



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 February 2008
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестидесятая сессия

Женева, 5 мая — 6 июня

и 7 июля — 8 августа 2008 года

Последствия вооруженных конфликтов для международных договоров

Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций	3
A. Европейская комиссия	3
B. Международная морская организация	8



I. Введение

1. На своей пятьдесят девятой сессии Комиссия международного права обратилась к Секретариату с просьбой направить различным международным организациям записку с просьбой представить информацию об их практике, касающейся последствий вооруженных конфликтов для международных договоров, в которых они участвуют¹. В соответствии с этой просьбой отдельным международным организациям было направлено письмо с информацией о том, что в 2007 году Рабочая группа Комиссии международного права по вопросу о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров рекомендовала отложить рассмотрение вопроса о включении договоров с участием правительственных организаций (в рамках темы) до более продвинутой стадии работы Комиссии над всей темой (см. A/CN.4/L.718, пункт 4). Организациям было предложено представить свои комментарии и замечания, в том числе информацию об их практике в связи с воздействием вооруженных конфликтов на договоры, в которых они участвуют.

2. По состоянию на 15 февраля 2008 года были получены сообщения от следующих четырех международных организаций (в скобках указана дата представления): Европейского банка реконструкции и развития (10 января 2008 года); Европейской комиссии (6 февраля 2008 года); Международного агентства по атомной энергии (26 ноября 2007 года); Международной морской организации (9 января 2008 года). Европейский банк реконструкции и развития и Международное агентство по атомной энергии сообщили, что у них нет комментариев, а письменные сообщения Европейской комиссии² и Международной морской организации воспроизводятся в нижеследующем разделе II.

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), пункт 272.*

² Европейская комиссия препроводила также Комиссии международного права материалы исследования, выполненного по ее заказу в 1985 году, на тему «Охрана окружающей среды в условиях вооруженного конфликта», в котором, в частности, рассматривается вопрос о применимости договоров об охране окружающей среды во время вооруженных конфликтов. При этом Европейская комиссия отметила, что, хотя это исследование не является выражением ее официальной позиции, оно полезно с точки зрения работы Комиссии международного права. Материалы исследования помещены на веб-сайт, созданный Секретариатом для Комиссии международного права, по адресу www.un.org/law/ilc/.

II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

A. Европейская комиссия³

1. Последствия вооруженных конфликтов для Договора, учреждающего Европейское сообщество

В соответствии со статьей 297 Договора, учреждающего Европейское сообщество, государства-члены будут проводить между собой консультации с целью совместных действий, необходимых для того, чтобы функционирование общего рынка не было затронуто мерами одного из государств-членов, которое может оказаться вынужденным принять их в случае серьезных внутренних волнений, наносящих ущерб законности и общественному порядку, в случае войны или серьезной международной напряженности, создающей угрозу войны, и для того, чтобы выполнить обязательства, взятые им на себя с целью сохранения мира и международной безопасности. Если подобные меры, принимаемые на национальном уровне, имеют своим следствием нарушение условий конкуренции в общем рынке, Комиссия вместе с заинтересованными государствами, рассматривает, каким образом эти меры могут быть приведены в соответствие с нормами, установленными Договором (статья 298(1)). Если Комиссия считает, что государство-член злоупотребляет полномочиями, предусмотренными в статье 297, она может непосредственно обращаться в Суд (статья 298(2)).

Поскольку после создания Сообщества вооруженных конфликтов между его государствами-членами не было, эти положения играли пока практическую роль только в ситуациях, когда вооруженный конфликт возникал за пределами территорий, на которых Договор действует как таковой. Во время Фолклендской войны между Соединенным Королевством и Аргентиной статья 297 Договора служила для Соединенного Королевства юридическим основанием для сохранения в отношении Аргентины более жестких санкций по сравнению с теми, которые были введены самим Сообществом⁴. На статью 297 ссылались также Греция в обоснование торгового эмбарго, введенного ею в отношении бывшей югославской Республики Македония в начале 1990-х годов. Поскольку Европейская комиссия не согласилась с тем, что возникший между двумя странами спор по поводу названия подпадает под действие статьи 297, заявление в Европейский суд было подано на основании статьи 298. Последний не принял временных мер⁵. После того как в сентябре 1995 года спор был урегулирован, Греция отменила эмбарго, и дело в Суде было закрыто.

³ Настоящее сообщение воспроизводится в том виде, в каком оно было получено. Употребляемые названия и порядок подачи материала в этом сообщении не являются выражением какой бы то ни было позиции со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций в отношении правового статуса любой страны, территории, города или района или их органов власти или в отношении их границ.

