетом нынешнего содержания проекта статей, поскольку последний регулирует лишь вопросы правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов. Наряду с этим следует исключить статьи 4 и 15, которые станут излишними после изменения статьи 1.

Вместе с тем имеется еще один аспект, который КМП должна более подробно изучить в случае, если она примет решение заменить в статье 1 выражение "в других областях, помимо договоров" фразой "в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов". Ряд делегаций высказал в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи пожелание о том, чтобы проект статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, был согласован с Венской конвенцией 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров. Цель этой просьбы заключается не только в том, чтобы обеспечить внешне аналогичную структуру. Сфера действия статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, также должна быть аналогична сфере действия Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров.

Статья 1 вышеуказанной Конвенции ограничивает сферу действия Конвенции договорами между государствами. В случае статьи 1 ввиду содержащейся в статье 16 концепции долгов, определяющей государственные

долги гораздо более широко, чем просто долги между государствами, соответствие с Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров исчезает.

6. Намерение Комиссии международного права в максимальной степени унифицировать терминологию, употребляемую в Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, является похвальным. Поэтому можно согласиться с концепцией статьи 2. Однако статью 2 следует дополнить определением терминов "государственная собственность", "государственные долги" и "государственные архивы", которые вплоть до настоящего времени разбросаны по различным главам проекта и к вопросу о которых мы вернемся ниже.

Аналогичным образом, содержание термина "третье государство", определение которого содержится в пункте 1f статьи 2, не является вполне ясным, о чем также говорится ниже в связи со статьей 18.

7. Включение в проект статей статьи 3 объясняется не только тем, что аналогичные положения содержатся в Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, но и тем, что вопрос о последствиях территориальных изменений, которые производятся в нарушение международного права, относится, главным образом, к теме ответственности государств. Поэтому Чехословакия одобряет идею КМП не охватывать эти вопросы в ходе данной кодификации.

Вместе с тем необходимо также согласовать положения статьи 3 и комментарии к некоторым другим статьям. В комментарии к статье 19 КМП ссылается на случай участия третьего рейха в части общего долга государства Чехословакия после 1939 года. Хотя при этом указывается, что в данном случае речь никоим образом не идет о правопреемстве государств, осуществляемом в соответствии с международным правом, в этом комментарии этот случай приводится в поддержку положений проекта статьи 19. Правительство Чехословакии считает, что в этом случае в подходе Комиссии имеется противоречие. С учетом того факта, что согласно статье 3 положения проекта статей применяются только к случаям правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом, ссылка на государство, нарушившее международное право, не может ни в коем случае служить аргументом в поддержку предлагаемого правового урегулирования. Чехословакия считает, что эту часть комментария КМП к статье 19 следует изъять.

8. Можно поддержать подход, избранный КМП для урегулирования отдельных случаев правопреемства государств в разделе 2 Части II, разделе 2 Части III и в статьях B-F. Различие, проведенное между случаями трансферта части территории государства, возникновения нового независимого государства, объединения государств, отделения части или частей территории государства и разделения государства, является полностью обоснованным. Причины, по которым КМП, классифицируя отдельные виды правопреемства государств, не следует модели Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, являются убедительными.

Следует дать высокую оценку глубокому анализу международной практики, проделанному Комиссией международного права с целью разъяснения принципов, действующих для каждой категории правопреемства государств. То значение, которое придается в проекте статей соглашению между государством-предшественником и государством-преемником или, в зависимости от случая, государствами-преемниками, является полностью оправданным.

9. Что касается статьи 5, содержащей определение понятия "государственная собственность", следует рассмотреть вопрос о критерии, принятом для определения указанного понятия, а именно - внутреннем праве государства-предшественника. По существу, каким бы логичным ни казался этот критерий, тот факт, что одна и та же собственность может в соответствии с внутренним правом государства-предшественника рассматриваться как собственность, принадлежащая этому государству, в соответствии с внутренним правом другого государства или международным правом - как собственность, принадлежащая другому государству, помимо государства-предшественника, вызывает необходимость того, чтобы КМП вновь глубоко рассмотрела этот вопрос. Представляется желательным, чтобы при решении этого вопроса хотя бы в некоторой степени учитывалось также и международное право.

Аналогичные проблемы возникают в связи с применением внутреннего права государства-предшественника в соответствии со статьей 9; эта статья к тому же является в некотором роде излишней, поскольку очевидным (и, кроме того, вытекающим из положений статьи 5) является то, что положения Части II будут применяться только по отношению к собственности государства-предшественника, и ни при каких обстоятельствах - к собственности третьих государств. Следует к тому же подчеркнуть, что аналогично тому, как правопреемство государств не затрагивает собственности третьих государств, оно не затрагивает собственность лиц, не являющихся гражданами государства-предшественника, или собственность, не имеющую владельца. В том, что касается такой собственности, то она не затрагивается независимо от того, находится ли она на территории государства-предшественника или в других государствах. С учетом этого, положения, содержащиеся в статье 9, поднимают больше новых проблем, чем решают.

10. В отношении статьи 6 возникает вопрос, выражают ли термины "прекращение" и "возникновение" прав надлежащим образом тот факт, что права "переходят" от государства-предшественника к государству-преемнику. Элемент непрерывности правовой связи, несмотря на изменение, происшедшее в одном из ее субъектов, чрезвычайно важен с учетом, в частности, интересов третьих субъектов и вопросов о сроках. Поэтому было бы целесообразно, чтобы КМП заменила эти выражения терминами, которые в большей степени отвечают идее непрерывности правовой связи.

11. В разделе 2 Части II Комиссия международного права справедливо уделила особое внимание случаям возникновения нового независимого государства. Правительство Чехословакии выступает за такую кодификацию норм правопреемства государств, применимых к новым независимым государствам, которая должным образом учитывает необходимость создания

условий, благоприятных для их независимого политического и экономического подъема, и которая бы основывалась на постоянном соблюдении принципа неотъемлемого суверенитета народов новых независимых государств над их богатствами и естественными ресурсами. Поэтому она с удовлетворением констатирует, что этот принцип находит свое ясное выражение в пункте 4 статьи 11 в качестве одного из принципов, обуславливающих любое соглашение между государством-предшественником и новым независимым государством, затрагивающее проблемы правопреемства нового независимого государства в отношении государственной собственности.

12. В случае подпункта c пункта 1 статьи 11 и подпункта c пункта 1 статьи 13 КМП применила два различных критерия с целью определения доли, в которой движимая собственность государства-предшественника, иная, чем движимая собственность, о которой говорится в предыдущих подпунктах указанных статей, переходит к государству-преемнику, несмотря на то, что в обоих случаях речь идет о весьма близких ситуациях. Поэтому было бы целесообразно согласовать редакцию обоих положений, из которых более предпочтительной представляется редакция подпункта c пункта 1 статьи 11.

13. Статья 16, в которой содержится определение понятия государственного долга, вызывает в рамках проекта статей одну серьезную проблему. Учитывая существенное различие во мнениях в отношении определения государственного долга, Комиссия международного права должна продолжить изучение этого вопроса.

Сфера действия нынешнего определения государственного долга является слишком широкой. Она выходит за рамки правовых отношений, регулируемых принципами общего международного права.

Общее международное право может регулировать правопреемство государств только в отношении тех государственных долгов, по которым государство взяло на себя обязательство в соответствии с международным правом. Правовой основой этих международных обязательств могут служить как международные соглашения, так и обычные нормы международного права. Общее международное право не может регулировать правопреемство государств в отношении долгов, которые связывают государство обязательствами с точки зрения внутреннего права. И, что особенно важно, общее международное право ни в коей мере не регулирует правопреемства ни в области государственных долгов государства-предшественника в отношении физических лиц, которые в момент правопреемства были гражданами государства-предшественника, ни в области долгов государства-предшественника в отношении юридических лиц, в связи с тем, что в момент правопреемства государств государство-предшественник не было связано никаким международным обязательством в этой области. Помимо этого общее международное право не регулирует правопреемства государства-преемника в том, что касается долгов государства предшественника, в отношении граждан и, соответственно, юридических лиц государства-

преемника, в связи с тем, что эти правовые отношения представляют собой вопрос внутреннего характера, относящийся к суверенной власти государства-преемника. В этом отношении только специальное соглашение может возлагать на государство-преемника обязательства международного характера.

Аналогичным образом, государственные долги по отношению к физическим и юридическим лицам третьих государств не представляют собой международного финансового обязательства. Поэтому эти государственные долги не могут сами по себе являться объектом правопреемства государств в соответствии с международным правом. Правопреемство государств в отношении этих долгов возможно лишь тогда, когда в момент правопреемства государств государство-предшественник было связано международным обязательством по их выплате по отношению к третьему государству. Подобные случаи в той мере, в какой они затрагивают проблему ответственности государств, не относятся к сфере применения настоящего проекта статей.

I4. Статья I8 нуждается в некоторых уточнениях со стороны КМП. Учитывая, что вряд ли возможно рассматривать все нормы, содержащиеся в проекте статей, в качестве устоявшихся норм общего международного права, возникает вопрос, можно ли применять по отношению к третьим государствам и международным организациям соглашения, предусмотренные в пункте 2 статьи I8 - даже если последствия этих соглашений соответствуют другим применимым нормам настоящего проекта статей, как этого требует подпункт a пункта 2 статьи I8, - если они не будут связаны будущей конвенцией, принятой на основании настоящего проекта статей. Определение третьего государства в соответствии с подпунктом f пункта 1 статьи 2 является недостаточным, поскольку в данном конкретном случае следует проводить различие между двумя категориями третьих государств - государствами, которые будут третьими государствами по отношению к соглашению между государством-предшественником и государством-преемником и, соответственно, государствами-преемниками, но которые будут связаны будущей конвенцией о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, и государствами, которые будут являться третьими государствами как по отношению к соглашению между государством-предшественником и государством-преемником и, соответственно, государствами-преемниками, так и по отношению к Конвенции о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров.

С учетом положений статьи 34 Венской конвенции I969 года о праве договоров положения подпункта a пункта 2 статьи I8 могут применяться только по отношению к первой из этих категорий третьих государств.

I5. Правительство Чехословакии поддерживает проект статьи 20, согласно которому никакой государственный долг государства-предшественника автоматически не переходит к новому независимому государству. Оно полностью поддерживает положения пункта 2 статьи 20, согласно которым взаимное соглашение, заключенное между государством-предшественником

и государством-преемником, не должно наносить ущерба принципу постоянного суверенитета каждого народа над его богатствами и естественными ресурсами и не должно подрывать основ экономического благосостояния нового независимого государства.

16. В статьях 22 и 23 Комиссия международного права проводит различие между случаем, когда часть или части территории одного государства отделяются от него, и случаем разделения государства.

В первом случае (отделение части или частей территории государства) государство-предшественник как субъект продолжает существовать после правопреемства, а во втором случае оно прекращает существовать как субъект в момент своего разделения. Согласно проектам статей 21 и 22 последствия в том, что касается государственных долгов, являются, тем не менее, в обоих случаях одинаковыми. В обоих случаях КМП устанавливает норму перехода справедливой доли долга от государства-предшественника к государству-преемнику, если государство-предшественник и государство-преемник не условились иначе (статья 22) и, соответственно, к государствам-преемникам (статья 23). При определении размера этой доли должны учитываться все соответствующие обстоятельства.

Если рассматривать проблемы, которых касаются статьи 22 и 23, с точки зрения кредитора, то между этими двумя случаями возникает определенное различие. Если в случае, предусмотренном в статье 23, кредитор не располагает никакими другими средствами помимо направления преемникам требования об уплате долга, то в случае отделения можно также предполагать решение, при котором кредитор может востребовать уплаты всего долга от первоначального должника, а вопрос о возмещении решается на основе соглашения между первоначальным должником (а именно государством-предшественником) и государством-преемником. Кредитор получит справедливую долю первоначального долга непосредственно от преемника только в том случае, если предшественник и преемник пришли к соглашению по этому вопросу и кредитор признал их соглашение. Это отвечает принципу совокупного возмещения в том виде, в котором он существует во внутренних правовых системах. Тем не менее Комиссия международного права предлагает решение, которое предусматривает в этих случаях, как и в случае разделения государств, автоматическое разделение долга и переход справедливой доли этого долга к преемнику. Вопрос о размере этой справедливой доли может, в случае отсутствия соответствующего соглашения, вызывать споры между сторонами. В этой ситуации положение кредитора осложняется даже по отношению к первоначальному должнику в связи с тем, что его требование по отношению к нему становится предметом спора в том, что касается размера компенсации.

Редакция пункта 1 статьи 22 и статьи 23 дает, кроме этого, возможность такого толкования, что государство-предшественник и государство-преемник могут заключать соглашение, которое не обязательно должно соответствовать справедливому разделению долга. При этом возникает вопрос, допустимо ли применение такого соглашения в отношении кредитора.

17. Что касается государственных архивов, то хотя никаких сомнений не вызывает тот факт, что они являются одной из категорий государственной собственности, они, тем не менее, представляют собой достаточно специальную категорию, чтобы в проекте статей им была отведена отдельная глава или, по крайней мере, отдельная часть. Нормы, применяемые при правопреемстве государств в отношении государственных архивов, могут в некоторых аспектах быть весьма близки к нормам, применимым по отношению к правопреемству государств в отношении движимой государственной собственности, отличаясь в то же время от них в некоторых других аспектах. Проект норм о государственных архивах, подготовленный Комиссией международного права, выходит за рамки собственно правопреемства. Включение в текст проекта статей упоминания о праве народов на развитие, на информацию об их истории и на их культурное достояние относит государственные архивы к категории, отличной от категории другой материальной собственности, которая может являться объектом правопреемства.

Выражение "документы любого рода", используемое в статье A, является слишком расплывчатым и нуждается в более конкретном уточнении хотя бы потому, что ввиду разнообразия норм, содержащихся в главе II и в дополнении, необходимо провести четкое различие между государственными архивами и другими категориями государственной собственности.

Аналогичным образом, во втором чтении будет необходимо провести более четкое разграничение между двумя категориями документов, которые в совокупности составляют государственные архивы в более широком понимании этого термина, а именно: между документами административного характера, которые необходимы для управления территорией, являющейся объектом правопреемства государств, и документами, которые прежде всего имеют культурную или историческую ценность. Если в отношении первой категории можно широко использовать современную копировальную технику, что может оказать влияние на содержание соответствующих норм, то в отношении второй категории такой возможности не существует. Что касается документов административного характера, то в этом случае существует возможность распространить на другие статьи принцип неделимости государственных архивов, который Комиссия международного права провозгласила в пункте 6 статьи F.

ЧИЛИ

/Подлинный текст на испанском языке/
/12 мая 1981 года/

Правительство Чили не проводило глубокого анализа этого вопроса, принимая во внимание тот факт, что в настоящее время существуют другие вопросы, кодификация которых имеет более важное значение, однако оно с интересом наблюдает за работой Комиссии международного права в этой области, считая вполне приемлемым, чтобы формулировка проекта, с необходимыми изменениями, соответствовала Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении международных договоров и чтобы при его рассмотрении принималась во внимание резолюция 4.212 ЮНЕСКО по вопросу о передаче архивных документов, принятая в 1974 году в Париже.

По существу правительство Чили уже заявило о своем согласии с подходом, который Комиссия международного права применила при разработке проекта, хотя заголовок проекта с точки зрения юридической ясности вызывает сомнения, так как проект касается только правопреемства государств в отношении государственной собственности, государственных долгов и государственных архивов, которые в общем виде вполне можно представить в качестве активов и пассивов государства. Поэтому такой заголовок проекта конвенции является не самым удачным, особенно учитывая тот факт, что он не связан с изложенными в нем нормами. С другой стороны, слова "в других областях, помимо договоров" недостаточно эффективны, если исходить из принципа о том, что специальные положения превалируют над общими: таким образом, совершенно очевидно, что в этом проекте конвенции речь идет о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров, учитывая при этом Венскую конвенцию о правопреемстве государств в отношении международных договоров, принятую в 1978 году.

В этом контексте положения проекта статьи 1 не содержат в себе ничего нового, и в современной правовой системе они являются излишними. Фактически эти положения должны быть связаны со статьей 1 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении международных договоров, которая имеет более конкретный характер по сравнению с рассматриваемым проектом и которая, таким образом, выполняет конкретную функцию, предусматривая, что данная Конвенция применяется к последствиям правопреемства государств в отношении договоров "между государствами", что придает данному положению нормативный характер. С другой стороны, в статье 1 проекта просто повторяется его неудачно сформулированный заголовок.

Кроме того, определение понятия "государственный долг" в проекте статьи 16, в котором государственный долг рассматривается в качестве финансового обязательства одного государства по отношению к другому государству, представляется недостаточно ясным. Такое толкование ограничивает сферу действия понятия "долг". В целом в качестве долга могут рассматриваться принятые обязательства, которые вытекают из

правовых отношений между кредитором и должником при условии, что последний выполняет обязательство, основанное на соответствующем праве. Это понятие не теряет своего значения при аналогичном применении в международном праве; исходя из вышеизложенного, было бы целесообразно пересмотреть определение, предложенное в проекте статьи I6, с тем чтобы оно охватывало все обязательства в отношении другой стороны, обладающей соответствующим правом, и не ограничивалось выполнением финансового обязательства или обязательства натурой, наряду с обязательствами о предоставлении, выполнении или невыполнении чего-либо в рамках данной категории обязательств.

И наконец, на основании общего анализа проекта можно сделать некоторые замечания в отношении содержащейся в добавлении статьи A, в которой для соответствующих целей рассматривается понятие "государственные архивы", являющееся слишком широким и, таким образом, недостаточно конкретным для того, чтобы его можно было использовать в качестве юридического определения. Данное определение заслуживает критики, поскольку относится в целом к "совокупности любого рода документов...", что не дает конкретного представления о характере документов, которые составляют государственные архивы и которые соответственно требуют особого обращения, в отличие от другой государственной собственности. В частности, в формулировках статьи A было бы целесообразно учесть понятие, содержащееся в резолюции 4.2I2, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в I974 году, в которой Генеральная конференция исходила из того обстоятельства, что архивы имеют огромное значение для истории, культуры, политики и экономики всех стран. Кроме того, для целей предлагаемого проекта следовало бы отметить, что в качестве государственных архивов рассматривается совокупность государственных и частных документов, которые по своему подбору и характеру представляют собой комплекс сведений об истории, политике, экономике и культуре страны.

Изложенные выше замечания представляют собой предварительные общие комментарии правительства Чили в отношении проекта предложенных Комиссией международного права статей о правопреемстве государств в других областях, помимо договоров. Правительство Чили заинтересовано в том, чтобы продолжать сотрудничать с Комиссией международного права в осуществлении ею важной и необходимой работы в области кодификации.

ШВЕЦИЯ

/Подлинный текст на английском языке/

/9 февраля I98I года/

Что касается статьи D ("Объединение государств"), то пункт 1 предусматривает, что государственные архивы государства-предшественника переходят к государству-преемнику, в то время как из пункта 2 следует, что вопрос о принадлежности государственных архивов государству-преемнику или его составным частям решается в соответствии с внутренним правом государства-преемника. Отмечается, что статья I2 проекта статей формулируется аналогичным образом.

Действительно, комментарии к этим статьям служат своего рода руководством к их толкованию. Однако сам текст статей усложняет понимание связей между пунктом 1 и пунктом 2, которые могут даже показаться противоречивыми. Поэтому Комиссии международного права предлагается продолжить работу над выработкой наиболее оптимальных формулировок статьи D и статьи I2.

Статьи E и F касаются отделения части или частей территории государства и разделения государства. В проекте статей проводится различие между этими случаями правопреемства государств и случаем нового независимого государства, который рассматривается в статье B. Тем не менее, статьи E и F, по-видимому, исходят в основном из тех же принципов, что и статья B. В частности, положения пунктов 2 и 6 статьи B были распространены на указанные другие случаи правопреемства государств (в силу пунктов 2 и 4 статьи E и пунктов 2 и 4 статьи F). Эти положения ограничивают свободу государства-предшественника и государства-преемника или же двух государств-преемников заключать соглашения в отношении архивов государства-предшественника. В соответствии с пунктом 2 статей B, E и F соглашение между этими государствами в отношении перехода (а в статьях B и E также и воспроизведения) архивов, которые представляют интерес для соответствующей территории, но не переходят к государству-преемнику согласно пункту 1 вышеуказанных статей, должно регулировать этот вопрос таким образом, "чтобы каждое из этих государств могло самым широким и справедливым, насколько это возможно, образом извлекать пользу из этих частей государственных архивов". Кроме того, в пункте 6 статьи B и пункте 4 статей E иF предусматривается, что соглашения между заинтересованными государствами "не должны наносить ущерба праву народов этих государств на развитие, на информацию об их истории и их культурному достоянию".

Это означает, что действительность соглашения, заключенного между государством-предшественником и государством-преемником в случае, рассматриваемом в статье E, или между заинтересованными государствами-преемниками в случае, рассматриваемом в статье F, в отношении государственных архивов государства-предшественника, будет зависеть от того, соответствует ли это соглашение определенным принципам, все из которых имеют весьма общий характер. Предпочтение таких общих принципов соглашениям, заключенным между независимыми государствами, едва ли можно оправдать, и, кроме того, это может привести к ненужным спорам о действительности заключенных соглашений. В случае правопреемства государств, который не является результатом деколонизации, договаривающиеся стороны могут рассматриваться как независимые государства, и их соглашения о государственных архивах должны иметь полную юридическую силу. Поэтому слова "таким образом, чтобы каждое из этих государств могло самым широким и справедливым, насколько это возможно, образом извлекать пользу из этих частей государственных архивов" предлагается исключить из пункта 2 статей E и F, а также целиком исключить пункты 4 из обеих этих статей.

В отношении ранее принятых Комиссией международного права статей по вопросу о "правопреемстве государств в других областях, помимо

договоров" хотелось бы сослаться на замечания делегата Швеции в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от I9 ноября I979 года b/.

