

## Глава IV

### ОГОВОРКИ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

#### А. Введение

32. В своей резолюции 48/31 от 9 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея поддержала решение Комиссии международного права включить в ее повестку дня тему "Право и практика, касающиеся оговорок к международным договорам".

33. На своей сорок шестой сессии в 1994 году Комиссия назначила г-на Алена Пелле Специальным докладчиком по этому вопросу<sup>8</sup>.

34. На своей сорок седьмой сессии в 1995 году Комиссия получила и рассмотрела первый доклад Специального докладчика<sup>9</sup>.

35. По окончании этого рассмотрения Специальный докладчик резюмировал выводы по итогам обсуждения Комиссией этого вопроса; они касались названия темы, которая отныне должна называться "Оговорки к международным договорам", формы результатов исследования, гибких методов работы Комиссии по данной теме и консенсуса среди членов Комиссии в отношении того, что нет необходимости изменять соответствующие положения Венской конвенции о праве международных договоров (здесь и далее Венская конвенция 1969 года), Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров (здесь и далее Венская конвенция 1978 года) и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (здесь и далее Венская конвенция 1986 года)<sup>10</sup>. Эти выводы, по мнению Комиссии, представляли собой результат предварительного исследования, запрошенного Генеральной Ассамблеей в резолюции 48/31 и в резолюции 49/51 от 9 декабря 1994 года. Что касается Руководства по практике, то оно могло бы иметь форму проектов основных положений с комментариями, которые оказывали бы практическую помощь государствам и международным организациям; эти основные положения, при необходимости, сопровождалась бы типовыми положениями.

36. Также на своей сорок седьмой сессии Комиссия в соответствии с предыдущей практикой<sup>11</sup> уполномочила Специального докладчика подготовить подробный вопросник в отношении оговорок к международным договорам, с тем чтобы изучить существующую практику и проблемы, с которыми сталкиваются государства и международные организации, особенно организации, яв-

ляющиеся депозитариями многосторонних конвенций<sup>12</sup>. Этот вопросник был разослан секретариатом соответствующим адресатам. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/45 от 11 декабря 1995 года приняла к сведению выводы Комиссии и просила ее продолжить свою работу в соответствии с принципами, изложенными в докладе, а также предложила государствам ответить на вопросник<sup>13</sup>.

37. На сорок восьмой сессии в 1996 году на рассмотрение Комиссии был представлен второй доклад Специального докладчика по данному вопросу<sup>14</sup>. Специальный докладчик сопроводил свой доклад проектом резолюции Комиссии об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры по правам человека, который был предназначен для Генеральной Ассамблеи и имел целью уточнить и прояснить юридические аспекты этой проблемы<sup>15</sup>. Однако из-за нехватки времени Комиссии не удалось рассмотреть ни доклад, ни проект резолюции, хотя некоторые члены Комиссии смогли высказать свои мнения по докладу, представленному Специальным докладчиком. В связи с этим Комиссия постановила перенести обсуждение этого вопроса на следующую сессию<sup>16</sup>.

38. На сорок девятой сессии в 1997 году Комиссии был вновь представлен второй доклад Специального докладчика по данному вопросу.

39. По завершении обсуждения Комиссия приняла предварительные выводы в отношении оговорок к нормативным многосторонним договорам, включая договоры по правам человека<sup>17</sup>.

40. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года приняла к сведению предварительные выводы Комиссии, а также предложение Комиссии ко всем договорным органам, учрежденным согласно нормативным многосторонним договорам, которые могут пожелать сделать это, представить в письменной форме свои комментарии и замечания в отношении этих выводов, а также обратила внимание

<sup>8</sup> См. *Ежегодник...*, 1994 год, том II (часть вторая), пункт 381, стр. 197.

<sup>9</sup> *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть первая), A/CN.4/470.

<sup>10</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 487, стр. 126.

<sup>11</sup> См. *Ежегодник...*, 1983 год, том II (часть вторая), пункт 286, стр. 91.

<sup>12</sup> См. *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть вторая), пункт 489, стр. 127. Вопросники, разосланные государствам-членам и международным организациям, воспроизводятся в *Ежегоднике...*, 1996 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/477 и Add.1, приложения II и III.

<sup>13</sup> По состоянию на 27 июля 2000 года на вопросники ответили 33 государства и 24 международные организации.

<sup>14</sup> *Ежегодник...*, 1996 год, том II (часть первая), документы A/CN.4/477 и Add.1 и A/CN.4/478.

<sup>15</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 136, стр. 105, и сноска 238.

<sup>16</sup> Резюме обсуждения представлено там же, глава VI, раздел B, в особенности пункт 137.

<sup>17</sup> См. сноску 4, выше.

правительств на важность получения Комиссией их мнений по предварительным выводам.

41. На пятидесятой сессии в 1998 году Комиссии был представлен третий доклад Специального докладчика по данной теме<sup>18</sup>, в котором речь шла об определении оговорок и заявлений о толковании международных договоров. На этой же сессии Комиссия в предварительном порядке приняла шесть проектов основных положений<sup>19</sup>.

42. На пятьдесят первой сессии в 1999 году Комиссии была вновь представлена часть третьего доклада Специального докладчика, которую она не смогла рассмотреть на своей пятидесятой сессии, а также его четвертый доклад по данной теме<sup>20</sup>. Кроме того, к этому докладу была приложена пересмотренная библиография трудов по этой теме, которая первоначально была представлена Специальным докладчиком на сорок восьмой сессии в приложении к его второму докладу. В четвертом докладе речь также шла об определении оговорок и заявлений о толковании. На этой же сессии Комиссия в предварительном порядке приняла семнадцать проектов основных положений<sup>21</sup>.

43. Кроме того, Комиссия, в свете рассмотрения заявлений о толковании, приняла новый вариант проекта основного положения 1.1.1. [1.1.4] (Объект оговорок) и проект основного положения без названия и номера (который стал проектом основного положения 1.6 (Сфера применения определений)).

44. На своей пятьдесят второй сессии в 2000 году Комиссия рассмотрела пятый доклад Специального докладчика по данной теме<sup>22</sup>, касающийся, с одной стороны, альтернатив оговоркам и заявлениям о толковании, а с другой – процедур в отношении поправок и заявлений о толковании, в частности их формулирования, и вопроса о последующем формулировании оговорок и заявлений о толковании. На этой же сессии Комиссия приняла в предварительном порядке пять проектов основных положений<sup>23</sup>. Комиссия перенесла рассмотрение второй части пятого доклада Специального докладчика на свою следующую сессию.

45. На своей пятьдесят третьей сессии в 2001 году Комиссия сначала занималась рассмотрением второй части пятого доклада, касающегося процедурных вопросов, относящихся к оговоркам и заявлениям о толковании, а затем – шестого доклада<sup>24</sup>, касающегося способов формулирования оговорок и заявлений о толко-

вании (в частности, их формы и уведомления о них), а также уведомления об оговорках и заявлениях о толковании (уведомления о них, их получателях и обязанностях депозитария).

46. На той же сессии Комиссия приняла в предварительном порядке 12 проектов основных положений<sup>25</sup>.

47. На той же сессии, на своем 2692-м заседании 19 июля 2001 года Комиссия постановила направить Редакционному комитету проекты основных положений 2.1.1 (Письменная форма), 2.1.2 (Форма официального подтверждения), 2.1.3 (Полномочие формулировать оговорки на международном уровне), 2.1.3-бис (Полномочие формулировать оговорки на внутреннем уровне), 2.1.4 (Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок), 2.1.5 (Уведомление об оговорках), 2.1.6 (Процедура сообщения об оговорках), 2.1.7 (Функции депозитариев), 2.1.8 (Фактическая дата сообщения об оговорках), 2.4.1 (Формулирование заявлений о толковании), 2.4.1-бис (Правомочие формулировать заявления о толковании на внутреннем уровне), 2.4.2 (Формулирование условных заявлений о толковании) и 2.4.9 (Уведомление об условных заявлениях о толковании).

## В. Рассмотрение темы на данной сессии

48. На нынешней сессии на рассмотрении Комиссии находился седьмой доклад Специального докладчика (A/CN.4/526 и Add.1-3), вновь касающийся формулирования, изменения и снятия оговорок к международным договорам и заявлений о толковании. Она рассмотрела его на своих 2719-2721-м и 2734-2739-м заседаниях 14, 15 и 17 мая и 23 – 26, 30 и 31 июля 2002 года.

49. На своем 2721-м заседании после рассмотрения первой части седьмого доклада Комиссия постановила направить Редакционному комитету проект основного положения 2.1.7-бис (Случаи явно недопустимых оговорок).

50. На своих 2733-м и 2734-м заседаниях 22 и 23 июля 2002 года Комиссия рассмотрела и приняла в предварительном порядке проекты основных положений 2.1.1 (Письменная форма), 2.1.2 (Форма официального подтверждения), 2.1.3 (Формулирование оговорки на международном уровне), 2.1.4 [2.1.3-бис, 2.1.4] (Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок)<sup>26</sup>, 2.1.5 (Уведомление об оговорках), 2.1.6 [2.1.6, 2.1.8] (Процедура сообщения об оговорках), 2.1.7 (Функции депозитариев), 2.1.8 [2.1.7-бис] (Процедура в случае явно [недопустимых] оговорок)<sup>27</sup>, 2.4.1 (Формулирование за-

<sup>18</sup> *Ежегодник...*, 1998 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/491 и Add.1-6.

<sup>19</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 540, стр. 116.

<sup>20</sup> *Ежегодник...*, 1999 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/499 и A/CN.4/478/Rev.1.

<sup>21</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 470, стр. 106.

<sup>22</sup> *Ежегодник...*, 2000 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/508 и Add.1-4.

<sup>23</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 663, стр. 129.

<sup>24</sup> *Ежегодник...*, 2001 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/518 и Add.1-3.

<sup>25</sup> Там же, том II (часть вторая), пункт 114, стр. 209.

<sup>26</sup> Номер в квадратных скобках указывает на номер соответствующего проекта основного положения в докладе Специального докладчика или, в соответствующих случаях, исходный номер проекта основного положения в докладе Специального докладчика, который был включен в окончательный проект основного положения.

<sup>27</sup> Этот термин будет вновь рассмотрен Комиссией.

явлений о толковании), [2.4.2 [2.4.1-бис] (Формулирование заявлений о толковании на внутреннем уровне)] и [2.4.7 [2.4.2, 2.4.9] (Формулирование условных заявлений о толковании и сообщение о них)]<sup>28</sup>.

51. На своем 2748-м заседании 14 августа 2002 года Комиссия приняла комментарии к вышеуказанным проектам основных положений.

52. Тексты этих проектов основных положений и комментарии к ним содержатся ниже в разделе С.2.

#### 1. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫМ ДОКЛАДЧИКОМ ЕГО СЕДЬМОГО ДОКЛАДА

53. Специальный докладчик обратил внимание членов Комиссии на раздел С своего седьмого доклада (пункты 48-55) и, в частности, на два недавних события, касающихся оговорок к договорам по правам человека: первым событием явилось представление важного доклада, подготовленного Секретариатом в 2001 году по просьбе Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин на его двадцать четвертой сессии, и, в частности, его раздела, озаглавленного "Практика оговорок договорных органов по правам человека"<sup>29</sup>. Создается впечатление, что эти органы проявляют гораздо больший прагматизм и придерживаются менее догматической позиции по сравнению с той, которая подразумевается в тексте Замечания общего порядка № 24 Комиссии по правам человека<sup>30</sup>. Они скорее склонны побуждать государства снимать некоторые оговорки, а не оценивать их действительность, что представляется важным с учетом принятых Комиссией на ее сорок девятой сессии предварительных выводов по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры по правам человека<sup>31</sup>.

54. Второе событие состоит в том, что, несмотря на постоянную оппозицию Комиссии по правам человека, Подкомиссия по поощрению и защите прав человека на своей пятьдесят третьей сессии в своей резолюции 2001/17 от 16 августа 2001 года вернулась к своему прежнему решению поручить г-же Франсуазе Хэмпсон подготовку рабочего документа, посвященного оговоркам к договорам по правам человека<sup>32</sup>. Специальный докладчик просил членов Комиссии высказаться по вопросу о целесообразности установления контактов с г-жой Хэмпсон в надежде провести более широкие консультации между Комиссией международного права, Подкомиссией по поощрению и защите прав человека и другими договорными органами по правам человека с целью пересмотреть в 2004 году предварительные выводы, принятые Комиссией международного права в 1997 году.

<sup>28</sup> Эти два проекта основных положений заключены в квадратные скобки до принятия Комиссией решения относительно всего свода проектов основных положений, касающихся условных заявлений о толковании. Проект основного положения 2.4.7 получил в докладе Редакционного комитета номер 2.4.3, который был пересмотрен в ходе пятьдесят четвертой сессии.

<sup>29</sup> CEDAW/C/2001/II/4, paras. 20-56.

<sup>30</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия*, Дополнение № 40 (A/50/40), том. I, приложение V, стр. 121.

<sup>31</sup> См. сноску 4, выше.

<sup>32</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/40.

55. Касаясь далее проектов основных положений, содержащихся в главах II и III его седьмого доклада, Специальный докладчик вначале представил проект основного положения 2.5.1<sup>33</sup>, который воспроизводит пункт 1 статьи 22 Венской конвенции 1986 года, являющийся идентичным пункту 1 статьи 22 Венской конвенции 1969 года. Он заявил, что подготовительная работа по пункту 1 статьи 22 Венской конвенции 1986 года в достаточной степени продемонстрировала, что снятие оговорок представляет собой односторонний акт, положив таким образом конец спору по вопросу об истинной природе этого акта. Аргумент, согласно которому оговорка, не предусмотренная договором, имеет последствия лишь в том случае, если стороны договора признают ее, грешит формализмом и не учитывает тот факт, что соответствующее положение Венских конвенций превратилось в норму обычного права.

56. Проект основного положения 2.5.2<sup>34</sup> воспроизводит текст пункта 4 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов. Наиболее важным следствием, которое вытекает из этого положения, является то, что "подразумеваемого" или "молчаливого" снятия оговорок не существует, несмотря на концепцию, согласно которой неподтвержденные оговорки представляет собой ее "снятие".

57. Аналогичным образом снятие нельзя уподобить "истекшим" или "забытым" оговоркам; последние обусловлены, главным образом, внесением поправки во внутреннее законодательство государства, формулирующего оговорку, или отменой этого законодательства, что делает оговорку бесполезной. Такое положение могло бы создать юридические проблемы, касающиеся преимущественной силы внутригосударственного или международного права; тем не менее "забытая" оговорка не снимается.

58. Проект основного положения 2.5.3<sup>35</sup> был подготовлен в связи с необходимостью включить в Руководство

<sup>33</sup> Этот проект основного положения гласит:

"2.5.1 Снятие оговорок

Если договор не предусматривает иного, оговорка может быть снята в любое время, и для ее снятия не требуется согласия государства или международной организации, принявшего/принявшей оговорку".

<sup>34</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.2 Форма снятия

Снятие оговорки должно осуществляться в письменной форме".

<sup>35</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.3 Периодический пересмотр полезности оговорок

1. Государствам или международным организациям, которые сформулировали одну или несколько оговорок к тому или иному договору, следует проводить их периодический пересмотр и рассматривать возможность снятия оговорок, которые более не отвечают их цели.

2. В ходе такого рассмотрения государствам и международным организациям следует уделять особое внимание цели обеспечения целостности многосторонних договоров и в соответствующих случаях специально изучать полезность оговорок с точки зрения их внутреннего права и тех изменений, которые в нем произошли после формулирования этих оговорок".

по практике, в частности с учетом его необязательного характера как "кодекса рекомендованной практики", основное положение, которое побуждало бы государства периодически пересматривать свои оговорки, именно на предмет того, чтобы определить, сохраняют ли они свою актуальность в процессе развития их внутригосударственного права. Это соответствует также практике Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций или Совета Европы, а также практике некоторых договорных органов.

59. Проект основного положения 2.5.4<sup>36</sup> был разработан в попытках ответить на вопрос, возникающий в связи со щекотливой проблемой последствий констатации каким-либо наблюдательным органом недопустимости<sup>37</sup> данной оговорки. Разумеется, подобная констатация сама по себе не влечет за собой снятия оговорки. Тем не менее она может иметь определенные последствия: можно предположить, что она повлечет за собой "нейтрализацию" оговорки, или что в соответствии с принятыми Комиссией на ее сорок девятой сессии предварительными выводами по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры о правах человека, государство, формулирующее оговорку, извлечет выводы из такой констатации. Если полное снятие оговорки подчас представляется слишком радикальным, всегда имеется возможность частичного снятия. Проект основного положения 2.5.X<sup>38</sup> сочетает в себе эти возможности.

<sup>36</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.4 Снятие оговорок, которые рассматриваются как недопустимые органом по наблюдению за осуществлением договора

1. Констатация факта недопустимости той или иной оговорки органом по наблюдению за осуществлением договора, к которому сделана оговорка, не является снятием этой оговорки.

2. После такой констатации государство или международная организация, являющиеся автором оговорки, должны принять соответствующие меры. Снятие оговорки служит для этого государства или этой международной организации средством выполнения своих обязательств в этой связи".

<sup>37</sup> К рассмотрению этого термина следует в дальнейшем вернуться в свете будущих докладов Специального докладчика и обсуждения в рамках Комиссии.

<sup>38</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.X Снятие оговорок, признанных недопустимыми органом по наблюдению за осуществлением договора

1. Констатация недопустимости той или иной оговорки органом по наблюдению за осуществлением договора, к которому сделана оговорка, не является снятием этой оговорки.

2. После такой констатации государство или международная организация, являющиеся автором оговорки, должны принять соответствующие меры. Полное или частичное снятие оговорки служит для этого государства или этой международной организации средством выполнения своих обязательств в этом отношении".

60. Проекты основных положений 2.5.5-2.5.5-тер<sup>39</sup> касаются процедуры снятия оговорок, о которой ничего не говорится в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов. Специальный докладчик полагает, что можно было бы вдохновляться процедурой формулирования оговорок в той степени, в которой она может быть применима к сфере снятия. Учитывая изменения, которые Комиссия уже внесла в основные положения, касающиеся формулирования оговорок, было бы целесообразно внести аналогичные изменения в основные положения, касающиеся снятия оговорок. Другая возможность состоит в

<sup>39</sup> Эти проекты основных положений, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"[2.5.5 Правомочие снимать оговорки на международном уровне

С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо, правомочное представлять государство или международную организацию в целях принятия или установления аутентичности текста договора или в целях выражения согласия государства или международной организации на обязательность этого договора, правомочно снимать оговорку, сформулированную от имени этого государства или этой международной организации.]

[2.5.5 Правомочие снимать оговорки на международном уровне

1. С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо правомочно снимать оговорки, сформулированные от имени государства или международной организации:

a) если оно предъявляет надлежащие полномочия для целей этого снятия; или

b) если практика или иные обстоятельства свидетельствуют о том, что соответствующие государства или международные организации имели намерение считать это лицо уполномоченным для этой цели без предъявления этим лицом полномочий.

2. Правомочием снимать оговорки на международном уровне от имени государства в силу выполняемых функций и без предъявления полномочий обладают:

a) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел;

b) представители, аккредитованные государствами при международной организации или одном из ее органов, в целях снятия оговорки к договору, принимаемому в рамках этой организации или этого органа;

[c) главы постоянных представительств при международных организациях в целях снятия оговорки к договору, заключенному между аккредитуемыми государствами и этой организацией.]

2.5.5-бис Правомочие снимать оговорки на внутреннем уровне

Определение компетентного органа и процедуры снятия оговорок на внутреннем уровне регулируются внутренними нормами каждого государства или международной организации.

2.5.5-тер Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся снятия оговорок

Государство или организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что оговорка была снята в нарушение положений внутреннего права государства или правил международной организации, касающихся полномочий и процедуры снятия оговорок, как на основание недействительности этой оговорки".

том, чтобы ограничиться единственным проектом основного положения 2.5.5<sup>40</sup>, сделав *mutatis mutandis* ссылку на основные положения, касающиеся процедуры формулирования оговорок. Однако Специальный докладчик не склонен отдавать предпочтение последнему варианту, во-первых, поскольку он не соответствует практическим потребностям, которым призвано удовлетворять Руководство по практике, а, во-вторых, поскольку обе процедуры (формулирование и снятие) не являются идентичными. В отношении основных положений, касающихся сообщения о снятии оговорок (2.5.6, 2.5.6-бис и 2.5.6-тер)<sup>41</sup>, Специальный докладчик напомнил, что из подготовительной работы к Венской конвенции 1969 года следует, что члены Комиссии того

<sup>40</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"[2.5.5 *Правомочие снимать оговорки*

Определение компетентного органа и процедуры снятия оговорок регулируется *mutatis mutandis* применимыми к формулированию оговорок нормами, закрепленными в основных положениях 2.1.3, 2.1.3-бис и 2.1.4.]"

<sup>41</sup> Эти проекты основных положений, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"[2.5.6 *Сообщение о снятии оговорок*

Процедура сообщения о снятии оговорок осуществляется в соответствии с правилами, применимыми к сообщению об оговорках и изложенными в основных положениях 2.1.5, 2.1.6 и 2.1.7.]

[2.5.6 *Сообщение о снятии оговорок*

1. О снятии оговорок следует сообщать [в письменной форме] договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора.

2. О снятии оговорок к действующему договору, который является учредительным актом международной организации или в силу которого создается заседающий орган, компетентный принимать оговорки, следует также сообщать этой организации или этому органу.

2.5.6-бис *Процедура сообщения о снятии оговорок*

1. Если договор не предусматривает иного или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации не договорятся об ином, сообщение о снятии оговорок к договору передается:

a) в отсутствие депозитария – непосредственно автором снятия договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора; или

b) при наличии депозитария – депозитарию, который в кратчайшие сроки информирует об этом государства и организации, которым оно адресовано.

2. В случае, когда сообщение о снятии оговорок к договору направляется электронной почтой, оно должно быть подтверждено с помощью обычной почты [или факсимильной связи].

2.5.6-тер *Функции депозитариев*

1. Депозитарий рассматривает вопрос о том, находится ли снятие оговорок государством или международной организацией к договору в полном порядке и надлежащей форме.

2. В случае возникновения спора между государством или международной организацией и депозитарием относительно выполнения этой функции депозитарий доводит этот вопрос до сведения:

a) государств и организаций, подписавших договор, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций;

b) в надлежащих случаях – компетентного органа соответствующей международной организации.]"

периода полагали, что к сообщению об оговорках и к сообщению об их снятии должна применяться одна и та же процедура. Это подтверждается практикой, которую отражают указанные положения.

61. Проекты основных положений 2.5.7 и 2.5.8<sup>42</sup> касаются последствий снятия оговорок и включены по соображениям удобства в тот раздел Руководства по практике, который посвящен процедурным вопросам. В отношении проекта основного положения 2.5.7 Специальный докладчик уточнил, что не совсем правильно говорить, что "снятие оговорок влечет за собой применение договора в полном объеме...", поскольку могут существовать другие, не снятые оговорки, которые будут продолжать препятствовать применению договора в полном объеме. Таким образом, следует изменить редакцию и изложить данное положение следующим образом: "Снятие оговорок влечет за собой применение в полном объеме положения договора, к которому относится данная оговорка...".

62. Касаясь фактической даты снятия оговорок (проект основного положения 2.5.9<sup>43</sup>), Специальный докладчик напомнил пункт 3 статьи 22 Венской конвенции, отметив при этом, что в связи с этой датой могут возникнуть проблемы адаптации внутригосударственного права к новой ситуации, указав также на наличие возможности принятия четких положений, регулирующих эту проблему. Именно с этой целью он счел целесообразным включить в Руководство по практике типовые положения<sup>44</sup>, которые государства могли бы включить в

<sup>42</sup> Проекты этих основных положений, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"2.5.7 *Последствия снятия оговорок*

Снятие оговорок влечет за собой применение договора в полном объеме в отношениях между государством или международной организацией, которая снимает оговорку, и всеми другими сторонами, будь то принявшими оговорку или возражавшими против нее.

2.5.8 *Последствия снятия оговорок при наличии возражения к оговорке, сопровождавшегося возражением против вступления в силу договора в отношениях с автором оговорок*

Снятие оговорок влечет за собой вступление в силу договора в отношениях между государством или международной организацией, которые снимают оговорку, и государством или международной организацией, которые заявили возражение к оговорке и возражали против вступления в силу договора в отношениях между этим государством и этой международной организацией и автором оговорок".

<sup>43</sup> Проект этого основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.9 *Фактическая дата снятия оговорок*

Если договор не предусматривает иного или в отсутствие договорности об ином, снятие оговорок вступает в силу в отношении договаривающегося государства или договаривающейся организации только после получения этим государством или этой организацией уведомления о снятии".