⁴ J. Kokott, Commentary on article 297 of the Treaty establishing the European Community, in R. Streinz (ed.), EUV/EGV, Munich: C.H. Beck, 2003, p. 2455.

⁵ Европейский Суд, дело C-120/94R, [1994] ECR I-3037, Комиссия против Греческой Республики.

2. Последствия вооруженных конфликтов для договоров, участником которых является Европейское сообщество

Вопрос о последствиях вооруженных конфликтов для договоров, участником которых является Европейское сообщество, иногда возникает на практике. [В связи с этим можно сослаться на практику Европейской комиссии] в отношении конфликта в бывшей Югославии в 1991 году и ряда других конфликтов.

а) Конфликт в бывшей Югославии

В 1980 году Европейское экономическое сообщество и входящие в него государства-члены заключили Соглашение о сотрудничестве с Социалистической Федеративной Республикой Югославия. Совет Европейского сообщества одобрил это соглашение в постановлении № 314/83 от 24 января 1983 года⁶.

11 ноября 1991 года Совет и собравшиеся в Совете представители правительств государств-членов приостановили действие Соглашения о сотрудничестве⁷. Как указано в преамбуле решения, основанием для его принятия послужил ряд факторов. Во-первых, Европейское сообщество и государства-члены приняли к сведению кризис в Югославии и резолюцию 713 (1991) Совета Безопасности, в которой он выразил озабоченность тем, что сохранение такого положения представляет собой угрозу международному миру и безопасности. Во-вторых, было сочтено, что продолжающиеся вооруженные действия и их последствия для экономических и торговых отношений коренным образом меняют условия, на которых заключалось Соглашение о сотрудничестве; и что эти последствия ставят под сомнение возможность осуществления Соглашения. В-третьих, было отмечено, что призыв Европейского сообщества и его государств-членов от 6 октября 1991 года о соблюдении соглашения о прекращении огня от 4 октября 1991 года был оставлен без внимания. В-четвертых, 6 октября 1991 года Европейское сообщество и его государства-члены объявили о своем решении расторгнуть соглашение о сотрудничестве, если Соглашение от 4 октября 1991 года между сторонами в конфликте не будет выполняться. Совет придал этому решению силу закона в рамках Сообщества, приняв постановление № 3300/91 о приостановлении действия торговых льгот, предусмотренных Соглашением о сотрудничестве⁸.

Поскольку приостановление действия Соглашения имело прямые последствия для частных импортеров товаров из Социалистической Федеративной Республики Югославия в Европейское сообщество, один из судов Германии направил в Европейский суд ряд предварительных вопросов. В своем постановлении от 16 июня 1998 года Суд подтвердил обоснованность постановления Совета № 3300/91⁹. Исходя из того, что нормы обычного международного права являются частью нормативной базы Сообщества, он изучил вопрос о том, соответствовало ли решение законодательного органа Сообщества основополагающему принципу *pacta sunt servanda* в соответствии со статьей 26 Венской

⁶ *Official Journal* 1983, L41, p. 1.

⁷ *Official Journal* 1991, L315, p. 47.

⁸ Постановление Совета № 3300/91 от 11 ноября 1991 года о приостановлении действия торговых льгот, предусмотренных Соглашением о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Социалистической Федеративной Республикой Югославия, *Official Journal* 1991, L315, p. 1.

⁹ Европейский суд, дело C-162/96, [1998] ECR I-3655, *Racke*.

конвенции о праве международных договоров. В этой связи Суд сделал следующие комментарии:

«53. Для рассмотрения возможности расторжения или приостановления действия того или иного соглашения на основании коренного изменения обстоятельств в обычном международном праве, действует норма закрепленная в статье 62(1) Венской конвенции, в которой излагаются два условия. Во-первых, наличие таких обстоятельств должно было составлять существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; во-вторых, последствия изменения должно было коренным образом изменить сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

54. Что касается первого условия, то в преамбуле к Соглашению о сотрудничестве говорится, что договаривающиеся стороны стремятся «содействовать развитию и диверсификации экономического, финансового и торгового сотрудничества в целях улучшения торгового баланса и структуры торговли между ними и увеличения ее объема и повышения благосостояния их народов» и что они сознают «необходимость принимать во внимание значимость новой ситуации, возникшей в связи с расширением Сообщества, для налаживания более гармоничных торгово-экономических отношений между Сообществом и Социалистической Федеративной Республикой Югославия». В свете этих соображений статья 1 Соглашения предусматривает, что его целью является «поощрение общего сотрудничества между договаривающимися сторонами в интересах содействия социально-экономическому развитию Социалистической Федеративной Республики Югославия и укрепления отношений между сторонами».