---

b/ Резюме заявления делегации Швеции см. в документе A/C.6/34/SR.43, пункты 35-42. Мнения, выраженные делегацией Швеции, были также включены в соответствующие разделы документа "Тематическое резюме обсуждения, состоявшегося в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее тридцать четвертой сессии, подготовленное Секретариатом" (A/CN.4/L.311, пункты I5-I36).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ И ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОТНОШЕНИИ СТАТЕЙ 1-60 ПРОЕКТА СТАТЕЙ О ДОГОВОРАХ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВАМИ И МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ ИЛИ МЕЖДУ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, УТВЕРЖДЕННОГО КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА СВОИХ ДВАДЦАТЬ ШЕСТОЙ, ДВАДЦАТЬ СЕДЬМОЙ, ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТОЙ, ТРИДЦАТОЙ И ТРИДЦАТЬ ПЕРВОЙ СЕССИЯХ **

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.
I.	КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ	533
	Белорусская Советская Социалистическая Республика	534
	Болгария	535
	Венгрия	536
	Германии, Федеративная Республика	538
	Германская Демократическая Республика	545
	Канада	547
	Мадагаскар	551
	Румыния	551
	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	557
	Союз Советских Социалистических Республик	571
	Украинская Советская Социалистическая Республика	572
	Франция	573
	Чехословакия	574
	Швеция	576
	Югославия	577

** Приводимые в данном приложении комментарии и замечания были первоначально распространены в документах A/CN.4/339 и Add. 1-8.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

		Стр.
II.	КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ	582
	Организация Объединенных Наций	582
	Международная организация труда	589
	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	597
III.	КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	599
	Совет Экономической Взаимопомощи	599
	Европейское экономическое сообщество	599

* * *

ПРИМЕЧАНИЕ

Текст статей 1-60 проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, утвержденный Комиссией в предварительном порядке на ее двадцать шестой, двадцать седьмой, двадцать девятой, тридцатой и тридцать первой сессиях см. Ежегодник ... 1974 год, том II (Часть первая), стр. 362 и далее, документ A/9610/Rev.1, глава V, раздел B.2; Ежегодник ... 1975 год, том II, стр. 209 и далее, документ A/10010/Rev.1, глава V, раздел B.2; Ежегодник ... 1977 год, том II (Часть вторая), стр. 123 и далее, документ A/32/10, глава IV, раздел B.2; Ежегодник ... 1978 год, том II (Часть вторая), стр. 155 и далее, документ A/33/10, глава V, раздел B.2; и Ежегодник ... 1979 год, том II (Часть вторая), стр. 148 и далее английского текста, документ A/34/10, глава IV, раздел B.2.

БЕЛОРУССКАЯ СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

[Подлинный текст на русском языке]
[6 февраля 1981 года]

Статьи 1-60 разрабатываемого Комиссией международного права проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями в принципе заслуживают положительной оценки. В основном они отражают современную договорную практику с участием международных организаций и могут быть положены в основу для выработки международной конвенции.

В то же время проект статей содержит некоторые положения, с которыми нельзя согласиться и которые требуют уточнения и доработки.

В частности, вызывают сомнения формулировки статей 20 и 20 бис, допускающие молчаливое принятие международными организациями оговорок, сделанных другими участниками договора. Белорусская ССР считает, что в проекте следует оговорить обязанность компетентного органа международной организации, участвующей в договоре, четко и недвусмысленно выражать действием свое отношение к таким оговоркам.

Статья 36 бис, в которой регулируются и вопросы договоров, заключаемых организациями наднационального характера, противоречит отраженному в проекте положению о том, что участие международной организации в договоре создает правовые последствия только для самой организации, но не для государств, входящих в нее. Для устранения этого противоречия статью 36 бис следует исключить из проекта.

В часть V проекта следовало бы включить положение о том, что международная организация не может заключать договоры, противоречащие ее основополагающим документам, к примеру уставу, и в этом свете представляется целесообразным изменить соответствующим образом формулировки в статьях 45 и 46.

БОЛГАРИЯ

[Подлинный текст на английском языке]
[Апрель 1981 года]

Правительство Народной Республики Болгарии с удовлетворением отмечает прогресс, достигнутый в вопросе о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями. Плодотворная работа Комиссии международного права в этой области в значительной мере заполнила пробел в международном праве договоров, и таким образом представляет собой значительный вклад в кодификацию и прогрессивное развитие современного международного права.

Правительство Болгарии в целом положительно оценивает тексты статей 1-60, принятых в первом чтении. Как правило, проекты этих статей соответствуют обычному праву в этой области и общей структуре Венской конвенции о праве международных договоров и отражают установившуюся практику, а также особенности международных организаций, правоспособность которых, включая правоспособность заключать договоры, ограничивается рамками их функций в соответствии с учредительными актами организации (устав, статут и т.д.).

Тем не менее следует отметить, что не во всех случаях положения, принятые Комиссией в первом чтении, отражают в достаточной степени различия между международной правоспособностью государств, вытекающей из их суверенитета, и правоспособностью международных организаций, которая всегда зависит и определяется согласованным желанием государств-участников учредительного акта конкретной международной организации.

По этой причине правительство Болгарии считает, что некоторые проекты статей, принятые в первом чтении, нуждаются в дальнейшем рассмотрении.

Например, в отношении вопроса об оговорках (проекты статей 19-23) следует учитывать тот факт, что право государств выдвигать возражения при подписании, ратификации, принятии международных договоров или при присоединении к ним основано на их суверенитете и поэтому оно не может автоматически применяться к международным организациям, компетенция которых, как правило, ограничена. Относительные ограничения права международных организаций выступать с возражениями не только в более полной мере соответствуют их специфическому характеру как субъектов международного права, но и в значительной мере уменьшают возможность противоречивого толкования конкретных положений.

Правительство Болгарии также считает, что вопрос о действительности договоров, участником которых является международная организация, в отношении государств-членов этой организации, необходимо изучить более подробно с целью более четкого предупреждения

возможности того, чтобы такой договор мог каким-либо образом создавать права и обязательства для государств-членов международной организации без их на то явного предварительного согласия.

В этой связи правительство Болгарии считает, что существующий текст подпункта а проекта статьи 36 бис абсолютно не соответствует общей норме, содержащейся в статье 34, в которой предусматривается, что договоры между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями не создают обязательств или прав для третьего государства или для третьей организации; поэтому в существующем виде он не может рассматриваться в качестве приемлемого для всех и правильного решения этой проблемы.

ВЕНГРИЯ

[Подлинный текст на английском языке]
[20 марта 1981 года]

Правительство Венгерской Народной Республики неоднократно выражало свою признательность Организации Объединенных Наций и ее Комиссии международного права за чрезвычайно важную работу по кодификации, проводимую ими в соответствии со статьей 13 Устава Организации Объединенных Наций. Важным этапом в выполнении этой задачи является инициатива по разработке проектов статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями. Регулирование этой области предполагает сочетание требований актуальности, практической целесообразности и универсальности, учитывая всевозрастающую роль, которую играют и могут играть международные организации в формировании и развитии международных отношений.

Правительство Венгрии с интересом следит за работой, проводимой Комиссией международного права, и внимательно изучило проекты статей, разработанные на данный момент. Оно высказывает свое согласие в отношении примененных принципов кодификации и в целом одобряет методы, использованные при разработке проектов статей, а именно оно считает, что использование Комиссией структуры и основных решений Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров при разработке проектов статей явилось правильным и практически целесообразным подходом.

Использование этого подхода неизбежно повлекло за собой трудности, возникающие в ходе работы по кодификации отчасти в связи с с различиями, существующими между государствами и международными организациями в плане их статуса как субъектов международного права, а также их правоспособности, а отчасти в связи с относительной ограниченностью и зачастую противоречивым характером практического опыта, имеющегося для проведения юридического обобщения в области договоров, заключаемых международными организациями. Комиссия

международного права приложила значительные и успешные усилия, направленные на то, чтобы преодолеть такие трудности, хотя разработка некоторых проектов статей - что само по себе свидетельствует о высокой степени сложности и компромисса - указывает на то, что нерешенные или не полностью решенные проблемы по-прежнему остаются, и, следовательно, на то, что существует необходимость в дальнейшем улучшении формулировок.

По мнению правительства Венгрии, применение в полном объеме принципа суверенитета государств требует, чтобы Комиссия международного права еще более четко и последовательно проводила различие между государствами и международными организациями, должным образом учитывая тот факт, что статус международных организаций как субъектов международного права и, следовательно, их правоспособность ограничены и носят производный характер.

Такое различие в особенности необходимо для статей 19-23, в которых не дается четкого определения различного правового статуса государств и международных организаций в отношении оговорок и возражений против таких оговорок.

Положения проектов статей 20 и 20 бис предусматривают возможность молчаливого согласия со стороны международных организаций с оговорками. Правительство Венгрии считает, что было бы более логичным и целесообразным обусловить согласие международных организаций с оговорками только ясным заявлением по этому поводу.

Правительство Венгрии не видит каких-либо оснований для решения, принятого в пункте 2 статьи 45. Учитывая ограниченный характер статуса международных организаций как субъектов международного права, Комиссия международного права в статьях 27 и 46 разработала приемлемое решение проблемы, касающейся соблюдения договоров и их недействительности. Однако указанный ограничительный принцип нарушается в пункте 2 статьи 45, в котором допускается последующее признание международными организациями юридической силы правовых актов, влекущих за собой недействительность в соответствии со статьей 46. В этой связи правительство Венгрии предлагает исключить из пункта 2 статьи 45 ссылку на статью 46.

Наконец, следует остановиться на проекте статьи 36 бис, в отношении положений которой, как известно, были высказаны возражения со стороны представителей ряда государств как в Комиссии международного права, так и в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. По мнению правительства Венгрии, положения этой статьи не соответствуют общепринятой норме международного права, предусматривающей, что договор не может создавать прав и обязательств для третьих государств, если только они не выразили своего согласия на это. Эта норма иным образом сформулирована в проектах статей 34 и 35.

Правительство Венгрии считает, что было бы неразумным регулировать проблемы, связанные с заключением договоров такими международными организациями, которые затрагиваются в статье 36 бис, на основе проектов статей, находящихся сейчас в процессе разработки.

ГЕРМАНИИ, ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА

[Подлинный текст на английском языке]
[10 марта 1981 года]

В ходе недавних прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи правительство Федеративной Республики Германии приветствовало завершение первого чтения проекта статей Комиссией международного права и в настоящем документе представляет следующие комментарии по статьям 1-60 проекта.

I. Общие замечания

1. Общий подход

Значение международных организаций возросло, и это в свою очередь сказывается на договорном праве.

Правительство Федеративной Республики Германии поддерживает усилия, направленные на то, чтобы расширить кодификацию международного договорного права и дополнить существующие кодификационные документы, начало которым было успешно положено Венской конвенцией 1969 года о праве международных договоров (называемой далее "Венская конвенция"), всеобъемлющим комплексом норм в области договоров, заключенных международными организациями, которая становится все более важной. Есть различные пути и средства достижения этого, однако работа Комиссии международного права к настоящему времени настолько продвинулась, что преимущества альтернативных решений (например, дополнительный протокол к Венской конвенции или приложение, ограничивающееся текстуальными различиями) не будут здесь обсуждаться. Следует и дальше идти по пути, выбранному Комиссией, то есть готовить сопутствующий документ, который должен вступить в силу самостоятельно в виде продолжения Венской конвенции. Поэтому при продолжении своей работы Комиссия должна придерживаться своего подхода, заключающегося в том, чтобы не пересматривать, а принимать нормы Венской конвенции просто путем адаптирования ее положений к потребностям рассматриваемого вопроса.

2. Одинаковый режим

Международные организации отражают необходимость международного сотрудничества. Их развитие означает прогресс на пути к "международному праву сотрудничества". Международные организации состоят из суверенных государств; из их состава следует, что, когда они заключают договоры с другими государствами, будучи уполномоченными на это своими государствами-членами, они должны иметь такой же режим, как государства, насколько это возможно. Этот принцип - равенство всех договаривающихся сторон - должен составлять основу проектов статей.

Согласно объяснениям самой Комиссии международного права, она стремится к тому, чтобы международные организации и государства были равны, когда они заключают договоры друг с другом, в той мере, насколько это представляется целесообразным ввиду имеющихся различий де-факто и де-юре между государствами и международными организациями. В основном режим Венской конвенции применяется непосредственно или с соответствующими изменениями к международным организациям в отношении заключения, выполнения и прекращения действия договоров. Следует приветствовать строгое соблюдение этого основополагающего принципа; отклонения от режима Венской конвенции должны допускаться только в исключительном порядке, если это необходимо.

3. Сфера применения проекта статей

Большую озабоченность вызывает вопрос о том, как решить, на какие международные организации будет распространяться данный проект статей. Комиссия международного права мудро решила отказаться от уточнения термина "международная организация" в целях применения проекта статей. Вместо этого Комиссия приняла определение, данное в подпункте i пункта 1 статьи 2 Венской конвенции, которое, будучи дополненным подпунктом j пункта 1 статьи 2 и статьей 6 настоящего проекта статей, должно быть достаточным и действительно являться достаточным, так как международные организации сильно отличаются по своей юридической форме, структуре, функциям и полномочиям и включают в свое число как слабо организованные ассоциации, не имеющие четких форм, так и компактные наднациональные образования, такие как европейские сообщества. Поэтому в отношении правомочности международной организации заключать договоры совершенно уместно сослаться на соответствующие правила организации (сравни статью 6 и подпункт j пункта 1 статьи 2 настоящего проекта статей).

4. Идентичность существа Венской конвенции и проекта статей

Кодифицированное материальное договорное право должно быть единообразным, независимо от того, заключаются эти договоры государствами или международными организациями. Поэтому совершенно правильно то, что данный проект статей следует положениям Венской конвенции, которая уже вступила в силу. Единообразие настолько важно, что оно должно иметь приоритет даже над частичными улучшениями ранее принятой конвенции, которые могут быть внесены. Отклонения от Венской конвенции оправданы только тогда, когда они неизбежны и диктуются особенностями структуры и функций международных организаций. Представляется сомнительным, что все отклонения от Венской конвенции, которые Комиссия международного права считает целесообразными, отвечают вышеупомянутым требованиям и действительно абсолютно необходимы, поэтому имеет смысл вновь рассмотреть этот вопрос при втором чтении.

5. Редакционные различия между Венской конвенцией и проектом статей

Комиссия международного права довольно точно придерживалась формулировок Венской конвенции, которые она сохранила на протяжении всего проекта, за исключением тех случаев, когда изменения представлялись необходимыми в силу участия международных организаций. Для обеспечения единообразия в применении правовых норм не было допущено никаких других отклонений от формулировок Венской конвенции. Это следует приветствовать. Однако проект новой параллельной конвенции, подготовленный Комиссией, имеет некоторые недостатки там, где необходимые изменения привели к слишком тяжелым конструкциям и где ощущается стремление добиться безупречных формулировок. В результате этого нанесен ущерб доходчивости и ясности многих статей (например, статьи 1, 3, 10-25 бис, 47 (2), 54, 57). Комиссия должна рассмотреть вопрос о том, можно ли постараться избегать разграничения норм и терминов, касающихся особенностей международных организаций. Это можно частично достигнуть, дав в статье 2 общие определения на все случаи, чтобы впоследствии на протяжении всех дальнейших статей проекта использовались более короткие определения. Например, длинное перечисление "договора между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами" (пункты 2 и 3 статьи 19 бис) можно заменить короткой фразой "договора с участием международных организаций" (или "договора международных организаций").

Выборочное введение новых терминов, отражающих особенности международных организаций, также представляется не совсем удовлетворительным решением, например, "специальные полномочия" в подпункте c бис пункта 1 статьи 2 и статье 7, "акт официального подтверждения" в подпункте b бис пункта 1 статьи 2 и в статьях 11, 14 и 16; см. также статью 15 ("выражено" - "устанавливается"). Эта новая терминология не опирается на практику. Поскольку обычную терминологию договорного права можно применять и к международным организациям, эти новшества представляются нецелесообразными.

6. Различный режим для государств и для международных организаций

В ограниченном числе статей, конечно, необходимо провести различие между правовым статусом международных организаций и государств в международном праве, как это сделала Комиссия международного права в статье 6 (правоспособность заключать договоры). Также целесообразно, а в некоторых случаях даже необходимо, в силу большого разнообразия международных организаций делать ссылку на их правила и установившуюся практику, как это было сделано в нескольких местах в проекте.

В некоторых случаях (статья 7, пункт 2 статьи 27) Комиссия международного права предусматривает аналогичный правовой режим для международных организаций и государств, несмотря на фактические различия. Такой подход следует приветствовать; фактические различия в практике государств и международных организаций не всегда должны приводить к различиям в отношении правовых последствий.

Комиссия международного права должна предусмотреть одинаковый режим для международных организаций и государств там, где необходимо полное равенство, особенно там, где неравный режим был бы равносилен дискриминации международных организаций.

7. Нерешенные вопросы

Представляется правильным то, что в проекте Комиссии ряд вопросов не рассмотрен, так как предпринимаемые в настоящее время усилия по кодификации вряд ли могут охватить всю область, которая все еще переживает процесс эволюции. В группу вопросов, которые не были рассмотрены или которые еще частично не решены, входит, в частности, вопрос об отношениях между международными организациями как участниками того или иного договора и государствами-членами, которые могут не быть или даже могут быть участниками того же договора. Правда, проблемы, возникающие в этой области, скорее относятся к внутренней структуре международной организации. Также верно то, что в праве международных договоров внутренняя структура международных организаций в принципе может учитываться не больше, чем в национальном праве (конституции) государств (статьи 27 и 46 Венской конвенции). О прямом упоминании внутренней структуры международных организаций, как правило, не может быть и речи. Однако, когда государства играют двойную роль - как участники или неучастники договора и в то же время члены международной организации, заключающей договор, - с точки зрения заключения и выполнения договоров возникают ситуации, которые выходят за рамки внутренней структуры международных организаций. Такой тип ситуации рассмотрен Комиссией международного права в разделе 4 части III только с одной точки зрения - с точки зрения последствий договоров для третьих сторон. Однако государства-участники международных организаций не могут считаться в прямом смысле третьими государствами по отношению к данной организации. Если слишком близко придерживаться системы Венской конвенции, возможно,не будет уделено должного внимания специфическим отношениям между международными организациями и государствами-членами этих организаций. Особое положение, являющееся следствием тесной взаимосвязи между международной организацией и ее государствами-членами, играет определенную роль не только в главе об "обязательствах и правах третьих государств", но и в статьях об оговорках и в статьях 18, 26, 29 и 60-62 проекта. Эти проблемы необходимо признать и принять во внимание, чтобы положения новой конвенции были общеприемлемыми, а также не препятствовали и не сдерживали дальнейшее развитие международного права.

Комиссия международного права оставила открытым один из главнейших вопросов, который должен быть решен в последних статьях, - каким образом международные организации,разрабатывающие международные договоры, будут участвовать в заключении конвенции, если настоящий проект разовьется в полноправную конвенцию. Если исходить из принципа равенства государств и международных организаций в праве международных договоров, то нет никаких обоснованных причин для того, чтобы международные организации имели иной режим в этом вопросе. Конвенция по праву международных договоров применительно к международным организациям будет основополагающей конвенцией для всех

конвенций, в которых участвуют международные организации. Следовательно, эти международные организации должны иметь право принять участие в полномочной конференции по разработке новой конвенции, параллельной Венской конвенции, на основе проекта статей КМП на равных правах с участвующими в переговорах государствами, а также подписать и ратифицировать эту основополагающую конвенцию.

II. Комментарии по отдельным положениям проекта

Статья 1

Представляется нецелесообразным разделять договоры на категории a) и b), поскольку такое разделение утяжеляет последующие статьи (статьи 2 (подпункт a пункта 1), I0, I3, I7, 24).

Статья 2 (1)

Новые определения в подпунктах b бис, b тер и c бис представляются лишними (см. комментарии в разделе I.5 выше к статьям 11 I4 и 7).

Статья 7

Термин "специальные полномочия", которые должен использоваться специально в связи с международными организациями (в немецком языке термины "full powers" и "powers" переведены одинаково), следует опустить, поскольку вряд ли необходимо вводить новые термины такого рода.

В пункте 4 слово "уведомления" представляется не совсем уместным, если представитель международной организации подписывает договор, согласно которому данный договор имеет обязательную силу для этой организации, - таким образом, он не уведомляет о заявлении, а делает само заявление. Следует рассмотреть вопрос о том, можно ли заменить слово "уведомления" словом "заявления".

Пункты 3 и 4 этой статьи можно объединить.

Статья 9

Пункт 2 можно поддержать, имея при этом в виду, что он не нацелен на чрезмерное ограничение полномочий международных организаций, в частности их права участвовать в международных конференциях.

Статья 11

Надо признать, что термин "ратификация" не очень подходит для международных организаций (сравни также статью I6 - "документ об официальном подтверждении"); предлагается преодолеть эту трудность, включив термин "акт официального подтверждения" в текст, составленный на основе Венской конвенции, в который за этим исключением не внесено никаких изменений. В результате текст будет следующим:

"Согласие государства или международной организации на обязательность для них договора между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями может устанавливаться подписанием такого договора, обменом документами, образующими этот договор, ратификацией такого договора, его принятием, утверждением или любым другим актом официального подтверждения, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились".

Однако и в имеющейся формулировке особенности международных организаций предусмотрены фразой "любым другим способом, о котором условились".

Статьи об оговорках

Комиссия международного права предусматривает, что в принципе либеральные положения об оговорках в Венской конвенции распространяются и на международные организации как на договаривающиеся стороны с равными правами. Это правило следует приветствовать. Однако исключения из этого правила являются важными и далеко идущими. Отклоняющиеся от Венской конвенции формулировки в статьях I9 бис, (пункт 2) и I9 тер (пункт 3), состоят из сложных и довольно туманных терминов, которые, возможно, будет трудно толковать. В частности, использование термина "объект и цели" в статьях I9 бис (пункт 2) и I9 тер (подпункт b пункта 3) вряд ли можно приветствовать, так как этот термин используется не совсем в этом значении в других местах в Венской конвенции и в проекте (см. статьи I8 и I9c) для описания сути договора. Кстати, имеется мнение, что выражение "объект и цели" в статье I9 бис (подпункт c пункта 3) само по себе может быть достаточным для того, чтобы должным образом охватить случаи, предусмотренные в статье I9 бис (пункт 2).

Кроме того, по-видимому, остается открытым принципиальный вопрос о том, следует ли вообще предусматривать специальные положения для международных организаций, ограничивающие их возможности делать оговорки и возражать против оговорок. Ввиду практически полного отсутствия прецедентов можно предположить, что принятие положений Венской конвенции даст столь же удовлетворительные результаты, благодаря чему объем проекта значительно сократится. На это указывает необходимость равного режима для международных организаций и для государств, которая подчеркивается на протяжении всех настоящих замечаний.

Статьи 24 и 24 бис (а также 25 и 25 бис)

По-видимому, нет необходимости делить этот вопрос на две статьи (это же касается статей 25 и 25 бис). Объединив эти статьи, можно улучшить проект.

Статья 27 (пункт 2)

Одинаковый режим для международных организаций и для государств должен означать, что международные организации в принципе имеют не больше прав, чем государства, для того чтобы ссылаться на свои внутренние правила с целью оправдания невыполнения договора. Это согласуется с обязанностью организаций отвечать за свои действия при заключении и выполнении договоров (статья 26).

Необходимые исключения, касающиеся компетенции заключать договоры удовлетворительным образом рассмотрены в статье 46 применительно и к международным организациям.

В статье 27 (пункт 2) содержится еще одно особое исключение для некоторых видов договоров: "... если только исполнение указанного договора ... не подчинено осуществлению функций и полномочий данной организации"; это положение представляется правильным с концептуальной точки зрения и должно быть сохранено.