<sup>44</sup> Эти типовые положения, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"А. *Перенос фактической даты снятия оговорок на более поздний срок*

Договаривающаяся сторона, которая сформулировала оговорку к настоящему договору, может снять ее, направив уведомление [депозитарию]. Снятие вступает в силу по истечении X [месяцев] [дней] с даты получения уведомления [депозитарием].

закрываемые ими договоры. Если эти типовые положения будут направлены в Редакционный комитет, то необходимо будет принять решение о том, следует ли поместить их после текста проекта основного положения 2.5.9 или включить в приложение к Руководству по практике, что представляется ему наиболее целесообразным.

63. Наряду с этим, по-видимому, ничто не воспрепятствует государству или международной организации, снимающим свою оговорку, установить фактическую дату снятия оговорки после даты получения уведомления, как об этом напоминает проект основного положения 2.5.10<sup>45</sup>. Этот проект основного положения также рассматривает случай, когда снятие не влияет на обязательства договаривающихся государств или международных организаций, когда речь идет о "полных" обязательствах. В такой ситуации снятие имеет незамедлительные последствия или даже обратную силу.

64. Проекты основных положений 2.5.11 и 2.5.12<sup>46</sup> касаются частичного<sup>47</sup> снятия оговорки, каковое является

*В. Перенос фактической даты снятия оговорки на более ранний срок*

Договаривающаяся сторона, которая сформулировала оговорку к настоящему договору, может снять ее, направив уведомление [депозитарию]. Снятие вступает в силу в дату получения уведомления [депозитарием].

*С. Свободное установление фактической даты снятия оговорки*

Договаривающаяся сторона, которая сформулировала оговорку к настоящему договору, может снять ее, направив уведомление [депозитарию]. Снятие вступает в силу в дату, установленную этим государством в уведомлении на имя [депозитария]"

<sup>45</sup> Проект этого основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.10 *Случаи, в которых сделавшее оговорку государство может в одностороннем порядке устанавливать фактическую дату снятия оговорки*

Снятие оговорки вступает в силу в дату, установленную снимающим оговорку государством, когда:

*a)* эта дата наступает после даты, в которую другие договаривающиеся государства или международные организации получают об этом уведомление; или

*b)* снятие не изменяет положения снимающего оговорку государства по отношению к другим договаривающимся государствам или международным организациям".

<sup>46</sup> Эти проекты основных положений, предложенные Специальным докладчиком, гласят:

"2.5.11 *Частичное снятие оговорки*

Частичное снятие оговорки подчиняется тем же нормам в отношении формы и процедуры, что и полное снятие, и оно вступает в силу в том же порядке.

Частичное снятие оговорки является изменением этой оговорки сделавшим ее государством или международной организацией с целью ограничить юридические последствия оговорки и более полным образом обеспечить применение отдельных положений договора или договора в целом к этому государству или к этой международной организации.

2.5.12 *Последствия частичного снятия оговорки*

Частичное снятие оговорки изменяет юридические последствия оговорки в той мере, в какой это предусматривается новой формулировкой оговорки. Любые возражения, высказанные в отношении этой оговорки, продолжают действовать до тех пор, пока они не будут сняты их авторами".

ся актом, весьма близким к полному снятию оговорок в связи с тем, что "уменьшая" или сокращая сферу действия оговорки, государство (или международная организация) "увеличивает" свои обязательства по данному договору.

65. Определение частичного снятия, предложенное в проекте основного положения 2.5.11<sup>48</sup>, показывает, что такое снятие представляет собой изменение действующей оговорки, а не ее полное снятие с последующим формулированием новой оговорки, что, по-видимому, подразумевалось в некоторых концепциях или некоторых судебных решениях, например в решении Федерального Верховного суда Швейцарии по делу *F. v. R. and State Council of the Canton of Thurgau*<sup>49</sup> и в непоследовательной подчас практике Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в качестве депозитария. Для частичного и полного снятия оговорки должна использоваться одна и та же процедура. (Так, например, проекты основных положений 2.5.6-2.5.10 могли бы легко быть спроецированы на частичное снятие.) Напротив, проекты основных положений 2.5.7 и 2.5.8 не подлежат такой транспозиции, поскольку в случае частичного снятия оговорка продолжает действовать и не затрагивает ipso facto выдвинутые в отношении нее возражения. Проект основного положения 2.5.11 определяет последствия частичного снятия, в то время как проект основного положения 2.5.11-бис<sup>50</sup> представляет собой "дополнение" к проекту основного положения 2.5.4, и его, при необходимости, можно было бы с ним объединить.

66. Заканчивая представление своего доклада, Специальный докладчик выразил надежду на то, что все проекты основных положений и типовых положений, относящихся к проекту основного положения 2.5.9, будут направлены в Редакционный комитет.

## 2. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕНИЙ

67. Касаясь вопроса, поставленного Специальным докладчиком, относительно будущих контактов между Комиссией международного права и Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, некоторые члены поддержали мысль о том, что Комиссии надлежит продемонстрировать гибкий и открытый подход в отношениях с органами, занимающимися аналогичными во-

<sup>47</sup> Специальный докладчик уточнил, что последняя часть его доклада, касающаяся усиления оговорок, не может быть представлена в ходе пятьдесят четвертой сессии.

<sup>48</sup> Специальный докладчик считает возможным изменить порядок следования пунктов в проекте основного положения 2.5.11.

<sup>49</sup> Swiss Federal Supreme Court, decision of 17 December 1992, *Journal des Tribunaux*, 1995, p. 536.

<sup>50</sup> Этот проект основного положения, предложенный Специальным докладчиком, гласит:

"2.5.11-бис *Частичное снятие оговорок, признанных недопустимыми органом по наблюдению за осуществлением договора*

Если орган по наблюдению за осуществлением договора, к которому сделана оговорка, констатировал недопустимость этой оговорки, государство или международная организация, являющиеся автором оговорки, могут выполнить возложенные на них обязательства, осуществив частичное снятие этой оговорки в соответствии с этой констатацией".

просами, и даже запрашивать их мнения. Согласно одной точке зрения, Комиссии следовало бы даже выступить с инициативой проведения неофициального совещания со всеми заинтересованными сторонами в ходе следующей сессии. В свете разъяснений, данных Специальным докладчиком относительно нынешнего положения дел, Комиссия постановила вступить в контакт с органами по правам человека. В связи с этим Председателю Подкомиссии и г-же Хэмпсон будет направлено письмо за подписью Председателя и Специального докладчика, содержащее официальную просьбу изыскать возможности проведения консультаций в ходе следующей сессии Комиссии в Женеве.

68. Подчеркивалась полезность всей совокупности проектов основных положений, цель которых состоит в том, чтобы предоставить государствам практические ориентиры, в частности с учетом того, что в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов, а также в других правовых актах отсутствуют или немногочисленны указания, касающиеся процедуры, которой надлежит следовать в случае снятия или изменения оговорок. Отмечалась также целесообразность сделать упор на общей договорной практике, а не на отдельных областях регулирования или регионах.

69. Ряд членов Комиссии высказались в поддержку основных положений 2.5.1 и 2.5.2, отметив при этом, что они, по сути, воспроизводят соответствующие положения Венских конвенций 1969 и 1986 годов (пункт 1 статьи 22 и пункт 4 статьи 23). Несколько членов Комиссии высказали сомнения в отношении полезности их включения в Руководство по практике вместо отсылок к положениям Конвенций. Однако другие члены Комиссии поддержали воспроизведение положений Конвенций в Руководстве по практике, учитывая его всеобъемлющий характер. В отношении основного положения 2.5.2 была подтверждена необходимость снятия оговорки в письменной форме, что исключает подразумеваемое снятие и обеспечивает таким образом правовую определенность в отношениях между государствами-участниками. Был рассмотрен также тот факт, что какая-либо оговорка может устареть в ходе последующей практики государства, сформулировавшего оговорку. Согласно одной точке зрения следовало бы также рассмотреть другие формы снятия, такие, как заявление относительно будущего официального снятия, при том понимании, что отношения государства, сформулировавшего оговорку с другими участниками договора, изменятся лишь в том случае, когда последние получат письменное уведомление о снятии оговорки. Напротив, государство-автор будет связано обязательством с того момента, когда оно объявит о своем намерении снять оговорку. Подчеркивалось, что подобное заявление, возможно, будет иметь последствия на внутреннем уровне, но не будет иметь никаких последствий по отношению к другим сторонам. Согласно другой точке зрения следовало бы проявлять крайнюю осторожность в вопросе о подразумеваемом снятии, поскольку юридические последствия снятия возникают лишь в случае его письменного формулирования. Приводился пример Чехословакии и Польши, парламенты которых одобри-

ли, а главы государств в 1929 и 1931 годах подписали заявление о признании компетенции ППМП<sup>51</sup>, которое впоследствии не было препровождено депозитарию. Следовательно, такое заявление не повлекло за собой никаких юридических последствий. Другие члены Комиссии упомянули случай, когда государства формулировали оговорки, а впоследствии не настаивали на их сохранении в своих двусторонних или многосторонних отношениях или даже "забывали" о них под воздействием различных факторов (например, в связи с изменением их внутреннего законодательства), и задались вопросом о том, могут ли государства ссылаться на то, что они не отозвали письменно свою оговорку, для того, чтобы избежать любых последствий эстоппеля. Кроме того, в том случае, когда другие государства применили к какому-либо государству положение, в отношении которого это государство сформулировало "забытую" оговорку, может возникнуть ситуация де-факто, которая выйдет за договорные рамки. Было также отмечено, что оговорка, не снятая в надлежащей форме, остается юридически действительной, даже если она "дремлет", что предоставляет государству, сформулировавшему оговорку, более широкие возможности вновь изменять при необходимости свое внутреннее законодательство в соответствии с этой оговоркой.

70. Согласно одной точке зрения проект основного положения 2.5.3 представляет собой творческий подход к проблеме устаревших оговорок. Была отмечена целесообразность упомянуть также призывы органов по наблюдению за осуществлением договоров, учитывая, что внутреннее законодательство подчас является расплывчатым и неясным. Согласно другому мнению, этот проект, возможно, породит трудности, поскольку пересмотр полезности оговорок не относится к процедуре, а в сущности поднимает проблемы, касающиеся условий снятия и роли "устаревания" оговорок. Более того, результат рассмотрения эволюции внутреннего законодательства представляется достаточно сомнительным. С тем чтобы не создать впечатление, что речь идет об обязательстве государств проводить такое рассмотрение, следует четче подчеркнуть рекомендательный характер этого проекта основного положения. Наряду с этим не следует ограничиваться ссылкой на внутрисударственное право, поскольку могут существовать другие обстоятельства, которые могли бы побудить государство, сформулировавшее оговорку, снять свою оговорку.

71. В отношении проекта основного положения 2.5.4 (который некоторые члены Комиссии рассматривали в совокупности с проектами основных положений 2.5.11-бис и 2.5.X ввиду их тесной взаимосвязи) отмечалось, что в первом пункте излагаются очевидные вещи, в то время как во втором рассматривается случай, где отправной точкой является тот факт, что констатация недопустимости могла бы, в качестве последствия, обязать государство, сделавшее оговорку, снять свою оговорку. Однако отнюдь не очевидно, что наблюдательный орган обладает подразумеваемым правомочием

<sup>51</sup> *Collection of Texts Governing the Jurisdiction of the Court, P.C.I.J., Series D, No. 6, 4th ed. (Leiden, Sijthoff, 1932), pp. 47, 48 and 54.*

заставить государство, сделавшее оговорку, снять эту оговорку. Напоминалось, что принятые Комиссией на ее сорок девятой сессии предварительные выводы по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры о правах человека<sup>52</sup>, были намного более нюансированными: последствия констатации недопустимости уточнять не предполагалось, по крайней мере применительно к снятию оговорок. Поднимался также вопрос о том, связывает ли автора оговорки констатация недопустимости, выраженная в простой рекомендации, и отмечалось, что государство не обязано следовать рекомендациям наблюдательного органа. Согласно некоторым членам Комиссии следовало бы также внимательно изучить природу наблюдательного органа, выступающего с констатацией, учитывая тот факт, что существует несколько типов таких органов (политические, судебные органы, органы *sui generis* и т.д.).

72. Кроме того, существует большое различие между решением судебного органа и констатациями наблюдательного органа, которые могут повлечь за собой "автоматическую" недействительность оговорки или обязательство для государства принять определенные меры, либо могут представлять собой рекомендацию соответствующему государству принять надлежащие меры. Приводился пример прежней Европейской комиссии по правам человека, констатации которой порождали для государств "моральную обязанность" пересмотреть свою позицию. Даже если какой-либо наблюдательный орган наделен обязывающими полномочиями, можно задаться вопросом о том, характеризуются ли эти полномочия "прямым применением". Поднимался даже вопрос о том, можно ли считать судебный орган наблюдательным органом по смыслу этого проекта основного положения. Кроме того, некоторые члены Комиссии коснулись вопроса о структуре и мотивации констатаций наблюдательных органов, о коллизии оценок, способной возникнуть между этими органами и государствами-участниками, и, наконец, вопроса о возможных последствиях этого проекта основного положения для самих наблюдательных органов. Поднимался также вопрос о том, что в международном праве является источником возможных "обязательств" государств действовать на основании констатаций контролирующих органов. Следует проводить различие между констатацией недопустимости наблюдательным органом и последствиями этой констатации, с одной стороны, и самой недопустимостью оговорки – с другой. Снятие оговорки, признанной "недопустимой" не является единственным решением; существуют и другие возможности (выход из договора, изменение оговорки), как указывалось в предварительных выводах, принятых Комиссией на ее сорок девятой сессии. Не следует выделять одно решение в ущерб другим или брать на вооружение лишь часть элементов пункта 10 предварительных выводов.

73. Согласно одной точке зрения излишне безапелляционная и общая редакция этого проекта основного положения, в котором делается попытка объединить несколько разноплановых элементов и подразумевается

обязательная сила констатаций всех наблюдательных органов без проведения какого-либо различия между ними, порождает путаницу и является источником недоразумений: этот недостаток можно было бы исправить, сформулировав это положение более гибко. Было даже сделано предложение полностью исключить второй абзац. С другой стороны, не следует терять из виду определяющую роль согласия. Государство, желающее стать участником договора с оговоркой, признанной недопустимой, может попросту оставить в силе свое предложение стать участником договора. Утверждение о том, что непринятие оговорки обяжет государство снять ее, существенно отличается от утверждения, согласно которому возражение против оговорки является указанием на отказ вступить в договорные отношения с государством – автором оговорки.

74. Действительно важным вопросом является вопрос о том, кто правомочен высказываться относительно допустимости оговорок. Созданный Венскими конвенциями 1969 и 1986 годов режим оставляет заботу об этом государствам-участникам. Однако такие недавние события иного плана, как дело об оговорке, сформулированной Исландией к Международной конвенции по регулированию китобойного промысла и позиция Международной китобойной комиссии, противоречащая позиции некоторых государств-участников, порождают сомнения в этом вопросе. Отмечалась также возможность включения ограничительной клаузулы, уточняющей, что Руководство по практике не затрагивает правомочий наблюдательных органов определять отношения между государствами – участниками договора.

75. Согласно другой точке зрения проект основного положения 2.5.4 представляет собой лишь рекомендацию, включенную в Руководство по практике, и проблемы, возникающие в связи с ее формулировкой, могли бы быть решены Редакционным комитетом. В частности, "сводный" вариант проекта основного положения 2.5.X представляется полезным и ясным.

76. Другие члены Комиссии высказали мнение о том, что проект этого основного положения должен содержаться не в разделе, касающемся процедуры, а в другой главе Руководства по практике, учитывая тот факт, что вопрос о недопустимости оговорки пока еще не обсуждался. Было бы также целесообразно предусмотреть проект основного положения, уточняющий связь между констатацией недопустимости оговорки наблюдательным органом и снятием оговорки соответствующим государством или международной организацией.

77. В отношении проектов основных положений 2.5.5 и 2.5.6 были отмечены пробелы в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов по вопросу о снятии оговорок. Было также отмечено, что процедура, относящаяся к снятию оговорки, должна быть более простой, нежели процедура, касающаяся формулирования. Некоторые члены Комиссии высказались в поддержку наиболее простого варианта ввиду удобства ссылок и последовательности, хотя, согласно одной точке зрения, краткий вариант также имеет преимущества. Тем не менее было отмечено, что после принятия Руководства по практике в первом чтении следовало бы вновь рассмот-

<sup>52</sup> См. сноску 4, выше.



реть всю совокупность основных положений для определения целесообразности использования перекрестных ссылок в случае идентичных положений или применения *mutatis mutandis*. Также отмечалось, что некоторые проекты основных положений (например, 2.5.6-бис) применительно к похожим ситуациям должны быть согласованы с проектами основных положений, уже принятыми Комиссией.

78. В отношении проектов основных положений 2.5.7-2.5.10 была отмечена сообразность соответствующим положениям Венских конвенций 1969 и 1986 годов. По проекту основного положения 2.5.7 было высказано мнение о том, что этот проект должен отражать случай, когда другие оговорки остаются в силе, что повлечет за собой неприменение договора в полном объеме между государством, снимающим оговорку, и другими государствами-участниками.

79. Аналогичным образом было признано, что типовые положения, относящиеся к проекту основного положения 2.5.9, являются полезными и также должны быть направлены в Редакционный комитет.

80. Касаясь проекта основного положения 2.5.11, некоторые члены Комиссии поддержали устную поправку Специального докладчика об изменении порядка следования пунктов проекта этого основного положения. Была высказана озабоченность в связи с тем, что частичное снятие может использоваться для фактического расширения сферы охвата оговорки. Таким образом, представляется необходимым разъяснить, что частичное снятие не устраняет первоначальную оговорку и не является новой оговоркой. Кроме того, было бы желательно уподобить частичное снятие простому снятию ввиду осложнений, обусловленных наличием двух специальных процедур, а также ввиду иных толкований, которые могут давать им другие государства-участники. Поднимался вопрос о том, могут ли государства-участники какого-либо договора, не высказавшие возражений против первоначальной оговорки, возражать против частичного снятия оговорки. По этому вопросу было высказано мнение о том, что в данном случае нельзя сформулировать общего правила, и что все зависит от последствий частичного снятия, которое может быть, например, дискриминационным. В этом случае частичное снятие практически уподоблялось бы новой оговорке. С другой стороны, возник вопрос о том, действительно ли частичное снятие оговорки фактически представляет собой ее изменение или, напротив, за снятием следует новая оговорка, как, по-видимому, свидетельствует об этом практика Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в качестве депозитария. Термин "изменение" используется Генеральным секретарем в этом контексте для указания на усиление оговорки. В связи с этим было сочтено само собой разумеющимся, что частичное снятие представляет собой изменение. Упомянулась также возможность снятия одной из нескольких оговорок, сделанных государством (и в этом случае возражения к этой оговорке теряли смысл), и возможность, ставящая оговорку в зависимость от внутреннего законодательства, что могло бы, вероятно, привести (в случае изменения этого законодательства) к смягчению оговорки. В этом случае любые

возражения к оговорке могли бы продолжать существовать, поскольку, даже будучи смягченной, оговорка продолжает действовать.

81. В отношении проекта основного положения 2.5.12 было высказано мнение о необходимости ссылки на ситуацию, когда возражение касается части оговорки, которая была снята, поскольку в подобном случае, возражение автоматически становится излишним.

### 3. ВЫВОДЫ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА

82. В конце обсуждения Специальный докладчик отметил, что все проекты основных положений о формулировании оговорок *lato sensu* будут, по-видимому, крайне полезны международному сообществу, поскольку они направлены на кодификацию технических норм, что отвечает реальным потребностям. Кроме того, за исключением проектов основных положений 2.5.4, 2.5.11-бис и 2.5.X, которые он планирует рассмотреть отдельно, ни один проект основного положения не вызвал теоретических споров. В ходе обсуждения затрагивались конкретные аспекты и принципиальные проблемы не возникали. Из этого он сделал вывод о том, что члены Комиссии в целом выступают за направление Редакционному комитету всех проектов основных положений (за исключением 2.5.4, 2.5.11-бис и 2.5.X).

83. Специальный докладчик вновь заявил о том, что Руководство по практике будет не сводом императивных норм, а своего рода "кодексом рекомендуемой практики", и это, вероятно, можно даже отразить в его названии. Такая особенность не означает, что к составлению данного Руководства по практике, направленному на поощрение адекватной практики государств, не следует подходить тщательным и внимательным образом. Кроме того, несомненно, что некоторые нормы, содержащиеся в проектах основных положений, носят императивный характер не потому, что они включены в Руководство по практике, а потому, что они являются нормами обычного права или были заимствованы из текста Венских конвенций 1969 и 1986 годов. Налицо наглядный пример различия между юридическим значением нормы и источника. В ответ на вопрос о том, следует ли буквально воспроизводить положения Конвенций в Руководстве по практике, Специальный докладчик однозначно дает позитивный ответ. Значение Руководства будет серьезно подорвано, если пользователи не найдут в самом Руководстве ответы на возникающие у них вопросы. Несмотря на их неполный и иногда двусмысленный характер Конвенции являются обязательным ориентиром для любой практики в области оговорок и руководство, которое их проигнорирует, не будет иметь большого практического значения. Между тем, простое упоминание Конвенций или ссылка на них неизбежно породит технические и юридические проблемы (особенно для государств и организаций, не являющихся сторонами Конвенций). Поэтому гораздо проще, полезнее, логичнее и удобнее полностью воспроизвести в Руководстве соответствующие договорные положения Конвенций.

84. Эта позиция учитывает ряд предложений членов Комиссии о внесении редакционных изменений в неко-

торые проекты основных положений. Специальный докладчик напомнил о том, что формулировка нескольких проектов основных положений дословно совпадает с формулировкой соответствующих положений Венских конвенций 1969 и 1986 годов, и что, как следствие, было бы бесполезно и потенциально опасно переписывать последние. Хотя по существу Специальный докладчик согласен с теми членами Комиссии, которые предлагали "упростить" процедуру снятия оговорок, он не видит промежуточного решения.

85. Проекты основных положений 2.5.1 и 2.5.2 предусматривают письменную форму, что будет гарантировать правовую определенность и соответствовать принципу параллелизма форм.

86. Конкретно в отношении проекта основного положения 2.5.2 была предложена формулировка, которая обяжет государство, сделавшее письменное уведомление о снятии его оговорки, действовать с учетом такого снятия еще до получения уведомления другими государствами-участниками. Он не поддерживает эту формулировку, поскольку любой договор предполагает, что в определенный момент имеется согласие двух или более сторон по какому-либо *одному* тексту. Упомянутая формулировка приведет к возникновению ситуаций, когда обязательства будут различаться, пусть даже незначительно, по времени, в результате чего возникнут ненужные осложнения.

87. Что касается заданного вопроса о ситуации, когда какое-либо государство применяет на практике положение, в отношении которого оно сформулировало оговорку, то Специальный докладчик полагает, что эта проблема выходит за рамки темы об оговорках к международным договорам и относится скорее к теме фрагментации международного права или к теме односторонних актов. Хотя Специальный докладчик не убежден в том, что эту проблему следует затрагивать в Руководстве по практике, он не станет возражать, если Комиссия сочтет целесообразным включить туда соответствующий проект основного положения.

88. Специальный докладчик с удовлетворением отметил позитивную реакцию Комиссии на проект основного положения 2.5.3, который получил единодушную поддержку. В связи с высказанным пожеланием включить конкретную ссылку на органы по наблюдению за осуществлением договоров он задается вопросом о том, не следует ли в этом случае упомянуть также Генеральную Ассамблею и региональные органы. Однако шансов на принятие этого предложения, как ему представляется, немного, особенно с учетом результатов обсуждения Комиссией вопроса о наблюдательных органах. Касаясь предложения об акцентировании рекомендательного характера этого проекта основного положения, Специальный докладчик высказывает мнение о том, что все Руководство по практике представляет собой свод рекомендаций. В связи с предложением исключить упоминание о внутреннем законодательстве он полагает, что как раз изменения внутреннего законодательства, в результате которых оговорки устаревали, делают чаще всего столь важным периодический пересмотр.

89. Он отметил ясно выраженное предпочтение, отдаваемое более пространственным вариантам проектов основных положений 2.5.5 и 2.5.6. В целях содействия пользователям Руководства по практике каждый вопрос следует изложить там отдельно и как можно полнее, пусть даже при этом и будут иногда допущены некоторые повторы. Было бы разумно дождаться второго чтения проектов основных положений для принятия решения о целесообразности объединения или упрощения ряда проектов основных положений.