55. С учетом этой широкой цели сохранение мира в Югославии, необходимого для поддержания добрососедских отношений, и наличие институтов, способных обеспечить осуществление сотрудничества, предусмотренного Соглашением, на всей территории Югославии, являлось необходимым условием развертывания и осуществления этого сотрудничества.

56. Что же касается второго условия, то, как представляется, нет оснований утверждать, что, заявив во втором пункте преамбулы спорного постановления, что «продолжающиеся вооруженные действия и их последствия для экономических и торговых отношений как между югославскими республиками, так с Сообществом коренным образом изменяют условия, на которых были заключены Соглашение о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Социалистической Федеративной Республикой Югославия и протоколы к нему», и что «они ставят под сомнение возможность осуществления этих соглашений и протоколов», Совет допустил явную ошибку в оценке ситуации.

57. Хотя, как справедливо утверждает Раке (Raske), определенный объем торговли с Югославией должен был сохраниться и Сообщество могло по-прежнему предоставлять тарифные льготы, как отметил в пункте 93 своего заключения Генеральный адвокат, это не отменяет того факта, что применение норм обычного международного права не требует наличия ситуации, исключающей возможность выполнения обязательств, и что

продолжать предоставлять льготы для стимулирования торговли в условиях, когда Югославия как страна распалась, не имело смысла.

58. Что же касается сформулированного в запросе на информацию вопроса о том, допустимо ли с учетом статьи 65 Венской конвенции приостанавливать действие Соглашения о сотрудничестве без предварительного уведомления или периода ожидания, то Суд отмечает, что в совместных заявлениях от 5, 6 и 28 октября 1991 года Сообщество и государства-члены объявили, что они примут ограничительные меры в отношении сторон, не соблюдающих соглашение о прекращении огня от 4 октября 1991 года, подписанное ими в присутствии Председателя Совета и Председателя Конференции по Югославии; более того, при заключении этого соглашения Сообщество дало понять, что оно расторгнет Соглашение о сотрудничестве, если режим прекращения огня не будет соблюдаться (*Bulletin of the European Communities* 10–1991, paragraphs 1.4.6, 1.4.7 and 1.4.16).

59. Даже если подобные заявления не отвечают формальным требованиям статьи 65 Венской конвенции, следует отметить, что предусмотренные в ней конкретные процедурные нормы не являются частью обычного международного права.

60. Таким образом, анализ первого вопроса не выявил наличия фактора, который поставил бы под сомнение обоснованность постановления о приостановлении действия соглашения».

25 ноября 1991 года в соответствии со статьей 60(2) Соглашения о сотрудничестве¹⁰ Совет направил уведомление о расторжении Соглашения через шесть месяцев.

b) Некоторые конфликты в странах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана или между ними

За истекшие десятилетия европейское сообщество и его государства-члены вступили в договорные отношения с рядом государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. В соответствии с так называемыми I–IV Ломейскими соглашениями нынешние договорные отношения закреплены в Соглашении о партнерстве между государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и Европейским Союзом, подписанном в Котону 23 июня 2000 года и пересмотренном в Люксембурге 25 июня 2005 года. В соответствии с четвертым подпунктом статьи 9(2) Соглашения, уважение прав человека, демократические принципы и верховенство права являются основой внутренней и внешней политики сторон и служат основными элементами Соглашения. Согласно статье 11(4) Соглашения, «при возникновении вооруженного конфликта стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения эскалации насилия, ограничения его территориального распространения и содействия мирному урегулированию существующих споров». Статьей 96 Соглашения предусматривается конкретный механизм консультаций между сторонами, который задействуется до того, как та или иная сторона примет соответствующие меры, если, по ее мнению, другая сторона не выполнила обязательства, связанные с уважением прав человека, демократическими принципами и верховенст-

¹⁰ Council decision 91/602/EEC of 25 November 1991, *Official Journal* 1991, L 325, p. 23.

вом права, о которых речь идет в статье 9(2) Соглашения. Такие меры должны приниматься в соответствии с нормами международного права и должны быть соизмеримы с нарушением (статья 96(2)(с) Соглашения).