Договоры и третьи государства (раздел 4 части III проекта)

Положения этого раздела должны касаться, в частности, отношений между международными организациями и их государствами-членами, которые должны называться в этом контексте не "третьими государствами", а, как было предложено Специальным докладчиком, "не являющимися участниками". Какое-то положение такого рода, как предусмотрено в статье 36 бис, необходимо, если правила современных международных организаций устанавливают, что положения договоров, заключенных организациями, являются обязательными для государств-членов данных организаций (сравни статью 228 договора о ЕЭС). Норма, сформулированная в статье 36 бис, охраняет права третьих государств, которые вступают в договорные отношения с международной организацией, государства-члены которой в силу внутренних правил обязаны содействовать выполнению договора. Ранее правительство Федеративной Республики Германии и в устной, и в письменной форме выражало мнение о том, что статья 36 бис необходима. Оно поддерживает письменные комментарии d/ Европейского экономического сообщества относительно раздела 4 части III проекта статей и надеется, что Комиссия международного права во время второго чтения обязательно достигнет решения, которое обеспечит справедливый учет потребностей третьих сторон (в прямом смысле) договоров, заключенных с современными международными организациями, а также потребностей государств-членов этих организаций.

---

d/ См. ниже разд. III настоящего приложения.

ГЕРМАНСКАЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

[Подлинный текст на английском языке]

[26 мая 1981 года]

1. Германская Демократическая Республика считает, что представленные Комиссией международного права Организации Объединенных Наций проекты статей о "договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями" в редакции, которая рассматривалась в июле 1980 года, представляют собой хорошую основу для проведения Комиссией второго чтения. В этой связи Германская Демократическая Республика также хотела бы отметить большую заслугу Специального докладчика профессора Поля Рейтера. Его работа имела решающее значение для обеспечения конструктивных результатов, достигнутых в этой области.

2. В ходе подготовки проектов статей подтвердилась целесообразность использования Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года в качестве основы и образца общей структуры. В то же время очень важно на всех этапах работы учитывать фактические существенные различия между государствами и международными организациями: только государство обладает суверенитетом. В первую очередь государства обладают международной правосубъектностью, в то время как международные организации обладают таким качеством в результате участия в них государств. В соответствии с общепризнанными принципами международного права способность государств заключать договоры носит всеобъемлющий характер, в то время как такая способность международных организаций устанавливается и ограничивается их учредительными актами и другими нормами, созданными на основе этих учредительных актов.

Следует также отметить, что в положениях настоящих проектов статей в значительной мере учитывались различия, существующие между государствами и международными организациями. Однако некоторые проекты статей следует пересмотреть, в частности, именно под таким углом.

3. В подпункте j пункта 1 статьи 2 определены "правила организации". В основе этого определения лежат не только учредительные акты организации, соответствующие решения и резолюции, а также установившаяся практика той или иной организации.

Германская Демократическая Республика предлагает более подробно определить понятие практики, а "правилами организации" считать учредительные акты организации, соответствующие решения и резолюции и практику организаций, установившуюся в соответствии с учредительными актами организации.

Кроме того, Германская Демократическая Республика считает необходимым исключить из подпункта j пункта 1 проекта статьи 2 слова "в частности", поскольку в противном случае толкование термина "правила организации" может быть чрезмерно широким.

4. В отношении пункта 2 проекта статьи 27 Германская Демократическая Республика считает, что в интересах защиты суверенитета государств-членов международной организации следует совершенно ясно и однозначно определить, что правила организации имеют приоритет над всеми договорами, участниками которых являются международные организации. Хотя Комиссия международного права совершенно недвусмысленно заняла такую позицию в комментарии (пункт 5) с/, в тексте проекта статьи это не прослеживается. Настоящая редакция статьи, в которой этот принцип сформулирован в качестве исключения, сама по себе является противоречивой. Возникает вопрос о том, на какие случаи пункт 2 проекта статьи 27 будет предположительно распространяться, если норма будет заключаться в том, что организация не может ссылаться на свои правила при условии, что осуществление договора выходит за рамки ее функций и полномочий.

5. Что же касается пункта 2 проекта статьи 45, то Германская Демократическая Республика предлагает исключить из него ссылку на проект статьи 46. Это избавит международные организации от необходимости подтверждать явно или своим поведением действительность договора, заключенного ею в нарушение своих правил в отношении компетенции заключать договоры.

6. В интересах улучшения защиты организаций и их государств-членов Германская Демократическая Республика считает необходимым, чтобы пункт 3 статьи 46 предусматривал, что организация может в любом случае сослаться на нарушение своих правил в качестве основания для отказа от своего согласия на обязательную силу договора, если эти нарушенные правила являются основополагающими. К таким правилам, по мнению Германской Демократической Республики, относятся учредительные акты организации и другие соответствующие документы аналогичного характера. Что касается других правил, "очевидность" нарушения может рассматриваться в качестве критерия для возможности ссылки на нарушение.

7. Германская Демократическая Республика рассматривает свои замечания в отношении подпункта j пункта 1 проекта статьи 2, пункта 2 проекта статьи 27, пункта 2 проекта статьи 45 и пункта 3 проекта статьи 46 в качестве неизбежного вывода из того, что международная правосубъектность международных организаций возникает только потому, что их членами являются государства и что их способность заключать договоры устанавливается и ограничивается правилами, по которым государства-члены организации достигли соглашения в соответствии с международным правом. Нельзя допускать, чтобы неправомерные действия какой-либо организации приводили к установлению действенных норм международного права. Германская Демократическая Республика хотела бы, чтобы исключение из этого принципа ограничивалось случаем, на который делается ссылка в пункте 6, касающемся пункта 3 статьи 46. Вытекающие отсюда последствия для права международных договоров, участниками которых являются международные организации, и для соответствующей договорной практики подтверждают, как считает Германская Демократическая

с/ Ежегодник ... 1977 год, том II (Часть 2), стр. 139, документ A/32/10.

Республика, мнение Комиссии международного права о том, что международные организации нельзя считать обладающими таким же статусом, как государства, и соответственно их нельзя рассматривать как равноправных участников международных отношений.

8. В отношении проекта статьи 3 Германская Демократическая Республика хотела бы высказать свои сомнения по поводу фразы "международные соглашения, /участниками/ которых являются одна или несколько международных организаций и одно или несколько образований, отличных от государств или международных организаций". Международные соглашения могут заключаться только между субъектами международного права. Поэтому термин "образование" следует заменить использованным ранее термином "субъект международного права".

9. Германская Демократическая Республика считает целесообразным в окончательном тексте положений, касающихся оговорок, исключить возможность молчаливого согласия международных организаций с оговорками.

10. Германская Демократическая Республика предлагает исключить проект статьи 36 бис. Он не соответствует общей норме, установленной в проекте статьи 34, в соответствии с которой обязательства или права для третьего государства или для третьей организации не могут возникать без согласия этого государства или этой организации.

КАНАДА

/Подлинный текст на английском языке/

/25 апреля 1980 года/

Введение

Канадские власти пользуются этой возможностью, чтобы представить некоторые предварительные комментарии по проектам статей в их настоящем виде.

Международные организации - правоспособность заключать договоры

Основная проблема, с которой сталкивается Комиссия в связи с этими проектами статей, заключается в том, что, в то время как в соответствии с международным правом все государства равноправны, международные организации отличаются по своей правовой форме, функциям, полномочиям и структуре и по своей компетенции заключать договоры, а также по той степени, в которой все эти характеристики могут быть приняты другими.

В связи с большим многообразием международных организаций недостаточно определить международную организацию просто как межправительственную организацию, как это сделано в подпункте i пункта 1 проекта статьи 2.

Такое определение вызывает сомнения, ибо многие межправительственные организации не обладают и, видимо, никогда не будут обладать полномочиями заключать договоры с одним или несколькими государствами или с такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций. Этот вопрос представляет не только чисто академический интерес, поскольку,по последним данным, около 170 межправительственных организаций вошли в список Союза международных ассоциаций в Брюсселе. Все ли они должны подпадать под предлагаемое определение? По мнению правительства Канады, проекты статей должны касаться только тех межправительственных организаций, которые обладают способностью пользоваться правами и брать на себя обязательства в соответствии с международным правом и, следовательно, заключать договоры. Комиссии необходимо найти такую формулировку, которая со всей определенностью отразит тот факт, что по смыслу проектов статей под международной организацией подразумевается межправительственная организация, которая обладает способностью пользоваться правами и брать на себя обязательства в области международного права.

В статье 6 предусматривается, что "правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется соответствующими правилами этой организации". Здесь важно отметить, что "правила" в статье 2 определяются как учредительные акты, соответствующие решения и резолюции, а также как установившаяся практика организации. Так, например, полномочия Европейского экономического сообщества (ЕЭС) в отношении заключения договоров не ограничиваются вопросами, которые охватываются четкими положениями Римского договора, а в дополнение к этому они включают право заключать договоры, когда Сообщество устанавливает общие правила для осуществления общей политики. Более того, утверждается, что невозможно раз и навсегда составить перечень областей, в которых ЕЭС обладает или не обладает правоспособностью заключать договоры с третьими государствами. Кроме того, возможны ситуации, в которых права и обязательства в некоторой степени разделены между Сообществом и его государствами-членами, например, в случае договоров, в которых ЕЭС, наряду со своими девятью государствами-членами, также является стороной. В таких случаях организация и ее государства-члены могут, в соответствии с договором, обладать различными правами, однако осуществляться эти права могут одновременно. Поэтому необходимо обращать внимание не только на правила организации, но и также на их эволюцию в практике, а в этом вопросе определенности может и не быть.

В связи с этим последним соображением было бы целесообразно, если бы Комиссия в своих комментариях к проектам статей смогла включить некоторые конкретные примеры того, каким образом правоспособность международных организаций заключать договоры согласно соответствующим правилам организации осуществляется на практике. Речь здесь идет о развитии одной из областей международной практики, которая должна подробно иллюстрироваться документами. Было бы полезно также располагать информацией по любым проблемам, которые могут возникать в отношении правоспособности международных организаций выполнять свои обязательства по международному договору, ибо этот вопрос может иметь некоторое отношение к их правоспособности, прежде всего, заключать договоры.

Кто представляет международную организацию?

Комиссия предлагает в статье 7, чтобы представитель международной организации предъявлял "соответствующие специальные полномочия" в целях уведомления о согласии этой организации на обязательность для нее договора, если "из практики или из иных обстоятельств не явствует", что он или она "рассматриваются как представляющие эту организацию для этой цели без предъявления специальных полномочий". Такая формулировка является расплывчатой и может вызвать значительные сомнения относительно того, кто может считаться представителем международной организации. Необходимо пояснение, и в этих целях было бы целесообразно уточнить, что главное должностное лицо международной организации, в силу своих функций и без предъявления своих полномочий, считается представляющим эту организацию в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора, по аналогии с подпунктом а пункта 2 статьи 7 Венской конвенции о праве международных договоров.

Оговорки и возражения со стороны международных организаций

К числу более сложных и трудных вопросов в отношении договоров, участниками которых являются международные организации, принадлежит вопрос о формулировании оговорок (и возражений против оговорок) такими организациями, особенно в случае многостороннего договора, открытого для участия всех государств и одной или нескольких международных организаций на аналогичных с государствами основаниях. Комиссия, по-видимому, находится на правильном пути, предлагая более ограничительное правило для оговорок и возражений со стороны международных организаций в таких случаях. Тем не менее, следует надеяться, что Комиссия может дать какую-то альтернативную формулировку для отражения этого подхода, с тем чтобы избежать возможного спора там, где участие международной организации не является существенным для объекта и целей договора. (Статьи 19 бис и 19 тер.)

Договоры, устанавливающие права или обязательства для "третьих" государств-членов международной организации

В статье 36 бис рассматриваются последствия договора, участником которого является международная организация, для третьих государств - членов этих организаций. Вопрос заключается в том, какие обязанности несут государства в связи с договорными обязательствами международных организаций, членами которых являются эти государства? Государства-члены международных организаций, хотя они и являются "третьими государствами" в отношении договоров между организацией и другими государствами, должны соблюдать обязательства и могут осуществлять права, которые возникают для них в соответствии с этими договорами. Если правила организации предусматривают, что государства-члены обязаны соблюдать заключенные ею договоры, или если все заинтересованные стороны признают, что данный договор обязательно влечет такие последствия, то обязательства и права по этому договору распространяются на государства-члены организации. В этом заключается суть статьи 36 бис.

На первый взгляд и логика, и практика, казалось бы, говорят в пользу подхода, изложенного в этой статье. Однако этот вопрос является сложным и вызывает споры, а потому требует дальнейшего изучения. И в данном случае нужно, по-видимому, обращаться к складывающейся практике.

Прекращение и приостановление действия договоров - позиция международных организаций

В отношении статьи 45 возникает вопрос о том, может ли международная организация быть связанной поведением. Именно здесь и в статье 46 особенно ясным становится структурное различие между государствами и международными организациями в отношении заключения договоров. Решение, принятое Комиссией, заключается в том, чтобы предусмотреть, что международная организация не вправе ссылаться на основание прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия, если, после того как ей должным образом стало известно о фактах, "она должна в силу своего поведения считаться отказавшейся от права ссылаться на это основание" (то есть на прекращение договора, выход из него или приостановление его действия).

Другими словами, вместо того, чтобы предложить рассматривать поведение (как в случае с государством) как доказательство молчаливого согласия с действительностью договора, Комиссия предлагает в случае с международной организацией рассматривать поведение как отказ организации от права ссылаться на основание прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия. В итоге, если не вдаваться в семантику, результат, по-видимому, остается в основном прежним: в отношении поведения международные организации рассматриваются на аналогичных с государствами основаниях.

В статье 46 Комиссия международного права решила рассмотреть "явное" нарушение правил организации, обойдя условие, установленное для государств, а именно условие нарушения нормы особо важного значения.

В данном случае трудность заключается лишь в том, как можно судить о том, был ли совершен "явный" отход от правил организации в отношении ее компетенции заключать договоры, ибо в этом отношении не существует "обычной практики" для международных организаций, и в каждой организации существуют различные органы или агенты, которые несут ответственность за их внешние сношения. Если признать эти проблемы, то решение, принятое Комиссией в статье 46, по-видимому, весьма разумно.

Осуществляя свою работу по проектам статей о договорах, участниками которых являются международные организации, Комиссия могла бы рассмотреть целесообразность принятия более простых решений в отношении некоторых проблем редакционного характера. Например, по-видимому, нет необходимости проводить различие в каждом отдельном случае между договорами, участниками которых являются как государства, так и международные организации, и договорами, участниками которых являются только международные организации. Другим примером излишне сложных формулировок могут служить статьи 47, 54 и 57, в которых довольно простой принцип теряется в неясности определения случаев его применения. В подпункте b статей 54 и 57 вместо пространных формулировок можно упомянуть только "консультации с прочими договаривающимися государствами или организациями, в зависимости от случая".

В дальнейшем канадские власти могут представить дополнительные комментарии по этим проектам статей.

МАДАГАСКАР

[Подлинный текст на французском языке]
[22 августа 1980 года]

1. Что касается содержания проекта, то оно является результатом многолетних исследований и обмена мнениями между государствами, и заявления малагасийской делегации в ходе организованных по этому вопросу обсуждений в значительной степени способствовали его разработке. Малагасийская делегация считала, что текст, разработанный Комиссией, в целом является достаточно ясным и точным и может являться действительной основой для обсуждений, и что основные нормы, которые должны определять будущие договоры, выполнялись правильно.

В целом речь идет о работе, добросовестно выполненной международными юристами и дипломатами высокой квалификации в духе, определенном в Уставе Организации Объединенных Наций для кодификации международного права.

2. Что касается самого существа проекта статей, то следует отметить, что если в связи со статьями 45 и 46, касающимися недействительности договоров, и возникали разногласия, тем не менее, соответствующие принципы являются идентичными независимо от того, ссылаются ли на недействительность государства или международные организации. Последнее к тому же является новшеством по сравнению с Венской конвенцией от 23 мая 1969 года, которая учитывала лишь договоры между государствами. Сам этот термин следует понимать в весьма общем смысле, и на практике было бы трудно или совсем невозможно ограничить сферу действия будущей конвенции лишь некоторыми международными организациями, как это было предложено некоторыми правительствами.

Что касается статей 52 и 53 о принуждении, применении силы или угрозы силой и заключении договоров, противоречащих императивным нормам общего международного права, и особенно, что касается последнего, то можно оставить предлагаемую формулировку, учитывая в частности, что определение "императивных норм" дается в соответствующей статье.

Дух этих статей, несомненно, соответствует правовым традициям Венской конвенции.

РУМЫНИЯ

[Подлинный текст на французском языке]
[2 июня 1981 года]

1. Компетентные органы Румынии с большим интересом следили за процессом кодификации юридических норм в отношении договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями. После того, как в Венской конвенции от 14 марта 1975 года были кодифицированы нормы, касающиеся представительства государств

в их отношениях с международными организациями универсального характера, проект статей, разработанный Комиссией международного права в отношении договоров и отражающий постоянно возрастающую роль международных организаций в современную эпоху, является новым важным достижением, выдающимся результатом усилий, предпринятых в рамках Организации Объединенных Наций в отношении разработки норм, призванных содействовать тому, чтобы поведение государств соответствовало великим принципам, содержащимся в Уставе, и, следовательно, призванных помогать претворять в жизнь, опираясь на поддержку международных организаций, цели, изложенные в Уставе, в частности, поддерживать международный мир и безопасность и развивать дружественные отношения и плодотворное сотрудничество между всеми государствами мира.

II. Для того чтобы соответствовать своему предназначению в юридическом и политическом аспекте, нормы, которые призваны в будущем регулировать договорные отношения между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями, должны, по мнению Румынии, отвечать следующим требованиям, которые, как мы считаем, являются существенными для кодификации данной области:

1. Новый свод норм должен соответствовать принципам, лежащим в основе договорного права, в том виде, в котором они отражены в Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров. Необходимо обеспечить точное соответствие между нормами, которые предстоит кодифицировать, и фундаментальными принципами международного права, а также соответствие между вышеуказанными нормами и конкретными принципами в отношении международных договоров (принципом свободы согласия, принципом добросовестности, нормой pacta sunt servanda).

2. В целях обеспечения того, чтобы максимальное число государств и международных организаций присоединились к документу, в который будут включены кодифицированные нормы, процесс кодификации в целом должен опираться на существующую международную практику и стремиться к нахождению максимально широкой общей основы.

3. Нормы, призванные регулировать договоры, заключенные между государствами и международными организациями, должны как можно точнее отражать специфические черты имеющихся в наличии факторов. Они, в частности, должны учитывать важнейшие различия, которые на практике и в рамках права существуют между государствами и международными организациями как субъектами международного права и участниками международных отношений.

С учетом этого компетентные органы Румынии считают, что при разработке нового свода норм непременно следует учитывать, в частности: a) функциональный характер международных организаций по сравнению с неограниченным юридическим статусом государств, суверенных образований, которые по-прежнему являются главными элементами международного сообщества; b) значительные различия между международными организациями; c) факт, в силу которого именно государства создают международные организации и наделяют их некоторыми правами и обязанностями,

которые образуют их правоспособность, ограниченную конкретной областью деятельности этих организаций; d) принцип, согласно которому компетенция международных организаций устанавливается в их учредительных документах, толкование которых носит ограничительный характер (принцип специфичности); e) тот факт, что международные организации, несмотря на то что они являются образованиями, отличными от государств, учредивших эти организации, не являются полностью независимыми от государств-членов; их интересы совпадают с интересами государств-членов и не являются чуждыми им, их воля должна совпадать с волей всех государств-членов; f) важную роль - определение институциональных рамок многостороннего межгосударственного сотрудничества, - которую играют международные организации, призванные для эффективного содействия осуществлению целей, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, обеспечивать во вверенных им областях интересы всех государств-членов и, следовательно, руководствоваться в своих действиях соображениями консенсуса.

III. Рассмотрение проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями показывает, что Комиссия международного права максимально соблюдала требования надлежащей кодификации данной темы. Используя процедуру приспособления норм, кодифицированных в Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров, к смежной области, Комиссия придерживалась метода, который в принципе является разумным. Компетентные органы Румынии разделяют идею, согласно которой новые нормы должны войти в документ, который явится автономным по отношению к вышеупомянутой Венской конвенции. По их мнению, разработка новых норм не должна сводиться к тому, что они будут представлять собой "случай применения" Венской конвенции. В настоящий момент Румыния считает, что новый документ кодификационного характера мог бы принять форму международной конвенции в томслучае, если Комиссия сможет разработать нормы, которые могли бы получить самое широкое признание со стороны государств.

IV. Принимая во внимание вышеупомянутые соображения и в то же время оставляя за собой право высказать в будущем свою точку зрения в отношении окончательной формы проекта статей, компетентные органы Румынии желают на данной стадии сделать следующие комментарии и замечания в отношении некоторых положений проекта.

1. В отношении подпункта i пункта 1 статьи 2 по поводу смысла выражения "международная организация". Предложенная формулировка в ее нынешнем виде воспроизводит соответствующее положение подпункта i пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров. По мнению компетентных органов Румынии, такого рода абстрактное и общее определение не может служить основой для установления специфической правосубъектности международных организаций, причем от решения этого кардинального вопроса зависит разработка других концепций и механизмов юридического характера в рамках системы, которая должна быть создана на базе нового кодифицирующего документа. Определение международной организации, предложенное в ходе работы КМП над вопросом о представительстве государств в их отношениях с международными организациями (см. Yearbook of the International Law Commission, 1968, vol. II, page 124) было бы, по-видимому, более четкой отправной точкой.

2. В отношении подпункта j пункта 1 статьи 2. По мнению Румынии, определение выражения "правила организации" является слишком широким, оно не охватывает некоторые ограничения общей практики отношений между государствами и международными организациями, свидетельствующие о том, что внутренние правила организаций устанавливаются в их учредительных документах, в их решениях и резолюциях, принятых всеми государствами-членами. С другой стороны, выражение "установившуюся практику организации" является довольно расплывчатым, что может привести к возникновению значительных трудностей. Наконец, с учетом частых ссылок в проекте на "соответствующие правила организации" рассмотрение этих концепций, по мнению Румынии, должно быть более глубоким. Компетентные органы Румынии считают, что в рамках проекта "правила организации" должны означать правила, которые установлены на основе учредительных актов организаций или на основе других актов договорного или прочего характера, принятых всеми государствами-членами.

3. В отношении статьи 6. Правоспособность международных организаций заключать договоры с государствами или с другими международными организациями должна, согласно статье 6 проекта, регулироваться "соответствующими правилами" этих организаций. В этом отношении следует отметить прежде всего, что статья 2 проекта не содержит определения выражения "соответствующие правила" организации. Если, с другой стороны, толковать данную концепцию с учетом определения, содержащегося в подпункте j пункта 1 статьи 2, только что прокомментированного выше в пункте 2, то напрашивается вывод,- с которым, однако, трудно согласиться -, что "соответствующие правила", о которых говорится в статье 6 (а также в других статьях проекта), могут также быть разработаны на основе "установившейся практики" организации.