90. Специальный докладчик отметил, что по проектам основных положений 2.5.7 и 2.5.8 замечаний было не слишком много, а те, которые были высказаны, касались в основном редакционных аспектов. В связи с проектом основного положения 2.5.7 он согласен с высказанным замечанием о необходимости уточнения того, что снятие оговорки приведет к применению в отношении между снимающим оговорку государством или организацией и всеми остальными сторонами договора лишь тех положений договора, которые были затронуты оговоркой.

91. В отношении проектов основных положений 2.5.9 и 2.5.10 Специальный докладчик, касаясь высказанного по проекту основного положения 2.5.9 замечания о фактической дате уведомления в международном праве, заявил, что, по его мнению, на этот счет нет общего правила: даже статья 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов устанавливает нормы, отличающиеся от норм, изложенных в пункте 3 статьи 22 тех же Конвенций.

92. Касаясь проекта основного положения 2.5.10, Специальный докладчик согласился с замечанием о том, что снятие оговорки не должно порождать последствий прежде всего для обязательств ее автора по отношению к другим государствам или организациям, а не для его "положения", как указано в проекте.

93. В связи с проектом основного положения 2.5.11 Специальный докладчик указал, что он сознает отмеченную некоторыми членами Комиссии опасность того, что государства могут попытаться представить усиление оговорки как ее частичное снятие. Между тем, задача юристов как раз и заключается в том, чтобы устанавливать классификацию и давать определения. В связи с этим термин "изменение" крайне важен, поскольку снятие касается действующей оговорки, которая будет действовать и далее. Речь не идет о снятии оговорки и последующем формулировании новой оговорки, как это может показаться, исходя из четко неустановившейся практики Генерального секретаря.

94. В отношении проекта основного положения 2.5.12 он согласен с высказанным замечанием о целесообразности упоминания возможной ситуации, когда возражение продолжает действовать, если в его основе лежит несогласие его автора с той частью оговорки, которая не снимается. Достаточно будет добавить в конце несколько слов, например "в той мере, в какой возражение не касается исключительно снимаемой части оговорки". Кроме того живой отклик у Специального докладчика

вызвал приведенный пример, когда снятие оговорки делало дискриминационной ту ее часть, которая продолжала действовать в отношении какого-либо конкретного государства или группы государств. В этом случае государства-жертвы подобной дискриминации вправе высказывать возражения. Между тем, возникают сомнения в отношении существования иных подобных случаев, если же они существуют, то их можно будет охватить посредством включения нового абзаца в проект основного положения 2.5.12 или путем разработки проекта основного положения 2.5.12-бис<sup>53</sup>.

95. В заключение Специальный докладчик коснулся проектов основных положений 2.5.4, 2.5.11 и 2.5.X, уточнив, что его замечания затронут проект основного положения 2.5.X, объединяющий два других. Он отметил, что, по мнению нескольких членов Комиссии, в первом абзаце излагаются очевидные вещи. Ему представляется важным констатировать, что контролирующие органы не могут ни при каких обстоятельствах принимать решения о договорных обязательствах государств, то есть не могут ни снимать, ни аннулировать оговорку. В лучшем случае они могут констатировать ее неправомерность, хотя Европейский суд по правам человека и наделил себя необоснованно, по мнению Специального докладчика, правом аннулировать оговорку при рассмотрении дела *Belilos*<sup>54</sup>. И даже МС в лучшем случае мог бы отказаться применять недопустимую оговорку, но при этом ему следовало бы решить вопрос о возможности отделить такую оговорку от международного договора, чтобы договор применялся без этой оговорки, или же прийти к выводу о том, что недопустимость оговорки не позволяет применять такой договор в целом. В любом случае вынесенное Судом решение имело бы лишь относительную силу, и в отношениях между государством-автором оговорки и другими государствами помимо ответчика эта оговорка продолжала бы существовать, оставаясь при этом недопустимой или недействительной (по-французски "illicite" или "non-valide")<sup>55</sup>.

96. Специальный докладчик напомнил о том, что в первом предложении пункта 2 проекта основного положения 2.5.X воспроизводится первое предложение пункта 10 предварительных выводов, принятых Комиссией на ее сорок девятой сессии, с добавлением в начале слов "после такой констатации". Он по-прежнему полагает, что государство, стремящееся к уважению правовых норм, если оно является добросовестным, разумеется обязано предпринять "что-либо" в связи с недопустимой оговоркой независимо от того, была эта недопустимость констатирована или нет каким-либо органом. С учетом одного сделанного замечания можно,

<sup>53</sup> Специальный докладчик зачитал следующую формулировку: "При частичном снятии оговорки никакое новое возражение не может быть сформулировано, за исключением случая, когда оговорка в том виде, в каком она остается после снятия, вызывает новые вопросы, а возражение относится к одному из подобных вопросов".

<sup>54</sup> European Court of Human Rights, *Series A: Judgments and Decisions*, vol. 132, *Belilos v. Switzerland*, judgment of 29 April 1988.

<sup>55</sup> Специальный докладчик не пожелал высказываться на данном этапе свое мнение по этой терминологической проблеме.

вероятно, изменить при необходимости формулировку, включив слова "государство, являющееся автором оговорки, должно", которые фигурируют в предварительных выводах.

97. Специальный докладчик также отметил, что наблюдательные органы по контролю, учрежденные в соответствии с международными договорами о правах человека, зачастую имеют значительно более широкие и обязывающие полномочия, нежели полномочия формулировать простые замечания и рекомендации. Кроме того, в связи с МС он полагает, что в тех случаях, когда Суд был призван высказать свое мнение о применении какого-либо договора, он выступал практически в роли наблюдательного органа вопреки обратным утверждениям. В то же время целесообразнее, возможно, использовать такое выражение, как "органы, компетентные констатировать недопустимость оговорки". Кроме того, Специальный докладчик не согласен с утверждениями о том, что наблюдательные органы всегда являются исключительно политическими.

98. Специальный докладчик также подчеркнул, что он никогда не утверждал, что государство, сделавшее оговорку, недопустимость которой констатировал орган, имеющий на то соответствующие полномочия, обязано снять эту оговорку. В проекте основного положения 2.5.X воспроизводится пункт 10 предварительных выводов, принятых Комиссией на ее сорок девятой сессии, и отмечается, что полное или частичное снятие оговорки служит для государства средством (возможным, но не единственным) выполнения своих юридических обязательств. Кроме того, Специальный докладчик отметил, что изложенная одним из членов Комиссии классификация различных полномочий, которыми наделены наблюдательные органы, уместна скорее в комментариях, чем в самих проектах основных положений.

99. В заключение Специальный докладчик заявил, что, хотя его и не убедили критические замечания, высказанные по существу рассматриваемых проектов основных положений (2.5.4, 2.5.11-бис и 2.5.X), он не будет на нынешней стадии предлагать направить их Редакционному комитету по той причине, что вопрос о снятии оговорки является по сути второстепенным.

100. Ключевыми элементами этих проектов основных положений являются, с одной стороны, полномочия органов по наблюдению за осуществлением договора и, с другой стороны, последствия недопустимости оговорки. С учетом этого он планирует представить измененные варианты во время предстоящего обсуждения вопроса о допустимости оговорок или при пересмотре предварительных выводов, принятых Комиссией на ее сорок девятой сессии. Что же касается остальных проектов основных положений, включая проекты типовых положений, то ему представляется, что Комиссия не возражает против их направления Редакционному комитету.

101. На своем 2739-м заседании Комиссия постановила направить Редакционному комитету проекты основных положений 2.5.1 (Снятие оговорок), 2.5.2 (Форма снятия), 2.5.3 (Периодический пересмотр полезности ого-

ворок), 2.5.5 (Правомочие снимать оговорки на международном уровне), 2.5.5-бис (Правомочие снимать оговорки на внутреннем уровне), 2.5.5-тер (Отсутствие на международном уровне последствий нарушения внутренних норм, касающихся снятия оговорок), 2.5.6 (Сообщение о снятии оговорок), 2.5.6-бис (Процедура сообщения о снятии оговорок), 2.5.6-тер (Функции депозитариев), 2.5.7 (Последствия снятия оговорок), 2.5.8 (Последствия снятия оговорок при наличии возражения к оговорке, сопровождавшегося возражением против вступления в силу договора в отношениях с автором оговорок), 2.5.9 (Фактическая дата снятия оговорок) (включая относящиеся к этому типовые положения), 2.5.10 (Случаи, в которых сделавшее оговорку государство может в одностороннем порядке устанавливать фактическую дату снятия оговорок), 2.5.11 (Частичное снятие оговорок) и 2.5.12 (Последствия частичного снятия оговорок).

### С. Проекты основных положений об оговорках к международным договорам, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке

#### 1. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

102. Ниже воспроизводятся тексты проектов основных положений, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке<sup>56</sup>.

## ОГОВОРКИ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

### РУКОВОДСТВО ПО ПРАКТИКЕ

#### 1. Определения

##### 1.1 Определение оговорок

"Оговорка" означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии, утверждении договора или присоединении к нему, или когда государство направляет уведомление о правопреемстве в отношении договора, посредством которого это государство или эта организация желает исклю-

чить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или к данной международной организации.

##### 1.1.1 [1.1.4]<sup>57</sup> Объект оговорок

Оговорка направлена на исключение или изменение юридического действия определенных положений договора или договора в целом в отношении определенных конкретных аспектов в их применении к государству или к международной организации, которые делают оговорку.

##### 1.1.2 Случаи, в которых могут делаться оговорки

Оговорка в соответствии с основным положением 1.1 может делаться в случаях, когда выражается согласие на обязательность договора всеми способами, упомянутыми в статье 11 Венской конвенции о праве международных договоров и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

##### 1.1.3 [1.1.8] Оговорки, имеющие территориальную сферу действия

Одностороннее заявление, посредством которого государство желает исключить применение договора или некоторых его положений к территории, к которой этот договор применялся бы в отсутствие такого заявления, является оговоркой.

##### 1.1.4 [1.1.3] Оговорки, сделанные при уведомлении о территориальном применении

Одностороннее заявление, посредством которого государство желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к территории, в отношении которой оно делает уведомление о территориальном применении договора, является оговоркой.

##### 1.1.5 [1.1.6] Заявления, направленные на ограничение обязательств их автора

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в то время, когда это государство или эта международная организация выражает свое согласие на обязательность договора, и посредством которого его автор желает ограничить обязательства, налагаемые на него договором, является оговоркой.

<sup>56</sup> См. комментарии к основным положениям 1.1, 1.1.2, 1.1.3 [1.1.8], 1.1.4 [1.1.3] и 1.1.7 [1.1.1] в *Ежегоднике...*, 1998 год, том II (часть вторая), стр. 117-127; комментарии к основным положениям 1.1.1 [1.1.4], 1.1.5 [1.1.6], 1.1.6, 1.2, 1.2.1 [1.2.4], 1.2.2 [1.2.1], 1.3, 1.3.1, 1.3.2 [1.2.2], 1.3.3 [1.2.3], 1.4, 1.4.1 [1.1.5], 1.4.2 [1.1.6], 1.4.3 [1.1.7], 1.4.4 [1.2.5], 1.4.5 [1.2.6], 1.5, 1.5.1 [1.1.9], 1.5.2 [1.2.7], 1.5.3 [1.2.8] и 1.6 в *Ежегоднике...*, 1999 год, том II (часть вторая), стр. 108-149; комментарии к основным положениям 1.1.8, 1.4.6 [1.4.6, 1.4.7], 1.4.7 [1.4.8], 1.7, 1.7.1 [1.7.1, 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4] и 1.7.2 [1.7.5] в *Ежегоднике...*, 2000 год, том II (часть вторая), стр. 129-148; и комментарии к основным положениям 2.2.1, 2.2.2 [2.2.3], 2.2.3 [2.2.4], 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.4.3, 2.4.4 [2.4.5], 2.4.5 [2.4.4], 2.4.6 [2.4.7] и 2.4.7 [2.4.8] в *Ежегоднике...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 218-237. Комментарии к основным положениям 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 [2.1.3-бис, 2.1.4], 2.1.5, 2.1.6 [2.1.6, 2.1.8], 2.1.7, 2.1.8 [2.1.7-бис], 2.4, 2.4.1, [2.4.2 [2.4.1-бис]] и [2.4.7 [2.4.2, 2.4.9]] приводятся в разделе 2, ниже.

<sup>57</sup> Номер в квадратных скобках указывает на номер соответствующего проекта основного положения в докладе Специального докладчика или, в соответствующих случаях, исходный номер проекта основного положения в докладе Специального докладчика, который был включен в окончательный проект основного положения.

### 1.1.6 *Заявления с целью выполнения обязательства эквивалентным методом*

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в то время, когда это государство или эта организация выражает свое согласие на обязательность договора, и посредством которого это государство или эта организация желает выполнять вытекающее из договора обязательство иным методом, чем тот, который предусмотрен договором, но эквивалентным ему, является оговоркой.

### 1.1.7 [1.1.1] *Оговорки, формулируемые совместно*

Совместное формулирование оговорки несколькими государствами или международными организациями не влияет на односторонний характер этой оговорки.

### 1.1.8 *Оговорки, сделанные в соответствии с клаузулами об изъятии*

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией при выражении своего согласия на обязательность договора в соответствии с положением, прямо разрешающим всем сторонам или некоторым из сторон исключить или изменить юридическое действие отдельных положений договора в их применении к этим сторонам, является оговоркой.

## 1.2 *Определение заявлений о толковании*

"Заявление о толковании" означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым названием, сделанное государством или международной организацией, посредством которого это государство или эта организация желает уточнить или разъяснить смысл или значение, которые заявитель придает договору или определенным его положениям.

### 1.2.1 [1.2.4] *Условные заявления о толковании*

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, или когда государство направляет уведомление о правопреемстве в отношении договора, посредством которого это государство или эта международная организация ставит свое согласие на обязательность этого договора в зависимости от оговоренного толкования договора или определенных его положений, является условным заявлением о толковании.

### 1.2.2 [1.2.1] *Заявления о толковании, формулируемые совместно*

Совместное формулирование заявлений о толковании несколькими государствами или междуна-

родными организациями не влияет на односторонний характер этого заявления о толковании.

## 1.3 *Различие между оговорками и заявлениями о толковании*

Характер одностороннего заявления, то есть является ли оно оговоркой или заявлением о толковании, определяется юридическим действием, на достижение которого оно направлено.

### 1.3.1 *Установление различия между оговорками и заявлениями о толковании*

Для определения того, является ли оговоркой или заявлением о толковании одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в отношении договора, необходимо толковать это заявление добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать его терминам, в свете договора, к которому оно относится. Должным образом учитывается намерение соответствующего государства или международной организации в то время, когда делается это заявление.

### 1.3.2 [1.2.2] *Формулировка и наименование*

Формулировка или наименование, которое дается одностороннему заявлению, служит указанием на преследуемое им юридическое действие. Это имеет место, в частности, когда государство или международная организация делает несколько односторонних заявлений по поводу одного и того же договора и называет одни из них оговорками, а другие – заявлениями о толковании.

### 1.3.3 [1.2.3] *Формулирование одностороннего заявления в случае запрещения оговорок*

Когда договор запрещает оговорки ко всем или к некоторым его положениям, одностороннее заявление, сделанное в его отношении государством или международной организацией, считается не представляющим собой оговорку, за исключением случая, когда оно направлено на то, чтобы исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора или договора в целом в отношении определенных конкретных аспектов в их применении к его автору.

## 1.4 *Односторонние заявления, не являющиеся оговорками и заявлениями о толковании*

Односторонние заявления, сделанные в связи с договором, которые не являются оговорками или заявлениями о толковании, не входят в сферу применения настоящего Руководства по практике.

### 1.4.1 [1.1.5] *Заявления с целью взятия односторонних обязательств*

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в отношении договора, посредством которого его автор желает взять обязательства, выходящие за пределы обязательств, налагаемых на него договором, является

односторонним заявлением, которое не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

**1.4.2 [1.1.6] Односторонние заявления, направленные на добавление дополнительных элементов в договор**

Одностороннее заявление, посредством которого государство или международная организация желает добавить дополнительные элементы в договор, является предложением по изменению содержания договора, которое не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

**1.4.3 [1.1.7] Заявления о непризнании**

Одностороннее заявление, посредством которого государство указывает, что его участие в договоре не подразумевает признания образования, которое оно не признает, является заявлением о непризнании и не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике, даже если оно направлено на исключение применения договора между делающим заявление государством и непризнаваемым образованием.

**1.4.4 [1.2.5] Общеполитические заявления**

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией, посредством которого это государство или эта организация выражает свои мнения в отношении договора или предмета, охватываемого договором, без желания оказать юридическое воздействие на договор, является общеполитическим заявлением и не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

**1.4.5 [1.2.6] Заявления, касающиеся условий осуществления договора на внутреннем уровне**

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией, посредством которого это государство или эта организация указывают, каким образом они намерены осуществлять договор на внутреннем уровне, но которое само по себе направлено на то, чтобы повлиять на их права и обязательства перед другими договаривающимися сторонами, является лишь информационным заявлением и не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

**1.4.6 [1.4.6, 1.4.7] Односторонние заявления, сделанные в соответствии с факультативным положением**

1. Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в соответствии с положением договора, прямо разрешающим сторонам принять обязательство, не налагаемое иным образом договором, не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

2. Ограничение или условие, содержащееся в таком заявлении, не является оговоркой по смыслу настоящего Руководства по практике.

**1.4.7 [1.4.8] Односторонние заявления о выборе между положениями договора**

Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией в соответствии с положением договора, прямо обязывающим стороны делать выбор между двумя или несколькими положениями договора, не входит в сферу применения настоящего Руководства по практике.

**1.5 Односторонние заявления в связи с двусторонними договорами**

**1.5.1 [1.1.9] "Оговорки" к двусторонним договорам**

Одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией после парафирования или подписания двустороннего договора, но до его вступления в силу, посредством которого это государство или эта организация желают добиться от другой стороны изменения положений договора, в зависимости от которого они ставят свое окончательное согласие на обязательность для себя этого договора, не является оговоркой по смыслу настоящего Руководства по практике.

**1.5.2 [1.2.7] Заявления о толковании в отношении двусторонних договоров**

Проекты основных положений 1.2 и 1.2.1 применяются к заявлениям о толковании, касающимся не только многосторонних, но и двусторонних договоров.

**1.5.3 [1.2.8] Юридические последствия принятия заявления о толковании, сделанного в отношении двустороннего договора другой стороной**

Толкование, которое вытекает из заявления о толковании двустороннего договора, сделанного государством или международной организацией, являющимися стороной в этом договоре, и с которым согласилась другая сторона, представляет собой аутентичное толкование этого договора.

**1.6 Сфера применения определений**

Определения односторонних заявлений, включенные в настоящую главу Руководства по практике, не предрешают вопроса о допустимости и последствиях таких заявлений, согласно применимым к ним нормам.

**1.7 Альтернативы оговоркам и заявлениям о толковании**

**1.7.1 [1.7.1, 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4] Альтернативы оговоркам**

В целях достижения результатов, сравнимых с последствиями оговорок, государства или междуна-

родные организации могут также использовать альтернативные средства, такие, как:

*a)* включение в договор ограничительных положений, направленных на сужение его сферы действия или применения;

*b)* заключение соглашения, которым два или несколько государств или две или несколько международных организаций на основании определенного положения договора намерены исключить или изменить юридические последствия некоторых положений договора в отношениях между собой.

#### 1.7.2 [1.7.5] *Альтернативы заявлениям о толковании*

В целях уточнения или разъяснения смысла или сферы действия договора или отдельных его положений государства или международные организации, помимо заявлений о толковании, могут также использовать другие средства, такие, как:

*a)* включение в договор положений, предназначенных для толкования этого же договора;

*b)* заключение дополнительного соглашения с этой же целью.

## 2 Процедура

### 2.1 Форма оговорок и уведомление об оговорках

#### 2.1.1 *Письменная форма*

Оговорка должна быть сформулирована в письменной форме.

#### 2.1.2 *Форма официального подтверждения*

Официальное подтверждение оговорки должно быть сделано в письменной форме.

#### 2.1.3 *Формулирование оговорки на международном уровне*

1. С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо считается представляющим государство или международную организацию в целях формулирования оговорки, если:

*a)* это лицо предъявит соответствующие полномочия в целях принятия или установления аутентичности текста договора, в отношении которого формулируется оговорка или в целях выражения согласия государства или международной организации на обязательность для него/нее этого договора; или

*b)* из практики или из иных обстоятельств явствует, что соответствующие государства или международные организации имели намерение считать это лицо уполномоченным для этих целей без предъявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими государство в целях формулирования оговорки на международном уровне:

*a)* главы государств, главы правительств и министры иностранных дел;

*b)* представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции в целях формулирования оговорки к договору, принимаемому на этой конференции;

*c)* представители, уполномоченные государствами представлять их в международной организации или в одном из ее органов, в целях формулирования оговорки к договору, принимаемому этой организацией или органом;

*d)* главы постоянных представительств при международной организации в целях формулирования оговорки к договору между аккредитующими государствами и этой организацией.

#### 2.1.4 [2.1.3-бис, 2.1.4] *Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок*

1. Определение компетентного органа и процедуры формулирования оговорок на внутреннем уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.

2. Государство или международная организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что оговорка была сформулирована в нарушение положений внутреннего права этого государства или правил этой международной организации, касающихся полномочий и процедуры формулирования оговорок, как на основание недействительности этой оговорки.

#### 2.1.5 *Сообщение об оговорках*

1. Оговорка должна быть в письменной форме доведена до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

2. Оговорка к действующему договору, который является учредительным актом международной организации, или договору, в силу которого создается орган, компетентный принимать оговорки, должна быть также доведена до сведения этой организации или этого органа.

#### 2.1.6 [2.1.6, 2.1.8] *Процедура сообщения об оговорках*

1. Если договор не предусматривает иного или если договаривающиеся государства и договори

вающиеся организации не условились об ином, сообщение об оговорке к договору препровождается:

*a)* в отсутствие депозитария – непосредственно автором оговорки договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора; или

*b)* при наличии депозитария – депозитарию, который в кратчайшие сроки уведомляет об этом государства и организации, которым они адресованы.

2. Сообщение об оговорке считается сделанным автором оговорки только по получении его тем государством или той организацией, которым оно было препровождено, или, в соответствующих случаях, по получении его депозитарием.

3. Течение периода для формулирования возражения против оговорки начинается с даты получения государством или международной организацией уведомления об оговорке.

4. Если сообщение об оговорке к договору направляется электронной почтой или факсимильной связью, оно должно быть подтверждено дипломатической нотой или уведомлением со стороны депозитария. В этом случае сообщение считается сделанным в день направления электронного или факсимильного сообщения.

#### 2.1.7 *Функции депозитариев*

1. Депозитарий изучает вопрос о том, находится ли сделанная государством или международной организацией оговорка к договору в полном порядке и надлежащей форме, и, в случае необходимости, доводит этот вопрос до сведения соответствующего государства или международной организации.

2. В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством или какой-либо международной организацией и депозитарием относительно выполнения этой функции последнего депозитарий доводит этот вопрос до сведения:

*a)* подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций; или

*b)* в соответствующих случаях – компетентного органа заинтересованной международной организации.

#### 2.1.8 [2.1.7-бис] *Процедура в случае явно [недопустимых] оговорок*

1. Если с точки зрения депозитария оговорка является явно [недопустимой], он обращает внимание автора оговорки на то, в чем, по его мнению, состоит эта [недопустимость].

2. Если автор оговорки настаивает на оговорке, то депозитарий препровождает ее текст подписавшим договор государствам и международным организациям, а также договаривающимся государствам и международным организациям и, в надлежащих случаях, компетентному органу соответствующей международной организации, указывая на характер возникающих в связи с этой оговоркой правовых проблем.

#### 2.2.1 *Официальное подтверждение оговорок, сформулированных при подписании договора*

Если оговорка сформулирована 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.

#### 2.2.2 [2.2.3] *Случаи необязательности подтверждения оговорок, сформулированных при подписании договора*

Оговорка, сформулированная при подписании договора, не требует последующего подтверждения, если государство или международная организация путем его подписания выражает свое согласие на обязательность для него/нее этого договора.

#### 2.2.3 [2.2.4] *Оговорки, сформулированные при подписании, прямо предусмотренные договором*

Оговорка, сформулированная при подписании договора, когда этот договор прямо предусматривает, что государство или международная организация может формулировать такую оговорку на этой стадии, не требует официального подтверждения, когда формулирующее ее государство или формулирующая ее международная организация выражает свое согласие на обязательность для него/нее этого договора.

...<sup>58</sup>

#### 2.3.1 *Последующее формулирование оговорки*

Если договор не предусматривает иного, государство или международная организация не может формулировать оговорку к договору после выражения своего согласия на обязательность для него/нее этого договора, за исключением случая, когда последующее формулирование оговорки не вызывает возражений ни одной из других договаривающихся сторон.