Хотя настоящее сообщение не преследует цель дать развернутый комментарий по отдельным случаям, следует отметить, что Европейское сообщество и его государства-члены могут задействовать механизм, предусмотренный статьей 96 Соглашения, для приостановления действия соответствующих частей Соглашения также в связи со вспышкой вооруженного конфликта немеждународного характера в одной из стран-партнеров, если вследствие этого конфликта происходят массовые нарушения прав человека¹¹. Это же относится к ситуациям, когда армия страны-партнера совершает серьезные нарушения прав человека во время вооруженного конфликта с другой страной¹². Более подробную информацию о практике Сообщества в этой области можно извлечь из научной литературы¹³.

3. Связь практики Сообщества с проектом Комиссии международного права

Европейская комиссия хотела бы провести связь между представленной выше ограниченной практикой и проектами статей Комиссии международного права, предложенными в третьем докладе Специального докладчика Яна Брунли (A/CN.4/578).

Во-первых, учредительный акт Европейского сообщества теоретически может относиться к предмету рассматриваемого исследования как договор, заключенный между государствами-членами (статья 5 Венской конвенции о праве международных договоров). Однако в силу того, что в нем содержатся конкретные положения о последствиях вооруженных конфликтов для внутреннего рынка, и с учетом специфики нормативной базы Сообщества, государства-члены будут применять эти нормы Сообщества, а не общие нормы международного права, закрепленные в проекте.

¹¹ Сообщение Комиссии в адрес Совета и Европейского парламента, "Cooperation with African, Caribbean and Pacific countries involved in armed conflicts" («Сотрудничество со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, участвующими в вооруженных конфликтах»), Brussels, 19 May 1999, COM (1999) 240 final, p. 4, annex 1. В сообщении упоминается статья 366(a) IV Ломейской конвенции, являющаяся предшественницей статьи 96 Соглашения Котону, служащей юридическим основанием для приостановления действия соглашения: «В случае серьезных нарушений прав человека или возникновения других важных обстоятельств, упомянутых в статье 5 Ломейской конвенции, вследствие вооруженных конфликтов Европейское сообщество просит о проведении консультаций в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 366(a), и может принять решение о приостановлении сотрудничества в области развития соответствующей страной или о приостановлении действия других аспектов Конвенции».

¹² Сообщение Комиссии, сноска 11 выше, стр. 10 оригинала.

¹³ См., в частности, B. Brandtner and A. Rosas, "Human rights and the external relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice", *European Journal of International Law*, vol. 9(1998), No. 3, pp. 468-490; E. Paasivirta, "Human rights and diplomacy: aspects to human rights clauses in the European Union's external agreement", in J. Petman and J. Klabbers (eds.), *Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for M. Koskenniemi*, Leiden/Boston, 2003, p. 155 et seq.; F. Hoffmeister, "Les politiques de cooperation au developpement et d'assistance economique, technique et financiere et les droits de l'homme", in M. Candela Soriano (ed.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union europeenne*, Brussels, 2006, p. 255 et seq., esp. pp. 265-267.

Во-вторых, что касается договоров, участником которых является Сообщество, то случаи с Югославией и государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, как представляется, подтверждают норму, сформулированную в проекте статьи 3(b) о неавтоматическом прекращении или приостановлении. Возникновение вооруженных конфликтов в соответствующих странах не повлекло за собой автоматических последствий для договора с Сообществом. Подобные события скорее являются основанием для принятия решения о (частичном) приостановлении действия или расторжении договора.

В-третьих, как показал случай с Югославией, как законодательный орган Сообщества, так и Европейский суд сочли вооруженный конфликт коренным изменением обстоятельств по смыслу статьи 62 Венской конвенции о праве международных договоров. В этом отношении практика Сообщества демонстрирует ценность проекта статьи 13(d).

В-четвертых, случаи с государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана свидетельствуют о том, что Сообщество имеет в своем распоряжении конкретный механизм, позволяющий ему приостанавливать выполнение его обязательств по тому или иному договору в условиях вооруженного конфликта, если в ходе этого конфликта имеют место массовые нарушения прав человека. Это основание может подпадать под действие проекта статьи 13(a) — приостановление действия договора по общему согласию сторон — поскольку основания и процедуры для такого приостановления были ранее согласованы сторонами при заключении договора.

В свете изложенного, как представляется, нет особой необходимости расширять масштабы исследования и адаптировать существующий проект к конкретной ситуации Европейского сообщества. Скорее, как и в случае с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года, Сообщество, по всей вероятности, будет иметь возможность ссылаться на соответствующие статьи, даже если их действие не будет формально распространяться на международные договоры, заключенные международными организациями.