По мнению Румынии, учитывая отсутствие в подпункте i пункта 1 статьи 2 элементов, определяющих характер международной организации, ее правоспособность заключать международные договоры должна соответствовать правоспособности, установленной в ее учредительном акте, в других актах договорного или прочего характера, принятых всеми государствами-членами и устанавливающих компетенцию организации в рамках специфической области ее деятельности.

4. В отношении пункта 2 статьи 9 - по поводу принятия текста договора. Предложенное положение основывается на пункте 2 статьи 9 Венской конвенции о праве международных договоров. Однако в случае принятия текста договора на международной конференции, в которой участвуют международные организации, применение правила относительно большинства в две трети участников могло бы привести к возникновению ситуаций, при которых положение одного и того же государства характеризовалось противоречивостью: с одной стороны, оно бы являлось государством, представленным nomine proprio, а с другой стороны, оно являлось бы государством-членом, представленным через посредство организации. В свете этих соображений необходимо, по-видимому, пересмотреть пункт 2 статьи 9 для того, чтобы все же сохранить соответствие между положением организации и положением государств-членов.

5. В отношении пункта 2 статьи 19 бис. Первым вопросом, который возникает в отношении вышеуказанного пункта, является вопрос, касающийся именно того, в какой степени ее положения основываются на существующей практике. С другой стороны, возможный случай, упомянутый в проекте ("когда участие международной организации является существенным для объекта и целей договора"), может привести к возникновению очень серьезных противоречий. Кроме того, правительство Румынии отмечает, что ситуации, предусмотренные в вышеуказанном пункте, представляют собой исключения, которые скорее касаются особой регламентации договоров, о которых идет речь. Однако в связи с тем, что такие методы еще не нашли подтверждения на практике, от них, видимо, следует отказаться.

6. В отношении пункта 3 статьи 19 тер. Замечания, сформулированные выше в пункте 5, также относятся и к пункту 3 статьи 19 тер. Кроме того, в частности, следует определить, каким образом будет установлено, что участие организации в договоре "не является существенным для объекта и целей договора".

Правительство Румынии считает, что при сложившейся практике аспекты, рассматриваемые в вышеупомянутом пункте, следует сделать объектом особой регламентации в договорах, о которых идет речь. Мы считаем также, что в рамках гипотезы, предусмотренной в подпункте а пункта 3, возможность для организации формулировать возражение против оговорки, сделанной каким-либо государством, должна недвусмысленно признаваться в договоре, причем аналогичная возможность не может быть отклонена посредством толкования "задач, возложенных на /международную/ организацию договором".

7. В отношении статьи 36 бис. Эта статья поднимает ряд вопросов как принципиального, так и практического характера. С принципиальной точки зрения государство может считаться связанным международным договором лишь в силу свободного проявления своего согласия (принцип свободного согласия, отраженный в преамбуле Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров).

Согласно этим принципам, государства-члены международной организации могут быть связаны заключенными ими договорами лишь в той степени, в которой соответствующие государства согласились на заключение таких договоров. "Соответствующие правила этой организации, действительные в момент заключения договора" (подпункт а статьи 36 бис),могут иметь последствия лишь в той степени, в которой эти "правила" не противоречат воле всех государств-членов или некоторых из них.

Недостаточно ясным остается вопрос, смогла ли международная практика, рассмотренная в ходе работы по кодификации, разрешить сложные проблемы, возникающие в результате действия механизма, предусмотренного в статье 36 бис, не только в том, что касается отношений между организацией и ее иностранными партнерами, но и всех отношений между

государствами-членами этой организации и государствами, не являющимися ее членами. Из этого следует, что в этом отношении необходимо, видимо, рассмотреть вопрос о том, действительно ли в настоящее время существует достаточно четко установившаяся международная практика, которая позволяет разработать нормы международного права. В нынешней ситуации специальные полномочия, которыми государства-члены наделяют международную организацию, определяются, впрочем, скорее на основе учредительных актов, и, поскольку эти полномочия не носят общего характера, они не должны принимать форму общей нормы международного права.

V. Компетентные органы Румынии считают необходимым дальнейшее совершенствование редакции проекта статей. В первую очередь следует избегать таких повторений, которые содержатся в пункте 1 статьи 7, в статьях 8, 11, 12, 13 и в пунктах 1 и 2 статьи 14 и т.д. и лишь загромождают проект в ущерб лаконичности.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

/Подлинный текст на английском языке/
/Июль 1981 года/

1. Соединенное Королевство выражает особое удовлетворение в связи с возможностью представить комментарий в отношении статей 1-60 проекта статей, причем еще и потому, что оно могло ознакомиться с проектом статей в целом, утвержденным Комиссией в первом чтении. Трудности, связанные с комментированием проекта статей по частям, хорошо известны, и Соединенное Королевство обратило на них внимание в ходе прений в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи. Рассмотрение всего проекта в целом является особенно ценным на том этапе, а именно он сейчас и наступил, когда остается урегулировать проблемы методологии. На ранней стадии рассмотрения данной темы Комиссия постановила осуществлять свою работу путем тщательного постатейного рассмотрения положений Венской конвенции о праве международных договоров (далее именуемой Венской конвенцией). В то время это являлось, по мнению Комиссии, наиболее практичным методом работы, который получил общее одобрение со стороны государств-членов, участвующих в прениях в Шестом комитете. Кроме того, процесс тщательного анализа положений Венской конвенции с целью определить в контексте конкретных проектов положений, каким образом содержащиеся в них решения могут и должны применяться к аналогичным проблемам, возникающим в случае договоров, заключенных международными организациями, одновременно явился полезным и для Комиссии, дав ей богатую пищу для размышлений, и для государств-членов, дав им возможность получить ясное представление о том, какие положения Венской конвенции могут применяться международными организациями в их нынешнем виде; какие положения, с другой стороны, применимы лишь в том случае, если они будут сопровождаться необходимыми изменениями терминологии, и наконец, какие полсжения, по мнению Комиссии, требуют применения в отношении международных организаций несколько иных норм.

2. Соединенное Королевство выражает убежденность в том, что Комиссия, завершив первое чтение проекта статей именно таким образом, не должна рассматривать данные рамки работы как нечто незыблемое и не должна, соответственно, ограничиваться в ходе второго чтения рассмотрением проектов статей 1-60 в существующих рамках. Даже несмотря на то, что Комиссия на ее тридцать третьей сессии не будет располагать комментариями и замечаниями по проектам статей 61 и последующих статей, Соединенное Королевство, тем не менее, считает, что Комиссии следует в ходе второго чтения пересмотреть ab initio общую схему и структуру проекта статей по данной теме. Подчеркивая эту мысль, которая в имплицитной форме уже содержится в "Общих замечаниях" самой Комиссии, приведенных в ее докладе за 1974 год, Соединенное Королевство имеет в виду два основных вопроса.

Во-первых, не желая вновь рассматривать вопрос об исключении из сферы применения Венской конвенции договоров, участниками которых являются международные организации, Соединенное Королевство тем не менее отмечает, что настоящая тема по своему характеру является дополнением, в рамках относительно ограниченной области, норм, кодифицированных в рамках Венской конвенции. С учетом этого можно с уверенностью заявить, что будет совершенно ненужным и нежелательным, если любой документ, который может быть принят в результате проведения настоящего исследования, будет по объему и сложности соперничать с самой Венской конвенцией и тем более превосходить Венскую конвенцию как по своему объему, так и по сложности.

Во-вторых, Соединенное Королевство решительно возражает против любых действий, в данном контексте, которые могут нанести ущерб статусу или авторитету Венской конвенции или подорвать эффективность какого-либо из ее положений; такие действия были бы особенно нежелательны сейчас, когда Венская конвенция только что вступила в силу и постепенно завоевывает авторитет. Комиссия продемонстрировала в своих докладах, что она полностью сознает деликатный характер взаимосвязи между Венской конвенцией и любым новым правовым документом, который может возникнуть на основе настоящего проекта, и сознает опасности, которые таит в себе выход за рамки таких отклонений или изменений в отношении положений, содержащихся в Венской конвенции, которые могут оказаться совершенно необходимыми для того, чтобы учесть специфические особенности международных организаций. В принципе Соединенное Королевство одобряет принятое Комиссией в начале своей работы над проектом в 1974 году решение неукоснительно отбросить любую мысль об изменениях или уточнениях, которые могли бы также относиться к договорам между государствами. Однако, по мнению Соединенного Королевства, аналогичная опасность (хотя, возможно, и не такая значительная) таится в формулировании любых отклонений, в том что касается формулировок обоих текстов, какими бы незначительными они ни были и какой бы веской ни была причина для предложения формулировок, незначительно отличающихся от формулировок, содержащихся в Венской конвенции. В частности, Комиссии следует не поддаваться искушению пересмотра или изменения редакции статей, принятых на Венской конференции, даже в том случае, если предложение, о котором идет речь, было высказано на самой Конференции и, следовательно, не было обстоятельным образом основано на тщательной подготовительной работе Комиссии. Тем не менее остается нерешенным серьезный вопрос: не приведет ли такой подход в целом, заключающийся в постатейном воспроизведении Венской конвенции, при условии внесения в нее изменений, связанных с особенностями рассматриваемого вопроса, к тому, что окажется трудным или даже невозможным избежать непреднамеренных побочных последствий для целостности самой Венской конвенции. Комиссия сможет дать окончательный ответ на этот вопрос лишь тогда, когда она получит возможность рассмотреть проект в целом в конце второго чтения.

3. Упомянутые выше моменты можно кратко проиллюстрировать примерами из настоящего текста (даже хотя совершенно необязательно, что речь идет о каком-либо важном моменте, касающемся существа вопроса). Опасность первого рода может быть наглядно проиллюстрирована статьями I9, I9 бис и I9 тер и статьями 20 и 20 бис, соответствующими статьям I9 и 20 Венской конвенции. Четким формулировкам статьи I9 Венской конвенции в настоящем тексте соответствуют две основополагающие статьи, в рамках которых критерии, изложенные в статье I9, воспроизводятся в трех отдельных местах. Аналогичным образом статья 20 Венской конвенции находит свое отражение в трех довольно пространных статьях: в частности, применяемая схема требует проведения в подпункте b пункта 3 статьи 20 бис различия по крайней мере между четырьмя отдельными случаями даже в процессе применения аналогичной нормы ко всем этим четырем случаям. Следует отметить, что с точки зреия чисто технических вопросов юриспруденции это решение представляется prima facie тяжелым и неэффективным.

4. Соединенное Королевство в полной мере сознает причины, с учетом которых Комиссия до настоящего времени проводила различие между двумя категориями договоров: договорами между государствами и одной или несколькими международными организациями и договорами только между международными организациями. Безусловно, проведение такого различия стало для Комиссии ценным методом анализа. Даже при этом остается неясным, следует ли возвести такого рода различие в ранг кардинального принципа. С одной стороны, очевидно, что сохранение фундаментального различия ведет к тому, что текст проекта статей становится значительно более громоздким, несмотря на тот факт, что среди проектов статей I-60, как представляется, встречается немного случаев, когда Комиссия действительно сочла необходимым рекомендовать различный режим в зависимости от того, предусматривает ли договор или нет, что его участниками будут как государства, так и международные организации. С другой стороны, Соединенное Королевство с некоторой озабоченностью отметило, что замечания Специального докладчика (утвержденные Комиссией в ее комментариях к некоторым проектам статей) относительно согласованности в качестве основы договорных отношений, представлены в форме, которая подразумевает, что подлинная согласованность может существовать лишь между сторонами, имеющими абсолютно одинаковый статус. Никоим образом не желая затрагивать вопрос о том, какие различия существуют в рамках международного права между статусом международных организаций и статусом государств, Соединенное Королевство желает отметить, что согласованность является фундаментальной основой всего международного права договоров; она обеспечивает основу для фундаментальной нормы pacta sunt servanda и, таким образом, в конечном итоге, для всех принципов и норм, содержащихся в Венской конвенции. В этом смысле согласованность должна по-прежнему являться первоосновой любого нового документа, регулирующего договоры, участниками которых являются международные организации. Было бы в корне неправильным считать, что основной принцип согласованности неприменим в определенном смысле в силу того, что характер некоторых сторон договора отличается от характера других сторон, и такая точка зрения имела бы далеко идущие последствия. Соединенное Королевство желает вновь подчеркнуть

в этой связи факт, который оно уже имело возможность отметить в рамках Шестого комитета, а именно, какими бы ни были различия между государствами и международными организациями, являющимися сторонами договоров, эти различия касаются в основном правоспособности вступать в договорные отношения и связанных с этим частных явлений. Однако, как только два образования, имеющие международную правосубъектность, вступили в действительные договорные отношения друг с другом, было бы справедливым предположить, что их права в качестве договаривающихся сторон равны, и данное предположение должно предусматривать - за исключением случая, когда на то имеются явные причины в рамках определенных обстоятельств - проведение различий, основанных на характере или статусе сторон.

5. Высказывая приведенные выше общие замечания, Соединенное Королевство сознает трудности, с которыми сталкивается Комиссия на современном этапе развития международных отношений. Можно даже сказать, что настоящий этап международной практики в отношении договоров, заключаемых международными организациями, не дает возможности легко осуществить кодификацию с учетом значительного роста числа международных организаций в последние годы и больших различий между ними как в отношении осуществляемых ими полномочий, так и в отношении их внутренних отношений с государствами-членами и их внешних сношений с третьими государствами. Безусловно, данная мысль не является аргументом против осуществляемых Комиссией в настоящее время усилий, однако она, тем не менее, является еще одним напоминанием о том, что элемент прогрессивного развития, присущий исследованиям Комиссии, должен в действительности являться прогрессивным; было бы бессмысленным выступать с предложениями, которые в конечном итоге будут отвергнуты из опасений, что они могут выставить в нелепом виде события, происходящие в настоящее время в международной практике.

6. На основе приведенных выше общих замечаний Соединенное Королевство желало бы прокомментировать более подробно подпункт j пункта 1 статьи 2, статей 19-23 бис, 27, 36 бис, 37 и 46.

Подпункт j пункта 1 статьи 2

7. Данное положение имеет целью определить выражение "правила организации". Данное выражение является ключевым термином проекта, поскольку на нем основывается применение статей 6, 27 и 46, а также других важных положений проекта. Соединенное Королевство поддерживает намерение Комиссии дать определение и удовлетворено формулировкой определения, представленного Комиссией. Если бы определение отсутствовало вообще, могла бы возникнуть большая неясность в том, какие элементы следует рассматривать в качестве составляющих "правила" организации для целей статей, аналогичных изложенным выше статьям. Само собой разумеется, что в отношении таких решающих вопросов необходимо предпринять все усилия для того, чтобы избежать такой неясности. Представленное Комиссией определение учитывает прецеденты и является достаточно гибким, чтобы оставить простор для

практики международных организаций, не затрагивая при этом внутренние механизмы определенных международных организаций, что должно оставаться прерогативой государств-членов и компетентных органов соответствующих организаций.

Статьи 19-23 бис

8. Эти девять статей регулируют формулирование оговорок, их принятие, возражения против оговорок, их юридические последствия и связанные с этим вопросы процедурного характера. Было бы крайне нежелательным, если бы широкое рассмотрение данного вопроса создавало впечатление, что он является основным элементом в этой области исследований. Хотя, безусловно, справедливо, что в период разработки Венской конвенции правовой режим оговорок к многосторонним конвенциям являлся вопросом, вызывавшим значительные противоречия в рамках международного права, вряд ли можно сказать то же самое об оговорках в контексте заключения договоров международными организациями. И действительно, поскольку неясно, возникали ли в действительности трудные случаи в этом контексте, было бы крайне нежелательным, чтобы Комиссия, а впоследствии и международное сообщество в целом, уделяли данному вопросу чрезмерно большое внимание, приняв, в конечном итоге, новые нормы, которые были бы еще более сложными и привели бы к возникновению в будущем еще больших трудностей, чем в прошлом.

9. Что касается права формулирования оговорок, Соединенное Королевство хорошо понимает причины, по которым Комиссия с осторожностью подходит к данному вопросу. Комиссия, безусловно, сознает тот факт, что ранее возникшие противоречия по данному вопросу сосредоточивались отчасти вокруг якобы имеющегося у государств права формулировать оговорки по своему желанию, которое рассматривалось в качестве аспекта государственного суверенитета. С учетом этой перспективы случай, в рамках которого речь идет о международных организациях, неизбежно выглядел бы по-другому, нежели случай с государствами. Тем не менее современное право в данной области, кодифицированное в статьях 19 и 20 Венской конвенции, не включает общее право связывать себя договорными обязательствами при условии наличия оговорок, сделанных по желанию государств. Напротив, общее направление режима Венской конвенции в значительной степени способствует тому, чтобы договаривающиеся стороны многосторонних договоров регулировали вопрос об оговорках, включая в договор ясное положение на этот счет. Более того, в современной договорной практике все чаще встречается определенно выраженное положение по вопросу об оговорках. Было бы чрезвычайно желательно учитывать данный факт в любом проекте, который, как и проект статей, разрабатываемый Комиссией, составляется с учетом перспективы на будущее (сравни проект статьи 4). В связи с этим Соединенное Королевство, не выступая конкретно против подхода, принятого в статьях 19 и 19 бис, по-прежнему убеждено в существовании объективной необходимости применять отдельные нормы в отношении права государств, с одной стороны, и международных организаций, с другой, на формулирование оговорок. В частности, Соединенное Королевство высказывает сомнения относительно концепции,

изложенной в пункте 2 статьи 19 бис согласно которой участие международной организации может быть "существенным для объекта и целей" договора. Концепция, согласно которой оговорка может быть "несовместимой с объектом и целями" договора, хорошо известна в международном праве и была отражена Международным Судом в его консультативном заключении об Оговорках в отношении Конвенции о геноциде. Тем не менее было бы несправедливо утверждать, что в отсутствие общей системы урегулирования спорных вопросов, связанных с оговорками к многосторонним конвенциям, международное сообщество все же определило достаточно хорошо разработанные критерии для решения вопроса о совместимости с объектом и целями договора. С учетом этого было бы неблагоразумным и далее отягощать договорное право употреблением новой и незначительно отличающейся от ранее применявшейся концепции, подобной той, которую выдвинула Комиссия в своем проекте. Соединенное Королевство считает, что в целом в отношении случаев, предусмотренных Комиссией в своем комментарии к статье 19 бис, оговорка, сформулированная международной организацией, в любом случае не сможет пройти испытания на совместимость с объектом и целями договора. Напротив, совсем не трудно предусмотреть обстоятельства, при которых участие международной организации может явиться существенным для эффективности договора, однако практически таким же образом участие одного или более договаривающихся государств может также быть необходимым для того, чтобы договор отвечал намеченной цели. В таких обстоятельствах применение критерия, согласно которому участие организации является существенным для объекта и целей договора, будет слишком двусмысленным и неопределенным. Кроме того, в этой связи необходимо в определенной степени учесть возможность того, что международная организация может в рамках своего учредительного акта или других правил осуществлять некоторые виды компетенции государств-членов, которые были переданы ей. Далеко не ясно, обеспечит ли в таких обстоятельствах предложенная Комиссией система сохранение нужного баланса между участниками договора.

10. Однако Соединенное Королевство озабочено в основном не правом формулировать оговорки, а теми проектами статей Комиссии, которые касаются принятия оговорок и возражений против оговорок. В этом контексте проекты статей 20 и 20 бис в целом соответствуют статье 20 Венской конвенции. Проект статьи 19 тер, озаглавленный "Возражения против оговорок", является совершенно новым. Необходимость этого нового положения следует исключительно из структуры, которой Комиссия решила придерживаться в отношении статей 19, 19 бис и 19 тер. В частности, эта необходимость вытекает из разграничения между положением государств и международных организаций в рамках договора, участниками которого являются как государства, так и международные организации, что конкретно предусматривается пунктом 3 проекта статьи 19 тер, причем, как указано ниже, Соединенное Королевство высказывает ряд глубоких сомнений относительно такого разграничения. В связи с этим Соединенное Королевство считает нужным высказать общую оговорку в отношении статьи 19 тер исключительно в силу того, что эта статья не имеет эквивалента в самой Венской конвенции. Без ущерба для этого и прежде чем приступить к более

подробному рассмотрению пункта 3 статьи 19 тер, Соединенное Королевство желало бы обратить внимание на несоответствие между формулировками пунктов 1 и 2, заключающееся в том, что последний содержит конкретную перекрестную ссылку на пункты 1 и 3 статьи 19 бис, в то время как в первом нет эквивалентной перекрестной ссылки на статью 19. Причины такого различия в употребляемой терминологии не явствуют из комментария Комиссии, и (с учетом любых более серьезных соображений на основе изложенных ниже замечаний) Соединенное Королевство сомневается в целесообразности сохранения такого различия. Оно может привести к трудностям толкования, которые, в конечном итоге, могут лишь смазать значение, придаваемое особой юридической концепции "возражения" как в самой Венской конвенции, так и в проекте статей Комиссии. Это означает, что может возникнуть путаница между правом одной из договаривающихся сторон исключить применение против нее полностью допустимой оговорки, сформулированной другой договаривающейся стороной, и возможностью того, что одна или несколько договаривающихся сторон могут оспаривать in limine саму преемлемость подразумеваемой оговорки в соответствии с критериями, изложенными в статье 19 Венской конвенции и воспроизведенными в проекте статьи 19 и в пунктах 1 и 3 проекта статьи 19 бис настоящих статей (явное или подразумеваемое исключение и несовместимость с объектом и целями).

11. Трудности, которые, по мнению Соединенного Королевства, возникают в отношении существа пункта 3 проекта статьи 19 тер, носят в целом более фундаментальный характер. Логический принцип, лежащий в основе проекта Комиссии, заключается в том, что право стороны формулировать оговорки к договору уравновешивается теми рамками, в которых данная сторона имеет право (или "возможность") выдвигать возражения против оговорок, сформулированных другими сторонами, а также противопоставляется этому праву. Соединенное Королевство не считает, что этот руководящий принцип является правильным. По мнению Соединенного Королевства, с учетом общего развития института оговорок к многосторонним конвенциям, подлинной противоположностью права стороны формулировать оговорку является на деле неотъемлемое право других сторон возражать (в техническом смысле, как говорилось выше) против той же оговорки. Любой другой принцип (например, любая система, в соответствии с которой возможность делать оговорки не уравновешивается возможностью возражения против них) приведет к нарушению необходимого баланса между договаривающимися сторонами в отношении их взаимных прав и обязанностей в той степени, в которой он позволит одной стороне навязывать свою оговорку другим сторонам и тем самым обеспечит ей возможность составления договора по своему усмотрению. Такое предложение было недвусмысленно отвергнуто в рамках самой Венской конвенции. Кроме того, на данный принцип не оказывает какого-либо влияния конкретное положение в отношении оговорки, явно допускаемой договором, поскольку на такую оговорку конкретно и заранее дали свое согласие договаривающиеся государства.