<sup>58</sup> Раздел 2.3, предложенный Специальным докладчиком, касается последующего формулирования оговорок.



### 2.3.2 *Согласие с последующим формулированием оговорки*

Если договор не предусматривает иного или если установившаяся практика депозитария не является иной, последующее формулирование оговорки считается принятым той или иной Договаривающейся Стороной, если она не высказала возражений против такого формулирования по истечении 12 месяцев с даты получения ею соответствующего уведомления.

### 2.3.3 *Возражение в отношении последующего формулирования оговорки*

Если договаривающаяся сторона какого-либо договора высказывает возражения против последующего формулирования оговорки, договор вступает в силу или остается в силе в отношении государства или международной организации, которые сформулировали оговорку, причем оговорка не вступает в силу.

### 2.3.4 *Последующее исключение или изменение юридического действия договора с помощью процедур, иных, чем оговорки*

Договаривающаяся сторона какого-либо договора не может исключать или изменять юридическое действие положений этого договора с помощью:

- a) толкования оговорки, сделанной ранее; или
- b) последующего одностороннего заявления, сделанного на основании факультативной клаузулы.

## 2.4 *Процедура, касающаяся заявлений о толковании*

### 2.4.1 *Формулирование заявлений о толковании*

Заявление о толковании должно быть сформулировано лицом, которое считается представляющим государство или международную организацию в целях принятия или установления аутентичности текста договора или в целях выражения согласия государства или международной организации на обязательность для него/нее этого договора.

### [2.4.2 [2.4.1-бис] *Формулирование заявления о толковании на внутреннем уровне*

1. Определение компетентного органа и процедуры формулирования заявлений о толковании на внутреннем уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.

2. Государство или международная организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что заявление о толковании было сформулировано в нарушение положений внутреннего права этого государства или правил этой международной организации, касающихся полномочий и процедуры формулирова-

ния заявлений о толковании, как на основание недействительности этого заявления о толковании.]

### 2.4.3 *Момент, в который может быть сформулировано заявление о толковании*

С учетом содержания основных положений 1.2.1, 2.4.6 [2.4.7] и 2.4.7 [2.4.8] заявление о толковании может быть сформулировано в любой момент.

### 2.4.4 [2.4.5] *Необязательность подтверждения заявлений о толковании, сформулированных при подписании договора*

Заявление о толковании, сформулированное при подписании договора, не требует последующего подтверждения, если государство или международная организация выражает свое согласие на обязательность для него/нее этого договора.

### 2.4.5 [2.4.4] *Официальное подтверждение условных заявлений о толковании, сформулированных при подписании договора*

Если условное заявление о толковании сформулировано при подписании договора, подлежащего ратификации, акту официального подтверждения, принятию или утверждению, оно должно быть официально подтверждено сделавшим его государством или международной организацией при выражении им/ею своего согласия на обязательность для него/нее этого договора. В этом случае заявление о толковании считается сделанным в день его подтверждения.

### 2.4.6 [2.4.7] *Последующее формулирование заявления о толковании*

Когда договор предусматривает, что заявление о толковании может делаться только в определенные моменты, государство или международная организация не может впоследствии формулировать заявления о толковании в отношении такого договора, за исключением случая, когда последующее формулирование заявления о толковании не вызывает возражений ни одной из других договаривающихся сторон.

### [2.4.7 [2.4.2, 2.4.9] *Формулирование условных заявлений о толковании и сообщение о них*

1. Условное заявление о толковании должно быть сформулировано в письменной форме.

2. Официальное подтверждение условного заявления о толковании также должно быть сделано в письменной форме.

3. Условное заявление о толковании должно быть в письменной форме доведено до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора.

4. Условное заявление о толковании в отношении действующего договора, который является учредительным актом международной организации, или договора, в силу которого создается орган, компетентный принимать оговорки, должно быть также доведено до сведения этой организации или этого органа.]

#### 2.4.8 Последующее формулирование условного заявления о толковании<sup>59</sup>

Государство или международная организация не может формулировать условное заявление о толковании в отношении какого-либо договора после выражения своего согласия на обязательность для него/нее такого договора, за исключением случая, когда это не вызывает возражений ни одной из других договаривающихся сторон.

2. ТЕКСТЫ ПРОЕКТОВ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ С КОММЕНТАРИЯМИ К НИМ, ПРИНЯТЫЕ КОМИССИЕЙ В ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ ПОРЯДКЕ НА ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ

103. Ниже воспроизводятся тексты проектов основных положений с комментариями к ним, принятые Комиссией в предварительном порядке на ее пятьдесят четвертой сессии.

## 2 Процедура

### 2.1 Форма оговорок и уведомление об оговорках

#### 2.1.1 Письменная форма

Оговорка должна быть сформулирована в письменной форме.

#### Комментарий

1) По смыслу пункта 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов оговорки "должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Первое из этих требований воспроизводится в проекте основного положения 2.1.1; второе приводится в проекте основного положения 2.1.5.

2) Необходимость формулирования оговорки в письменной форме, хотя она и не была включена в определение самих оговорок<sup>60</sup>, а употребленное в этом определении слово "заявление" в равной степени означает как устную, так и письменную форму, никогда не ста-

вила под сомнение в ходе разработки Венских конвенций. В заключительном комментарии Комиссии к тому, что тогда было первым пунктом проекта статьи 18 и что должно было стать без изменений в этом аспекте пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1969 года, требование о формулировании оговорок в письменной форме представлено как нечто само собой разумеющееся<sup>61</sup>.

3) Таковым было с 1950 года мнение Специального докладчика Брайерли, который в своем первом докладе о праве международных договоров предложил следующий текст пункта 2 статьи 10 проекта конвенции о праве международных договоров:

Если договор не предусматривает иного, аутентичность текста предлагаемой к нему поправки должна быть установлена одновременно с текстом или текстами этого договора или иным образом официально доведена до сведения тем же способом, что и документ или копия документа о принятии этого договора<sup>62</sup>.

4) При обсуждении на второй сессии Комиссии<sup>63</sup> это предложение не вызвало возражений (разве что слова "установление аутентичности"), однако уже в 1956 году после выхода первого доклада о праве международных договоров Специального докладчика сэра Джеральда Фитцмориса вопрос о форме оговорок возник вновь; согласно пункту 2 проекта статьи 37, который он предложил и который по сути является предтечей нынешнего пункта 2 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов: "Оговорки должны быть официально изложены и представлены в письменной форме или каким-то образом закреплены в протоколе совещания или конференции..."<sup>64</sup>.

5) В 1962 году после выхода первого доклада о праве международных договоров Специального докладчика сэра Хэмфри Уолдока<sup>65</sup> Комиссия продолжила обсуждение этой темы:

Оговорки, которые должны быть представлены в письменной форме, могут быть сформулированы:

- i) при принятии текста договора либо в самом договоре, либо в заключительном акте конференции, на которой этот договор принимался, либо в любом другом документе, составленном в связи с принятием этого договора;
- ii) при подписании договора в более позднюю дату; или
- iii) при обмене или сдаче на хранение ратификационных грамот, документов о присоединении, принятии или одобрении, либо в самом документе, либо в протоколе или любом другом сопровождающем его документе<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> См. *Ежегодник...*, 1966 год, том II, стр. 208 англ. текста.

<sup>62</sup> *Ежегодник...*, 1950 год, том II, документ A/CN.4/23, стр. 239 англ. текста.

<sup>63</sup> Там же, том I, 53-е заседание, стр. 91–92 англ. текста.

<sup>64</sup> *Ежегодник...*, 1956 год, том II, документ A/CN.4/101, стр. 115 англ. текста.

<sup>65</sup> *Ежегодник...*, 1962 год, том II, документ A/CN.4/144, стр. 27 англ. текста.

<sup>66</sup> Там же, документ A/5209, пункт 2 а проекта статьи 18, стр. 176 англ. текста; комментарий к этому положению см. на стр. 180 англ. текста; см. также пункты 4 и 5 комментария к про-

<sup>59</sup> Номер этого проекта основного положения (ранее – 2.4.7 [2.4.8]) был изменен в связи с принятием новых проектов основных положений на пятьдесят четвертой сессии.

<sup>60</sup> См. проект основного положения 1.1 Руководства по практике, в котором воспроизводится сочетание определений, содержащихся в пункте 1 d статьи 2 Венских конвенций 1969 и 1986 годов и в пункте 1 j статьи 2 Венской конвенции 1978 года; см. также *Ежегодник...*, 1998 год, том II (часть вторая), стр. 117.

Члены Комиссии это положение практически не обсуждали<sup>67</sup>.

6) С учетом позиции двух правительств<sup>68</sup>, которые предложили "несколько упростить процедурные положения"<sup>69</sup>, Уолдок во втором чтении предложил намного более лаконичную формулировку следующего содержания: "Оговорки должны быть представлены в письменной форме. Если оговорка делается после принятия текста договора, она должна быть доведена до сведения депозитария, а в отсутствие такового – других заинтересованных государств"<sup>70</sup>. Именно этот проект непосредственно лег в основу пункта 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

7) Хотя формулировка требования в отношении письменной формы претерпевала изменения, ни Комиссия<sup>71</sup>, ни Конференция Организации Объединенных Наций по праву международных договоров 1968–1969 годов<sup>72</sup> никогда не ставили его под сомнение. Ни Поль Рейтер, Специальный докладчик по вопросу о праве международных договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, ни участники Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров 1986 года не добавили уточнений и не предложили изменений в этом плане. Таким образом, процесс разработки свидетельствует о примечательном единодушии в этом отношении.

8) И это легко объяснимо. Как было отмечено:

Оговорки представляют собой официальные заявления. Хотя их формулирование в письменной форме не охватывается их определением, по всей видимости, в соответствии со статьей 23 (1) Венской конвенции это требование носит абсолютный характер. В наше время не часто случается, чтобы различные акты процесса заключения договора совершались одновременно, поэтому оговорка, представленная в устной форме, не может быть доведена до сведения всех договаривающихся сторон. В эпоху дифференциации нормотворческих процедур принципиально важное значение приобретает необходимость письменного закрепления оговорки в целях их учета депозитариями и доведения до сведения

екту основного положения 2.2.1 в *Ежегоднике...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 219.

<sup>67</sup> См. краткие отчеты о 651-656-м заседаниях, *Ежегодник...*, 1962 год, том I, стр. 139-179 англ. текста. См. также пятый доклад об оговорках к международным договорам Специального докладчика Алена Пелле, *Ежегодник...*, 2000 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/508 и Add.1-3, пункт 237; см., однако, пункт 8 комментария к данному основному положению.

<sup>68</sup> Дания и Швеция (см. четвертый доклад о праве международных договоров Специального докладчика сэра Хэмфри Уолдока, *Ежегодник...*, 1965 год, том II, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2, стр. 46 и 47 англ. текста).

<sup>69</sup> Там же, пункт 13, стр. 53 англ. текста.

<sup>70</sup> Там же, пункт 1 проекта статьи 20.

<sup>71</sup> См. окончательный текст проектов статей о праве международных договоров в *Ежегоднике...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 208 англ. текста, пункт 1 проекта статьи 18.

<sup>72</sup> *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First and Second Sessions, Vienna, 26 March – 24 May 1968 and 9 April – 22 May 1969, Documents of the Conference* (United Nations publication, Sales No. E.70.V.5). Report of the Committee of the Whole on its work at the first session of the Conference, document A/CONF.39/14, paras. 190–196, pp. 138–139.

других сторон, с тем чтобы все заинтересованные государства о них знали. Невозможно принимать меры в связи с оговоркой, о которой не поступило уведомления. Другие государства не смогут прямо принять или отклонить такие оговорки<sup>73</sup>.

9) Тем не менее в ходе обсуждения на четырнадцатой сессии Комиссии в 1962 году сэр Хэмфри Уолдок, отвечая на вопрос г-на Табиби, не исключил полностью идею "оговорок, сделанных в устной форме". Однако он выразил мнение, что этот вопрос "в большей мере относится к формулированию оговорок в момент принятия договора, о чем говорится в подпункте *i* подпункта *a* пункта 2", и что в любом случае требование официального подтверждения "в значительной мере должно способствовать решению этой проблемы"<sup>74</sup>.

10) По существу же не имеет особого значения то, каким образом оговорки были первоначально сформулированы, если они должны быть официально подтверждены в момент выражения окончательного согласия на обязательность договора. И, бесспорно, именно таким образом следует толковать пункт 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов в свете подготовительных работ: письменная форма обязательна лишь тогда, когда оговорка формулируется в окончательном виде, а именно:

*a)* в момент подписания договора, если он это предусматривает<sup>75</sup> или если подписание является формой выражения окончательного согласия на обязательность договора (соглашение в упрощенной форме)<sup>76</sup>; и

*b)* во всех других случаях, когда государство или международная организация выражает свое окончательное согласие на обязательность для него/нее договора<sup>77</sup>.

11) Вместе с тем Комиссия считает, что вопрос о возможности формулирования оговорки в устной форме на начальном этапе может оставаться открытым. Как вполне справедливо заметил Уолдок, ответ не имеет какого-либо практического значения: договаривающаяся сторона может в любом случае сформулировать оговорку до даты выражения своего согласия на обязательность договора; с этой даты, даже если первоначальное устное заявление не может рассматриваться как собст-

<sup>73</sup> F. Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties, Studies in International Law* (The Hague, T.M.C. Asser Instituut, Swedish Institute of International Law, vol. 5 (1988), p. 44; see also L. Lijnzaad, *Reservations to UN Human Rights Treaties: Ratify and Ruin?* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995), p. 50.

<sup>74</sup> *Ежегодник...*, 1962 год, том I, 663-е заседание, пункт 34, стр. 223 англ. текста. См. также замечания Брайерли на второй сессии Комиссии в 1950 году: "Г-н Брайерли согласен с тем, что оговорка должна быть представлена официально, однако может быть объявлена и неофициально в ходе переговоров" (*Ежегодник...*, 1950 год, том I, 53-е заседание, пункт 19, стр. 91 англ. текста).

<sup>75</sup> См. проект основного положения 2.2.3 [2.2.4], *Ежегодник...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 217.

<sup>76</sup> См. проект основного положения 2.2.2 [2.2.3], там же.

<sup>77</sup> См. проект основного положения 2.2.1, там же.

венно оговорка, место формулирования займет сделанное в надлежащее время «подтверждение»<sup>78</sup>.

### 2.1.2 Форма официального подтверждения

**Официальное подтверждение оговорки должно быть сделано в письменной форме.**

#### *Комментарий*

1) В пункте 2 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов под названием "Процедура, касающаяся оговорок" ясно не устанавливается, что подтверждение оговорок должно быть сделано в письменной форме. Тем не менее это положение, воспроизводимое в проекте основного положения 2.2.1<sup>79</sup>, требует, чтобы оговорка была "официально подтверждена сделавшим оговорку государством [или сделавшей оговорку международной организацией] при выражении им/ею своего согласия на обязательность для него/нее этого договора". Разумеется, наречие "официально" следует понимать как означающее, что эта формальность должна быть выполнена в письменной форме.

2) Такое толкование, кстати говоря, не противоречит подходу, который был избран при разработке статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов: именно потому, что подтверждение должно быть сделано в письменной форме, Комиссия и ее специальные докладчики по праву международных договоров сочли, что вопрос о том, может ли быть оговорка первоначально сформулирована в устной форме, может оставаться открытым<sup>80</sup>.

3) Кроме того, требование о подтверждении оговорки в письменной форме диктуется хотя бы уже здравым смыслом: в отсутствие официального текста оговорки было бы невозможно с должной степенью уверенности уведомить об оговорке другие заинтересованные государства и международные организации в соответствии с положениями пункта 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов. Помимо всего прочего, это отвечает и сложившейся постоянной практике, которая, насколько это известно Комиссии, не знает никаких исключений.

4) Вместе с тем следует подчеркнуть, что в проекте основного положения 2.1.2 не разрешается вопрос о том, всегда ли является необходимым официальное подтверждение оговорки. Этот вопрос регулируется в проектах основных положений 2.2.1-2.2.3, из которых следует, что существуют случаи, когда подтверждение является излишним<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> См. пункт 8 комментария к данному основному положению, выше.

<sup>79</sup> См. текст этого основного положения и комментарий к нему в *Ежегоднике...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 218.

<sup>80</sup> См. комментарий к проекту основного положения 2.1.1, пункты 8 и 10, выше.

<sup>81</sup> Текст этих проектов основных положений и комментарии к ним см. в *Ежегоднике...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 218-223.

### 2.1.3 Формулирование оговорки на международном уровне

**1. С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо считается представляющим государство или международную организацию в целях формулирования оговорки, если:**

*a)* это лицо предъявит соответствующие полномочия в целях принятия или установления аутентичности текста договора, в отношении которого формулируется оговорка или в целях выражения согласия государства или международной организации на обязательность для него/нее этого договора; или

*b)* из практики или из иных обстоятельств явствует, что соответствующие государства или международные организации имели намерение считать это лицо уполномоченным для этих целей без предъявления полномочий.

**2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими государство в целях формулирования оговорки на международном уровне:**

*a)* главы государств, главы правительств и министры иностранных дел;

*b)* представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции в целях формулирования оговорки к договору, принимаемому на этой конференции;

*c)* представители, уполномоченные государствами представлять их в международной организации или в одном из ее органов, в целях формулирования оговорки к договору, принимаемому этой организацией или органом;

*d)* главы постоянных представительств при международной организации в целях формулирования оговорки к договору между аккредитующими государствами и этой организацией.

#### *Комментарий*

1) В проекте основного положения 2.1.3 уточняется, какие лица и органы правомочны в силу возложенных на них функций формулировать оговорку от имени государства или международной организации. Текст этого основного положения тесно увязан с текстом статьи 7 Венской конвенции 1986 года<sup>82</sup>.

2) В Венских конвенциях 1969 и 1986 годов не содержится никаких уточнений в этом отношении. Тем не менее в своем первом докладе о праве международных

<sup>82</sup> Статья 7 Венской конвенции 1969 года сформулирована схожим образом, но в отличие от настоящего Руководства по практике она касается только договоров между государствами.

договоров в 1962 году Уолдок предложил проект статьи следующего содержания:

Оговорки формулируются в письменной форме:

- i) в самом договоре, в частности в виде отметки у подписи представителя государства, формулирующего оговорку; или
- ii) в заключительном акте конференции, протоколе, протоколе заседаний или любом другом относящемся к договору документе, составленном должным образом уполномоченным представителем государства, которое формулирует оговорку; или
- iii) в документе, которым государство, формулирующее оговорку, ратифицирует, принимает договор или присоединяется к нему, или в протоколе или другом документе, сопровождающем ратификационную грамоту, документ о присоединении или принятии, составленном компетентным органом государства, которое формулирует оговорку<sup>83</sup>.

3) Как отметила Швеция по поводу соответствующего проекта статьи, принятого в первом чтении Комиссией<sup>84</sup>, подобные "сугубо процессуальные правила (...) были бы более уместны в кодексе рекомендованной практики"<sup>85</sup>, что, собственно говоря, и является предназначением Руководства по практике. Комиссия не считает, однако, что было бы целесообразно воспроизводить в Руководстве всю совокупность этих уточнений: длинный перечень документов, в которых оговорки могут фигурировать, едва ли дает какую-либо пользу, тем более что, как показывает ссылка в двух случаях на "другие документы", помимо прямо упомянутых, он не является исчерпывающим.

4) Уточнение все же напрашивается – по вопросу, касающемуся автора указанного документа. Однако текст 1962 года не является полностью удовлетворительным в этом отношении. Безусловно, оговорка должна быть сформулирована "представителем государства" или "компетентным органом государства, которое формулирует оговорку"<sup>86</sup>. Однако здесь возникает вопрос, существуют ли такие нормы общего международного права, где ограничительным образом определялось бы, какой орган или органы компетентны формулировать оговорки на международном уровне, или же это определение – прерогатива внутреннего права каждого государства.

5) По мнению Комиссии, ответ на этот вопрос можно было бы вывести как из общего смысла Венских конвенций 1969 и 1986 годов, так и из практики государств и международных организаций в этой области.

<sup>83</sup> *Ежегодник...*, 1962 год, том II, документ A/CN.4/144, пункт 3 а проекта статьи 17, стр. 60 англ. текста. В своем комментарии Уолдок отметил лишь, что данное положение "замечаний, по-видимому, не вызывает" (там же, стр. 66 англ. текста).

<sup>84</sup> Там же, документ A/5209, пункт 2 а статьи 18, стр. 176 англ. текста.

<sup>85</sup> Четвертый доклад о праве международных договоров Специального докладчика сэра Хэмфри Уолдока (см. сноску 68, выше), стр. 47 англ. текста.

<sup>86</sup> См. пункт 2 комментария к данному проекту основного положения, выше.

б) Согласно определению, оговорка нацелена на изменение юридического действия положений договора в отношениях между сторонами; хотя оговорка и содержится в документе, отдельном от договора, она, тем не менее, вытекает из общего конвенционного механизма и оказывает непосредственное воздействие на соответствующие обязательства сторон. Она не затрагивает *instrumentum* (или *instrumenta*), который составляет договор, однако она непосредственно влияет на *negotium*. В этой ситуации оговорка по логике вещей непременно должна формулироваться в тех же условиях, что и согласие государства или международной организации на обязательность договора. А это не та область, в которой международное право полностью полагается на внутреннее право.

7) Статья 7 Венских конвенций 1969 и 1986 годов содержит на этот счет четкие подробные положения, которые, совершенно бесспорно, отражают позитивное право в данной области. В формулировке статьи 7 Венской конвенции 1986 года эта статья гласит:

1. Лицо считается представляющим государство либо в целях принятия текста договора или установления его аутентичности, либо в целях выражения согласия государства на обязательность для него договора, если:

a) это лицо предьявит соответствующие полномочия; или

b) из практики или из иных обстоятельств явствует, что намерение заинтересованных государств и международных организаций заключается в том, чтобы это лицо рассматривалось как представляющее государство для этих целей без необходимости предьявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предьявления полномочий считаются представляющими свое государство:

a) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел – в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора...;

b) представители, аккредитованные государствами на международной конференции, – в целях принятия текста договора...;

c) представители, аккредитованные государствами при международной организации или одним из ее органов, – в целях принятия текста договора в этой организации или органе;

d) главы постоянных представительств при международной организации – в целях принятия текста договора между аккредитованными государствами и этой организацией.

3. Лицо считается представляющим международную организацию в целях либо принятия текста договора или установления его аутентичности, либо выражения согласия этой организации на обязательность для нее договора, если:

a) это лицо предьявит соответствующие полномочия; или

b) из обстоятельств явствует, что намерение заинтересованных государств и международных организаций заключается в том, чтобы это лицо рассматривалось как представляющее эту организацию для этих целей в соответствии с правилами организации без необходимости предьявления полномочий.

8) По вышеуказанным причинам эти правила, *mutatis mutandis*, бесспорно, можно распространить на полномочия формулировать оговорки, с учетом того, естест-

венно, что формулирование оговорок лицом, которое не может "считаться уполномоченным представлять государство или международную организацию с этой целью, не имеет юридического значения, если [оговорка] впоследствии не подтверждена данным государством или данной организацией"<sup>87</sup>.

9) К слову сказать, эти ограничения в отношении правомочия формулировать оговорки на международном уровне в значительной степени подтверждены на практике.

10) В памятной записке от 1 июля 1976 года юрисконсульт Организации Объединенных Наций сообщал следующее:

Оговорка должна быть сделана в письменной форме (пункт 1 статьи 23 [Венской] Конвенции [1969 года]) и, как и ее снятие, исходить от одного из трех лиц (главы государства, главы правительства или министра иностранных дел), имеющих полномочия представлять государство в международных отношениях (статья 7 Конвенции)<sup>88</sup>.

11) Кроме того, в *Кратком справочнике по практике Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров (Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties)*, подготовленном Договорной секцией Управления по правовым вопросам, содержится лишь утверждение о том, что "оговорка должна фигурировать в документе или сопровождать его и исходить от одного из трех компетентных лиц", а также отсылка к общей практике "сдачи на хранение документов, которыми государства заявляют о своем согласии на обязательность договора"<sup>89</sup>. Кроме того, согласно этому документу "оговорки, которые делаются при подписании, должны быть санкционированы выдачей полномочий одним из трех компетентных лиц подписывающему, если только он сам не является одним из этих лиц"<sup>90</sup>.

12) Как представляется, эти нормы строго соблюдаются: все ратификационные грамоты (или их эквиваленты) в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, которые содержат оговорки, подписываются одним из "трех лиц" и, если это делает постоянный представитель, то к ним прилагаются полномочия, выданные одним из этих лиц. К тому же, в отсутствие этого постоянно представителю неофициально, но настоятельно предлагается выполнить это требование<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> Статья 8 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

<sup>88</sup> *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1976 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.78.V.5), пункт 7, стр. 288.