В. Международная морская организация

Международная морская организация (ИМО) принимает к сведению рекомендацию отложить рассмотрение вопроса о включении договоров с участием межправительственных организаций до более продвинутой стадии работы Комиссии над всей темой, содержащуюся в пункте 4(1)(a)(ii) доклада Рабочей группы Комиссии международного права (A/C.4/L.718).

На данном этапе ИМО хотела бы сделать следующие комментарии и замечания. Во-первых, ИМО является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, на которое возложено регулирование вопросов безопасности судоходства и защиты морской среды от последствий судоходства и связанных с этим правовых вопросов. Так, статья 2(b) Конвенции о Международной морской организации 1948 года просто предусматривает, что Организация «обеспечивает разработку проектов конвенций, соглашений или других соответствующих документов и рекомендует их правительствам и международным организациям, а также созывает такие конференции, какие могут быть необходимы». Конвенция об ИМО не содержит каких-либо положений, касающихся ее действия или функционирования ИМО во время войны, равно как и

указаний на то, должны ли конвенции (51 на данный момент) и другие принятые под эгидой ИМО многочисленные документы, не имеющие статуса договора, продолжать действовать во время войны.

Во-вторых, в целом договоры, принятые под эгидой ИМО, в том числе касающиеся охраны окружающей среды, распространяются на суда, участвующие в международном торговом судоходстве. Как правило, они не распространяются на военные корабли и другие государственные морские суда, временно эксплуатирующиеся в целях, не имеющих отношения к торговле, даже в мирное время. Эта позиция отражена в некоторых, но не во всех конвенциях, принятых ИМО. Так, например, в Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года, являющейся основной конвенцией ИМО по охране и безопасности судов, которую соблюдают страны, на которые приходится свыше 98 процентов тоннажа мирового флота, отсутствуют какие-либо положения о ее применимости к военным кораблям или к последствиям вооруженных конфликтов. Предполагается, что Конвенция никак не распространяется на военные корабли. Поэтому ответ на другой вопрос — будет ли Конвенция и далее применяться к торговым судам во время вооруженных конфликтов, и если да, то в какой мере, — как представляется, зависит от общих принципов международного права.

Для сравнения — статья 3(3) Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года к ней (Конвенция МАРПОЛ), гласит следующее:

«Настоящая Конвенция не применяется к любым военным кораблям, военно-вспомогательным судам или иным судам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым в данное время исключительно для правительственной некоммерческой службы. Однако каждая Сторона путем принятия соответствующих мер, не наносящих ущерба эксплуатации или эксплуатационным возможностям таких кораблей и судов, принадлежащих ей или эксплуатируемых ею, должна обеспечить, чтобы эти корабли и суда действовали, насколько это целесообразно и практически возможно, таким образом, который совместим с настоящей Конвенцией».

Другой вариацией на эту же тему является формулировка пунктов 4 и 5 статьи 4 Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 года (Конвенция ОВВ), которые гласят следующее:

«4. За исключениями, предусмотренными пунктом 5, положения настоящей Конвенции не применяются к военным кораблям, военно-вспомогательным судам и другим судам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым в данное время только для правительственной некоммерческой службы.

5. Государство-участник может принять решение применять настоящую Конвенцию к своим военным кораблям и другим судам, указанным в пункте 4, и в таком случае уведомляет об этом Генерального секретаря, указывая условия такого применения».

Хотя положения конвенций МАРПОЛ и ОВВ явно применяются к правительствам в мирное время, в них опять же ничего не говорится о продолжении

действия во время вооруженных конфликтов, даже применительно к торговым судам.

Можно предположить, что состояние мира между государствами — участниками этих конвенций является необходимым условием их полноценного осуществления, однако, насколько нам известно, этот вопрос никогда не поднимался и не обсуждался в ИМО. В силу многонационального характера всех этих договоров трудно представить, каким образом они могли бы продолжаться в полной мере осуществляться в условиях вооруженного конфликта, если вообще об их осуществлении может идти речь.

Есть ряд других договоров с участием ИМО, наиболее важными из которых являются, пожалуй, Соглашение 1968 года между Международной морской организацией и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о штаб-квартире Организации и Соглашение 1983 года между Международной морской организацией и Правительством Швеции о Всемирным морском университете. Другими важными соглашениями являются соглашения, заключенные с Организацией Объединенных Наций и некоторыми ее органами, а также различные соглашения о сотрудничестве с другими международными организациями. Ни в одном из них не рассматривается вопрос о последствиях вооруженных конфликтов для их осуществления. Хотя некоторые из их положений, возможно, могут осуществляться во время вооруженных конфликтов, действие остальных положений, если не всего договора в целом, на это время, несомненно, будет приостановлено.