I2. Тем не менее Комиссия, возможно не желая того, создала в своем проекте статей ситуацию именно такого рода. Это является результатом того, что Комиссия предпочитает рассматривать право международной организации на возражение против оговорки не как право, заложенное уже в самой возможности того, что другая сторона может сформулировать оговорку, а как право, которое должно быть конкретно предоставлено в проекте статей. Во многих случаях окончательный результат может оказаться диаметрально противоположным основной цели Комиссии при определении категории договоров, участие в которых международных организаций является существенно важным для объекта и цели, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи I9 бис, рассматриваемым во взаимосвязи с пунктом 3 статьи I9 тер, у государства-участника такого договора может появиться возможность навязать оговорки международной организации, даже если последняя приходит к выводу о том, что применение договора с учетом оговорки несовместимо с общественной функцией, которую международная организация призвана выполнять в соответствии с этим договором. Совершенно ясно, что такая ситуация крайне нежелательна с точки зрения интересов общественности и может привести к чрезвычайной - с точки зрения права - ситуации в случае, если другие государства-участники договора примут решение прибегнуть к своему праву на возражение против оговорки (не препятствуя при этом вступлению в силу договора между ними и государством, сделавшим оговорку). По мнению Соединенного Королевства, решение заключается не в том, чтобы рассматривать "право на возражение" как своего рода проявление государственного суверенитета, а в том, чтобы, исходя из фундаментального принципа максимально возможного равенства участников договора, рассматривать возможность возражения как естественное и прямое следствие самого формулирования оговорки. Если, как к тому настоятельно призывают, Комиссия признает правомерность этого аргумента, она окажется перед выбором: либо сохранить специальную категорию договоров, о которой говорится в пункте 2 статьи I9 бис, и в этом случае ограничение на право делать оговорки будет применяться в равной мере по отношению к государствам-участникам и международным организациям-участницам; либо подвергнуть критическому рассмотрению ограничительные положения, содержащиеся в пункте 3 проекта статьи I9 тер. Если в ходе такого рассмотрения Комиссия изменит свое мнение относительно правовой обоснованности пункта 3, возникнет вопрос о том, стоит ли вообще сохранять статью I9 тер (которая, как указывалось выше, является добавлением к системе, содержащейся в самой Венской конвенции). Исходя из своей точки зрения относительно истинной природы права на возражение против оговорки, Соединенное Королевство видит существенную пользу в том, чтобы проект статьи I9 тер был полностью исключен из текста.

Статья 27

I3. Просьбы высказать замечания относительно пунктов 1 и 3 этой статьи не поступило. Однако Соединенное Королевство сознает трудности, с которыми столкнулась Комиссия при разработке в пункте 2 нормы, аналогичной норме, касающейся государств и содержащейся в статье 27 Венской конвенции. Соединенное Королевство согласно с

выводом Комиссии о том, что правила международной организации нельзя сравнивать с внутренним правом государства. Поэтому Соединенное Королевство в принципе согласно с тем, что в проекте статей Косиссии должно содержаться положение, сходное с пунктом 2. Некоторую озабоченность в данном контексте вызывает тот же момент, трудности в связи с которым возникают и у Комиссии, а именно, следует ли предоставить нормам, регулирующим внутреннюю деятельность организации, более высокий статус, чем нормам внутреннего права государств, как это обуславливается в проекте Комиссии: "если только исполнение указанного договора в соответствии с намерением сторон не подчинено осуществлению функций и полномочий данной организации". В этой связи уместно отметить, что предусматриваемые в этой оговорке меры подобного рода не являются новыми, в том что касается договоров между государствами. Так, например, в заключенных Соединенным Королевством договорах, предусматривающих денежные расходы (если договор вступает в силу при подписании), нередко встречается такая формулировка, что действие этого договора зависит от результатов голосования в парламенте по вопросу об ассигновании необходимой суммы. Тем не менее ни Комиссия, ни Венская конференция не сочли необходимым включить аналогичное условие в саму Венскую конвенцию; несомненно, причиной тому стало окончательное мнение, что данный вопрос следует рассматривать как вопрос толкования договора в соответствии с его условиями (это же было отмечено некоторыми членами Комиссии при обсуждении самого проекта статьи 27). Напротив, если действие надлежащим образом утвержденного договора, заключенного международной организацией, оказывается невозможным в результате последующего непринятия компетентными органами организации решений, необходимых для выполнения договора, данный вопрос может попасть в разряд тех, которые рассматриваются в проекте статьи, касающейся последующей невозможности выполнения и содержащейся ниже в проекте статей Комиссии, и, в конечном итоге, могут быть затронуты вопросы международной ответственности. Поэтому, так или иначе, Комиссия должна вновь обратиться к вопросу о том, действительно ли необходимо, чтобы в пункте 2 проекта статьи 27 предусматривался исключительно редкий случай возникновения спора относительно подчинения договорных обязательств внутреннему регламенту международной организации, являющейся участником договора, когда договор не содержит конкретного положения, регулирующего этот вопрос. В этой связи необходимо помнить, что в международных организациях функциями и полномочиями обычно наделены органы, состоящие из представителей суверенных государств, решения которых могут на практике приниматься на более широкой основе, чем договорные обязательства организации, включая ситуацию, при которой внутри самого органа или между государствами-членами отсутствует единое мнение относительно правомерности определенных действий с точки зрения уставного документа организации. Здесь следует сослаться на консультативное заключение Международного Суда от 20 декабря 1980 года, касающееся "Толкования соглашения от 25 марта 1951 года между ВОЗ и Египтом".

Статья 36 бис

I4. Соединенное Королевство и другие государства-члены в подробных замечаниях высказались в поддержку включения проекта статьи 36 бис, после того как он впервые был предложен Комиссией в ее докладе за 1978 год. В частности, Соединенное Королевство хотело бы упомянуть и поддержать комментарии по данному вопросу, представленные от имени Европейского экономического сообщества, в том что касается этой организации. Тем не менее данный вопрос имеет более широкий аспект, на который Соединенное Королевство желает обратить внимание в настоящем комментарии. В широком смысле проекты статей 35 и 36 воспроизводят для целей данного проекта нормы, принятые в Венской конвенции, с некоторыми лишь изменениями, вызванными конкретными соображениями относительно согласия третьей международной организации с правами, предоставленными ей в соответствии с положением договора, участником которого она не является (в отношении чего Соединенное Королевство в настоящий момент не считает нужным высказывать замечания). В целом, перенесение этих норм из области договоров между государствами в область договоров между государствами и международными организациями является сколь необходимым, столь и правомерным. В то же время при более тщательном изучении вопроса становится ясным, что простое, без каких-либо добавлений, применение статей Венской конвенции к международным организациям, приводит к возникновению ряда важных вопросов, касающихся определения "третьих государств" в этих условиях. Из основ правила pacta tertiis nec nocent nec prosunt, и из обсуждения в Комиссии предложений, впоследствии ставших статьями 35 и 36 Венской конвенции, явствует, что "третье государство" рассматривается,согласно определению, как государство, не принимающее никакого участия в процессе заключения договора и, таким образом, не имеющее никакого отношения к созданию договорных прав или обязательств. Хотя это и не выражено с такой ясностью в определении "третьего государства", содержащемся в статье 2, в основе этого определения лежит именно эта идея. Ясно, однако, что эта простая модель не во всех отношениях отражает ситуацию государств-членов международной организации, становящейся участником договора. Дело обстоит подобным образом в силу двух причин. Первая заключается в том, что через посредство своих представителей в компетентном органе или органах данной организации государства-члены участвуют в процессе заключения договора организации в первую очередь в том (все чаще встречающемся) случае, когда международная организация сама участвует в переговорах по договору и получает для этой цели конкретные полномочия компетентного органа. Если в силу какой-либо причины международная организация сама не участвует в переговорах, но эти переговоры тем не менее проводятся государствами-членами с целью обеспечения в конечном итоге участия организации, членами которой они являются, то тогда вряд ли можно говорить о том, что государства-члены не участвуют в переговорах.

I5. Вторая причина заключается в том, что независимо от конкретного разделения компетенции, которое может существовать в конкретной организации, зачастую бывает так, что одно или более государство-член сами становятся участниками договора вместе с этой

организацией. Вряд ли можно предполагать, что все трудности такой ситуации приведут к такому простому результату, как тот, который предусматривается в статьях 35 и 36 Венской конвенции; точно так же нельзя предполагать, что это может быть неизвестно участникам переговоров.

16. В силу указанных выше причин Соединенному Королевству абсолютно ясно, что государства-члены международной организации не могут автоматически рассматриваться как "третьи государства" по смыслу норм, изложенных (в том что касается отношений между одними только государствами) в статьях 2, 35 и 36 Венской конвенции, в отношении договорных прав и обязательств, принятых в должной форме организацией. Из этого следует как то, что Комиссия поступала совершенно верно, пытаясь сформулировать дополнительное положение, регулирующее такое положение вещей, как и то, что цель такого дополнительного положения заключается не в том, чтобы создать новую норму международного права, а в том, чтобы исключить возможность появления необоснованных толкований в случае простого переноса статей 35 и 36 Венской конвенции в настоящий проект статей. Соединенное Королевство надлежащим образом приняло к сведению сделанное в ходе прений в Шестом комитете замечание о том, что проект статьи 36 бис Комиссии противоречит общеприемлемой норме международного права, предусматривающей, что государства не могут создавать права или обязанности для любого третьего государства без его согласия. Тем не менее Соединенное Королевство считает, что подобное замечание в данных обстоятельствах беспредметно. По определению государство-член, подписавшееся под правилами организации, когда оно вступало в ее члены, невозможно рассматривать как государство, не согласное со смыслом и последствиями данных правил. Можно даже задать вопрос о том, не являются ли на деле правила организации одной из форм согласия, достаточного для того, чтобы удовлетворить принцип, на котором покоится норма, содержащаяся в статье 34. Основной чертой этого согласия, безусловно, является то, что оно дается в общих выражениях до заключения конкретного договора, из чего следует, что причину того, что данный конкретный случай выпадает из поля зрения проекта, следует искать в таких аспектах процедурного характера, как недостаточная детализация в статьях 35 и 36 общей нормы, изложенной в статье 34. В то же самое время Соединенное Королевство сознает трудность и деликатность задачи Комиссии по формулированию необходимых дополнительных элементов, однако считает, что Комиссию следует всемерно поддержать в попытках развить далее содержащиеся в проекте статьи 36 бис идеи (вместе с необходимыми логически вытекающими элементами в проекте статьи 37), что представляет собой основное требование в отношении этой части проекта статей.

Статья 46

17. Пункты 1 и 2 этого проекта статьи касаются положения договаривающихся государств и по своему существу идентичны аналогичным положениям Венской конвенции. С другой стороны, пункты 3 и 4 касаются случая договаривающихся международных организаций, однако довольно значительно отличаются от пунктов 1 и 2: в частности в

пункте 3 отсутствует дополнительная оговорка о том, что нарушенная норма должна относиться к разряду норм "особо важного значения", а в пункте 4 дается абсолютно иное определение случая, когда нарушение является "явным". Соединенное Королевство тщательно изучило текст в свете комментария Комиссии, однако оно по-прежнему не убеждено в необходимости проведения различия между случаем государства и случаем международной организации, когда оно или она могут сослаться на то обстоятельство, что его или ее согласие на обязательность договора было выражено в нарушение положения внутреннего права (или, в зависимости от случая, внутренних правил). В комментарии Комиссии совершенно справедливо отмечается, что авторы статьи 46 Венской конвенции руководствовались общими принципами доброй воли и ответственности и что те же принципы лежат в основе настоящего проекта статьи. Тем не менее, по мнению Соединенного Королевства, не удалось преобразовать одни и те же общие принципы в различные нормы для государств и для международных организаций: если основная норма должна быть идентичной, то и оговорки по мере необходимости также должны быть идентичными, и все говорит за то, что при редакции в обоих случаях следует по мере возможности использовать идентичные формулировки. В комментарии не содержится никакого указания на то, что Комиссия намеревалась разработать нормы, значительно отличающиеся по своему воздействию. Тем не менее использование абсолютно несхожих формулировок может создать ошибочное впечатление о том, что между двумя случаями существует большее существенное различие, чем того хотели авторы. Поэтому Соединенное Королевство рекомендует Комиссии вернуться к менее сложному проекту статьи, который более четко следовал бы статье 46 Венской конвенции. Одновременно это может дать Комиссии возможность приблизить название настоящего проекта статьи к названию статьи 46: в настоящем названии делается ненужный и вводящий в заблуждение акцент на понятие "нарушения" внутренних правил, в то время как основной смысл рассматриваемого положения заключается, конечно, во внешнем воздействии на договор. Точно так же Комиссия может устранить несоответствие между пунктами 2 и 4 в том плане, что первый (неверно) ограничивается мнением договаривающегося государства, в то время как в последнем (верно) говорится как о договаривающихся государствах, так и о договаривающихся организациях.

18. Далее следует ряд комментариев, в основном редакционного характера, по некоторым из проектов статей 1-60, которые выше не разбирались.

Статья 2

19. В подпункте d пункта 1 в квадратных скобках содержится фраза "любым согласованным образом", обуславливающая понятие согласия на обязательность договора. В сноске к докладу за 1974 год указывается, что Комиссия намеревается вновь обратиться к данной фразе в свете формулировок в других частях проекта. В данный момент этот подпункт можно, в частности, сравнить со статьей 11 или с непосредственно следующими за ней статьями, из чего становится ясным, что, рассматривая в целом и в частности различные признанные способы установления согласия на обязательность договора, Комиссия, следуя Венской конвенции, дополняет их перечень, добавляя

фразу "или любым другим способом, о котором условились" с целью охвата менее распространенных случаев, которые нелегко предвидеть заранее. Из этого следует, что нет необходимости рассматривать данный пункт в контексте конкретных определений в статье 2. В соответствии с этим рекомендуется исключить предложение в квадратных скобках.

Статья 4

20. Последнее предложение в этом проекте несколько отличается от аналогичной фразы в статье 4 Венской конвенции. Если в последней говорится о "договорах, заключенных государствами после ее /Конвенции/ вступления в силу в отношении этих государств", то в настоящем проекте статей говорится о "договорах такого рода после /вступления в силу/ настоящих статей в отношении этих государств и этих международных организаций". Можно предположить, что такое разночтение могло появиться просто в процессе перевода и что вопрос восстановления единообразия с формулировками Венской конвенции является вопросом чисто редакционного характера. Если это не так, Соединенное Королевство, тем не менее, не видит никаких причин для отхода от текста Венской конвенции. В частности, Соединенное Королевство обращает внимание на исключение слова "заключенным", которое в Венской конвенции служит для завершения придаточного времени "после вступления в силу"; Соединенное Королевство не сомневается в том, что в этом контексте исключение концепции "заключения" в настоящем проекте порождает серьезную и в высшей степени нежелательную двусмысленность.

Статья 6

21. В этом проекте статьи говорится о том, что правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется "соответствующими правилами" организации. Аналогичные формулировки содержатся в пункте 3 статьи 35, пункте 3 статьи 36 и в подпункте a статьи 36 бис. Соединенное Королевство интересует, существует ли с редакционной точки зрения реальная необходимость в сохранении определения "соответствующий". В подпункте j пункта 1 статьи 2 содержится определение "правил организации" и, как указано выше в комментарии, касающемся этого определения, его можно считать удовлетворительным. В то же время спорным является вопрос о том, добавляет ли слово "соответствующими" что-нибудь к смыслу рассматриваемых статей (поскольку он выражает само собой разумеющуюся идею); однако на практике сам факт его включения может, тем не менее, привести к спорам о том, следует ли устанавливать формальные различия между одними правилами организации и другими правилами, на исключение которых непосредственно направлено определение в подпункте j пункта 1 статьи 2. В силу этого Соединенное Королевство предлагает исключить слово "соответствующими".

Статья 7

22. Подпункты b пунктов 1, 3 и 4 также несколько отличаются от соответствующих формулировок Венской конвенции в том плане, что в настоящем проекте статей отсутствует фраза, касающаяся намерения сторон. В результате этого получается, что что-то, зависящее в определенном конкретном случае от воли сторон, превращается в общую и абстрактную концепцию. Это вновь приводит к появлению двусмысленности. Соединенное Королевство не видит в таком изменении никаких реальных достоинств и рекомендует восстановить текст Венской конвенции.

Статья 12

23. В этой статье, как и в различных других статьях, таких, например, как статья 15, употребляется фраза "участники переговоров". Хотя широкий смысл этой фразы достаточно ясен, сама фраза не соответствует определениям, включенным в подпункте e пункта 1 статьи 2. Поскольку из слова "участники" четко не следует, означает ли оно самих потенциальных участников договора (государства или международные организации) или же просто их уполномоченных делегатов, следует, по-видимому, предпочесть более четкие формулировки, содержащиеся в статье 2. Следует также отметить, что из нынешней формулировки подпункта a пункта 3 статьи 12 исключено слово "договора" и что в настоящем тексте подпункта b пункта 1 статьи 15 исключена фраза "иным образом установлено, что", причем в обоих случаях это сделано без каких-либо видимых причин. В данном случае также рекомендуется придерживаться четкой терминологии Венской конвенции.

Статья 39

24. Пункт 1 этой статьи отличается от текста статьи 39 Венской конвенции в двух отношениях. Это объясняется причинами, разъясненными в комментарии Комиссии. Соединенное Королевство на данный момент воздерживается от изложения своей позиции относительно необходимости подобных отклонений.

СОЮЗ СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК

[Подлинный текст на русском языке]
[5 февраля 1981 года]

Проект статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями, разрабатываемый Комиссией международного права Организации Объединенных Наций, в целом правильно отражает сложившуюся практику договорных отношений с участием международных организаций и может служить хорошей основой для выработки соответствующей международной конвенции. Представляется, что статьи 1-60 проекта, принятые в предварительном порядке Комиссией на ее тридцать первой сессии, заслуживают в принципе положительной оценки.

Вместе с тем ряд положений проекта вызывает возражения и в силу этого нуждается в доработке.

Так, в целом проект справедливо исходит из того, что участие в договоре международной организации создает вытекающие из него права и обязательства исключительно для данной международной организации и не создает таких прав и обязательств для государств-членов данной организации. В свете этого представляется, что из проекта следует исключить как выходящую за рамки регулируемых им вопросов статью 36 бис, в которой идет речь о договорах, заключаемых организациями наднационального характера.

Сомнения вызывают положения, содержащиеся в статьях 20 и 20 бис. Эти положения допускают молчаливое принятие оговорок международными организациями без явно выраженного ими согласия с той или иной оговоркой, заявленной стороной договора, в котором участвует эта организация. Представляется, что любые действия международной организации по отношению к договору, участницей которого она является, должны быть явно и недвусмысленно выражены действиями ее компетентного органа.

Следует, по-видимому, продолжить работу над статьей 45 проекта, учитывая, что международная организация, как представляется, не может заключать договоры, противоречащие соответствующим правилам этой организации, например, ее учредительному акту.

УКРАИНСКАЯ СОВЕТСКАЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА

/Подлинный текст на русском языке/
/25 февраля 1981 года/

В современных условиях все большую актуальность приобретает совершенствование традиционных и разработка новых средств международно-правового регулирования. Важную роль в этом играет новый этап кодификации права договоров, который представляет собой подготовка проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между самими международными организациями. Поэтому Украинская ССР, в принципе, положительно оценивает проделанную Комиссией международного права работу в этом направлении и рассматривает принятые ею в предварительном порядке статьи 1-60 данного проекта в качестве приемлемой основы для выработки соответствующей международной конвенции, считая, что в этих статьях в целом правильно отражена сложившаяся практика договорных отношений с участием международных организаций.

Однако некоторые положения проекта вызывают возражения и нуждаются в определенном уточнении, изменении или же изъятии.

Это, прежде всего, относится к формулировкам статей 20 и 20 бис, которые допускают молчаливое принятие оговорок международными организациями без явно выраженного ими согласия с той или иной оговоркой, заявленной другой стороной данного договора. Поскольку международные организации в отличие от государств имеют ограниченную правосубъективность, было бы неправильно в проекте становиться на путь простого повторения соответствующих положений Венской конвенции 1969 года. Подобный подход не может быть подкреплен ссылкой на практику и тем более оправдан соображениями теоретического характера.

Заявление оговорок, принятие или возражения против них международной организацией со всей очевидностью требуют решения ее соответствующего компетентного органа, явных и недвусмысленных действий последнего.

Украинская ССР считает, что из разрабатываемого проекта должна быть изъята статья 36 бис, в которой речь идет о договорах, заключаемых организациями наднационального характера. Представляется, что договор, участником которого является международная организация, создает права и обязательства только для самой международной организации как таковой и не имеет правовых последствий для государств-членов этой организации.

Исходя из того, что международная организация не может заключать договоры, противоречащие ее основополагающим документам, в частности учредительному акту, следовало бы также изменить соответствующим образом формулировку статьи 45 проекта.

ФРАНЦИЯ

[Подлинный текст на французском языке]

[14 апреля 1981 года]

1. Правительство Франции с большим интересом изучило доклад Комиссии международного права по "вопросу о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями". По его мнению, этот доклад явится ценным вкладом в прогрессивное развитие обычного международного права, применимого к международным организациям.

2. Правительство Франции оставляет за собой право представить позднее подробные замечания по всему тексту проекта статей. Однако оно считает необходимым уже сейчас сделать общие замечания, которые изложены ниже.

3. Правительство Франции одобряет действия Комиссии международного права, направленные на то, чтобы сделать проект статей единым и независимым целым. По его мнению, такой подход является предпочтительным, если учесть вполне понятное стремление обеспечить ясность предусматриваемых норм и широкое взаимопонимание в их отношении.

4. Правительство Франции не возражает, чтобы проект в целом строился на основе Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. Однако оно хотело бы уточнить, что те оговорки и возражения, которые вызывают у него некоторые положения этой Конвенции и которые оно высказывало в ходе Конференции в Вене, остаются в силе в отношении договоров между международными организациями.

5. В том, что касается формы, правительство Франции считает, что Комиссии международного права было бы полезно попытаться упростить формулировки проектов статей, с тем чтобы сделать их более понятными для всех, кто в будущем будет ими пользоваться.

6. И, наконец, в том, что касается последующей деятельности, связанной с работой Комиссии международного права в этой области, правительство Франции считает, что можно было бы рассмотреть вопрос о том, чтобы Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла эти статьи не в форме международной конвенции, а в качестве рекомендуемых отправных норм.

Такой подход позволил бы обойти трудности, связанные с организацией дипломатической конференции, в частности, в том, что касается роли, которую будут играть международные организации на подобной конференции, и обеспечил бы прогрессивное развитие обычного права.

Если большинство выскажется за разработку текста конвенции, то правительство Франции, тем не менее, будет придерживаться того мнения, что эта задача должна быть возложена на дипломатическую конференцию.