<sup>89</sup> United Nations publication (Sales No. E.94.V.15), document ST/LEG/7/Rev.1, p. 49, para. 161; эта выдержка отсылает к пунктам 121 и 122 этого документа.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 62, para. 208; отсылка к главе VI *Краткого справочника...* ("Полномочия и подписание").

<sup>91</sup> По аналогии это подтверждается процессуальным возражением, которое Индия заявила Пакистану при рассмотрении в МС дела *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India)*, *Jurisdiction, Judgment, ICJ Reports, 2000*, p. 12. Из устных прений

13) Комиссия, однако, задалась вопросом, не является ли эта практика, заключающаяся в переносе на область оговорок норм, закрепленных в вышеуказанной статье 7 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (см. пункт 7, выше), чересчур прямолинейной. Уместно, например, спросить, законно было бы допустить, чтобы представитель, аккредитованный государством при международной организации, являющейся депозитарием договора, к которому государство, которое он представляет, хотело бы сделать оговорку, имел возможность ее формулировать. Данная проблема встает тем более остро, что такая практика допускается в некоторых международных организациях, помимо Организации Объединенных Наций.

14) Так, например, Генеральный секретарь ОАГ и Генеральный секретарь Совета Европы, судя по всему, допускают оговорки "представленные" в письмах постоянных представителей<sup>92</sup>.

15) Можно также считать, что нормы, применимые к государствам, должны распространяться и на международные организации в более полном объеме, чем это делается в пункте 2 статьи 7 Венской конвенции 1986 года, и, в частности, что глава секретариата международной организации или ее представители, аккредитованные при каком-либо государстве или международной организации, должны также рассматриваться как обладающие полномочием *ipso facto* принимать обязательства от имени организации.

16) Можно на законном основании считать, что признание такого расширения сферы применения, касающегося лишь полномочий формулировать оговорки, представляет собой отрядное, хотя и ограниченное прогрессивное развитие. Однако Комиссия при поддержке подавляющего большинства государств, всегда стремилась не допустить изменения соответствующих положений Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов<sup>93</sup>. Между тем, даже если положения статьи 7 Конвенций

следует, что в своем первом сообщении от 3 октября 1973 года Постоянное представительство Пакистана при Организации Объединенных Наций уведомило о намерении его страны выступить в качестве одной из правопреемниц Британской Индии в отношении участия в Генеральном акте об арбитраже (Мирное урегулирование споров); нотой от 31 января 1974 года Генеральный секретарь потребовал, чтобы это уведомление было произведено "в установленной форме", то есть чтобы оно было представлено одним из трех компетентных лиц, упоминаемых выше; это было сделано в форме нового уведомления (сформулированного, впрочем, иначе, чем прошлогоднее уведомление) от 30 мая 1974 года, подписанного на этот раз премьер-министром Пакистана (см. заявления сэра Элиу Лаутерпахта от имени Пакистана, 5 апреля 2000 года, CR/2000/3, и Алена Пелле от имени Индии, 6 апреля 2000 года, CR/2000/4). Хотя этот эпизод касался уведомления о правопреемстве, а не формулирования оговорок, он свидетельствует о высокой степени бдительности, с которой Генеральный секретарь применяет вышеизложенные нормы (пункт 11) в целом в области выражения государствами их согласия на обязательность для них договора.

<sup>92</sup> См. ответ ОАГ в докладе Генерального секретаря о депозитарной практике в отношении оговорок, представленном в соответствии с резолюцией 1452 В (XIV), который воспроизводится в *Ежегоднике...*, 1965 год, том II, документ A/5687. См. также *European Treaty Series*, No. 24 (оговорки).

<sup>93</sup> *Ежегодник...*, 1995 год, том II (часть вторая), пункт 487 d, стр. 126.

1969 и 1986 годов прямо не касаются полномочий формулировать оговорки, тем не менее можно с полным основанием считать<sup>94</sup>, что их можно распространить на эту ситуацию.

17) В качестве компромисса между этими двумя требованиями Комиссия приняла достаточно гибкий проект основного положения, который, отсылая к нормам, закрепленным в статье 7 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, закрепляет менее жесткую практику, которой следуют некоторые международные организации, помимо Организации Объединенных Наций, действующие в качестве депозитариев<sup>95</sup>. Это стремление к сохранению гибкости реализуется посредством включения в начало проекта основного положения 2.1.3 слов "с учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров". Во всяком случае, это выражение следует понимать, как относящееся одновременно к случаю, когда сама международная организация является депозитарием, и к более обычному случаю, когда эта функция выполняется наиболее высокопоставленным должностным лицом этой организации, генеральным секретарем или генеральным директором.

18) Следует также отметить, что выражение "для целей принятия или установления аутентичности текста договора", содержащееся в пункте 1 а проекта основного положения 2.1.3, охватывает подписание, поскольку эти две функции (альтернативные или совместные) подписания как раз и состоят либо в установлении аутентичности текста договора (см. статью 10 Венских конвенций 1969 и 1986 годов), либо в выражении согласия на обязательность для них этого договора (статья 12).

#### **2.1.4 [2.1.3-бис, 2.1.4] Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок**

**1. Определение компетентного органа и процедуры формулирования оговорок на внутреннем уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.**

**2. Государство или международная организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что оговорка была сформулирована в нарушение положений внутреннего права этого государства или правил этой международной организации, касающихся полномочий и процедуры формулирования оговорок, как на основание недействительности этой оговорки.**

<sup>94</sup> См. пункт 6 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>95</sup> См. пункт 14 комментария к данному проекту основного положения, выше. МСЭ также представляет собой особый случай в этом отношении, однако в ином смысле и по иным мотивам, поскольку оговорки к имеющим силу договора текстам, принятым в этом органе, "могут формулироваться только делегациями, то есть в ходе конференций" [ответ МСЭ на вопросник Комиссии по оговоркам (см. сноску 12, выше)].

#### *Комментарий*

1) Если проект основного положения 2.1.3 касается формулирования оговорок на международном уровне, то в проекте основного положения 2.1.4 речь идет об их формулировании в системе внутреннего права государств и в правилах международных организаций.

2) Международный этап формулирования оговорок, само собой разумеется, есть лишь верхушка айсберга: как и в отношении процедуры выражения согласия государства или международной организации на обязательность договора, в целом, этот этап отражает завершение внутреннего процесса, который может быть весьма сложным. Формулирование оговорок, будучи неотделимым от процедуры ратификации (или принятия, или одобрения, или присоединения), представляет собой, как и сама эта процедура, как бы "внутренние скобки" в процессе, который носит в высшей степени международный характер<sup>96</sup>.

3) Как отметил Рейтер, "национальная конституционная практика в отношении оговорок и возражений в различных странах разная"<sup>97</sup>. Можно, например, отметить, что 23 государства, которые ответили на вопросник Комиссии по оговоркам к международным договорам и ответы которых на вопросы 1.7, 1.7.1 и 1.7.2 и 1.8, 1.8.1 и 1.8.2<sup>98</sup> можно использовать, считают, что полномочия формулировать оговорки принадлежат: только исполнительной власти – в шести случаях<sup>99</sup> и только парламенту – в пяти случаях<sup>100</sup>, а разделяются между первой и вторым – в двенадцати случаях.

<sup>96</sup> См. Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier and A. Pellet, *Droit international public*, 6th ed. (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999), p. 144.

<sup>97</sup> P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, 3rd ed., revised and enlarged by P. Cahier (Paris, Presses Universitaires de France, 1995), para. 133\*, pp. 84–85.

<sup>98</sup> Вопрос 1.7: "Какой орган (какие органы) на национальном уровне принимает(ют) решение по вопросу об оговорках, сформулированных государством: глава государства, правительство или государственный орган, парламент?"; вопрос 1.7.1: "Если полномочие принимать решения относительно формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это полномочие устанавливается?"; вопрос 1.7.2: "Если решение принимается исполнительной властью, информируется ли об этом решении парламент? До или после принятия решения? Предлагается ли ему обсудить текст планируемой оговорки или оговорок?". Вопрос 1.8: "Можно ли добиться через национальный суд возражения против формулирования отдельных оговорок или настоять на их принятии?"; вопрос 1.8.1: "В случае положительного ответа, какой орган (какие органы) и каким образом может (могут) обратиться в суд?"; вопрос 1.8.2: "И на основании каких мотивов этот судебный орган может принять свое решение?" (см. сноску 12, выше, приложение II).

<sup>99</sup> Боливия (парламент может предлагать оговорки), Колумбия (в отношении некоторых договоров), Хорватия (парламент может возражать против планируемой оговорки, что, по всей видимости, предполагает, что с ним консультируются), Дания, Малайзия, Святейший Престол. См. также упомянутые государства в сносках 101-104, ниже.

<sup>100</sup> Колумбия (в отношении некоторых договоров), Сан-Марино, Словения, Швейцария, Эстония (однако предложение обычно исходит от Федерального совета), за исключением случаев, когда Федеральный совет реализует свою собственную компетенцию.

4) В этом последнем варианте сотрудничество между исполнительной властью и парламентом осуществляется в разных формах. В одних случаях парламент только получает информацию о планируемых оговорках<sup>101</sup>, да и то не всегда<sup>102</sup>. В других он должен одобрить все оговорки до их формулирования<sup>103</sup> или, когда парламенту представляются только некоторые договоры, – те из оговорок, которые касаются только этих договоров<sup>104</sup>. Кроме того, может случиться так, что во внутреннюю процедуру формулирования оговорок может потребоваться вмешательство судебного органа<sup>105</sup>.

5) Интересно отметить, что процедура формулирования оговорок не обязательно идентична процедуре, которой в целом необходимо следовать при выражении согласия государства на обязательность договора. Так, во Франции лишь недавно установилась традиция направлять парламенту текст оговорок, которые президент Республики или правительство намеревается сделать при ратификации договоров или утверждении соглашений, хотя эти документы должны представляться парламенту в силу статьи 53 Конституции 1958 года<sup>106</sup>.

6) Как представляется, в рамках международных организаций можно отметить то же разнообразие, которое характерно для полномочий формулировать оговорки и используемых в связи с этим процедур в государствах. Лишь две из них<sup>107</sup> ответили на вопросы 3,7, 3.7.1 и 3.7.2 вопросника по оговоркам<sup>108</sup>: ФАО сообщает, что это правомочие принадлежит конференции, а ИКАО, подчеркивая отсутствие реальной практики, заявляет, что, если оговорка должна быть сформулирована от ее имени, это делает Генеральный секретарь в административном порядке, и, в зависимости от случая, Генеральная ассамблея или Совет в рамках их соответст-

вующей компетенции<sup>109</sup>, при этом следует уточнить, что Генеральную ассамблею "надлежит" информировать об оговорках, сформулированных Советом или Генеральным секретарем.

7) По мнению Комиссии, единственный вывод, который можно сделать на основе этих заявлений в плане международного права, заключается в том, что в нем не установлено никакого определенного правила в отношении внутренней процедуры формулирования оговорок. По правде говоря, это представляется столь очевидным, что некоторые члены Комиссии усомнились в целесообразности непосредственно уточнить это в одном из основных положений. Тем не менее, согласно возобладавшей точке зрения, желательно специально напомнить об этом с учетом прагматического характера Руководства по практике. Такова цель пункта 1 проекта основного положения 2.1.4.

8) Между тем, та свобода, которой располагают государства и международные организации при определении компетентного органа, принимающего решения относительно формулирования оговорок и процедуры такого формулирования, создает проблемы, сравнимые с теми, которые являются результатом аналогичной свободы, имеющейся у сторон договора в плане внутренней процедуры ратификации: что произойдет, если внутренние нормы не будут соблюдены?

9) Статья 46 Венской конвенции 1986 года, посвященная "положениям внутреннего права государства и правилам международной организации, касающимся компетенции заключать договоры", гласит:

1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Международная организация не вправе ссылаться на то обстоятельство, что ее согласие на обязательность для нее договора было выражено в нарушение правил этой организации, касающихся компетенции заключать договоры, как на основание недействительности ее согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось правила особо важного значения.

3. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства или любой международной организации, ведущего/ведущей себя в этом вопросе в соответствии с обычной практикой государств и, в надлежащих случаях, международных организаций и добросовестно.

10) В отсутствие практики весьма сложно занять однозначную позицию относительно переноса этих норм на формулирование оговорок. Отдельные элементы свидетельствуют в пользу такого переноса: как было указано выше (пункт 2), формулирование оговорок неразрывно связано с процедурой выражения окончательного согласия на обязательность договора; оно происходит или должно быть подтверждено в момент выражения окончательного согласия на обязательность до-

<sup>101</sup> Кувейт с 1994 года (консультация со специальной комиссией), Новая Зеландия ("до недавнего времени" – временно действующая система).

<sup>102</sup> Франция (если этого требуют докладчики парламентских ассамблей и просто как "любезность"), Израиль, Япония (если договор не содержит положения об оговорках), Швеция (парламенту сообщается об "общем содержании" (outlines) оговорки, но не их текст).

<sup>103</sup> Аргентина и Мексика.

<sup>104</sup> Испания, Республика Корея, Словакия и Финляндия.

<sup>105</sup> Колумбия, Малайзия и Финляндия.

<sup>106</sup> См. A. Pellet, commentary on article 53, in F. Luchaire and G. Conac, editorial directors, *La Constitution de la République française*, 2nd ed. (Paris, Economica, 1987), pp. 1047–1050.

<sup>107</sup> Это объясняется тем, что международные организации являются участниками договоров гораздо реже, чем государства, и что, когда они являются их участниками, они, как правило, не делают оговорки. Единственным исключением являются Европейский Союз, который, к сожалению, до сих пор не ответил на вопросник.

<sup>108</sup> Вопрос 3.7: "В рамках государства, какой орган (какие органы) принимает(ют) решение о делаемых им оговорках: глава исполнительной власти? Законодательный орган? Иной орган?"; вопрос 3.7.1: "Если правомочие принимать решение в отношении формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это правомочие устанавливается?"; вопрос 3.7.2: "Если решение принимается главой исполнительной власти или другим органом, то информируется ли об этом решении законодательный орган? До или после его принятия? Предлагается ли ему обсудить текст оговорки или оговорки?" (см. сноску 12, выше, приложение III).

<sup>109</sup> См. статьи 49 и 50 Конвенции о международной гражданской авиации, которой была учреждена ИКАО.



говора; и практически во всех случаях оно исходит от того же органа, что и выражение согласия. Между тем, эти аргументы не носят решающего характера: если внутренние нормы в отношении полномочия заключать договоры закреплены, по крайней мере в принципе, в конституции, то того же самого нельзя сказать о формулировании оговорок, которое проистекает из практики и совсем не обязательно соответствует процедуре, используемой для выражения согласия на обязательность договора.

11) В этих условиях маловероятно, чтобы нарушение внутренних норм было «явным» по смыслу вышеприведенной статьи 46 Венской конвенции, и поэтому приходится довольствоваться международными нормами, изложенными в проекте основного положения 2.1.3. Вывод, который отсюда следует, заключается в том, что государству или международной организации не следует позволять ссылаться на то, что нарушение положений внутреннего права или правил международной организации делает недействительным оговорку, которую оно или она сформулировали, поскольку такое формулирование представляет собой акт органа, обладающего компетенцией на международном уровне.

12) Поскольку этот вывод отличается от норм, применимых в случае «ненадлежащей ратификации», закрепленных в статье 46, необходимо, как представляется, прямо указать это в одном из проектов основных положений. Такова цель пункта 2 проекта основного положения 2.1.4.

13) Некоторые члены Комиссии заявили, что, поскольку автор оговорки может снять ее "в любой момент"<sup>110</sup>, это положение представляется излишним. Тем не менее, далеко не установлено, что такое снятие может иметь обратную силу, так что на практике может возникать вопрос о юридической силе оговорки, сформулированной с нарушением соответствующих норм внутреннего права, что и оправдывает включение данной нормы в пункт 2 проекта основного положения 2.1.4.

### 2.1.5 Сообщение об оговорках

**1. Оговорка должна быть в письменной форме доведена до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора.**

**2. Оговорка к действующему договору, который является учредительным актом международной организации, или договору, в силу которого создается орган, компетентный принимать оговорки, должна быть также доведена до сведения этой организации или этого органа.**

#### *Комментарий*

1) Сформулированная оговорка должна сразу же доводиться до сведения других заинтересованных госу-

дарств или международных организаций. Такое уведомление обязательно необходимо для того, чтобы последние имели возможность принять их либо выдвинуть свои возражения против них. В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов уточняется, до сведения каких сторон должны доводиться сформулированные государствами или международными организациями оговорки, однако в ней никак не определяется процедура направления такого уведомления. Цель проектов основных положений 2.1.5-2.1.8 состоит в том, чтобы заполнить этот пробел; проект основного положения 2.1.5 касается более конкретно адресатов таких сообщений.

2) В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1986 года оговорки должны быть "доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Кроме того, пункт 3 статьи 20, который – для того, чтобы оговорка к учредительному акту организации порождала последствия, – требует "принятия [оговорки] компетентным органом" последней, подразумевая тем самым, что об оговорке должно быть сообщено этой организации, что и уточняется в пункте 2 проекта основного положения 2.1.5.

3) С первой группой уведомляемых сторон (договаривающихся государств и международных организаций) никаких особых проблем не возникает. Эти стороны определяются в подпункте *f* пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1986 года<sup>111</sup> как соответственно:

- i) государство, или
- ii) международная организация,

которое/которая согласилось/согласилась на обязательность для него/нее договора, независимо от того, вступил ли договор в силу или нет.

4) Намного более проблематичным является определение и, в еще большей степени, установление в каждом конкретном случае "других государств и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Как отмечалось в связи с этим, "не все договоры не оставляют сомнений в том, какие другие государства могут стать их участниками"<sup>112</sup>.

5) В своем докладе 1951 года об оговорках к многосторонним договорам Брайерли предусмотрел, что:

"Следующие группы государств должны иметь право на уведомление о любых оговорках, сформулированных после подписания настоящей конвенции (или после открытия настоящей конвенции для подписания или присоединения):

- a) государства, имеющие право стать участниками конвенции,

<sup>111</sup> См. также подпункт *f* пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1969 года и подпункт *k* пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1978 года, в которых таким же образом определяется термин "договаривающееся государство".

<sup>112</sup> *Oppenheim's International Law*, 9th ed., vol. I, *Peace*, R. Jennings and A. Watts, eds. (Harlow, Longman, 1992), p. 1248, footnote 4.

<sup>110</sup> Пункт 1 статьи 22 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

b) государства, подписавшие или ратифицировавшие конвенцию,

c) государства, ратифицировавшие конвенцию или присоединившиеся к ней"<sup>113</sup>.

6) В соответствии с этими рекомендациями Комиссия впоследствии предложила, что "если в многосторонних конвенциях не предусматривается иное,... депозитарий многосторонней конвенции должен по получении каждой оговорки уведомлять о ней все государства – участники Конвенции или государства, имеющие право стать ее участниками"<sup>114</sup>.

7) Специальный докладчик сэр Херш Лаутерпахт в своем первом докладе о праве международных договоров в 1953 году в трех из четырех альтернативных формулировок проекта статьи 9 об оговорках оставил весьма туманную формулировку, согласно которой "текст полученных оговорок должен препровождаться депозитарной инстанцией всем заинтересованным государствам"<sup>115</sup>. Тем не менее он никак не прокомментировал это определение<sup>116</sup>, впоследствии воспроизведенное в 1956 году в первом докладе Фитцмориса о праве международных договоров<sup>117</sup>, который даже раскрыл его в проекте статьи 39, написав, что речь идет обо "всех государствах, участвовавших в переговорах и разработке договора, или путем подписания, ратификации, присоединения или принятия продемонстрировавших свою связь с ним"<sup>118</sup>.

8) Несмотря на это, в 1962 году сэр Хэмфри Уолдок в своем первом докладе о праве международных договоров вернулся к формулировке 1951 года<sup>119</sup>, предусматривая, что любые оговорки, "сформулированные государством, подписавшим, ратифицировавшим или принявшим договор или присоединившимся к нему, после форума или конференции, на которой был принят этот договор, препровождаются всем другим государствам – участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками"<sup>120</sup>. После рассмотрения Ре-

дакционным комитетом, несколько изменившим формулировку, ее сохранила Комиссия<sup>121</sup>. Хотя государства не выдвинули каких-либо возражений в этой связи в своих комментариях к проекту статей, принятому в первом чтении, Уолдок без каких-либо пояснений предложил в своем четвертом докладе о праве международных договоров в 1965 году вернуться к формулировке "другие заинтересованные государства"<sup>122</sup>, которую Комиссия заменила формулировкой "договаривающиеся государства"<sup>123</sup>, объяснив это "исключительно туманным" характером определения "заинтересованные государства"<sup>124</sup>, и в конечном счете на своей восемнадцатой сессии в 1966 году вернулась к требованию уведомлять "другие государства, имеющие право стать участниками договора"<sup>125</sup>, — формулировке, которая "была сочтена более уместной для определения таких уведомляемых сторон"<sup>126</sup>.

9) Во время Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров г-н М. Макиннон, выступавший от имени делегации Канады, заметил, что такая формулировка "может усугубить трудности для депозитария, поскольку нет никаких четких критериев, которые позволяли бы определить, какие государства относятся к этой категории. Поэтому было бы предпочтительно заменить это выражение словами "государствам, участвовавшим в переговорах, и договаривающимся государствам", как это было предложено в поправке, внесенной его делегацией (A/CONF.39/C.1/L.158)<sup>127</sup>. Хотя это совершенно разумное предложение было возвращено в Редакционный комитет для доработки<sup>128</sup>, Комитет предпочел внести поправку, пред-

(которой) велись переговоры на предмет подписания указанного договора", если такая оговорка фигурирует в сносках к тексту договора или в заключительном акте конференции.

<sup>121</sup> Там же, документ A/5209, пункт 3 статьи 18, стр. 176 англ. текста. В своих комментариях Комиссия распространила эту формулировку на "другие заинтересованные государства" (стр. 180 англ. текста).

<sup>122</sup> *Ежегодник...1965 год*, том II, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2, стр. 56 англ. текста.

<sup>123</sup> Там же, документ A/6009, стр. 162 англ. текста.

<sup>124</sup> Пояснение, данное сэром Хэмфри Уолдоком на 813-м заседании Комиссии, *Ежегодник...1965 год*, том I, стр. 267 англ. текста.

<sup>125</sup> Пункт 1 проекта статьи 18 (см сноску 71, выше).

<sup>126</sup> Пояснение, данное Председателем Редакционного комитета Бриггсом, *Ежегодник...1966 год*, том I (часть II), 887-е заседание, стр. 293 англ. текста.

<sup>127</sup> *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March – 24 May 1968*, (United Nations publication, Sales No. E.68.V.7), 23rd meeting of the Committee of the Whole, para. 38, p. 124. Фраувеин указывает, что на сессии Генеральной Ассамблеи в 1966 году Соединенные Штаты выразили ту же обеспокоенность в отношении обязанностей депозитария в ходе обсуждения проектов статей о праве международных договоров, подготовленных Комиссией на ее четырнадцатой и шестнадцатой сессиях (См. *Ежегодник...1966 год*, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 346 и далее англ. текста, особенно стр. 352) [см. J. A. Frowein, "Some Considerations Regarding the Function of the Depository: comments on Art. 72, para 1(d) of the ILC's 1966 draft articles on the law of treaties", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 27 (1967), p. 533]; см. также S. Rosenne, "More on the depositary of international treaties", *AJIL*, vol. 64 (1970), p. 847–848.

<sup>128</sup> См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties* (сноска 72, выше), para.194.

<sup>113</sup> *Ежегодник...1951 год*, том II, документ A/CN.4/41, приложение E, стр. 16 англ. текста.

<sup>114</sup> Там же, документ A/1858, пункт 34, стр. 130 англ. текста. Это положение вызвало некоторые возражения; см. в связи с этим выступления Хадсона и Спирипулоса, последний из которых считал, что препровождение оговорок государствам, не являющимся участниками, не является обязательным по позитивному праву (там же, том I, 105-е заседание, стр. 198 англ. текста).

<sup>115</sup> *Ежегодник...1953 год*, том II, документ A/CN.4/63, стр. 92 англ. текста, альтернативные варианты B, C и D; любопытно, что это требование не фигурирует в альтернативном варианте A (принятие оговорки большинством в две трети, там же, стр. 91 англ. текста).

<sup>116</sup> Там же, стр. 136 англ. текста.

