



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 May 2011
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят третья сессия

Женева, 26 апреля – 3 июня

и 4 июля – 12 августа 2011 года

Последствия вооруженных конфликтов для международных договоров

**Записка о рекомендации, которую следует вынести
в адрес Генеральной Ассамблеи по поводу проекта статей
о последствиях вооруженных конфликтов для международных
договоров,**

подготовленная Специальным докладчиком г-ном Люциусом Кафлишем

А. Типы рекомендаций, которые может выносить Комиссия

1. Основными направлениями деятельности Комиссии международного права, несомненно, являются прогрессивное развитие международного права и его кодификация¹. Эти виды деятельности включают в себя подготовку проектов конвенций². Однако, как показывает статья 23 Положения о Комиссии, подготовка таких конвенций является не единственной целью.

2. Согласно этой статье, Комиссия может выносить Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций рекомендации следующих типов³:

- не предпринимать никаких дальнейших действий, поскольку доклад Комиссии уже опубликован;
- принять доклад к сведению или утвердить его своей резолюцией;
- рекомендовать проект статей государствам-членам с целью проведения переговоров и заключения общей конвенции;
- созвать конференцию для разработки конвенции,

при этом разница между двумя последними вариантами, по всей видимости, состоит в том, что в первом случае инициатива принадлежит государствам-членам, а во втором она исходит от Организации.

3. Однако на практике появились промежуточные типы рекомендаций. В определенных ситуациях КМП, по крайней мере частично, отошла от ориентации на разработку сугубо конвенций. Она поступала таким образом, когда характер "продукта" это оправдывал, как, например, в случае с проектом статута Международного уголовного суда, разработать который ее просила Генеральная Ассамблея ООН. В других случаях Комиссия решала, что результат его работы не следует облачать в форму конвенции из-за его ограниченной сферы применения или по другим причинам. Именно так обстояло дело со второй частью проектов статей о вредных последствиях действий, не запрещенных международным правом, с "Руководящими принципами", применимыми к односторонним заявлениям, способным привести к возникновению юридических обязательств, и с выводами Исследовательской группы по фрагментации международного права, которые КМП просила Генеральную Ассамблею "одобрить" или которые она "предлагала вниманию" Ассамблеи. Что касается гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств, то Комиссия предложила, чтобы эти проекты статей "были приняты в форме декларации".

4. В двух недавних случаях КМП формулировала очень конкретные предложения особого рода. В отношении международной ответственности государств (2001 год) она рекомендовала Генеральной Ассамблее "принять к сведению" ее проекты статей, приложить их к своей резолюции (A/RES/56/83) от 12 декабря 2001 года и предусмотреть созыв конференции на более позднем этапе. Касательно проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов (2009 год) Комиссия предложила Ассамблее принять проекты статей к сведению и включить их в добавление к своей резолюции; рекомендовать их

¹ Положение о КМП, статьи 15–24.

² Там же, статья 15.

³ В целом по этому вопросу см. "Работа Комиссии международного права", том 1, 7-е издание, Нью-Йорк, 2007 год, стр. 56–58.

государствам-членам "без ущерба" для их будущего принятия в договоре или любой другой соответствующей форме; поощрять страны-члены к заключению двусторонних или региональных договоров; и включить этот пункт в повестку дня своей следующей сессии с тем, чтобы рассмотреть его и, в частности, обсудить "форму, в которую следует облечь проекты статей".

5. Все это можно только приветствовать. Хотя подготовка конвенций с целью прогрессивного развития международного права и его кодификации по-прежнему является и должна оставаться одной из основных целей работы, ориентация на создание конвенций представляется нецелесообразной, когда, например, КМП разрабатывает "руководящие принципы" или кодексы поведения, т.е. тексты рекомендательного характера, или когда текст был подготовлен не всей КМП в целом, как это имело место в случае принципов по фрагментации, или, возможно, также в тех случаях, когда в силу разных обстоятельств представляется, что государства едва ли будут гореть желанием принять общую конвенцию по этому вопросу. В таких случаях провал попытки заключить кодификационный договор может причинить большой вред, а более осмотрительный подход – например, тот, которого Комиссия придерживалась в отношении международной ответственности государств, – может оказаться намного более эффективным.

В. Проекты статей о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров

6. По мнению Специального докладчика, основная часть проектов статей, принятых во втором чтении на 3089-м заседании 17 мая 2011 года, находит свои истоки или обоснование в правилах, относящихся к смежным отраслям международного права (право международных договоров; право, касающееся применения силы). Это наводит на мысль о том, что многие из положений проекта не должны вызывать разногласий; однако этого нельзя сказать о ядре проекта, а именно о проектах статей 1–7 и приложении. К этому следует добавить, что, в отличие от резолюции Института международного права о воздействии вооруженных конфликтов на договоры 1985 года, настоящий текст распространяется на *внутренние конфликты* – во многом нетронутую область, скорее нуждающуюся в прогрессивном развитии права, чем в его кодификации.

С. Анализ

7. По крайней мере часть сферы охвата – последствия *международных* вооруженных конфликтов – хорошо осмыслена как практиками, так и теоретиками. Если бы сюжет был ограничен только этим аспектом, кодификация соответствующих норм была бы вполне возможна, хотя, пожалуй, и мало интересна.