ЧЕХОСЛОВАКИЯ

/Подлинный текст на английском языке/
/8 апреля 1981 года/

Чехословацкая Социалистическая Республика с удовлетворением отмечает прогресс, достигнутый Комиссией международного права в разработке проектов статей о договорах между государствами и международными организациями или между двумя или несколькими международными организациями. В своей работе Комиссия отталкивалась от положений Венской конвенции о праве международных договоров. Чехословацкая Социалистическая Республика согласна с таким методом работы при условии, что Комиссия будет учитывать различный объем правосубъектности государств и международных организаций. Изучение первых 60 проектов статей показывает, что упомянутое выше различие в объеме правосубъектности не всегда отражалось в достаточной степени. Хотя в последние десятилетия возрастало не только число международных организаций, но и их значение, нельзя забывать того факта, что суверенное государство является единственным подлинным субъектом международного публичного права. Поэтому Чехословацкая Социалистическая Республика считает, что Комиссия международного права должна при втором чтении проекта статей более последовательно, чем в прошлом, исходить из этого факта.

По мнению Чехословацкой Социалистической Республики, Комиссия должна пересмотреть с этой точки зрения, прежде всего, вопрос о регулировании оговорок в отношении международных договоров.

Для Чехословацкой Социалистической Республики по-прежнему неприемлем проект статьи 36 бис, в котором предусматривается возможность возникновения для государств-членов организации международно-правового обязательства, являющегося следствием договоров, заключенных этой организаций, при том, что от этих государств не требуется специального признания этих договоров. Положения статьи 36 бис противоречат духу всего проекта во всех случаях, когда речь идет об отношении третьих государств к договорам, в частности это касается статьи 34. Статья 36 бис противоречит также концепции раздела 4 части III (в частности, статьям 34-37) Венской конвенции о праве договоров от 1969 года, из которой должна исходить Комиссия в своей работе.

Кроме того, статья 36 бис неоправданно вводит еще одну категорию "третьих государств", то есть государств, являющихся членами организации, которая является участником договора. Поэтому проект статей становится еще более запутанным и неясным.

Подавляющее большинство международных организаций опирается на координацию и сотрудничество между государствами-членами и организацией и между самими государствами-членами. В этой связи Чехословацкая Социалистическая Республика считает неуместным обобщать в разрабатываемом проекте практику одной организации, которая, в том что касается заключения договоров соответствующих категорий, занимает главенствующую роль по отношению к своим членам.

По этой же причине Чехословацкая Социалистическая Республика предлагает снять в проекте все ссылки на статью 36 бис, которые пока в нем присутствуют. В частности, речь идет о ссылках в начале первых пунктов статей 35 и 36. Хотя создается видимость, что статья 36 бис сама по себе касается только государств-членов организации, ссылки в статьях 35 и 36 непозволительно ограничивают свободу заключения договоров даже тех договаривающихся государств, которые не являются членами этой организации.

Может возникнуть ситуация, при которой договаривающееся государство пожелает быть связанным конкретным договором только по отношению к организации, а не по отношению к одному или ко всем ее членам. В вышеупомянутом случае возникнет необходимость недвусмысленно исключить такие последствия в самом договоре, что может быть весьма сложным. Однако,если договаривающиеся стороны захотят непосредственно связать договором государства-члены организации (что на практике будет весьма редким случаем), будет естественнее и проще использовать общее положение в соответствии со статьями 35 и 36.

ШВЕЦИЯ

[Подлинный текст на английском языке]
[25 февраля 1981 года]

1. Правительство Швеции уже неоднократно высказывало определенные сомнения относительно необходимости разработки отдельного юридического документа, касающегося договоров, участниками которых являются международные организации. Удовлетворительным решением многих юридических проблем, которые могут возникнуть в связи с такого рода договорами, по-видимому, явится аналогичное применение в этом отношении Венской конвенции о праве международных договоров. Многие из проектов статей, подготовленных Комиссией международного права, в действительности почти идентичны соответствующим положениям Венской конвенции.

2. Однако, изучая проект статей, можно задать вопрос, обратила ли Комиссия международного права достаточное внимание на различия, существующие между международными организациями и государствами в том, что касается заключения договоров.

3. В частности, можно отметить, что в проекте статей не проводятся различия между "внутренними" договорами, то есть договорами между международной организацией и одним или несколькими из ее государств-членов, и "внешними" договорами, то есть договорами между международной организацией и одним или несколькими государствами, не являющимися ее членами. Однако по ряду аспектов эти два вида договоров следует рассматривать одинаково. В частности, по-видимому, трудно применять нормы, подобные тем, которые содержатся в пункте 2 статьи 27 и в пункте 3 статьи 46 проекта статьи к договорам между организацией и ее государствами-членами. Применяя договора между организацией и ее государствами-членами, важно не упускать из виду тот факт, что нормы организации были утверждены самими государствами-членами и, поэтому, они не могут приравниваться к положениям международного права другого государства.

4. В тех случаях, когда международная организация заключает договоры с государством, не являющимся ее членом, такая организация часто представляет собой таможенный союз. Договоры, которые такая организация заключает в отношении таможенных пошлин или сопутствующих вопросов, должны обычно являться обязательными для государств-членов организации. Поэтому эти государства-члены не должны рассматриваться как третьи государства в обычном смысле этого термина. Для того, чтобы учесть данную ситуацию, по-видимому, необходимо включить положение, которое бы по своему характеру соответствовало предложенной статье 36 бис.

ЮГОСЛАВИЯ

[Подлинный текст на французском языке]
[1 апреля 1981 года]

В ответ на письмо Юрисконсульта Организации Объединенных Наций г-на Э. Соя, № LE 113 (20-1) от 6 октября 1980 года, Постоянное представительство Социалистической Федеративной Республики Югославии при Организации Объединенных Наций имеет честь препроводить замечания и комментарии правительства Социалистической Федеративной Республики Югославии относительно проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями. В связи с этим правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии рассмотрело статьи, принятые Комиссией международного права на ее сессиях, включая тридцать первую сессию, которые в соответствии с решением, содержащимся в пункте 84 доклада Комиссии международного права о работе ее тридцать первой сессии (A/34/10), а также в соответствии со статьями 16 и 21 своего Положения, она постановила направить правительствам через Генерального секретаря для их замечаний и комментариев. В свете вышеизложенного Комиссия в пункте 55 своего доклада о работе ее тридцать второй сессии (A/35/10) предложила государствам представить их замечания и комментарии по этому вопросу не позднее 1 февраля.

В этой связи правительство Югославии хотело бы прежде всего с удовлетворением отметить отличную работу, проведенную Комиссией, и, в частности, ее специальным докладчиком Полем Рейтером. Правительство Югославии также хотело бы пожелать, чтобы Комиссия без промедления приступила ко второму чтению проекта статей и успешно завершила свою работу по этому важному вопросу.

Формулируя свои замечания и комментарии к проекту статей в настоящий момент, когда изучение этой темы близится к завершению, правительство Югославии хотело бы подчеркнуть, что оно с самого начала неизменно поддерживало работу Комиссии по данному вопросу. Оно оказывало поддержку этой работе и в то время, когда проект статей по праву договоров находился в стадии разработки. В этой связи в своем ответе Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций правительство Югославии подчеркнуло, что оно "считает желательным, чтобы будущая конвенция о праве договоров не ограничивалась исключительно договорами, заключенными между государствами, а чтобы она распространялась и на соглашения, заключенные другими субъектами международного права, в частности международными организациями" e/. В соответствии с этой своей позицией Югославия включила в первый пункт статьи 2 Закона о заключении и выполнении международных договоров (Официальный бюллетень Социалистической Федеративной Республики Югославии № 55/1978) следующее положение: "Выражение "международный договор" означает все договоры, заключенные в письменном виде Социалистической Федеративной

---

e/ Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, p. 359, document A/6309/Rev.1 (part two), annex.

Республикой Югославии с одним или несколькими государствами или с одной или несколькими международными организациями, которые регулируются международным правом".

Правительство Югославии считает, что обязанность разработки международного документа, призванного регулировать этот вопрос, лежит в настоящее время на международном сообществе, и, пользуясь тем, что разработка проекта статей близится к завершению, оно хотело бы выразить свое мнение по этому вопросу. Правительство Югославии хотело бы сформулировать свои замечания и предложения, с тем чтобы способствовать разъяснению положений проекта. Настоящие замечания никоим образом не предопределяют позицию,которую правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии может занять на заключительном этапе работы. Целью правительства Югославии является скорейшее принятие конвенции о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Прежде всего необходимо отметить, что правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии полностью поддерживает занятую Комиссией позицию и работу, проведенную по этой теме. Что касается другой работы, проведенной за последние десять лет Комиссией, то оно считает, что по-прежнему следует проводить кодификацию в форме проекта статей, который со временем может стать основой конвенции.

Хотя существуют и противоположные точки зрения, югославское правительство все же считает, что до завершения работы Комиссия оставалась верной положениям Венской конвенции о праве международных договоров. Этот верный подход позволил применить там, где это было возможно, решения, содержащиеся в упомянутой Конвенции, хотя такая процедура иногда и вызывала трудности, поскольку положения проекта статей относятся к договорам между международными организациями, которые в силу ряда своих особенностей представляют собой особый субъект международного права, отличный от государств. Исходя из этого, югославское правительство подчеркивает большую важность того, чтобы проект статей был прокомментирован также и международными организациями, поскольку это позволило бы лучше определить основные проблемы и устранить некоторые из имеющихся недостатков.

Наилучшим методом, к которому могла прибегнуть Комиссия, явилось постатейное рассмотрение текста Венской конвенции и изучение возможности внесения в эти статьи редакционных изменений или изменений по существу в целях разработки аналогичных статей по таким же проблемам, но в отношении договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями. Кроме того, Комиссии в случае необходимости также, конечно, приходилось и формулировать новые статьи. Поэтому вполне понятно, что, наряду с трудностями редакционного характера и весьма сложными проблемами согласования с положениями Венской конвенции, в ходе работы иногда возникали и новые проблемы существа.

Что касается конкретных возражений против проекта статей, то правительство Югославии считает в принципе приемлемой первую часть, а также статьи 6-18 второй части проекта, в том виде, как они были приняты Комиссией; правительство Югославии считает, что их окончательное утверждение не должно вызвать особых трудностей.

В рамках раздела 2 части II правительство Югославии придает особое значение статьям 19 (Формулирование оговорок в случае договоров между несколькими международными организациями), 19 бис (Формулирование оговорок государствами и международными организациями в случае договоров между государствами и одной или несколькими международными организациями или между международными организациями и одним или несколькими государствами), а также статье 19 тер (Возражения против оговорок), поскольку положения, содержащиеся в этих статьях, регулируют вопросы, имеющие существенное значение для всего проекта статей. Редакция этих статей носит компромиссный характер и позволяет в общем формулировать оговорки во всех случаях государствам (пункт 1 статьи 19 бис) и в некоторых определенных случаях международным организациям, если договор заключается непосредственно между ними (статья 19) или если участие какой-либо организации в договоре не является существенным для объекта и целей договора между государствами и международными организациями (пункт 3, статья 19 бис). Для случая, когда участие международной организации является существенным для объекта и целей договора, была принята более ограничительная формула, позволяющая формулировать оговорку лишь если эта оговорка определенно допускается договором или если иным образом достигнута договоренность о том, что эта оговорка допускается (пункт 2, статья 19 бис). Комиссия предусматривает аналогичный режим для формулирования возражений против оговорок (статья 19 тер). Из приведенных в качестве примеров положений можно сделать вывод о том, что Комиссия решила предоставить международным организациям несколько более ограничительный режим по сравнению с режимом, предоставляемым государствам. Между государствами и международными организациями действительно существуют различия, позволяющие оправдать предоставление им различного общего режима и различного режима формулирования оговорок. Вместе с тем их неравный режим, проистекающий из предусматриваемых решений, заслуживает, по мнению правительства Югославии, подробного пересмотра, с тем чтобы избежать возникновения на практике возможных неблагоприятных и запутанных ситуаций, затрудняющих оценку действенности международных договоров по причинам предусматриваемых в этих статьях проекта различий в режимах государств и международных организаций при формулировании оговорок.

Правительство Югославии готово согласиться с позицией Комиссии в отношении положений статьи 27 (Внутреннее право государства и правила международной организации и соблюдение договоров) и, в частности, с более широким толкованием выражения "правила организации" и считает в этой связи, что это выражение следует дать более широко, чем в подпункте 34 пункта 1 статьи 1 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, так как в своем настоящем виде эта статья представляет собой надлежащее применение принципа pacta sunt servanda, предусмотренного в статье 26 проекта.

По мнению правительства Социалистической Федеративной Республики Югославии, Комиссия имеет все основания для воспроизведения в разделе о толковании договоров (статьи 31-33) соответствующих положений Венской конвенции.

Правительство Югославии считает, что основой для текста статьи 36 бис (Последствия договора, участником которого является международная организация, для третьих государств-членов этой организации) явились положения договоров, регулирующих статус международных наднациональных организаций. В то же время эти нормы не могут быть в общем виде применимы к другим международным организациям. Положения вышеупомянутой статьи, особенно положения подпункта а, противоречат статьям 35 и 36 проекта, а также общепринятой норме международного права pacta tertiis nec nocent nec prosunt, поэтому в их настоящей редакции они являются неприемлемыми. Кроме того, положения этой статьи не позволяют четко выделить необходимость применения специального режима в отношении государств-членов международных организаций и рассматривать их в качестве третьих государств-участников в договорах международных организаций, членами которых являются эти государства. По этой причине правительство Югославии считает желательным применять нормы, предусмотренные в статьях 35 и 36.

По мнению правительства Социалистической Федеративной Республики Югославии, Комиссия совершенно верно сформулировала статью 43 (Обязательства, имеющие силу на основании международного права, независимо от договора) и справедливо считает, что "нет никаких сомнений в том, что нормы международного права могут применяться в отношении международной организации независимо от договора, участником которого может быть эта организация" f/. Различные документы, принятые в рамках Организации Объединенных Наций, такие как Определение агрессии, Хартия экономических прав и обязанностей государств и другие документы, несомненно, подтверждают этот тезис.

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии поддерживает позицию Комиссии в отношении статьи 46 (Нарушение положений, касающихся компетенции заключать договоры) и считает, что все положения, пусть даже самые простые, статута международной организации не должны рассматриваться как имеющие первостепенное значение, и, следовательно, их нарушение не должно считаться причиной недействительности договора.

Что касается статьи 52 (Принуждение государства или международной организации посредством угрозы силой или ее применения), то югославское правительство считает, что ее положения полностью применимы к международным организациям. В этой статье отражен общий принцип международного права, установленный в Венской конвенции, которая касается договоров между государствами, однако действие этого принципа может быть распространено также и на международные договоры, являющиеся предметом рассмотрения данного проекта статей, если принять во внимание многообразие возможностей обращения к силе или угрозе ее применения в международных отношениях.

---

f/ Ежегодник ... 1979 год, том II (вторая часть), документ A/34/10, комментарий к статье 43.

Правительство Социалистической Федеративной Республики Югославии особенно приветствует положения статьи 53 (Договоры, противоречащие императивной норме общего международного права (jus cogens), повторяющие положения Венской конвенции, поскольку оно считает, что нормы jus cogens представляют собой основу всего современного международного права.

По мнению правительства Югославии, формулировка статьи 60 (Прекращение договора или приостановление его действия вследствие его нарушения), которая также почти полностью воспроизводит текст Венской конвенции, является полностью удовлетворительной. В этой статье основные нормы, связанные с прекращением договора или приостановлением его действия, ставятся в зависимость от его нарушения, что вполне применимо и к международным организациям. Вопрос, который регулируется положениями упомянутой статьи, представляет собой одну из еще не решенных проблем, прежде всего потому, что произвольное нарушение договора наносит ущерб его действенности, а также стабильности всего международного правопорядка. С учетом этого, в том, что касается пункта 5, следовало бы изучить вопрос о том, возможны ли случаи, при которых нельзя прекращать договор или приостанавливать его действие вследствие его нарушения. Значение этой статьи признается не только государствами и доктриной международного права; оно также признается и Международным Судом. В своем консультативном заключении, касающемся юридических последствий для государств продолжающегося присутствия Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка), вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности g/, Суд прямо сослался на положения статьи 60 Венской конвенции, несмотря на то, что в то время она еще не вошла в силу. По мнению правительства Югославии, значение этих положений состоит не только во введении норм о прекращении договора или приостановлении его действия вследствие его нарушения. Эти положения также дают возможность сформулировать нормы, касающиеся ответственности государств за нарушение договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями. В Венской конвенции подобных норм нет, однако этот вопрос будет подробно рассмотрен в рамках разработки проекта статей об ответственности государств, который в настоящее время изучается Комиссией международного права.

---

g/ Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16.

II. КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

[Подлинный текст на английском/французском языках]

[1 мая 1981 года]

...К настоящему моменту Секретариат Организации Объединенных Наций рассмотрел лишь проекты статей 1-60 ... Официальные комментарии Организации Объединенных Наций могли бы быть представлены после того, как Комиссия международного права завершит разработку всего текста.

Приводимые в данном документе предварительные комментарии и замечания, несомненно, не раскрывают характера и серьезности вопросов и замечаний, которые возникают у Организации Объединенных Наций в связи с проектами статей ...

Предварительные комментарии и замечания Организации Объединенных Наций в отношении проектов статей 1-60

1. У Организации Объединенных Наций имеются оговорки в отношении подхода Комиссии к вопросу в целом, в частности, в отношении того, что каждая статья разрабатывается по образцу соответствующей статьи Венской конвенции о праве договоров. Хотя данный подход позволяет подробно изучить вопрос о том, в какой степени положения Венской конвенции применимы к договорам, сторонами которых являются одна или несколько международных организаций, он также продемонстрировал, что большинство положений Венской конвенции применимо к такого рода договорам.

2. Комиссия подчеркнула тот факт, что, хотя с точки зрения международного права государства обладают также одинаковой правоспособностью заключать договоры, международные организации одинаковой правоспособностью не обладают. В этом отношении Организация Объединенных Наций является примером международной организации, которая разработала и заключила большое число договоров с государствами и другими международными организациями. Соглашения в форме договоров были также заключены между Организацией Объединенных Наций и такими юридическими лицами, не фигурирующими в проектах статей, как фонды, частные и государственные корпорации, а также правительственные органы и учреждения. Постоянное увеличение числа и расширение тематики договоров, стороной которых являлась или является Организация Объединенных Наций, происходило при отсутствии в основополагающем документе - Уставе Организации Объединенных Наций - четкого положения, которое наделяло бы Организацию правоспособностью заключать договоры вообще для выполнения возложенных на нее задач. Хотя в статье 104 Устава указывается, что "Организация Объединенных Наций пользуется

на территории каждого из своих членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей", в данной статье не говорится прямо о правоспособности заключать договоры; такой ссылки нет и в Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, которая является основным - и широко признанным - международным документом, обеспечивающим осуществление статей 104 и 105 Устава h/. Хотя подпункт a пункта 1 статьи 4 Правил для введения в действие статьи 102 Устава (резолюция 97 (I) Генеральной Ассамблеи с поправками) предусматривает, что Организация Объединенных Наций будет являться стороной регистрируемых договоров или соглашений, а в подпункте a статьи 10 также говорится о документах, которые должны храниться в делах и заноситься в перечень, можно сказать, что правовой основой договорной практики Организации Объединенных Наций является главным образом истинный смысл Устава в том виде, как он понимается и признается на практике. Из этого следует, что в случае Организации Объединенных Наций основным источником норм международного права, регулирующих вопрос о договорах между Организацией Объединенных Наций и государствами и/ или международными организациями, является практика Организации.

3. В докладах Комиссии и ее комментариях к проектам статей много внимания уделяется вопросу о том, отличается ли характер договоров, заключенных исключительно между государствами, от характера договоров между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями, а также отличаются ли такие договоры по своему характеру от договоров между международными организациями. Не пытаясь непременно высказываться относительно теоретической обоснованности этих различий, следует отметить, что, как ясно представляется, с самого начала метод, применяемый в практике Организации Объединенных Наций, заключается в том, чтобы в принципе применять установившиеся нормы международного права, касающиеся договоров между государствами, и изменять эти нормы лишь по мере необходимости с учетом особых потребностей Организации Объединенных Наций.

Комментарии и замечания по отдельным статьям

Статья 2, подпункты c и c бис пункта 1; статья 7

1. Обычная практика Организации Объединенных Наций не требует предъявления полномочий постоянными представителями государств-членов при Организации Объединенных Наций в отношении договоров, касающихся отношений между данным государством и Организацией. Однако если договор касается вопроса, не являющегося частью двусторонних отношений между государством и Организацией, или если представитель государства не аккредитован при Организации Объединенных Наций, практика требует предъявления полномочий для любого выражения согласия на обязательность договора, но не для

---

h/ Ряд других положений Устава, например статьи 43, 57, 63 и 81, касаются определенных видов соглашений, однако положения пункта 3 статьи 43 о соглашениях между Советом Безопасности и государствами-членами или группами государств-членов еще не осуществлены.

установления аутентичности текста путем подписания, подписания ad referendum или парафирования.

2. Что касается представителя Организации Объединенных Наций, то в том случае, когда Генеральный секретарь собственноручно подписывает договор от имени Организации Объединенных Наций, документа, удостоверяющего специальные полномочия (или полномочия), не требуется. На практике договоры Организации Объединенных Наций часто подписываются главами департаментов, отделов, подразделений и т.д. при условии, что такие должностные лица могут подписывать договор или соглашение, которые имеют обязательную силу для Организации, в том случае, если они действуют в рамках своей компетенции и имеют на то ясно выраженное или подразумеваемое разрешение Генерального секретаря. Значительное увеличение числа международных договоров, заключаемых Организацией Объединенных Наций, и тот факт, что такие договоры в большинстве случаев не подписываются Генеральным секретарем, дает объяснение тому, что правительства иногда требуют, чтобы представитель Организации Объединенных Наций представлял официальные полномочия, и в этих случаях Генеральный секретарь наделяет этого представителя официальными полномочиями.

Статья 2, подпункты c и c-бис пункта 1; статья 7, пункт 4; статья 11

3. Различие между терминами "полномочия" и "специальные полномочия" раскрывается в комментарии Комиссии с учетом неодинаковой правомочности, которой наделены соответственно некоторые представители государств и представители международных организаций. Однако сам документ, который определяет компетенцию представителя, не должен уполномочивать - а на практике часто и не уполномочивает - представителя выражать согласие Организации на обязательность договоров в целом; в нем лишь говорится об определенном договоре или категории договоров, например о договорах, упоминаемых в подпунктах b , c или d пункта 2 статьи 7. Поскольку, кроме того, в проектах статей не делается различия между ролью и значением "полномочий" и "специальных полномочий", то, по-видимому, для ясности и простоты можно применять один и тот же термин в отношении представителей государств и в отношении представителей международных организаций.