<sup>117</sup> Проект статьи 37: "они должны препровождаться заинтересованным государствам" (см. сноску 64, выше).

<sup>118</sup> *Ежегодник...1956 год*, том II, документ A/CN.4/101, стр. 115 англ. текста.

<sup>119</sup> См. пункты 5 и 6 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>120</sup> *Ежегодник...1962 год*, том II, документ A/CN.4/144, стр. 60 англ. текста. Уолдок не без оснований полагал, что было бы бесполезно уведомлять другие государства, участвовавшие в переговорах, об оговорке, "сформулированной во время подписания договора в ходе форума или конференции, в рамках которого

ложенную Испанией<sup>129</sup>, которая нашла свое отражение в окончательном тексте пункта 1 статьи 23 Венской конвенции 1969 года и была воспроизведена без изменений в тексте Конвенции 1986 года, за исключением добавления упоминания о международных организациях<sup>130</sup>.

10) Хотя принятая формулировка является расплывчатой, в ходе подготовки к принятию Венской конвенции 1969 года ничего не было сделано для ее уточнения. То же самое можно сказать о подпунктах *b* и *e* пункта 1 статьи 77 Конвенции, в которых, несмотря на отсутствие упоминаний об оговорках, на депозитария возлагается обязанность препровождать "участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками", копии текстов договора и информировать их об "уведомлениях и сообщениях", связанных с договором<sup>131</sup>, причем в ходе подготовки этих положений ни малейшего пояснения этого выражения дано не было<sup>132</sup>, и члены Комиссии так и не обратили на него внимания.

11) По-другому проходило обсуждение Венской конвенции 1986 года. Хотя Специальный докладчик по теме права договоров между государствами и международными организациями и между различными международными организациями в своих четвертом и пятом докладах<sup>133</sup> ограничился повторением и принятием текста пункта 1 статьи 23 Венской конвенции 1969 года без каких-либо комментариев, многие члены Комиссии международного права выразили особую обеспокоенность в ходе обсуждения этого проекта на двадцать девятой сессии Комиссии в 1977 году в связи с проблемами, встающими в контексте определения "международных организаций, имеющих право становиться участниками договора"<sup>134</sup>. Однако после непростых дебатов было решено попросту перенести формулировку 1969 года<sup>135</sup>.

<sup>129</sup> Ibid., документ A/CONF.39/C.1/L.149, para. 192 *i*; текст, принятый Комитетом полного состава, см. в пункте 196.

<sup>130</sup> См. пункт 2 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>131</sup> В соответствии с положениями подпункта *f* пункта 1 статьи 77 функции депозитария состоят также в "информировании государств, имеющих право стать участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано".

<sup>132</sup> Первоисточник этих положений см., в частности, в докладе Брайерли об оговорках к многосторонним договорам, *Ежегодник...*, 1951 год, том II, документ A/CN.4/41, и в выводах Комиссии, там же, документ A/1858, подпункт 1 пункта 34, стр. 130 англ. текста; подпункт *c* пункта 4 статьи 17; и подпункт *c* пункта 6 статьи 27 проекта статей, предложенного Уолдоком в его первом докладе о праве международных договоров, *Ежегодник...*, 1962 год, том II, документ A/CN.4/144, стр. 66 и 82–83 англ. текста и пункт 5 статьи 29 проекта, принятого Комиссией в первом чтении, там же, документ A/5209, стр. 185 англ. текста; и проект статьи 72, принятый в окончательном виде Комиссией на ее восемнадцатой сессии, *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 269 англ. текста.

<sup>133</sup> *Ежегодник...*, 1975 год, том II, документ A/CN.4/285, стр. 29, и *Ежегодник...*, 1976 год, том II (часть первая), документ A/CN.4/290 и Add.1, стр. 175.

<sup>134</sup> Так, г-н Ушаков заметил, что: "В случае договоров всеобщего характера, заключенных между государствами и международными организациями, подобное сообщение, таким образом,

12) Разумеется, теперь приходится сожалеть, что ограничения круга сторон, уведомляемых об оговорках, которые были предложены Канадой в 1968 году<sup>136</sup> и г-ном Ушаковым в 1977 году<sup>137</sup>, не были приняты (во втором случае – из-за спорного стремления оставить без изменения редакцию 1969 года и не проводить различия между нормами, касающимися государств, и нормами, касающимися международных организаций): это позволило бы избежать практических затруднений для депозитариев, не ставя под серьезную угрозу принцип "утилитарной" гласности оговорок для тех государств и международных организаций, которых договор действительно касается<sup>138</sup>.

13) Само собой разумеется, что никаких проблем не возникает, если в самом договоре четко определяется, какие государства или международные организации имеют право войти в состав его участников, то есть во всех случаях так называемых "закрытых" договоров, каковыми зачастую являются договоры, заключенные под эгидой региональных международных организаций, например Совета Европы<sup>139</sup>, ОАГ<sup>140</sup> или ОАЕ<sup>141</sup>. Намного более сложной является ситуация с теми договорами, в которых четко не указывается, какие государства имеют право стать их участниками, то есть так называемыми "открытыми" договорами, содержащими клаузулу "всем государствам"<sup>142</sup> или, в частности, преду-

должно поступить всем существующим государствам. Для этой же категории договоров, а также для договоров, заключенных только между международными организациями, однако, будет труднее определить, какие международные организации «имеют право стать участниками договора». Если 10 международных организаций являются участниками договора, каким другим международным организациям следует направлять сообщение?» (*Ежегодник...*, 1977 год, том I, 1434-е заседание, пункт 42, стр. 128).

<sup>135</sup> См., в частности, выступления г-на Фероста, г-на Калье-и-Калье, г-на Швелея и г-на Рейтера, там же, стр. 128 и 129, и завершающую часть прений, там же, 1451-е заседание, стр. 243, и *Ежегодник...*, 1977 год, том II (часть вторая), стр. 135.

<sup>136</sup> См. сноску 127, выше.

<sup>137</sup> См. сноску 134, выше.

<sup>138</sup> Небезынтересно отметить, что, хотя специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и не являются "сторонами" Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений и хотя они не имеют права стать ими, они получают уведомления об оговорках к ее положениям, которые собираются сформулировать те или иные государства. См., в частности, *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties* (сноска 89, выше), paras. 199-203, pp. 60-61.

<sup>139</sup> См., например, пункт 1 статьи К Европейской социальной хартии (пересмотренной): "Настоящая Хартия открыта для подписания государствами – членами Совета Европы"; или пункт 1 статьи 32 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

<sup>140</sup> См., например, статью XVIII Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией.

<sup>141</sup> См. также, например, пункт 1 статьи 12 Лусакского соглашения о совместных правоохранительных операциях, направленных на борьбу с незаконной торговлей видами дикой фауны и флоры.

<sup>142</sup> См. статью XIII Конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него: "Настоящая Конвенция открыта для подписания всеми государствами"; или пункт 1 статьи 84 Венской конвенции 1986 года: "К настоящей Конвенции может присоединиться любое государство, Намибия, представленная Советом Организации Объединенных Наций по Намибии, и любая международная организация, которая обладает правоспособностью за

(продолжение сноски на следующей стр.)

смастривающими по настоянию участников переговоров возможность последующего присоединения<sup>143</sup>. Именно такая ситуация явно имеет место в тех случаях, когда функции депозитария берет на себя одно из государств, которое не только не поддерживает дипломатических отношений с некоторыми государствами<sup>144</sup>, но и, помимо этого, не признает в качестве государств определенные самопровозгласившиеся образования.

14) В *Кратком справочнике по практике Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров (Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties)* целая глава посвящена описанию трудностей, с которыми Генеральный секретарь встречается при определении того, кого можно считать "государствами и международными организациями, имеющими право стать участниками"<sup>145</sup>, трудностей, часто отмечаемых доктриной<sup>146</sup>. Удивительно, но государства, ответившие на этот пункт вопросника Комиссии о поправках к договорам, не указали на какие-либо особые трудности в этой области, однако это, вероятно, объясняется тем, что данная проблема относится собственно не к оговоркам, как таковым, а к функциям депозитария в более общем плане. Именно по этой причине Комиссия также не сочла целесообразным предложить к принятию ни один из многочисленных проектов основных положений на эту тему.

15) Вместе с тем представляется совершенно необходимым воспроизвести в Руководстве по практике норму, изложенную в пункте 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (в более расширенной формулировке последней), каким бы проблематичным и спорным ни было это положение.

16) Комиссия пожелала также подчеркнуть, что точно так же, как оговорки должны формулироваться и подтверждаться в письменной форме<sup>147</sup>, в такой же форме они должны доводиться до сведения других заинтересованных государств и международных организаций, поскольку это является единственным средством дать адресатам возможность отреагировать с пониманием происходящего. В тексте Венских конвенций 1969 и 1986 годов это последнее требование лишь подразумевается, однако оно явно вытекает из контекста, поскольку пункт 1 статьи 23 этих Конвенций представляет собой положение, которое, во-первых, требует, чтобы оговорки делались в письменной форме, и которое, во-вторых, лаконично привязывает это условие к уведомлению, которое положено осуществлять в отношении

оговорок. Кстати говоря, в отсутствие депозитария формулирование и доведение до сведения неизбежно осуществляются одновременно<sup>148</sup>. Впрочем, практика исходит из использования письменной формы сообщения<sup>149</sup>.

17) Пункт 2 проекта основного положения 2.1.5 касается особого случая оговорок в отношении учредительных актов международных организаций.

18) В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, посвященной процедуре, касающейся оговорок, этот особый случай не рассматривается. Между тем изложенное в пункте 1 этого положения общее правило в этом конкретном смысле нуждается в уточнении и дополнении.

19) Как можно заметить, в соответствии с пунктом 3 статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов:

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.

Между тем этот орган может принимать решения только в том случае, если организации оговорка известна, то есть она должна быть доведена до ее сведения.

20) Эта проблема, обойденная тремя первыми специальными докладчиками по вопросу о праве международных договоров, была рассмотрена Уолдоком в его первом докладе в 1962 году. Он предложил в нем длинный проект статьи 17 "Право формулировать и снимать оговорки", пункт 5 которого гласил:

Однако, если формулируется оговорка в отношении документа, являющегося учредительным актом международной организации, который прямо не разрешает такую оговорку, она доводится до сведения главы секретариата соответствующей организации в целях разрешения вопроса о допустимости в компетентном органе указанной организации<sup>150</sup>.

21) Уолдок отметил, что это положение было разработано

с учетом вопроса, указанного в пункте 81 *Краткого справочника по практике Генерального секретаря (ST/LEG/7)*, где говорится: «Когда речь идет об учредительном акте, в силу которого создается международная организация, практика Генерального секретаря и обсуждения в Шестом комитете свидетельствуют о том, что в подобных случаях оговорка должна быть представлена в компетентный орган этой организации, прежде чем соответствующее государство будет принято в ее члены. Организация имеет право толковать свой учредительный акт и определять совместимость с ним оговорок»<sup>151</sup>.

22) После рассмотрения Редакционным комитетом<sup>152</sup> это положение из проекта исчезло, по всей видимости, поскольку его члены решили, что принятие положения,

(продолжение сноски 142)

ключать договоры"; см. также статью 305 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, которая открыта не просто для "всех государств", но и для Намибии (до ее независимости) и для всех самоуправляющихся государств и территорий.

<sup>143</sup> См. статью 15 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

<sup>144</sup> См. статью 74 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

<sup>145</sup> Сноска 89, выше, chap. V, pp. 21-30, paras. 73-100.

<sup>146</sup> См., в частности, Frowein, *loc. cit.* (сноска 127, выше), pp. 533-539, и Rosenne, "More on the Depositary of International Treaties", *ibid.*, pp. 847-848.

<sup>147</sup> См. проекты основных положений 2.1.1 и 2.1.2.

<sup>148</sup> См. подпункт а пункта 1 проекта основного положения 2.1.6.

<sup>149</sup> См. "уведомления депозитария", направленные Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

<sup>150</sup> *Ежегодник...*, 1962 год, том II, документ A/CN.4/144, стр. 61 англ. текста..

<sup>151</sup> Там же, стр. 66 англ. текста.

<sup>152</sup> Там же, документ A/5209, проект статьи 18, стр. 175-176 англ. текста.

прямо предусматривающего, что решение о последствиях оговорки к учредительному акту "должно приниматься компетентным органом организации"<sup>153</sup>, сделает это уточнение излишним. Впоследствии этот вопрос, судя по всему, не поднимался.

23) Неудивительно, что в 1962 году Уолдок задался этим вопросом: тремя годами ранее эта проблема остро встала в связи с оговоркой Индии к Конвенции о Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО), ставшей впоследствии Международной морской организацией (ИМО)<sup>154</sup>. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, являющийся депозитарием этой Конвенции, сообщил Организации текст оговорки Индии, которая была сформулирована в день открытия первой сессии Генеральной ассамблеи ИМКО, предложив ее секретариату передать этот вопрос "для решения" Ассамблее. Поскольку эта отсылка была оспорена, Генеральный секретарь в своем весьма аргументированном докладе отметил, что "такой порядок соответствует 1) условиям Конвенции об ИМКО [sic], 2) прецедентам из практики выполнения функций депозитария, когда тот или иной орган в состоянии принять решение по вопросу об оговорке, и 3) взглядам в отношении данного конкретного положения, высказанным Генеральной Ассамблеей в ходе ее предыдущих прений по вопросам об оговорках к многосторонним конвенциям"<sup>155</sup>.

24) Генеральный секретарь отметил, в частности, что "в предыдущих случаях, когда оговорки делались к находившимся в силе многосторонним конвенциям, которые либо были уставами организаций, либо иным путем создавали заседающие органы, Генеральный секретарь всегда считал, что вопрос об этих оговорках должен быть передан на рассмотрение органа, полномочного толковать соответствующую конвенцию"<sup>156</sup>. В качестве примеров он привел доведение оговорки, сформулированной в 1948 году Соединенными Штатами к Уставу (Конституции) ВОЗ, до сведения Всемирной ассамблеи здравоохранения<sup>157</sup> и в следующем году доведение оговорки Южноафриканского союза и Южной Родезии к Генеральному соглашению по тарифам и торговле до сведения договаривающихся сторон ГАТТ<sup>158</sup>. В *Кратком справочнике по практике Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров* за 1997 год Генеральный секретарь приводит другой пример из практики, которой он неизменно следует в этой области: "Когда Германия и Соединенное Королевство приняли Соглашение о создании Африканского банка развития от 17 мая 1979 года с поправками, сформулировав оговорки, которые не были предусмотрены этим Со-

глашением, Генеральный секретарь в качестве депозитария в установленном порядке препроводил их текст Банку и принял на хранение документы лишь после того, как Банк сообщил ему о принятии этих оговорок"<sup>159</sup>.

25) Учитывая, с одной стороны, принцип, закрепленный в пункте 3 статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов и, с другой стороны, практику, которой обычно следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Комиссия сочла нелишним закрепить в одном из проектов основных положений обязательство уведомлять об оговорках к учредительному акту международной организации саму эту организацию.

26) В то же время она поставила перед собой три вопроса относительно точной сферы применения этого правила, которое с принципиальной точки зрения сомнений не вызывает:

a) достаточно ли включить в этот проект основного положения уточнение (которое фигурировало в проекте Уолдока 1962 года<sup>160</sup>), согласно которому оговорка должна доводиться до сведения главы секретариата соответствующей организации?

b) следует ли указать, что то же правило применяется и в том случае, когда договор не является в собственном смысле слова учредительным актом какой-либо международной организации, а создает "заседающий орган", который может принимать решение относительно правомерности оговорок, как это сделал Генеральный секретарь в изложении своей практики в 1959 году<sup>161</sup>?

c) освобождает ли доведение оговорки к учредительному акту международной организации до сведения этой организации от обязанности сообщать ее текст также соответствующим государствам и международным организациям?

27) По первому вопросу Комиссия сочла, что такое уточнение не требуется: даже если в весьма общем плане уведомление, бесспорно, должно быть адресовано главе секретариата, может случиться так, что процесс пойдет иначе, с учетом особой структуры конкретной организации. Так, применительно к Европейскому Союзу коллегиальный характер Европейской Комиссии мог бы породить некоторые проблемы. К тому же подобное уточнение не имеет конкретной цели: здесь важно то, что данная организация будет должным образом уведомлена о проблеме.

<sup>153</sup> Там же, пункт 4 проекта статьи 20, стр. 176 англ. текста.

<sup>154</sup> См. A/4235.

<sup>155</sup> Там же, пункт 18. По этому поводу см. также O. Schachter "The Question of Treaty Reservations at the 1959 General Assembly", *AJIL*, vol. 54 (1960), pp. 372-379.

<sup>156</sup> A/4235, пункт 21.

<sup>157</sup> Там же, пункт 22. См. также O. Schachter, "The development of international law through the legal opinions of the United Nations Secretariat", *BYBIL*, 1948, pp. 124-126.

<sup>158</sup> A/4235, пункт 22.

<sup>159</sup> См. сноску 89, выше, para 198, p. 59. См. также F. Horn, *op. cit.* (сноска 73, выше), pp. 346-347.

<sup>160</sup> См. пункт 20 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>161</sup> См. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, документ ST/LEG/7. См также пункт 24 комментария к данному проекту основного положения, выше.

28) Что касается вопроса о том, следует ли предусмотреть аналогичное правило для "заседающих органов", которые создаются в силу договора, но которые, однако, не являются международными организациями в строгом смысле слова, весьма вероятно, что в 1959 году составители доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций имели в виду ГАТТ: тем более, что один из приведенных примеров относился к этой организации<sup>162</sup>. После замены этого органа ВТО эта проблема более не встает. Тем не менее отдельные договоры, в частности в области разоружения или защиты окружающей среды, создают заседающие органы, имеющие секретариаты, за которыми качество международных организаций иногда не признавалось<sup>163</sup>. Комиссия не имеет в виду становиться на определенную позицию в данном вопросе, и тем не менее ей показалось небесполезным упомянуть об этом случае в Руководстве по практике. Ей представляется вполне оправданным, что одно и то же правило применялось к оговоркам к учредительным актам в строгом смысле слова и к оговоркам к договорам, создающим органы, осуществляющие контроль и содействие в применении договора, по отношению к которому оспаривалось бы качество международных организаций.

29) В то же время большинство членов Комиссии сочло, что для целей квалификации этого вида образований выражение "заседающие органы", которое имеет своих сторонников, не является наиболее подходящим и что ради того, чтобы избежать всякой путаницы, было бы предпочтительнее говорить об "органах, компетентных принимать оговорки".

30) Ответ на последний вопрос в пункте 26, выше, носит более деликатный характер. К тому же именно он имеет наибольшее практическое значение, поскольку положительный ответ предполагает для депозитария наличие более тяжелого бремени, чем отрицательный ответ. Кроме того, насколько можно судить, практика Генерального секретаря, не представляющаяся во всех случаях последовательной<sup>164</sup>, скорее идет в противоположном направлении<sup>165</sup>. Тем не менее Комиссия убеж-

дена в желательности того, чтобы оговорка к учредительному акту доводилась до сведения не только соответствующей организации, но и всех других договаривающихся государств и организаций, а также тех, кто может стать такими сторонами.

31) В поддержку этой позиции выдвигаются два аргумента. Во-первых, не факт, что принятие оговорки какой-либо организацией исключает для государств (и международных организаций)-членов возможность заявить против нее возражения; Комиссия полагает решить этот вопрос, когда она перейдет к углубленному изучению возможности (или невозможности) заявлять возражения против оговорки, прямо предусмотренной договором. Во-вторых, и это главное, есть хороший практический аргумент в пользу такого положительного ответа: даже если оговорка доводится до сведения самой организации, в конечном счете именно в ее рамках государства (и международные организации)-члены будут принимать решения; поэтому важно, чтобы они знали об оговорке; делать это в два этапа означало бы бессмысленно тратить время.

32) Само собой разумеется, что обязательство довести до сведения текст оговорок к учредительному акту соответствующей международной организации появляется только тогда, когда таковая существует, то есть если договор вступил в силу<sup>166</sup>. Вещь представляется настолько очевидной, что некоторые члены Комиссии задались вопросом о необходимости уточнения этого момента в проекте основного положения. Тем не менее, как выяснилось, это уточнение необходимо, без чего заключительные слова пункта 2 проекта основного положения 2.1.5 едва ли были бы легко понятными. (Невозможно довести оговорку до сведения международной организации или органа, которые еще не существуют).

33) Тем не менее может возникнуть вопрос о том, не должны ли эти оговорки также быть доведены, еще до фактического создания организации, до сведения "подготовительных комиссий" (независимо от их наименования), часто создаваемых для эффективной и быстрой подготовки к вступлению в силу учредительного акта. Даже если, как в ряде случаев, здесь, как представляется, следует дать положительный ответ, в данном случае трудно обобщать, поскольку все зависит от конкретных функций, которыми принимающая договор конференция наделяет подготовительную комиссию. К тому же ссылка на "органы, компетентные принимать оговорки", как представляется, может охватывать этот случай.

<sup>162</sup> См. пункт 24 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>163</sup> См., например, R. R. Churchill et G. Ulfstein, "Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: a little-noticed phenomenon in international law", *AJIL*, vol. 94 (2000), pp. 623-659; некоторые авторы оспаривают и то, что Международный уголовный суд является международной организацией в собственном смысле слова.

<sup>164</sup> Один из старых примеров, когда Генеральный секретарь, как представляется, довел оговорку Соединенных Штатов к Уставу ВОЗ как до сведения заинтересованных государств, так и соответствующей организации, см. O. Schachter, "The development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat" (сноска 157, выше), p. 125. См. также *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties* (сноска 89, выше), p. 51, para. 170.

<sup>165</sup> Однако хотя бы в одном случае государство – автор одностороннего заявления (которое было равнозначно оговорке) – в данном случае Соединенное Королевство – само непосредственно обратилось к субъектам, подписавшим соглашение, в силу которого создавалась международная организация, а именно Соглашение об учреждении Карибского банка развития — по поводу этого заявления [см. *United Nations, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, status as at 31 December 2000*, vol. I

(United Nations publication, Sales No. E.01.V.5), p. 482, footnote 8]. Бывает и так, что автор оговорки сам берет на себя инициативу проконсультироваться с соответствующей международной организацией (см. оговорку Франции к Соглашению о создании Азиатско-Тихоокеанского института развития радиовещания, см. *ibid.*, vol. II (United Nations publication, Sales No. E.01.V.5), p. 298, footnote 3).

<sup>166</sup> На практике, если договор не вступил в силу, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций действует, как и в отношении любого другого договора.

### 2.1.6 [2.1.6, 2.1.8] Процедура сообщения об оговорках

1. Если договор не предусматривает иного или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации не условились об ином, сообщение об оговорке к договору препровождается:

*a)* в отсутствие депозитария – непосредственно автором оговорки договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора; или

*b)* при наличии депозитария – депозитарию, который в кратчайшие сроки уведомляет об этом государства и организации, которым они адресованы.

2. Сообщение об оговорке считается сделанным автором оговорки только по получении его тем государством или той организацией, которым оно было препровождено, или, в соответствующих случаях, по получении его депозитарием.

3. Течение периода для формирования возражения против оговорки начинается с даты получения государством или международной организацией уведомления об оговорке.

4. Если сообщение об оговорке к договору направляется электронной почтой или факсимильной связью, оно должно быть подтверждено дипломатической нотой или уведомлением со стороны депозитария. В этом случае сообщение считается сделанным в день направления электронного или факсимильного сообщения.

#### Комментарий

1) Как и в двух последующих проектах основных положений, в проекте основного положения 2.1.6 делается попытка прояснить некоторые аспекты процедуры, которой надлежит следовать при сообщении текста оговорки к договору адресатам этого сообщения, круг которых определяется в проекте основного положения 2.1.5. В проекте затрагиваются три достаточно различающихся между собой, но тесно связанных аспекта: автор сообщения, практические способы передачи сообщения, и последствия сообщения.

2) В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов ничего не говорится о лице, которое должно взять на себя задачу направления сообщений. В большинстве случаев эти функции выполняет депозитарий, поскольку это вытекает из положений статьи 79 Венской конвенции 1986 года<sup>167</sup>, которые в целом применяются ко всем уведомлениям и сообщениям, касающимся договоров. Предписания этой статьи содержат также некоторые указания на способы направления таких сообщений и их последствия.

3) Как уже случалось в ходе предшествующих рассмотрений вопроса об оговорках к международным договорам, Комиссия международного права и ее специальные докладчики указывали на необходимость четкого определения того, что обязанность по направлению текстов сформулированных оговорок заинтересованным государствам возлагается на депозитария. Так, например, на своей третьей сессии Комиссия выразила мнение о том, что "при получении каждой оговорки депозитарий многосторонней конвенции должен сообщить о ней всем государствам, являющимся участниками этой конвенции, и тем, кто имеет право стать ими"<sup>168</sup>. Аналогичным образом, в своем четвертом докладе о праве международных договоров за 1965 год Уолдок заявил, что оговорка "должна быть доведена до сведения депозитария, а в отсутствие такового – до сведения других заинтересованных государств"<sup>169</sup>.