8. Ко всему этому следует прибавить, что проекты статей Комиссии содержат большое количество *процедурных предписаний* и ссылки на *правила в других областях международного права*, которые, как представляется, также пользуются широким признанием и тем самым наводят на мысль о целесообразности заключения договора. Более того, можно утверждать, что проект статьи 3, которая гласит, что существование вооруженного конфликта *ipso facto* не прекращает и не приостанавливает действие договора, вместе с критериями и категориями, указанными в статьях 4–7 и в приложении, мог бы закладывать прочную основу для такого конвенционного инструмента.

9. Третий довод в пользу созыва конференции – это вечное *стремление к стабильности* международного права. Это особенно верно в отношении взаимосвязи между договорами и вооруженными конфликтами – а их в настоящее время наберется немало. Еще одним доводом в пользу заключения общей конвенции является то, что в ситуациях вооруженного конфликта, как правило, больше всего страдают ни в чем не повинные – гражданские – лица. Чтобы их защитить была заключена четвертая Женевская конвенция от 12 августа 1949 года; и хотелось бы гарантировать сохранение предоставленных им прав в результате договоров, заключаемых их государством, или же скорейшее восстановление этих прав после конфликта. Лучшее всего этим целям служила бы общая конвенция, которая позволила бы сохранить максимальный *status quo* мирного времени, быстро восстановить такой статус и защитить права граждан нейтральных государств.

10. Однако также существуют доводы против того, чтобы планировать проведение такой конференции на ближайшее будущее.

11. Первый аргумент против немедленного проведения конференции по кодификации состоит в том, что проекты статей Комиссии не ограничиваются последствиями для международных договоров *международных* вооруженных конфликтов, но также распространяются на *внутренние* конфликты. Хотя в прошлом, вероятно, имели место немеждународные конфликты, породившие определенную практику в отношении их последствий для договоров, из этой практики едва ли можно вывести четкий и согласованный свод правил по данному вопросу. Что бы ни было сказано и сделано в этой связи, – все это требует закрепления путем прогрессивного развития международного права. Маловероятно, чтобы в настоящее время значительное большинство государств было готово согласиться на распространение существующих правил по международным конфликтам на конфликты немеждународные.

12. Вооруженный конфликт – международный или нет – является причиной тревоги и стресса для соответствующих государств. Им может быть сложно, – за исключением, возможно, международного гуманитарного права, – подчиниться правовым нормам, касающимся судьбы своих договоров, особенно если им это надлежит сделать *заранее*.

13. В ситуациях внутреннего конфликта вопрос о его последствиях для договоров возникает между воюющим государством и третьими странами, перед которыми оно имеет договорные обязательства. Такие ситуации не слишком отличаются от тех, когда договоры прекращаются или приостанавливаются по причине временной невозможности выполнения или коренного изменения обстоятельств (статьи 61 и 62 Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров). Разумеется, будут возникать ситуации, когда воюющее государство, по крайней мере временно, окажется не в состоянии выполнять некоторые из своих обязательств по договору *из-за конфликта* (например, предоставление прав на посадку воздушных судов в аэропортах, которые оказались в руках повстанцев). Но будут ли готовы третьи государства заблаговременно принять правила, которые облегчают для государств, участвующих во внутреннем конфликте, прекращение или приостановление их договорных обязательств?

14. Пример статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года показывает, что "успех" свода проектов статей не зависит от того, насколько экстренно предпринимается попытка преобразовать проект в договорное право. Более того, любой провал такой попытки – вследствие невозможности согласия вообще или недостаточного количества ратификаций – может дискредитировать работу Комиссии по этому вопросу. От-

существование такого согласия подрывает доверие к работе последней, ибо условия, на которых будет предпринята попытка прийти к согласию, окажутся неприемлемыми, но почему они оказались неприемлемыми, – а общий вывод будет именно таков, – так это потому, что Комиссия не выполнила должным образом свою работу. Разумеется, это не единственная причина выступать против заключения конвенции. Как уже отмечалось (см. выше, пункт 12), государства могут не желать ограничивать свою свободу действий во время конфликта путем принятия правил о непрерывности – или же приостановке – своих договорных прав и обязанностей.

15. Памятуя об этих причинах и необходимости не ставить под угрозу работу по вопросу о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров, Специальный докладчик призывает Комиссию действовать осторожно, точно так же, как она сделала это в отношении проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, и просит Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций: i) принять проекты статей о последствиях вооруженных конфликтов для международных договоров к сведению и приложить их к своей резолюции, и ii) предложить созвать дипломатическую конференцию на более позднем этапе.

16. Такой осторожный подход к этой теме может позволить государствам-членам лучше познакомиться с рассматриваемыми вопросами и предлагаемыми правилами и прежде убедить себя самих в том, что принятие свода договорных положений по этой теме, рассмотренной Комиссией, диктуется необходимостью и отвечает их собственным интересам. Кроме того, отсутствие таких положений в настоящее время не будет мешать соответствующим субъектам – государствам и их судам – применять их впредь в качестве правил, разработанных Комиссией.