4. В определениях терминов в подпунктах c и c бис пункта 1 статьи 2, а также в проектах статей, о которых говорится выше, проводится различие между правоспособностью представителей государств "выражать" согласие государства и правоспособностью представителей международных организаций "уведомлять" о согласии международной организации. Как следует из комментария Комиссии i/, теоретическая посылка, лежащая в основе этого различия, по-видимому, заключается в том, что применение термина "выражать согласие" в отношении представителей международных организаций может привести к неправильному пониманию компетенции представителей определять, должен ли тот или иной договор иметь обязательную силу для международной организации. В комментарии далее указывается, что

---

i/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия. Дополнение № 10 (A/10010/Rev.1), глава V.B, комментарий к статье 7, пункт 11.

использование глагола "уведомлять" более четко указывает, "что воля организации считать договор обязательным для себя должна определяться с учетом уставных норм каждой организации и что действие ее представителя состоит в уведомлении об этой воле". Эти различия интересны для анализа, однако необходимо рассмотреть вопрос о том, являются ли проекты статей, включающие эти различия, точным отражением практики Организации Объединенных Наций.

5. В этой связи прочно установившейся практикой является то, что в отношении договоров Организации Объединенных Наций практически в каждом случае на всех этапах, включая этап переговоров и установления согласия Организации на обязательность для нее договора, Организацию представляет именно Секретариат. В исключительных случаях, таких как заключенное с Соединенными Штатами Америки Соглашение о Центральных учреждениях, вступление в силу которого было санкционировано Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 169 (II), принятой 31 октября 1947 года, официальное одобрение дается межправительственным органом Организации Объединенных Наций, однако почти во всех других случаях, включая заключенные впоследствии соглашения о штаб-квартирах, со стороны какого-либо межправительственного органа не было принято каких-либо официальных шагов ни до, ни после того, как текст договора был признан аутентичным и окончательным. В соответствии с данной практикой, в том что касается Организации, заключительные положения договоров Организации Объединенных Наций обычно предусматривают вступление в силу непосредственно после подписания.

6. С учетом описанных выше особенностей договорной практики Организации Объединенных Наций становится очевидным, что различие между "выражением" согласия и "уведомлением" о согласии проявлялось исключительно редко. Вследствие этого было бы целесообразным исключить это разграничение из упоминаемых здесь проектов статей. Следует отметить, что так было сделано в остальных проектах статей.

Статья 2, подпункт j пункта 1; статья 2, пункт 2

7. Определение "правил организации", содержащееся в подпункте j пункта 1 статьи 2, имеет в соответствии с этими проектами статей первостепенное значение для юридического статуса международных организаций.

8. В этой связи следует сослаться на изложенные выше комментарии и замечания, касающиеся правовой основы правоспособности Организации Объединенных Наций заключать договоры, а также роли практики как важного источника при разработке норм международного права, применимых к договорам Организации Объединенных Наций. Вряд ли могут существовать сомнения относительно того, что применимые нормы международного права как и прежде постоянно развиваются. В этой связи необходимость сохранения слова "установившаяся" в качестве уточнения к слову "практика" представляется сомнительной, поскольку его сохранение может препятствовать дальнейшему развитию и приспособлению к будущим потребностям договорной практики международных организаций.

9. Из докладов Комиссии следует, что пункт 2 статьи 2 был одобрен в первом чтении до того, как было внесено на рассмотрение определение, содержащееся в подпункте j пункта I статьи 2. Возможно, в связи с подобной последовательностью включение в оба положения ссылок на правила Организации привело к появлению семантического замкнутого круга.

IO. Необходимость обеспечить, чтобы "правила организации" непременно давали возможность для дальнейшего развития на основе практики, как представляется, признается - по крайней мере косвенно - в комментарии Комиссии к пункту 2 статьи 2 и к статье 6.

ii. Идентичное определение "правил организации", включенное в подпункт j пункта 1 статьи 2, содержится также в подпункте 34 пункта 1 статьи 1,принятой в I975 году Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Действительно, история разработки данных проектов статей свидетельствует о том, что это определение было просто перенесено без всестороннего рассмотрения всех последствий подобного шага. Естественно, что в связи с этим необходимо разъяснить, почему не следует использовать одно и то же определение как в Венской конвенции I975 года, так и в рассматриваемых проектах статей. Логически обоснованная и убедительная причина неиспользования идентичных определений, особенно определения, в соответствии с которым "практика" ограничивается термином "установившаяся", заключается в том, что проекты статей не содержат положения, аналогичного статье 3 Конвенции I975 года. Соответствующая часть последнего положения гласит, что "положения настоящей Конвенции не наносят ущерба любым соответствующим правилам Организации...". На основании положения подобного характера применение Конвенции не окажет влияния на практику международной организации в отношении разработки "правил организации".

Статья 4

I2. В комментарии к этой статье затрагивается сложный вопрос о том, следует ли предоставлять международным организациям возможность становиться участниками любой конвенции, вытекающей из проектов статей. В связи с тем, что многие вопросы, затронутые в связи с проектами статей, в том числе вопрос о том, должен ли быть окончательным документом многосторонний договор или же свод рекомендуемых норм, принятых Генеральной Ассамблеей, остались невыясненными, Организация Объединенных Наций в настоящее время не в состоянии высказать свои замечания по этому вопросу.

Статья 6

I3. Следует обратиться к предыдущим комментариям и замечаниям в отношении подпунктов c и c бис пункта 1 статьи 2, подпункта j пункта I статьи 2 и статьи 7.

Статья I4; статья 2, подпункт b бис пункта 1

I4. Как заявляется в комментариях и замечаниях относительно подпунктов c и c бис пункта 1 статьи 2 j/, в Организации Объединенных Наций не существует практики, в соответствии с которой Генеральный секретарь или его представители могут подписывать договоры лишь при условии совершения "акта официального подтверждения". В этой связи уместно напомнить о том, что в Организации Объединенных Наций не получили развития практика или процедуры, которые соответствовали бы определению, содержащемуся в подпункте b-бис пункта 1 статьи 2. Естественно, что это замечание носит юридический характер и не направлено на то, чтобы умалить то решающее значение, которое имеют во многих случаях консультации, проводимые, в зависимости от обстоятельств, между заинтересованными государствами-членами, государствами, не являющимися членами Организации, или заинтересованными межправительственными органами, с одной стороны, и Генеральным секретарем или его представителями - с другой.

Раздел 2. Оговорки

I5. Проекты статей в разделе 2 - поскольку они по существу не представляют собой случаев конкретного применения принципа pacta sunt servanda и воли участников - по-видимому, представляют собой кодификацию de lege ferenda в тех случаях, когда это касается Организации Объединенных Наций. Это замечание основывается на том факте, что в Организации Объединенных Наций еще не получила развития какая-либо общая - не говоря уже об установившейся - практика в отношении оговорок, возражений против оговорок и принятия, непринятия или снятия оговорок и выступления против оговорок.

Статья 30, пункт 6

I6. Хотя содержащаяся в этом положении оговорка относительно любых возможных последствий статьи I03 Устава, приводящих к лишению юридического действия, представляется целесообразной в отношении вопроса, о котором идет речь в статье 30, в результате включения в статью 30 пункта 6 возникает вопрос о том, не лишает ли статья I03 Устава юридического действия все проекты статей. Этот вопрос, по-видимому, заслуживает дальнейшего рассмотрения Комиссией, и при этом внимание следует обратить, в частности, на значение, которое имеют в этой связи подпункт j пункта 1 проекта статьи 2 и проект статьи 4, а также на изложенные выше комментарии и замечания в отношении этих проектов статей.

j/ Пункты 2-6.

Статьи 35,36 и 36 бис

17. Было бы желательно, чтобы Комиссия еще более четко определила критерии разграничения договоров, подпадающих под действие статей 35 и 36, и договоров, регулируемых статьей 36 бис. В этой связи можно рассмотреть целесообразность объединения этих положений, с тем чтобы свести к минимуму возможность появления противоречивых толкований. До тех пор пока не будет проведен дальнейший анализ и не будет уточнена взаимосвязь между статьями 35 и 36, с одной стороны, и статьей 36 бис - с другой, Организация Объединенных Наций будет, по-видимому, не в состоянии высказать свое мнение относительно необходимости сохранения статьи 36 бис.

Статья 37, пункт 6

18. В отношении пункта 6 статьи 37 представляется уместным кратко прокомментировать один аспект. Это положение предусматривает, что "государства-члены организации" должны давать свое согласие на любую отмену или изменение права или обязательства, которые возникли из подпункта b статьи 36 бис. В качестве примеров договоров, которые считаются регулируемыми этим положением, в комментарии Комиссии к/ упоминаются соглашения о штаб-квартирах, заключенные между Организацией Объединенных Наций и государствами, которые предусматривают привилегии и иммунитеты для государств-членов. В связи с этим возникает вопрос о том, необходимо ли и целесообразно ли вообще требовать согласия всех государств-членов организации до того, как может войти в силу любая поправка, предусматривающая отмену или изменение права или обязательства государства-члена в рамках соглашения о штаб-квартире, что, несомненно, будет противоречить существующей в Организации Объединенных Наций практике. Будут ли те же правила действовать также в отношении временного соглашения относительно мер, связанных с подготовкой конференции, проводимой вне постоянной штаб-квартиры? По-видимому, правильнее было бы не устанавливать подобное требование, предусматривающее согласие со стороны всех имеющих к этому отношение государств, а сохранить за участниками соответствующего договора свободу действий.

к/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № 10 (A/33/10), Глава V.B , комментарий к статье 36 бис.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

[Подлинный текст на английском языке]
[21 августа 1980 года]

Сфера применения и употребление терминов (статьи 1 и 2)

Статьи проекта применяются к любому "международному соглашению, регулируемому международным правом", заключенному в письменной форме между одним или несколькими "государствами" и одной или несколькими "международными организациями" или между международными организациями. В своих комментариях Комиссия международного права признает тот факт, что не всегда будет легко установить, регулируется ли договорный акт международным правом или каким-либо внутригосударственным правом.

Как в отношениях между государствами и международными организациями, так и в отношениях между международными организациями существует проблема, известная в межгосударственных отношениях как проблема междуведомственных соглашений, и значение этой проблемы усиливается. Например, в области технического сотрудничества нередко возникает ситуация, при которой правительственный департамент, обладающий необходимыми средствами и необходимыми конституционными полномочиями, заключает соглашение с секретариатом международной организации, в соответствии с которым последняя осуществляет определенные проекты в интересах государства, предоставляющего средства, или третьего государства.

Что касается междуведомственных соглашений в межгосударственных отношениях, то ряд государств придерживается того мнения, что такие соглашения относятся к частному праву, и для ведения переговоров с целью их заключения полномочий не дается. Вполне вероятно, что подобные соглашения в отношениях между государствами и международными организациями следует рассматривать аналогичным образом. В то же время во избежание увеличения числа неопределенностей правового характера, которые в настоящее время часто присутствуют в таких соглашениях, было бы целесообразно, по крайней мере в комментарии к статьям проекта, прямо сказать об этом, указав, входят ли такие соглашения в сферу действий документа.

Способы обеспечения применимости статей к международным организациям (статья 4)

В статье 4 рассматривается вопрос о том, когда начинается применение настоящих статей. Однако в своем комментарии Комиссия международного права ссылается на основополагающий вопрос, а именно на то, как обеспечить применение статей к международным организациям. Поскольку со стороны государств в статьях предусматривается поведение, которое в своей основе соответствует поведению, о котором говорится

в Венской конвенции о праве международных договоров, исключительно важное значение имеет именно применение этих статей к международным организациям.

Прежде всего возникает вопрос, вносят ли статьи что-либо новое или ограничиваются провозглашением существующих обычаев или практики. По-видимому,нет сомнений в том, что, поскольку в договорных соглашениях, выходящих за рамки внутреннего права организаций, должны использоваться существующие принципы международного права, такие основные нормы права договоров, как принцип pacta sunt servanda , и нормы, касающиеся толкования договоров, издавна применялись заинтересованными сторонами 1/. Это положение может не выполняться в отношении установленных в статьях требований, носящих более процедурный характер, таких как нормы, касающиеся полномочий. Кроме того, существуют вопросы, такие как предусмотренные в статьях нормы, касающиеся оговорок, в отношении которых право не было в достаточной степени разработано, поскольку в этом не было необходимости.

В связи с этим возникает вопрос, какие основные методы могут быть использованы, для того чтобы содержание статей имело обязательную юридическую силу или каким-либо иным образом применялось к международным организациям?

a) Одним из подходов было бы сведение статей в международную конвенцию и предоставление возможности и государствам, и международным организациям стать сторонами этой конвенции на равных условиях. Такой подход будет предполагать, что, как было предложено выше, основные нормы права договоров имеют обязательную силу для организации, независимо от положений конвенции. С другой стороны, те нормы, которые еще не имеют такой обязательной юридической силы, например в отношении оговорок, не будут применяться к принятию обязательств по конвенции. Следовательно, такое принятие обязательств может оказаться несовершенным и, кроме того, может потребовать длительного времени. Процесс ратификации Венской конвенции о праве международных договоров 35 государствами, что было необходимо для вступления ее в силу, занял десять лет. Численность межправительственных организаций мира становится сравнимой с численностью государств.

b) Другой подход - это подход, используемый в различных конвенциях о привилегиях и иммунитетах. Эти конвенции "одобряются" (Организация Объединенных Наций, МАГАТЭ) или "принимаются" (специализированные учреждения) представительными органами организаций и затем представляются государствам для целей ратификации или присоединения. В них содержится ясное указание на то, что они "вступают в силу" в отношениях между организациями и государствами, которые их

1/ По этому вопросу см.раздел 1 резолюции о применении общего международного права, касающегося договоров о международных соглашениях, заключенных международными организациями, которая была принята Институтом международного права в 1973 году.

ратифицируют или к ним присоединяются, и поэтому организации, несомненно, считают себя связанными обязательствами по этим конвенциям, не являясь их "участниками" в том смысле, в каком это относится к государствам. В то же время гораздо труднее предусмотреть процедуру, возникающую в таких случаях, когда предлагаемая конвенция затрагивает значительно большее число организаций.

c) Одним из вариантов вышеуказанного является подход "третьей стороны": конвенция будет представляться только государствам с целью ратификации или присоединения, но, поскольку она создает права и обязанности для международных организаций, им будет предложено выразить свое согласие с ней. С практической точки зрения и опять-таки учитывая большое число заинтересованных государств и организаций, такой вариант подхода может содержать в себе и сочетать некоторые из недостатков подходов a и b.

d) Совершенно иным подходом является подход, в соответствии с которым Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций принимала бы статьи не в качестве международной конвенции, призванной создать правовые обязательства для сторон данной конвенции, а в качестве норм компетенции в отношении действий, направленных на усиление обычного права. Что касается организаций системы Организации Объединенных Наций, а именно крупнейших универсальных организаций, такое принятие статей может сопровождаться официальной рекомендацией, которая в соответствии с различными соглашениями об отношениях должна представляться компетентному органу каждой организации (в котором будет легче достичь соглашения о применении норм компетенции, чем обеспечить принятие или согласие при использовании вышеуказанных подходов a-c). Что касается других организаций, то на государствах-членах Организации Объединенных Наций и этих организаций будет лежать ответственность за принятие мер, необходимых для должного учета этих норм компетенции. Если статьи получат широкую поддержку в Генеральной Ассамблее, весьма вероятно, что такой подход, с практической или даже с правовой точки зрения, будет эффективнее, чем применение более формальных методов. В то же время, не нанося, как представляется, большого ущерба четкости норм (что в любом случае во многом зависит от внутреннего права организаций), такой подход может обеспечить элемент гибкости в отношении тех статей, которые еще не были должным образом опробованы на практике. При таком подходе можно будет избежать бесплодных споров относительно способности той или иной организации участвовать в более официальной деятельности.

Правоспособность международных организаций заключать договоры (статья 6 и подпункт j пункта 1 статьи 2)

Согласно статьям проекта правоспособность международных организаций заключать договоры регулируется соответствующими правилами каждой организации.

Отмечается, что там, где это позволяют правила организации, термин "соответствующие правила" охватывает практику, и не предполагается фиксировать эти правила в той форме, в которой они находились во время вступления в силу проекта статей.

Предполагается, что любой вопрос или спор в отношении правоспособности организации заключать договоры также будет решаться исключительно на основе методов, применимых к соответствующим правилам организации.

Полномочия и специальные полномочия (статья 7 и подпункт c бис пункта 1 статьи 2)

В дополнение к лицам, перечисленным в пункте 2 статьи 7, руководители министерств, занимающихся вопросами, входящими в сферу компетенции МОТ, рассматриваются как представители государства в целях принятия текста договора и в целях выражения согласия государства в отношении этого договора. Эта практика, по всей видимости, охватывается подпунктом b пункта 1 статьи 7, и общий характер этого положения не ограничивается перечнем, содержащимся в пункте 2.

Как указывается в комментарии к статье 7 "главное должностное лицо" организации обычно на практике рассматривается в качестве представителя организации без предъявления документа. Предполагается, что подпункты b пунктов 3 и 4 данной статьи позволяют продолжить такую практику. Кроме того, главное должностное лицо, как правило, рассматривается на практике в качестве представителя организации в целях установления согласия организации на обязательность для нее договора без оговоренных специальных полномочий, даже в том случае, если один их представительных органов организации компетентен решать этот вопрос. Предполагается, что подпункт b пункта 4 статьи 7 в его нынешней редакции позволяет сохранить эту практику.

Оговорки (часть II, раздел 2)

В статьях проекта режим Венской конвенции применяется к позиции государств в их отношениях с международными организациями и к позиции международных организаций в их отношениях между собой, однако иной режим применяется к позиции международных организаций в отношении государств. Очевидно, что пока еще не существует какого-либо практического опыта, который бы доказал действенность или неэффективность предлагаемой системы. Поэтому эта система может рассматриваться лишь в теоретическом плане. С этой точки зрения может показаться, что любой отход от общего режима должен быть оправдан наличием необходимости в таком отходе. Не ясно, так ли это.

В комментарии разъясняется, что в некоторых договорах оговорка, сформулированная международной организацией, может быть несовместима с объектом и целями договора. Даже в соответствии с общим режимом, формулирование оговорок возможно лишь в том случае, если они являются совместимыми с объектом и целями договора. Вероятно, это условие может в некоторых случаях исключить оговорки со стороны международной организации по ряду положений, в отношении которых государство имеет возможность делать оговорки. Однако также возможно, что договор, участие в котором международной организации является существенным для его объекта и целей, может содержать положения, которые не имеют большого значения для его объекта и целей. Представляется неясным,

почему необходимо исключать оговорки к таким положениям в тех случаях, когда эти оговорки определенно не допускаются договором. Конечно, в определенном смысле предлагаемые нормы могут означать следующее: в отношениях между государствами и международными организациями до решения спора о том, является ли какая-либо конкретная оговорка совместимой с объектом и целями договора, государства не будут связаны обязательством по тому положению, в отношении которого они сделали оговорку, в то время как организации будут связаны таким обязательством. В то же время, с практической точки зрения, предлагаемые нормы могут привести к тому, что организации вовсе откажутся участвовать в договоре до тех пор, пока оговорка по данному вопросу не будет допущена. Такое положение будет возникать, в частности, когда организации, свобода действий которых ограничивается условиями их устава, сочтут, что те или иные положения договора не полностью соответствуют этим условиям; подобная ситуация вполне допустима.

Предлагаемые положения, касающиеся возражений против оговорок, аналогичны положениям в отношении оговорок: когда ограничивается свобода организаций в отношении формулирования оговорок, ограничивается и их способность делать возражения против оговорок; это объясняется ссылкой на различный характер государства и организации. Здесь опять-таки может возникнуть вопрос о целесообразности отхода от общего режима. Особенно в тех случах, когда участие организации является существенным для объекта и целей договора, организации может понадобиться возможность делать возражения против условий, в зависимости от которых государство или другая организация ставят свое участие в этом договоре. Не во всех случаях такая необходимость будет непосредственно связана с задачами организации по договору (что само по себе, в соответствии со статьями проекта, оправдывает формулирование возражений). Поскольку цель заключается в том, чтобы организация была связана условиями договора и чтобы исключений не допускалось, то любая оговорка другой стороны - в силу своего взаимного эффекта в соответствии со статьей 21 проекта - в некоторой степени противоречит этой цели, а поэтому должна иметься возможность, по крайней мере, подчеркнуть это положение путем публичного возражения. В то же время сам факт возражения никоим образом не ограничивает участия в договоре организации, которое рассматривается как существенное; это может - но не обязательно - ограничивать участие государства или организации, которые могут делать оговорки.

Правила организации и соблюдение договоров (статья 27)

С теоретической точки зрения этот вопрос, как показывает комментарий, связан со значительными трудностями. Так, может возникнуть вопрос о иерархии норм. Предусматривает ли статья 103 Устава Организации Объединенных Наций особый статус для внутренних правил Организации Объединенных Наций? Существует ли - как на это указывает сноска 499 к комментарию по статье 27 [m], но относится это к статье 46 - различие между договорами, заключенными с государствами-членами, и

---

[m] Ежегодник... 1977 год, том II (часть вторая), стр. 139, документ A/32/10.

договорами, заключенными с государствами, не являющимися членами (а следовательно, фактически между универсальными организациями и организациями, членство в которых более ограничено)? Могут ли изменения в правилах организации, внесенные после заключения договора, изменить обязательства в отношении последнего (и, учитывая механизмы, в силу которых уставные изменения становятся обязательными даже для тех государств, которые не согласны с ними, изменить обязательства без согласия всех сторон договора)?

В практическом плане прилагаются и должны прилагаться все усилия, с тем чтобы избежать возникновения таких проблем, путем включения в условия международного обязательства таких гарантий, которых может потребовать внутреннее право. Такой метод широко применяется в двухсторонних соглашениях. Что касается многосторонних договоров, то этот вопрос подчеркивает необходимость возможности делать оговорки. Как подразумевается в сноске 502 комментария к статье 27 n/, действительное обязательство, которое может полностью выполняться, является предпочтительным даже в том случае, если оно обладает более узкой сферой действия, чем обязательство, которое лишь кажется более широким.

Толкование договоров (часть III, раздел 3)

Практика подтверждает сделанное в комментарии указание на то, что подготовительная работа играет более важную роль в толковании договоров, с которыми связаны международные организации, чем в межгосударственных отношениях.