4) Однако в итоге Комиссия решила отказаться от этой формулы, указав на то, что принятые ранее проекты "содержали определенное число статей, в которых указывалось на необходимость направления сообщений или уведомлений непосредственно заинтересованным государствам, а при наличии депозитария – последнему". При этом Комиссия пришла к выводу о том, что "представляется возможным существенно упростить тексты этих различных статей, дополнив проект общей статьей, регламентирующей вопросы, касающиеся уведомлений и сообщений"<sup>170</sup>.

5) Таков предмет проекта статьи 73 1966 года<sup>171</sup>, ставшего статьей 78 Венской конвенции 1969 года, а затем без каких-либо изменений, но с добавлением международных организаций – статьей 79 Венской конвенции 1986 года:

#### Уведомления и сообщения

Если договором или настоящей Конвенцией не предусматривается иное, уведомление или сообщение, сделанное любым государством или любой международной организацией в соответствии с настоящей Конвенцией:

*a)* препровождается, если нет депозитария, непосредственно государствам и организациям, которым оно предназначено, либо, если есть депозитарий, – последнему;

*b)* считается сделанным соответствующим государством или соответствующей организацией только по получении его тем государством или той организацией, которому/которой оно было препровождено, или же, в зависимости от случая, по получении его депозитарием;

*c)* если оно препровождается депозитарию, считается полученным государством или организацией, для которого/которой оно предназначено, только после того, как последнее государство или последняя организация было/была информировано/информирована об этом депозитарием в соответствии с пунктом 1 *e* статьи 78.

<sup>168</sup> Ежегодник..., 1951 год, том II, документ A/1858, пункт 34, стр. 130 англ. текста.

<sup>169</sup> Ежегодник..., 1965 год, том II, документ A/CN.4/177 и Add.1 и 2, стр. 53 англ. текста.

<sup>170</sup> Ежегодник..., 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, комментарий к проекту статьи 73, пункт 1, стр. 270 англ. текста.

<sup>171</sup> Там же.

<sup>167</sup> Статья 78 Венской конвенции 1969 года.

б) Статья 79 неразрывно связана с этим последним положением, согласно которому:

1. Если договором не предусмотрено иное или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации или, в зависимости от случая, договаривающиеся организации не условились об ином, функции депозитария состоят, в частности:

[...]

е) в информировании участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору.

7) Кстати, можно заметить, что в приведенном выше подпункте выражение "участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора", не полностью совпадает с формулировкой, которая используется в пункте 1 статьи 23 Конвенции, где речь идет о "договаривающихся" государствах и организациях. Это различие не имеет никаких практических последствий, поскольку договаривающиеся государства и международные организации имеют право стать участниками договора в соответствии с определением, которое им дается в пункте 1 *f* статьи 2 Конвенции; однако в связи с этим возникает проблема редакционного характера, касающаяся формулировки соответствующего проекта основного положения, который предполагается включить в Руководство по практике.

8) В Руководстве, вне всякого сомнения, следует воспроизвести положения пункта 1 *e* статьи 78 и статьи 79 Венской конвенции 1986 года, адаптировав их для случаев оговорок; без этого Руководство не будет соответствовать своему практическому назначению, которое заключается в том, чтобы предоставить его пользователям полный набор основных положений, позволяющих определять линию их поведения всякий раз, когда они сталкиваются с проблемой, касающейся оговорок. Однако в связи с этим у Комиссии возник вопрос, чем следует воспользоваться при составлении этого проекта: формулировкой этих двух положений или формулировкой пункта 1 статьи 23 Конвенции. Комиссии показалось логичным использовать терминологию этого последнего положения, с тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности и несоответствия, даже чисто внешнего, между различными положениями Руководства по практике.

9) Кроме того, не следует сомневаться в том, что сообщения, касающиеся оговорок, и в первую очередь те, которые касаются самого текста оговорок, сформулированных государством или международной организацией, "относятся к договору" по смыслу процитированного выше пункта 1 *e* статьи 78 Конвенции<sup>172</sup>. В своем проекте 1966 года Комиссия недвусмысленно возложила на депозитария обязанность выяснять "соответствует ли подпись, документ или оговорка\* положениям договора и настоящих статей"<sup>173</sup>. В Вене эта формулировка

была заменена другой, более общей: "находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору"<sup>174</sup>, что, однако, нельзя толковать как исключение оговорок из сферы охвата этого положения.

10) Кроме того, как указывается в пункте 2 комментария к статье 73 проекта статей, принятого Комиссией в 1966 году (которая стала статьей 79 Венской конвенции 1986 года), норма, изложенная в подпункте *a* этой статьи, "в основном касается уведомлений и сообщений, имеющих отношение к функционированию международных договоров – документов, удостоверяющих согласие, оговорок\*, возражений, уведомлений относительно недействительности, намерения прекратить действие договора и т.д."<sup>175</sup>.

11) В сущности нет никаких сомнений в том, что как в подпункте *e* пункта 1 статьи 78, так и в подпункте *a* статьи 79 Венской конвенции 1986 года отражена современная практика<sup>176</sup>. Эти статьи не нуждаются в каком-то особом комментарии, однако здесь следует отметить, что при наличии депозитария, государство – автор поправки все же может само непосредственно проинформировать соответствующие государства или международные организации о тексте этой оговорки. Так, например, Соединенное Королевство проинформировало Генерального секретаря Организации Объединенных Наций как депозитария Соглашения об учреждении Карибского банка развития, о том, что оно проконсультировалось со всеми участниками этого Соглашения по одному из аспектов заявления (представляющего собой оговорку), которое оно поместило в качестве приложения к своей ратификационной грамоте (и которое было впоследствии принято Советом управляющих этого Банка, а затем отозвано Соединенным Королевством)<sup>177</sup>. Аналогичным образом, Франция сама представила на рассмотрение Совета управляющих Азиатско-тихоокеанского института по развитию радиовещания оговорку, которая была сформулирована ею в отношении соглашения о создании этой организации, депозитарием которого также является Генеральный секретарь<sup>178</sup>.

12) Такая практика, как представляется, не вызывает возражений при условии, что депозитарий не освобождается от возложенных на него обязанностей<sup>179</sup>. Тем не

<sup>174</sup> Подпункт *d* пункта 1 статьи 77 Венской конвенции 1969 года. Новая формулировка является результатом поправки, предложенной Белорусской Советской Социалистической Республикой и принятой Комитетом полного состава 32 голосами против 24 при 27 воздержавшихся. См. *Official Records of the United Nations Conference of the Law of Treaties* (сноска 72, выше), document A/CONF.39/11/Add.2, p. 202, para. 657 (iv) (4), and para. 660 (i), p. 203; см. также разъяснение в пункте 164 шестого доклада Специального докладчика об оговорках к международным договорам (см. сноску 24, выше).

<sup>175</sup> *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 270 англ. текста.

<sup>176</sup> См. в пункте 2 комментария к проекту статьи 73, там же, обсуждение подпункта *a* данной статьи (ставшего статьей 78 Венской конвенции 1969 года и статьей 79 Венской конвенции 1986 года).

<sup>177</sup> См. сноску 165, выше.

<sup>178</sup> Там же.

<sup>179</sup> См. проект основного положения 2.1.7, ниже.

<sup>172</sup> См. пункт 6 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>173</sup> Подпункт *d* пункта 1 статьи 72, *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 269 англ. текста. О сути этого положения см. комментарий к проекту основного положения 2.1.7, ниже.



менее она порождает неясность и неопределенность в том плане, что депозитарий может переложить на государства, формулирующие оговорки, функцию, которую на него прямо возлагает подпункт *e* пункта 1 статьи 78 и последняя часть формулировки подпункта *a* статьи 79 Венской конвенции 1986 года<sup>180</sup>. Поэтому Комиссия сочла, что не следует поощрять такую практику, и воздержалась от предложения проекта основного положения, закрепляющего ее.

13) В своем комментарии 1966 года Комиссия отметила важное значение функции, которую возлагает на депозитария подпункт *e* пункта 1 проекта статьи 72, который стал подпунктом *e* пункта 1 статьи 77 Венской конвенции 1969 года<sup>181</sup>, и подчеркнула, "что, разумеется, было бы желательно, чтобы депозитарий выполнял эту функцию надлежащим образом"<sup>182</sup>. Здесь речь идет о важной проблеме, которая касается подпунктов *b* и *c* статьи 78 Венской конвенции 1969 года<sup>183</sup>: оговорка порождает последствия лишь с даты получения соответствующего сообщения теми государствами и организациями, которым оно было препровождено, а не с того момента, когда она была сформулирована. Если сообщение направляется непосредственно автором оговорки, то в случае ее позднего препровождения адресатам автор оговорки может винить только самого себя. Однако если имеется депозитарий, то он должен выполнять эту функцию без промедления, иначе он может парализовать само действие оговорки и лишит другие соответствующие государства и международные организации возможности реагировать на нее<sup>184</sup>.

14) На практике, при современном уровне развития средств связи, депозитарии, во всяком случае, когда речь идет о международных организациях, выполняют свои функции весьма оперативно. Если в 80-е годы время с момента получения сообщения об оговорках Секретариатом Организации Объединенных Наций до момента их распространения составляло от одного месяца до двух и даже трех, то, из информации, представленной Комиссии Договорной секцией Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, следует, что:

<sup>180</sup> Соответственно, подпункт *e* пункта 1 статьи 77 и подпункт *a* статьи 78 Венской конвенции 1969 года. В упомянутом выше случае, касающемся оговорки Франции к Соглашению о создании Азиатско-тихоокеанского института по развитию радиовещания, представляется, что Генеральный секретарь ограничился лишь принятием к сведению отсутствия возражений со стороны Совета управляющих этой Организации (см. United Nations, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 2000*, ST/LEG/SER.E/19, vol. II (сноска 165, выше), note 2). Пассивная позиция Генерального секретаря в этом вопросе заслуживает критики.

<sup>181</sup> Подпункт *e* пункта 1 статьи 78 Венской конвенции 1986 года.

<sup>182</sup> *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, пункт 5 комментария к статье 72, стр. 270 англ. текста.

<sup>183</sup> Подпункты *a* и *b* статьи 79 Венской конвенции 1986 года. См. текст этих положений в пункте 5 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>184</sup> См. *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 270-271 англ. текста, пункты 3-6 комментария к проекту статьи 73; см. также Т. О. Элиас, *The Modern Law of Treaties* (Dobbs Ferry/Leiden, Oceana/Sijthoff, 1974), pp. 216-217.

1. Время с момента получения официального документа Договорной секцией до момента его препровождения участникам договора составляет приблизительно 24 часа, если при этом не требуется его перевода на другие языки и не возникает никаких юридических проблем. Если требуется его перевод, то Секция неизменно просит выполнить его в кратчайшие сроки. Если юридический вопрос носит сложный характер или предполагает сношения со сторонами, вне контроля Организации Объединенных Наций, могут возникать некоторые задержки, однако такие случаи крайне редки. Следует отметить, что почти всегда официальные документы препровождаются соответствующим сторонам в течение 24 часов.

2. Уведомления со стороны депозитария рассылаются постоянным представительствам и соответствующим организациям как обычной, так и электронной почтой, в течение 24 часов с момента получения (см. LA4/TR/221). Помимо этого с января 2001 года с текстами уведомлений депозитария можно ознакомиться в Собрании международных договоров Организации Объединенных Наций в Интернете по адресу: <http://untreaty.un.org> (эти уведомления публикуются в Интернете лишь для целей ознакомления с ними и не считаются официальными уведомлениями со стороны депозитария). Уведомления со стороны депозитария с объемными приложениями, например относящиеся к главе XI.B.16<sup>185</sup>, направляются по факсимильной связи<sup>186</sup>.

15) Со своей стороны секретариат ИМО пожелал сообщить Комиссии, что время с момента препровождения оговорки к договору, депозитарием которого является организация, до ее препровождения заинтересованным государствам ограничено, как правило, одной-двумя неделями. Сообщения, переводимые на три официальных языка организации (английский, испанский и французский), всегда направляются по почте.

16) Секретариат Совета Европы изложил Комиссии практику Совета следующим образом:

Обычный период составляет две-три недели (уведомления группируются и отправляются прибли-

<sup>185</sup> Речь идет о сообщениях, касающихся Соглашения о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний [см. United Nations, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 2000*, vol. I (сноска 165, выше), p. 593].

<sup>186</sup> Договорная секция уточняет также:

3. Просьба учесть, что практика депозитария изменилась в отношении случаев, когда касающееся договора сообщение представляет собой модификацию существующей оговорки и когда оговорка формулируется стороной после выражения ею согласия на обязательность для нее договора. В настоящее время любая сторона соответствующего договора может в течение 12 месяцев уведомить депозитария о том, что она возражает против модификации или что она не желает, чтобы он рассматривал оговорку, сделанную после ратификации, принятия, одобрения и т.п. Срок в 12 месяцев исчисляется депозитарием начиная с даты его уведомления [см. LA 41 TR/221 (23-1)].

зительно раз в две недели). В некоторых случаях в связи со значительным объемом заявлений/оговорок или добавлений (описаний или выдержек из внутри-государственного права и практики), которые подлежат проверке и письменному переводу на другой официальный язык, происходят задержки (Совет Европы требует, чтобы все уведомления производились на одном из официальных языков или, по крайней мере, препровождались вместе с письменным переводом на один из этих языков. Письменный перевод на другой официальный язык обеспечивается Договорным отделом). Срочные уведомления, немедленно порождающие последствия [например, отступления от обязательств, предусмотренные в статье 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека)], препровождаются в течение двух-трех дней.

За исключением случаев, когда государства предпочитают, чтобы уведомления направлялись непосредственно в министерство иностранных дел (в настоящее время этот вариант предпочитают 11 из 43 государств-членов), подлинные тексты уведомлений направляются в письменном виде в постоянные представительства в Страсбурге, которые в свою очередь препровождают их в свои столицы. Государства, не являющиеся членами и не имеющие дипломатических представительств (консульств) в Страсбурге, уведомляются через дипломатическое представительство в Париже или Брюсселе или напрямую. Увеличение числа государств-членов и уведомлений в течение последних десяти лет обусловило необходимость упрощения этой процедуры: начиная с 1999 года уведомления не подписываются отдельно Генеральным директором по юридическим вопросам (действующим от имени Генерального секретаря Совета Европы), а группируются, и личная подпись ставится лишь на каждом препроводительном письме. Никаких возражений против этой процедуры не высказывалось.

Поскольку в январе 2000 года открылась наша новая страница в Интернете (<http://conventions.coe.int>), на ней сразу же помещается любая новая информация, связанная с формальными процедурами. Тексты оговорок или заявлений помещаются на этой странице в день поступления уведомлений о них. Тем не менее публикация материалов в Интернете не рассматривается как официальное уведомление.

17) Наконец, из информации, представленной ОАГ, следует, что:

Государства-члены уведомляются о любых новых подписаниях и ратификациях межамериканских договоров через "OAS Newspaper" ("Вестник ОАГ"), который выпускается ежедневно. В более официальном порядке мы уведомляем о них каждые три месяца посредством рассылки протоколов в постоянные представительства при ОАГ или после мероприятий, в ходе которых происходит значительное число новых подписаний и ратификаций, например заседаний Генеральной Ассамблеи.

Официальные уведомления, которые также включают двусторонние соглашения, подписанные Генеральным секретариатом и другими сторонами, оформляются на испанском и английском языках.

18) Комиссия не сочла необходимым, чтобы эти весьма интересные уточнения в полном объеме были отражены в Руководстве по практике. Тем не менее ей представляется целесообразным дать, в проекте основного положения 2.1.6, несколько указаний, представляющих собой рекомендации общего характера как для депозитария (при наличии такового), так и для авторов оговорок (в отсутствие депозитария). Проект представляет собой комбинацию текстов подпункта *e* пункта 1 статьи 78 и статьи 79 Венской конвенции 1986 года<sup>187</sup>, адаптированных к особым проблемам, возникающим в связи с сообщением оговорок.

19) Во "вводной части" этого проекта основного положения воспроизводятся те же соответствующие общие вводные части статей 77 и 78 Венской конвенции 1969 года и статей 78 и 79 Венской конвенции 1986 года с некоторым упрощением: принятая в Вене формулировка вводной части статьи 78 ("договаривающиеся государства и договаривающиеся организации или, в зависимости от случая, договаривающиеся организации...") представляется неоправданно тяжелой и по сути дела не намного более информативной. Кроме того, как было указано выше<sup>188</sup>, в тексте проекта основного положения 2.1.6 воспроизводится формулировка пункта 1 статьи 23 Венской конвенции 1986 года ("договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора"), которой отдано предпочтение по сравнению с подпунктом *e* пункта 1 статьи 78 ("участников договора и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора"). Хотя последняя из этих формулировок выглядит, возможно, более элегантно и имеет тот же смысл, она представляет собой отход от терминологии, принятой в посвященном оговоркам разделе Конвенций. В любом случае было признано нецелесообразным утяжелять текст, дважды повторяя одну и ту же формулировку статьи 23, использованную в подпунктах *a* и *b* пункта 1. Впрочем, это чисто стилистическое облегчение текста не подразумевает никакого изменения текста, принятого в Вене: выражение "государства и организации, для которых она предназначена" в подпункте *b* отсылает к формулировке "договаривающиеся государства и договаривающиеся организации и другие государства и другие международные организации, имеющие право стать участниками договора" в подпункте *a*. В этом же смысле разделение пункта 1 проекта основного положения на два отдельных пункта, быть может, облегчает его восприятие, не меняя смысла.

<sup>187</sup> Подпункт *e* пункта 1 статьи 77 и статья 78 Венской конвенции 1969 года.

<sup>188</sup> См. пункты 7 и 8 комментария к данному проекту основного положения, выше.

20) Что касается сроков передачи оговорки государствам или международным организациям, для которых она предназначается, то Комиссии не показалось возможным устанавливать какой бы то ни было жесткий срок. Выражение "в кратчайшие сроки", фигурирующее в подпункте *b*, представляется достаточным для того, чтобы привлечь внимание адресатов к необходимости действовать оперативно. И наоборот, такое уточнение не представляется необходимым в подпункте *a*: в этом отношении ответственность лежит на самом авторе оговорки<sup>189</sup>.

21) В точном соответствии со смыслом проектов основных положений 2.1.1 и 2.1.2, в которых устанавливается, что формулирование и подтверждение оговорок должно осуществляться в письменном виде, в пункте 4 проекта основного положения 2.1.6 уточняется, что доведение оговорок до сведения государств и международных организаций, которым они должны быть направлены, должно осуществляться в официальном порядке. Несмотря на то, что у некоторых членов Комиссии возникли сомнения относительно необходимости такого уточнения, оно было признано полезным с учетом того, что на практике депозитарии часто пользуются современными средствами связи, а именно электронной почтой или факсимильной связью, которые представляются менее надежными, чем обычные способы передачи информации. По этой причине большинство членов Комиссии посчитали, что любое сообщение относительно оговорок должно подтверждаться дипломатической нотой (в случае если автором является государство) или уведомлением со стороны депозитария (когда уведомление исходит от международной организации<sup>190</sup>). Несмотря на то, что некоторые члены Комиссии выразили несогласие, Комиссия посчитала, что в этом случае течение срока должно начинаться с момента отправки сообщения электронной почтой или факсимильной связью, и это имеет то преимущество, что позволяет избежать любых споров относительно даты получения подтверждения и свободно от каких бы то ни было практических неудобств, поскольку, как было сообщено Комиссии, письменное подтверждение в целом осуществляется одновременно или очень быстро после отправки сообщений, по крайней мере международными организациями-депозитариями. Эти уточнения приводятся в пункте 4 проекта основного положения 2.1.6.

22) Комиссия не сочла ни целесообразным, ни возможным делать уточнения относительно языка или языков, на которых составляются эти сообщения, поскольку в практике депозитариев встречаются различные варианты<sup>191</sup>. Кроме того, Комиссия посчитала, что

<sup>189</sup> См. пункт 13 комментария к данному проекту основного положения, выше.

<sup>190</sup> Уведомление депозитария – это ставшее привычным средство передачи касающихся договоров сообщений международными организациями или руководителями секретариатов организаций-депозитариев. Вместе с тем обычные дипломатические ноты могут использоваться международными организациями в случае направления сообщений государствам, не являющимся членами организации и не имеющим также статус наблюдателей.

<sup>191</sup> Когда депозитарием выступает какое-либо государство, то, как правило, это государство оформляет сообщения подобного рода на своем или своих официальных языках; когда же речь идет

при решении вопроса о том, какой конкретно орган должен выступать в роли адресата этих сообщений, разумнее всего опираться на практику<sup>192</sup>.

23) В противовес этому в пункте 2 проекта основного положения 2.1.6 воспроизводится соответственно приспособленная к конкретному случаю оговорок норма, закрепленная в подпунктах *b* и *c* статьи 79 Венской конвенции 1986 года<sup>193</sup>. Вместе с тем показалось возможным упростить ее формулировку, не проводя различий между случаями, когда оговорка доводится до сведения непосредственно ее автором и когда эта функция выполняется депозитарием. Выражение "в соответствующих случаях" покрывает ту ситуацию, когда существует депозитарий. Здесь сообщение об оговорке, направленное депозитариям, может иметь непосредственные последствия, уже хотя бы потому, что сам депозитарий обязан его передать в кратчайшие сроки. Эти сроки могут определяться только в зависимости от даты получения сообщения самим депозитарием; помимо этого, некоторые члены Комиссии выразили мнение о том, что во многих договорных статьях об оговорках начало течения сроков устанавливается с этой даты.

24) Пункт 3 проекта основного положения 2.1.6 касается конкретного случая сроков, в которые государства или международные организации должны формулировать возражения против оговорки. В этом пункте воспроизводится принцип, закрепленный в пункте 5 статьи 20 Венской конвенции 1986 года (почерпнутый из соответствующего положения Венской конвенции 1969 года), согласно которому:

...если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством или международной организацией, если оно/она не выскажет возражений против нее до конца 12-месячного периода после того, как оно/она было/была уведомлено/уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда оно/она выразило/выразила свое согласие на обязательность для него/нее договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней.

Следует отметить, что в этом случае дата вступления в силу уведомления может быть разной у разных государств или международных организаций в зависимости от даты получения.

### 2.1.7 Функции депозитариев

**1. Депозитарий изучает вопрос о том, находится ли сделанная государством или международной организацией оговорка к договору в полном порядке и надлежащей форме и, в случае необходимости, доводит этот вопрос до сведения соответствующего государства или соответствующей международной организации.**

о международной организации, она может использовать либо все свои официальные языки (ИМО), либо один или два рабочих языка (Организация Объединенных Наций).

<sup>192</sup> Министерства иностранных дел, дипломатические миссии при государстве или государствах-депозитариях, постоянные представительства при организации, являющейся депозитарием.

<sup>193</sup> См. пункт 5 комментария к данному проекту основного положения, выше.

**2. В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством или какой-либо международной организацией и депозитарием относительно выполнения этой функции депозитарий доводит этот вопрос до сведения:**

**a) подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций; или**

**b) в соответствующих случаях – компетентного органа заинтересованной международной организации.**

#### Комментарий

1) В посвященном оговоркам разделе Венских конвенций о праве договоров не содержится никакого упоминания о роли депозитария. Такое молчание объясняется принятым на позднем этапе подготовки Венской конвенции 1969 года решением сформулировать положение об уведомлении об оговорках на основе общих положений Конвенции, касающихся депозитариев<sup>194</sup>. В то же время (и вследствие этого) формулировки статей 77 и 78 Венской конвенции 1986 года<sup>195</sup>, разумеется, в полной мере применимы к оговоркам в тех аспектах, в которых они имеют к ним отношение. Проект основного положения 2.1.7 и представляет собой такое переформулирование соответствующих положений.

2) Согласно подпункту *e* пункта 1 статьи 78 Венской конвенции 1986 года, "информирование участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору", является обязанностью депозитария. В сочетании с нормой, изложенной в подпункте *a* статьи 79, данная норма воспроизводится в проекте основного положения 2.1.6. Этот же проект подразумевает также, что депозитарий получает и хранит тексты оговорок<sup>196</sup>, вследствие чего дальнейшее прямое упоминание об этом представляется излишним.