Договоры и третьи стороны (часть III, раздел 4)

Статья 36 проекта делает неприменимым к международным организациям принцип, в соответствии с которым согласие третьего государства на приобретение прав по договору предпоалагается до тех пор, пока не появится указаний на противное; согласие организации на приобретение прав по договору, участником которого она не является, необходимо, и форма этого согласия определяется правилами этой организации. Это соответствует некоторым применяющимся в настоящее время нормам в отношении пожертвований: так, в соответствии с финансовыми правилами МОТ, пожертвования могут приниматься одним из представительных органов (конференцией, где пожертвования могут прямым или косвенным образом немедленно или позднее повлечь за собой финансовую ответственность для членов организаций; правлением, где такая ответственность не возникает). В число вопросов, рассмотренных в этой связи, входит вопрос о юридической или фактической способности организации использовать это пожертвование, о способности организации соблюдать условия, на которых предоставляется это пожертвование и, разумеется, об ответственности, которая может возникать в этой связи. Таким образом, предлагаемая норма является желательной, даже если, как было

---

n/ Там же, стр. 140.

отмечено в пункте 96 второго доклада Специального докладчика о/ в прошлом она не всегда соблюдалась. В то же время предполагается, что, как было предложено Специальным докладчиком, согласие может подразумеваться, если это не противоречит правилам организации.

Что касается проблемы, связанной с положением государств-членов организации в отношении договоров, участником которых является эта организация (предлагаемая статья 36 бис), то основной вопрос - это вопрос, который рассматривался во втором докладе Специального докладчика, а именно: в какой степени договор создает международные права и обязанности непосредственно между другими договаривающимися сторонами и государствами-членами организации. В тех случаях, когда ответственность возникает для государств-членов в силу их обязательств по уставу организации в отношении покрытия расходов организации, то, вероятно, таких непосредственных отношений не существует; в этом случае, проблема связана с той проблемой, которая рассматривается в статьях 27 и 46 проекта (и, вероятно, 61 и 62), а не с проблемой, рассматриваемой в разделе 4 части III. Даже в случае соглашений, касающихся привилегий и иммунитетов организации, спорным является вопрос о том, возникают ли права и обязательства исключительно в отношении организации, а не непосредственно между государствами р/; при таком положении принятие организацией условий соглашения в соответствии с ее правилами может подразумевать определенную ответственность даже для государств-членов, (но не для организации), которые выразили несогласие с решением, принятым компетентным органом. В остальном МОТ в настоящее время не обладает достаточным опытом, который позволил бы представить обстоятельства, которые могут потребовать положений, аналогичных тем положениям, которые предусмотрены в предлагаемой статье 36 бис.

Прочие положения (статья 73)

С рассмотренными выше вопросами в отношении статей 27 и 46 связан, среди прочего, вопрос об аспектах, оговариваемых в соответствии со статьей 73. В этой связи из замечаний Комиссии в отношении ряда статей следует, что Комиссия имеет в виду более широкие оговорки, чем те, которые допускают строгое толкование положений статьи 73.

о/ Ежегодник... 1973 год, том II, стр. 102-104, документ A/CN.4/271.

р/ Такой довод является уместным не только в связи с настоящим вопросом, но и в связи с вопросом об обязательствах, принимаемых в соответствии с одной из общих конвенций принимающим государством в отношении представителей другого ратифицирующего государства, которое сделало оговорки по поводу режима таких представителей. Можно напомнить, что в отношении Конвенции, касающейся специализированных учреждений, соответствующие организации не признают присоединения, если оно сопровождается оговорками, по существу вопроса.

Значение этого вопроса заключается в том, что, как было признано в комментариях Комиссии, на толкование норм, изложенных в других статьях проекта, будет влиять то, что, как ясно представляется, не должно рассматриваться в этих статьях.

В комментариях к самой статье 73 поясняется, что содержащиеся в ней примеры не являются исчерпывающими; однако положения статьи в их нынешней редакции не подкрепляют этой точки зрения. Признается, что изменить эти формулировки трудно, если, как указывается в комментарии, аналогичные формулировки в Венской конвенции о праве международных договоров также не претендуют на всеобъемлющий характер. Тем не менее этот вопрос, возможно, заслуживает дальнейшего рассмотрения.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

[Подлинный текст на английском языке]
[17 февраля 1981 года]

Общие замечания

Рассмотрев статьи 1-60, принятые Комиссией международного права, ФАО считает, что они не будут создавать трудностей для отношений этой Организации с государствами и другими международными организациями. Однако ФАО хотела бы сделать конкретные замечания, которые излагаются ниже.

Подпункт b тер пункта 1 статьи 2: "принятие", "утверждение" и "присоединение" означают, в зависимости от случая, имеющий такое наименование международный акт, посредством которого государство или международная организация выражают в международном плане свое согласие на обязательность для них договора;"

Данное положение касается "принятия" ("acceptance"), "утверждения"("approval") и "присоединения" ("accession"), но не касается "adherence" ("соблюдение"). Верно, что термины "accession" и "adherence" в значительной степени стали синонимами, и термин "accession" используется чаще, чем термин "adherence". Однако, поскольку ряд государств и международных организаций по-прежнему используют оба термина, было бы, как представляется, целесообразным отразить это в проекте статей.

Подпункт i пункта 1 статьи 2: "международная организация" означает межправительственную организацию;"

Хотя в комментарии к данному положению содержатся убедительные доводы в пользу предлагаемого текста, тем не менее, было бы желательно, чтобы в этом определении, когда оно читается совместно с определением "договора", содержащимся в подпункте a пункта 1 статьи 2, яснее говорилось о том, в какой мере эти статьи будут применяться к соглашениям, заключенным вспомогательными органами международных организаций как с государствами, так и с другими международными организациями, поскольку хорошо известно, что некоторые вспомогательные органы международных организаций, и особенно Организации Объединенных Наций, пользуются значительной самостоятельностью и заключают большое число соглашений.

Кроме того, встает вопрос о том, распространяется ли определение международной организации на те международные организации, членами которых являются как суверенные государства, так и другие международные организации.

Подпункт b статьи 36 бис

Что касается последствий договора, участником которого является международная организация, для третьих государств-членов этой организации, то известно, что в ряде случаев договоры, заключенные такой организацией, предполагают возникновение, по крайней мере косвенно, прав или обязательств - или и прав и обязательств - для третьих государств. В общем плане это может иметь место в случае договоров, заключенных с государствами, не являющимися членами, или с другими межправительственными организациями, а более конкретно - в связи с такими вопросами, как привилегии и иммунитеты, как об этом говорится в комментарии к статье 36 бис (Ежегодник Комиссии международного права, 1978 год, т. II (часть вторая), документ A/33/10, стр. 135 англ. текста).

По опыту ФАО, вопрос о том, каким образом должно быть выражено принятие третьим государством прав и обязательств, вытекающих из таких договоров, не вызывает, как представляется, никаких проблем.

Однако было бы, видимо, уместно различать договоры, заключенные международной организацией, которые официально утверждены компетентным межправительственным органом этой организации, и договоры, заключенные на уровне секретариата на основе менее официальных процедур. В первом случае можно считать, что третьи государства "знают" о том, что применение данного договора может повлечь за собой возникновение для них обязательств, равно как и прав. С другой стороны, в случае многих договоров, заключенных секретариатами международных организаций с государствами и другими международными организациями, вопрос о такой "осведомленности" менее ясен. Однако, поскольку эти последние договоры заключаются в силу полномочий, прямо или косвенно представляемых секретариатам в соответствии с учредительным актом или правилами заинтересованной международной организации, то можно утверждать, что обязательства, вытекающие из этих договоров, автоматически возлагаются на членов международной организации вследствие их членства и без какой-либо необходимости с их стороны "знать", что применение какого-либо конкретного договора ведет к возникновению для них обязательств.

III. КОММЕНТАРИИ И ЗАМЕЧАНИЯ ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

СОВЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ

/Подлинный текст на русском языке/
/4 октября 1980 года/

Секретариат Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) с удовлетворением отмечает проделанную Комиссией международного права Организации Объединенных Наций значительную работу по подготовке проекта статей о договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Представляется, что статьи 1-60 проекта, направленные на заключение, заслуживают в целом положительной оценки и могут составить хорошую основу для выработки Комиссией окончательного проекта статей по этому вопросу.

Вместе с тем в проекте имеются некоторые положения, которые, по мнению секретариата СЭВ, нуждаются в уточнении. В частности, секретариат СЭВ полагал бы целесообразным при окончательном формулировании положений об оговорках (статьи 19-23 проекта) исходить из того, что международной организации не свойственно молчаливое принятие оговорок, сделанных государствами или другими международными организациями. На наш взгляд, параллель с государствами в данном случае неоправданна.

Секретариат СЭВ полагал бы также целесообразным исключить из проекта положения, которые предусматривали бы возложение на государства-члены данной международной организации обязательств по заключенным ею договорам без явно выраженного на то согласия этих государств-членов применительно к данному договору, заключенному организацией.

ЕВРОПЕЙСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО

/Подлинный текст на английском/
французском языке/
/11 февраля 1981 года/

1. Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) напоминает, что его государства-члены q/ передали ему свою компетенцию в отношении ряда областей, в частности в отношении внешней торговли, общей сельско-

---

q/ С 1 января 1981 года в Сообщество входят следующие 10 государств-членов: Бельгия, Германии, Федеративная Республика, Греция, Дания, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Франция.

сельскохозяйственной политики, включая рациональное использование и сохранение рыбных ресурсов, и в отношении некоторых аспектов защиты и сохранения окружающей среды.

Данный проект статей был составлен на основе Венской конвенции о праве международных договоров и дополняет эту Конвенцию с точки зрения применения права международных договоров к международным организациям. Поскольку Сообщество обладает международной правосубъективностью и в соответствии с нормами международного права способно заключать договоры с государствами и другими организациями, к нему следует относиться с учетом вытекающих из этого последствий.

Способность заключать договоры, которой наделено Сообщество, не ограничивается случаями, специально предусмотренными на этот счет договором о создании Европейского экономического сообщества. На условиях, предусмотренных данным договором, эта способность может быть распространена на новые области.

2. Общие замечания

Сообщество с удовлетворением отмечает, что основной принцип, которого придерживается Комиссия международного права, заключается в том, чтобы проект статей как можно ближе соответствовал тексту Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров. Однако из обсуждения этого вопроса в Комиссии становится ясно, что перенесение положений Венской конвенции не всегда возможно. Тем не менее важно и дальше придерживаться основного принципа, чтобы новый правовой документ не подрывал принципы, кодифицированные в Венской конвенции.

Сообщество поддерживает рекомендацию, сделанную разными делегациями в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, выступавшими применительно к различным случаям за принятие упрощенного варианта проекта статей. В частности, речь идет о статьях 20-бис, 47, 54 и 57, которые являются примером излишне усложненной редакции и в которых относительно простой принцип затушевывается перечислением случаев, к которым он применяется.

Хорошим принципом является стремление избегать сложных и трудоемких редакционных изменений по сравнению с принятой за модель Венской конвенцией. Международные организации существенно отличаются одна от другой по своему юридическому статусу, по своим функциям, по компетенции, которой они наделены, и по своей структуре, а также по своей способности заключать договоры. Комиссия международного права это хорошо понимала, подтверждением чего является принятие ею широкого определения международных организаций, которое, без всякого сомнения, распространяется и на Европейское экономическое сообщество; принятие подобного определения также лежит в основе решения Комиссии урегулировать различные основные проблемы при помощи ссылок на учредительные акты, решения и соответствующие резолюции, а также на установившуюся практику организации. Слишком подробное исследование различий, существующих между государствами

и международными организациями, в любом случае привело бы к тому, что проект статей не соответствовал бы как установившейся, так и устанавливающейся международной практике.

3. Комментарии, касающиеся отдельных проектов статей

Сообщество предпочитает ограничить свои комментарии определенным числом проектов статей, которые, по его мнению, касаются его в наибольшей степени. Эти комментарии следует рассматривать в свете того, что говорится выше, в пункте I, по поводу международной правосубъективности Европейского экономического сообщества, а также в свете общих замечаний, изложенных в пункте 2.

Подпункт j пункта I статьи 2: употребление терминов

Определение, которое дано в этом подпункте выражению "правила организации", имеет большое значение. Мы напоминаем, что оно было введено Комиссией международного права при разработке проекта статьи 27 о внутреннем праве государства, правилах международной организации и соблюдении договоров. Оно воспроизводит подпункт 34 пункта I статьи 1 Конвенции от I4 марта I975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. Оно является полезным разъяснением, и его следует рассматривать как дополнение к предыдущему подпункту той же статьи 2, содержащему определение "международной организации".

Определение, которое дано в подпункте j пункта I статьи 2, по-видимому, является также необходимым, чтобы гарантировать правильное толкование других положений проекта статей, в частности проекта статьи 6 о правоспособности международных организаций заключать договоры. Ссылка, сделанная в ней лишь на "соответствующие правила этой организации", будет приемлема для Сообщества, если ее рассматривать в свете разъяснения, содержащегося в подпункте j пункта I проекта статьи 2.

Статья 9: принятие текста договора

В пункте I этой статьи в качестве общей нормы предусматривается, что договоры заключаются на основе согласия между договаривающимися сторонами. Этот принцип, в котором позаимствованы положения Венской конвенции, не вызывает никаких возражений.

Проект пункта 2 не исключает возможности всестороннего и полного участия международных организаций в международных конференциях, созываемых для принятия договора. Однако, как указывается в комментарии Комиссии международного права, было бы неуместно оставлять за государствами право в каждом конкретном случае положительно или отрицательно решать вопрос о таком участии.

Часть II, раздел 2: оговорки

В большинстве положений этого раздела, касающихся оговорок в случае договоров, заключенных между государствами и международными организациями или между международными организациями, заимствованы

положения Венской конвенции по этим вопросам. Однако Комиссия международного права попыталась провести различие между правом международной организации формулировать оговорки или возражать против оговорок другой стороны, являющейся участником договора, заключенного между одним или несколькими государствами и одной или несколькими международными организациями. Проект пункта 2 статьи 19-бис и проект пункта 3 статьи 19-тер ограничивают в объеме эту способность международной организации, с одной стороны, случаем, когда "оговорка определенно допускается договором или если иным образом достигнута договоренность, что эта оговорка допускается", с другой стороны, "если возможность делать возражения ей определенно предоставлена договором или является необходимым следствием задач, возложенных на эту организацию договором" или "если участие этой организации в договоре не является существенным для объекта и целей договора".

Не понятно, почему Комиссия международного права решила, что международные организации не должны иметь возможности пользоваться общепризнанными принципами, когда речь идет о праве формулировать оговорки и особенно праве возражать против оговорок, сформулированных другими сторонами-участниками договора. Поэтому Сообщество рекомендует Комиссии пересмотреть проект пункта 2 статьи 19-бис и проект пункта 3 статьи 19-тер, учитывая, в частности, необходимость отказа от проведения различия в положении сторон, являющихся участниками согласованных на добровольной основе договоров, если только подобное различие не имеет существенного значения.

Часть III, раздел 4: договоры и третьи государства или третьи международные организации

В относящихся к этой проблеме положениях поднимаются важные вопросы, касающиеся статуса международных организаций с точки зрения общих принципов международного права. Особый интерес, видимо, представляют два аспекта:

a) с одной стороны, положение какой-либо международной организации по отношению к договорам, заключенным между государствами и имеющим целью наделить определенными полномочиями эту организацию - или какой-либо ее орган - для осуществления этих договоров; и

b) с другой стороны, правовое положение государств-членов какой-либо международной организации по отношению к договорам, заключенным этой организацией.

Комментарии ЕЭС будут касаться лишь второго аспекта, а именно - правового положения государств-членов какой-либо международной организации, как оно определено в статье 36-бис; этот вопрос Комиссия международного права оставила открытым в ожидании замечаний со стороны государств и международных организаций.

Эту проблему неизбежно придется рассмотреть в проекте статей. Нельзя возводить в абсолют юридическую фикцию, состоящую в том, что международная организация как таковая не зависит и обособлена от

своих государств-членов, утверждая, что государства-члены как таковые не имеют совершенно ничего общего с договорами, должным образом заключенными организацией, членами которой они являются. На деле подобная позиция была бы аналогична философскому подходу, основанному на наделении международной организации всеми атрибутами суверенного и независимого субъекта права, обладающего в силу своего характера теми же полномочиями, что и государства.

Положение Сообщества таково, что оно обладает правосубъектностью, позволяющей ему на международном уровне заключать договоры, которые связывают его учреждения с государствами-членами. Здесь мы ссылаемся на статью 228 договора ЕЭС. Положения этой статьи не претендуют на установление общего принципа. Тем не менее, они подтверждают в отношении государств, являющихся его участниками, юридическую силу договоров, заключенных международной организацией, которую они создали. Можно сказать даже, что это положение договора ЕЭС подобно положению договора, цель которого состоит в предоставлении государствам, не являющимся его членами, гарантий, которые указанные государства принимают путем заключения договора с организацией. Однако, не касаясь особого положения ЕЭС, следует указать, что речь в данном случае, очевидно, идет об общей проблеме, возникающей каждый раз, когда международная организация намерена заключить договор с третьим государством или с другой международной организацией. Внимание следует уделить скорее последствиям любого договора, должным образом заключенного международной организацией. Основным последствием такого договора является создание прав и обязанностей для субъектов, которые официально являются сторонами договора.

Принцип, провозглашенный в статье 36-бис, фактически направлен на защиту государства или любого другого субъекта, заключающего договор с международной организацией, точно так же,как и никогда не оспаривавшийся принцип международного права, провозглашенный в статье 27 Венской конвенции, в соответствии с которой после заключения договора между государствами "участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора". Предметом проекта статьи 36-бис является не вопрос ответственности международной организации за поведение своих органов или своих государств-членов, а скорее "элементарные" принципы, касающиеся прав и обязанностей указанных государств-членов. Тем не менее основная функция защиты интересов государства, являющегося участником договора, который оно заключило с международной организацией, остается прежней. Поэтому удивительно, что члены Комиссии международного права выдвинули возражения против этой статьи на том основании, что она служит целям и интересам ряда существующих международных организаций и их государств-членов.

Сообщество полностью поддерживает принципы, лежащие в основе проекта статьи 36-бис. Тем не менее, нынешний текст страдает определенными недостатками. Следует отметить, что проект статьи 36-бис не предусматривает специально того случая, когда международная организация совместно со своими государствами-членами заключает договор с третьим государством или третьей организацией. Ведь нередки

такие случаи, по крайней мере для Сообщества, когда оно вместе со своими государствами-членами становится участником договора, если этот договор распространяется на области смешанной компетенции. В качестве примера "смешанных соглашений" можно привести различные международные соглашения о сырьевых товарах г/. По мнению Сообщества должно быть совершенно ясно, что статья 36-бис в случае смешанных соглашений распространяется также на те права и обязательства, предусмотренные соглашением, которые входят в компетенцию международной организации. Что касается прав и обязательств, являющихся конкретным результатом договорных отношений между государствами-членами организации и государствами, не являющимися ее членами, то также должно быть совершенно ясно, что они регулируются нормой, изложенной в пункте с статьи 3 Венской конвенции.

Последнее замечание Сообщества состоит в том, что в случае этих смешанных соглашений государства-члены международной организации не обязательно должны быть "третьими государствами" по отношению к этим соглашениям; кроме того, Сообщество обращает внимание на то, что странно называть "третьими государствами" по отношению к организации те государства-члены, которые являются ее членами.

Сообщество готово продолжить свою работу с тем, чтобы внести в статью 36-бис уточнения или изменения, которые позволили бы толковать ее более точно или в большей степени учитывать правила, в соответствии с которыми Сообщество и его государства-члены становятся участниками договоров.

г/ Международное соглашение по пшенице 1971 года, Международное соглашение по какао 1975 года, Международное соглашение по олову 1975 года, Международное соглашение по кофе 1976 года (со всеми последующими поправками) и Международное соглашение по натуральному каучуку 1979 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

СООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУ ПРОЕКТАМИ СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ АРХИВОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВ, ОКОНЧАТЕЛЬНО УТВЕРЖДЕННЫХ КОМИССИЕЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ЕЕ ТРИДЦАТЬ ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ, И ПРОЕКТАМИ СТАТЕЙ О ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ГОСУДАРСТВ В ДРУГИХ ОБЛАСТЯХ, ПОМИМО ДОГОВОРОВ, УТВЕРЖДЕННЫХ КОМИССИЕЙ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ НА ПРЕДЫДУЩИХ СЕССИЯХ

Обозначение статьи, окончательно утвержденной на сессии 1981 года s/	Обозначение статьи, принятой в предварительном порядке в первом чтении на сессиях в 1979 или 1980 годах t/	Обозначение статьи, принятой в предварительном порядке на предыдущих сессиях u/
1	1	1
2	2	3
3	3	2
4	-	-
5	-	-
6	-	-
7	4	4
8	5	5
9	6	6
10	7	7
11	8	8
-	-	9
-	-	/11/
12	9	X
13	10	12
14	11	13
15	12	14
16	13	15
17	14	16
18	-	-
19	A	-
20	-	-

Обозначение статьи, окончательно утвержденной на сессии 1981 года s/	Обозначение статьи, принятой в предварительном порядке в первом чтении на сессиях в 1979 или 1980 годах t/	Обозначение статьи, принятой в предварительном порядке на предыдущих сессиях u/
21	-	-
22	-	-
23	-	-
24	-	-
25	C	-
26	B	-
27	D	-
28	E	-
29	F	-
30	15	17
31	16	18
32	17	19
33	-	-
34	18	20
35	19	21
36	20	22
37	21	23
38	22	24
39	23	25

ПРИМЕЧАНИЕ

В приведенной выше таблице в тех случаях, когда в какой-либо группе нет статьи, аналогичной статье, имеющейся в другой группе, в соответствующей колонке сделан прочерк.

(Сноски к приложению III см. на след. стр.)

s/ См. раздел D главы II выше.

t/ Статьи 1-23, A и B были приняты Комиссией на ее тридцать первой сессии (1979 год) (см. Ежегодник ... 1979 год, том II (часть вторая), раздел B главы II), в то время как статьи C-F были приняты на ее тридцать второй сессии (1980 год) (см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 10 (A/35/10), раздел B.2 главы II).

u/ Статьи 1, 2, подпункты a-d статьи 3 и статьи 4-8 были приняты Комиссией на ее двадцать пятой сессии (1973 год) (см. Ежегодник ... 1973 год, том II, документ A/9010/Rev.1, раздел B главы III). Подпункт e статьи 3, статьи 9 /11/ и X были приняты на ее двадцать седьмой сессии (1975 год) (см. Ежегодник ... 1975 год, том II, документ A/10010/Rev.1, раздел B.2 главы III). Подпункт f статьи 3 и статьи 12-16 были приняты на ее двадцать восьмой сессии (1976 год) (см. Ежегодник ... 1976 год, том II (часть вторая), документ A/31/10, раздел B.2 главы IV). Статьи 17-22 были приняты на ее двадцать девятой сессии (1977 год) (см. Ежегодник ... 1977 год, том II (часть вторая), документ A/32/10, раздел B.2 главы III). Статьи 23-25 были приняты на ее тридцатой сессии (1978 год) (см. Ежегодник ... 1978 год, том II (часть вторая), документ A/33/10, раздел B.2 главы IV).

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in United Nations, New York

Price: $U.S. 29.00

21822—September 1981—425

GA/OR/36, Suppl. 10