3) Общие положения пункта 2 статьи 77, касающиеся международного характера функций депозитария и его обязанности действовать беспристрастно, бесспорно, относятся к области оговорок в той же мере, что и ко всем другим областям<sup>197</sup>. В такой общей форме эти основные положения не касаются конкретно функций депозитария в контексте оговорок, и следовательно не представляется необходимым воспроизводить их как

таковые в Руководстве по практике. В то же время эти положения должны быть увязаны с пунктом 2 статьи 78:

В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством или какой-либо международной организацией и депозитарием относительно выполнения функций последнего, депозитарий доводит этот вопрос до сведения:

a) подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций; или

b) в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации.

4) Приведение этих положений в Руководстве по практике в адаптированном для оговорок виде представляется тем более целесообразным, что эти существенные ограничения функций депозитария были установлены из-за проблем, возникающих в связи с определенными оговорками.

5) Как уже отмечалось, эта проблема встает поразному, когда депозитарием является одно из государств, которое также является участником договора, и когда им является "международная организация или главное исполнительное должностное лицо такой организации"<sup>198</sup>. В первом случае, "если другие участники договора не могут прийти к единому мнению с депозитарием по этому вопросу – ситуация, которая, насколько нам известно, еще ни разу не возникала, – они не могут навязать ему какую-либо иную линию поведения помимо той, которую он должен принять согласно его мнению"<sup>199</sup>. А во втором – политические органы организации (в составе государств, которые не обязательно являются участниками договора) могут давать депозитарию свои указания. Именно здесь возникли проблемы, решение которых неизменно увязывалось с существенным ограничением полномочий депозитария в плане оценки, и в конце концов это решение нашло свое отражение в положениях Венской конвенции 1969 года, воспроизведенных в Венской конвенции 1986 года.

6) Уже в 1927 году из-за трудностей, возникших в связи с оговорками, которые Австрия пыталась использовать при отсроченном подписании Международной конвенции по опиуму, Совет Лиги Наций принял резолюцию, утверждающую выводы Комитета экспертов<sup>200</sup> и содержащую указания, которыми должен руководствоваться Генеральный секретарь Лиги Наций в отношении дальнейших действий<sup>201</sup>.

<sup>194</sup> См. *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, пункт 1 комментария к проекту статьи 73, стр. 270 англ. текста.

<sup>195</sup> Статьи 76 и 77 Венской конвенции 1969 года.

<sup>196</sup> См. статью 78: "...функции депозитария состоят (...) *c*) в получении подписей под договором и получении и хранении документов, уведомлений и сообщений, относящихся к нему".

<sup>197</sup> "Функции депозитария договора являются международными по своему характеру, и при исполнении своих функций депозитарий обязан действовать беспристрастно. В частности, тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками или что возникло разногласие между государством или международной организацией и депозитарием, касающееся выполнения функций этого последнего, не влияет на эту обязанность".

<sup>198</sup> Пункт 1 статьи 77 Венской конвенции 1986 года.

<sup>199</sup> J. Dehaussy, "Le depositaire de traités", *Revue générale de droit international public*, vol. 56 (1952), p. 515.

<sup>200</sup> См. доклад Комитета в составе г-на Фромажо, г-на Диена и г-на Макнейра в League of Nations, *Official Journal* (July 1927), pp. 880 *et seq.*

<sup>201</sup> Резолюция от 17 июня 1927 года, там же, отчеты о сорок пятой сессии Совета, шестое заседание, p. 791 at pp. 800–801. См. также резолюцию XXIX восьмой Международной конференции американских государств (Лима, 1938 год), закрепившую положения, которыми должен был руководствоваться Панамериканский союз в вопросах, касающихся оговорок, Eighth International Conference of American States, *Final Act*, 1938, p. 48, воспроизводится в *Ежегоднике...*, 1965 год, том II, документ A/5687, стр. 80 англ. текста.

7) Однако наиболее серьезные проблемы возникли в работе Организации Объединенных Наций, как об этом свидетельствуют главные этапы эволюции роли Генерального секретаря в качестве депозитария документов, касающихся оговорок<sup>202</sup>:

– вначале Генеральный секретарь "как представляется, сам устанавливал свои собственные правила, которыми он должен был руководствоваться в этих вопросах"<sup>203</sup>, и ставил приемлемость оговорок в зависимости от их единогласного принятия договаривающимися сторонами или международной организацией, учредительного документа которой касались эти оговорки<sup>204</sup>;

– с учетом консультативного заключения МС от 28 мая 1951 года по делу *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*<sup>205</sup> Генеральная Ассамблея приняла первую резолюцию по этому вопросу, в которой предложила Генеральному секретарю в отношении конвенций, которые будут заключены в будущем:

- i) продолжать выполнение функций депозитария при сдаче на хранение документов, содержащих оговорки или возражения, не решая вопроса о юридическом значении этих документов; и
- ii) сообщать всем заинтересованным государствам текст указанных документов, относящихся к оговоркам или возражениям, предоставляя каждому государству деять из этого сообщения выводы юридического характера<sup>206</sup>;

– в соответствии с резолюцией 1452 В (XIV) от 7 декабря 1959 года, принятой в связи с проблемами, возникшими из-за оговорок, сформулированных Индией в отношении учредительного документа Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО), эти указания были распространены на все договоры, функции депозитария которых были возложены на Генерального секретаря<sup>207</sup>.

8) С тех пор в вопросах, касающихся оговорок, такой практикой руководствуется Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и, как представляется, все международные организации (или главы секретариатов международных организаций), если соответствующий договор не содержит отдельного положения

относительно оговорок<sup>208</sup>. Именно с учетом этой практики Комиссия решила сформулировать правила, которыми мог бы руководствоваться депозитарий в этих вопросах.

9) Следует также отметить, что и здесь работа над формулировками осуществлялась в направлении все большего ограничения полномочий депозитария:

– в проекте статей о праве международных договоров, принятом Комиссией в первом чтении на ее четырнадцатой сессии в 1962 году, в пункте 5 проекта статьи 29, касающейся функций депозитария, предусматривалось:

В случае формулирования оговорки депозитарий обязан:

a) изучить вопрос о том, соответствует ли сформулированная оговорка положениям договора и настоящих статей, касающихся формулирования оговорок, и, в случае необходимости, проконсультироваться по этому вопросу с государством, сформулировавшим оговорку;

b) сообщить заинтересованным государствам текст любой оговорки и любого уведомления о согласии с упомянутой оговоркой или возражении против нее в соответствии со статьями 18 и 19<sup>209</sup>;

– в проекте статей, принятом во втором чтении в 1966 году, вновь предусматривалось, что депозитарий должен: изучить вопрос о том, соответствуют ли подписи, документы и оговорки положениям договора и настоящих статей, а в случае необходимости – обратить внимание соответствующего государства на этот вопрос<sup>210</sup>;

В комментарии к этому положению подчеркивалось существенное ограничение полномочий депозитария, касающихся изучения и оценки:

В подпункте *d* пункта 1 признается, что в определенных рамках депозитарий должен изучать вопрос о том, соответствует ли подпись, документ или оговорка соответствующим положениям договора или настоящих статей, и, в случае необходимости, обращать на это внимание соответствующего государства. И именно на этом заканчиваются функции депозитария в этом вопросе. В его функции не входит вынесение его собственного заключения относительно действительности рассматриваемого документа или оговорки. Если какой-либо документ или оговорка представляются ненадлежащими, депозитарий обязан обратить на это внимание государства – автора оговорки, а если последний не разделяет мнения депозитария, он должен сообщить об этой оговорке другим заинтересованным государствам и довести вопрос о ее явно ненадлежащем характере до сведения этих государств...<sup>211</sup>;

– на Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров внесенная Белорусской Советской Социалистической Респуб-

<sup>202</sup> См. также, например, Р.-Н. Imbert, "A l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités-Réflexions sur la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire", *Annuaire français de droit international*, vol. 26 (1980), pp. 528-529, or S. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986* (Cambridge University Press, 1989), pp. 429-434.

<sup>203</sup> J. Dehaussy, *loc. cit.* (сноска 199, выше), p. 514.

<sup>204</sup> См. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties* (сноска 89, выше), pp. 50-51, paras. 168-171.

<sup>205</sup> *ICJ Reports* 1951, p. 15.

<sup>206</sup> Резолюция 598 (VI) от 12 января 1952 года, пункт 3 *b*.

<sup>207</sup> См. пункты 23 и 24 комментария к проекту основного положения 2.1.5, выше.

<sup>208</sup> См. *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties* (сноска 89, выше), paras. 177-188, pp. 52-56.

<sup>209</sup> *Ежегодник...*, 1962 год, том II, документ A/5209, стр. 185 англ. текста.

<sup>210</sup> Подпункт *d* пункта 1 проекта статьи 72, *Ежегодник...*, 1966 год, том II, документ A/6309/Rev.1, стр. 269 англ. текста.

<sup>211</sup> Там же, пункт 4 комментария, стр. 269–270 англ. текста.

кой поправка<sup>212</sup> еще более смягчила это положение. Даже если устранение всякого конкретного упоминания оговорки все же не исключает того, что положение, изложенное в подпункте *d* пункта 1 статьи 77<sup>213</sup> Венской конвенции 1969 года, применяется в отношении этих документов, полномочия депозитария теперь ограничиваются лишь изучением формы оговорок, и его функции состоят в "изучении вопроса о том, находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору, в полном порядке и надлежащей форме", и, в случае необходимости, в доведении этого вопроса до сведения соответствующего государства или международной организации<sup>214</sup>.

10) Таким образом, был закреплен принцип использования депозитария в качестве "почтового ящика". Как пишет Т.О. Элиас:

Необходимо подчеркнуть, что в функции депозитария не входит роль толкователя и судьи в любом споре относительно существования или характера оговорки какой-либо из сторон относительно других участников договора или объявление договора вступившим в силу, когда это осударивается одним или несколькими участниками этого договора<sup>215</sup>.

11) В отношении достоинств или недостатков такого ограничения полномочий депозитария в вопросах, касающихся оговорок, мнения разделились. Разумеется, как подчеркнул МС в своем консультативном заключении по делу *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* в 1951 году "задача [депозитария] становится упрощенной и ограничивается получением оговорок и возражений и направлением соответствующих уведомлений"<sup>216</sup>. Результатом этого, как предполагается, стал перенос несомненной субъективности системы Организации Объединенных Наций с плеч депозитария на плечи отдельных соответствующих государств, выступающих в качестве участников этого договора и исключительно в этом качестве. Это можно рассматривать как полезное нововведение в современное право международных договоров или, быть может, как меру, позволяющую получить о нем более четкое представление, особенно в том, что касается оговорок к многосторонним договорам, а также уменьшить или по крайней мере ограничить "спорный" элемент неприемлемых оговорок<sup>217</sup>.

<sup>212</sup> См. *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties* (сноски 72 и 174, выше).

<sup>213</sup> Статья 78 Венской конвенции 1986 года.

<sup>214</sup> Текст 1986 года.

<sup>215</sup> *Op. cit.* (сноска 184, выше), р. 213.

<sup>216</sup> *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (см. сноску 205, выше), р. 27; и можно считать, что "именно этот вывод стал теоретическим обоснованием последующих решений Генеральной Ассамблеи и Комиссии международного права, поскольку в этом предложении подчеркиваются в основном административные аспекты функций [депозитария], а любая возможная политическая роль (а это значит — решающая) в максимальной степени ограничивается", S. Rosenne, "The depositary of international treaties", *AJIL*, vol. 61, No. 4 (October 1967), p. 931.

<sup>217</sup> S. Rosenne, *Development in the Law of Treaties 1945–1986* (см. сноску 202, выше), pp. 435–436.

12) В то же время в практике, которой следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и которая была закреплена, скорее даже "утверждена", Венской конвенцией 1969 года, просматривается наличие "необоснованно сложной системы"<sup>218</sup>, поскольку депозитарий уже не должен добиваться даже минимальной согласованности и единства в толковании и реализации оговорок<sup>219</sup>.

13) Тем не менее отсутствие доверия к депозитарию, которое отражают рассмотренные выше соображения, касающиеся соответствующих положений Венских конвенций 1969 и 1986 годов, настолько прочно закрепились в сознании и практике, что пересмотр норм, принятых в 1969 году и закрепленных в 1986 году, уже вряд ли представляется возможным. По мнению Комиссии, в Руководстве по практике остается поэтому лишь воспроизвести, объединив в рамках единого проекта основного положения, соответствующие положения пунктов 1 *d* и 2 статьи 78 Венской конвенции 1986 года<sup>220</sup> и применив их лишь в отношении функций депозитариев, касающихся оговорок.

14) В пункте 1 этого проекта основного положения воспроизводится текст первой части пункта 1 *d* статьи 78 Венской конвенции 1986 года, то есть устанавливается ясно и исчерпывающе поведение депозитария в отношении оговорок. В пункте 2 проекта основного положения воспроизводится текст пункта 2 этой же самой статьи со сведением рассматриваемой ситуации к единой этой функции (а не к функциям депозитария в целом, как это имеет место в статье 78).

#### 2.1.8 [2.1.7-бис] Процедура в случае явно [недопустимых] оговорок

1. Если с точки зрения депозитария оговорка является явно [недопустимой], он обращает внимание автора оговорки на то, в чем, по его мнению, состоит эта [недопустимость].

2. Если автор оговорки настаивает на оговорке, то депозитарий препровождает ее текст подписавшим государствам и международным организациям и, а также договаривающимся государствам и международным организациям и, в надлежащих случаях, компетентному органу соответствующей международной организации, указывая на характер возникающих в связи с этой оговоркой правовых проблем.

<sup>218</sup> Imbert, *loc. cit.* (см. сноску 202, выше), р. 534; автор применяет это выражение только в отношении практики Генерального секретаря и, похоже, считает, что Венская конвенция 1969 года упрощает контекст проблемы.

<sup>219</sup> Однако депозитарий может играть немаловажную роль в "диалоге об оговорках", сближая, в случае необходимости, противоположные точки зрения. См. также Н. Н. Хан, "The U.N. Secretary-General's treaty depositary function: legal implications", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 14, No. 3 (1988), pp. 570–571; автор настаивает на важности роли депозитария, но статья была написана до Конференции Организации Объединенных Наций по праву международных договоров.

<sup>220</sup> См. вместе с тем проект основного положения 2.1.8.

*Комментарий*

1) В ходе обсуждения проекта основного положения 2.1.7 некоторые члены Комиссии выразили мнение о том, что простое применение предусматриваемых в проекте норм к явно "недопустимым" оговоркам вызывает возражения. Они, в частности, указали на отсутствие причин для невозможности углубленного изучения формальной действительности оговорки депозитарием – как это имеет место в пункте 1 проекта основного положения 2.1.7, – что мешало бы реагировать при наличии явно недопустимой оговорки.

2) Однако разрешение предпринимать действия в такой ситуации представляет собой прогрессивное развитие международного права, которое, следует признать, не согласуется с духом положений Венских конвенций 1969 и 1986 годов, касающихся функций депозитариев<sup>221</sup>. Именно по этой причине на своей пятьдесят третьей сессии Комиссия сочла целесообразным проконсультироваться с государствами-членами в Шестом комитете по вопросу о том, может или должен депозитарий "отказываться уведомлять заинтересованные государства и международные организации о явно неприемлемой оговорке, в частности если она запрещена каким-либо положением договора"<sup>222</sup>.

3) Подробные ответы, данные на этот вопрос делегациями государств в Шестом комитете, были использованы при составлении проекта основного положения 2.1.8. В целом государства выразили пожелание, чтобы Руководство по практике четко соответствовало положениям Венской конвенции 1969 года в отношении роли депозитария, в частности статье 77 Конвенции. Некоторые из выступивших делегаций подчеркнули, что при исполнении своих функций депозитарий должен проявлять беспристрастность и нейтральность, и выразили мнение, что в связи с этим он должен ограничиваться передачей сторонам сформулированных оговорок. Вместе с тем ряд представителей в Шестом комитете заявили, что в случае, когда оговорка представляется явно недопустимой, депозитарий обязан отказаться ее препровождать или по меньшей мере делать это, обратив внимание других сторон на эту проблему, лишь после того, как он сообщит свою позицию автору оговорки, и в случае, если последний настаивает на своей оговорке.

4) Именно это сбалансированное решение встретило поддержку со стороны большинства членов Комиссии. Они выразили мнение о том, что нельзя допустить какой бы то ни было цензуры со стороны депозитария, однако при этом было бы неуместно заставлять депозитария доводить до сведения договаривающихся или подписывающих договор государств и международных организаций текст явно недопустимой оговорки, не обратив прежде внимания государства или международной организации, являющихся автором оговорки, на пороки, которыми, по мнению депозитария, страдает

данная оговорка. Тем не менее при этом следует понимать, что, если автор оговорки настаивает на ней, то возобновляется нормальная процедура и оговорка должна быть направлена заинтересованным субъектам с указанием характера возникающих в связи с ней юридических проблем. Это уточнение фактически ведет к согласованию процедуры в случае явно недопустимой оговорки с процедурой, касающейся оговорок, порождающих проблемы формы: согласно проекту основного положения 2.1.7, в случае возникновения разногласий в отношении оговорок депозитарий "доводит этот вопрос до сведения: а) подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций; или б) в соответствующих случаях – компетентного органа заинтересованной международной организации".

5) По мнению одних членов Комиссии, такая процедура может применяться, только если "недопустимость", на которую указывает депозитарий, устанавливается на основании положений подпунктов а и б статьи 19 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (оговорка, запрещенная договором или не предусмотренная договором, который разрешает делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит). По мнению других членов Комиссии, напротив, единственной настоящей проблемой является проблема совместимости оговорки с объектом и целью договора (подпункт с статьи 19). Комиссия пришла к выводу о том, что было бы неоправданно разграничивать различные основания "недопустимости", перечисленные в статье 19.

6) Аналогичным образом, несмотря на противоположное мнение некоторых из членов Комиссии, она не сочла целесообразным замыкать жесткими временными рамками процесс обмена мнениями между автором оговорки и депозитарием, что подразумевается в проекте основного положения 2.1.7. Данный проект ни в чем не отступает от подпункта b пункта 1 проекта основного положения 2.1.6, согласно которому депозитарий должен действовать "в кратчайшие сроки". И, во всяком случае, именно государство или международная организация, формулирующие оговорку, должны сообщать, намерены ли они вступать в диалог с депозитарием. Если такое намерение отсутствует, то процедура должна идти своим ходом и оговорка должна быть доведена до сведения других договаривающихся или подписавших договор субъектов.

7) Несмотря на то, что Комиссия до настоящего времени использовала слово "неправомерная" для характеристики оговорок, подпадающих под действие положений статьи 19 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, некоторые члены Комиссии заявили, что это слово представляется неудачным в данном случае: в международном праве международно-противоправное деяние влечет за собой ответственность совершившего его субъекта<sup>223</sup>, что явно не имеет места в случае формули-

<sup>221</sup> См. пункты 9 и 10 комментария к проекту основного положения 2.1.7, выше.

<sup>222</sup> *Ежегодник...*, 2001 год, том II (часть вторая), пункт 25, стр. 18.

<sup>223</sup> См. статью 1 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятого Комиссией

(продолжение сноски на следующей стр.)

рования оговорок, противоречащих положениям договора, к которому они относятся, или несовместимых с его объектом или целью. Комиссия постановила оставить эту проблему открытой до тех пор, пока ею не будет выработана окончательная позиция в отношении последствий этих несовпадений или несовместимости; пока же слово "недопустимая" взято в квадратные скобки, и Комиссия предлагает принять решение по этому моменту в надлежащее время.

## 2.4 Процедура, касающаяся заявлений о толковании

### Комментарий

Ввиду отсутствия основных положений, посвященных заявлениям о толковании в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов, а также скудности и относительной неопределенности связанной с ними практики не позволяет рассматривать их изолированно. Заявления о толковании можно рассматривать только в сопоставлении (или противопоставлении) с собственно оговорками с учетом сложности разграничения условных заявлений о толковании и заявлений о толковании, не носящих такого характера<sup>224</sup>.

### 2.4.1 Формулирование заявлений о толковании

**Заявление о толковании должно быть сформулировано лицом, которое считается представляющим государство или международную организацию в целях принятия или установления аутентичности текста договора или в целях выражения согласия государства или международной организации на обязательность для них договора.**

### Комментарий

1) Проект основного положения 2.4.1 представляет собой переложение и адаптацию применительно к заявлениям о толковании в том виде, в каком они определены в проекте основного положения 1.2<sup>225</sup> положений проекта основного положения 2.1.3, касающегося формулирования оговорок.

2) Разумеется, юридическое действие будет иметь место только тогда, когда заявления о толковании исходят от органа, правомочного признавать обязательность договора для государства или международной организации на международном уровне. Поскольку заявление может иметь последствия для договора, представляется правомерным ограничить эту возможность путем признания правомочности формулировать такие заявления только за теми органами власти, которые имеют право заключать международные договоры от имени государства или международной организации.

3) Совсем по-другому эта проблема выглядит применительно к заявлениям о толковании, которые формулируются в целях уточнения или разъяснения смысла или последствий, приписываемых договору или определенным его положениям заявителем, но не в целях установления зависимости согласия на обязательность для себя договора от такого толкования. За исключением случаев условных заявлений о толковании, которые являются предметом проекта основного положения 2.4.3, речь здесь идет об определенном толковании<sup>226</sup>, которое, однако, его автор не стремится противопоставить другим договаривающимся сторонам. Следовательно, требование формулирования таких заявлений в письменном виде не является таким же обязательным, как в случае с оговорками (проект основного положения 2.1.1) или условными заявлениями о толковании (проект основного положения 2.4.3). Разумеется, было бы предпочтительно, чтобы они доводились до сведения других сторон; в то же время неосведомленность о них не обязательно должна полностью лишать их юридической силы. К тому же, хотя такие заявления нередко формулируются в устной форме, это не мешает судьям или международным арбитрам признавать за ними определенные юридические последствия<sup>227</sup>.

4) Поэтому представляется нецелесообразным принимать отдельный проект основного положения, посвященный возможной форме простых заявлений о толковании, поскольку они ничем не отличаются от других видов заявлений. Достаточным подтверждением тому должно служить отсутствие упоминания о них в Руководстве по практике.

5) Точно так же нет, по-видимому, причин переносить действие норм, касающихся уведомления об оговорках, на простые заявления о толковании, которые могут быть сформулированы и в устной форме, и в связи с этим было бы парадоксально требовать, чтобы они официально доводились до сведения других государств или заинтересованных международных организаций. Не осуществляя такого уведомления, автор заявления рискует тем, что оно может не повлечь ожидаемых юридических последствий, но это уже совершенно иная проблема. В переносе положений проектов основных положений 2.1.5-2.1.8, касающихся доведения до сведения оговорок, нет необходимости, и какие-либо уточнения по этому вопросу в Руководстве по практике, как представляется, не требуются.

### [2.4.2 [2.4.1-бис] Формулирование заявления о толковании на внутреннем уровне

**1. Определение компетентного органа и процедуры формулирования заявлений о толковании на внутреннем уровне регулируется внутренними нор-**

(продолжение сноски 223)

на ее пятьдесят третьей сессии (там же, пункт 76) и помещенного в приложение к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года.

<sup>224</sup> По вопросу об этом разграничении см. проекты положений 1.2 и 1.2.1 и комментарии к ним (сноска 56, выше).

<sup>225</sup> Там же.

<sup>226</sup> Которое может иметь "значительную доказательную силу, если в нем содержится признание какой-либо стороной своих собственных обязательств по договорно-правовому документу" (*International Status of South-West Africa, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950*, p. 128, at pp. 135-136); см. комментарий к проекту основного положения 1.2.1 (сноска 56, выше), сноска 342.

<sup>227</sup> См. комментарий к проекту основного положения 1.2.1 (там же).



мами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.

**2. Государство или международная организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что заявление о толковании было сформулировано в нарушение положений внутреннего права этого государства или правил этой международной организации, касающихся полномочий и процедуры формулирования заявлений о толковании, как на основе недействительности этого заявления о толковании.]**

#### *Комментарий*

1) По мнению Комиссии, к формулированию заявлений о толкованиях на внутреннем уровне относятся те же самые замечания, которые касаются оговорок. Внутренние нормы и практика в этом плане отличаются исключительным разнообразием. Это со всей очевидностью вытекает из ответов государств на распространенный Комиссией вопросник об оговорках. Ответы 22 государств на вопросы 3.5 и 3.5.1<sup>228</sup> распределились следующим образом:

- семь государств указали, что такие заявления правомочны формулировать только органы исполнительной власти<sup>229</sup>;
- одно государство указало, что такие заявления правомочны формулировать только парламент<sup>230</sup>; и
- четырнадцать государств указали, что такие полномочия имеют как органы исполнительной власти, так и парламент<sup>231</sup>, причем формы взаимодействия между ними столь же разнообразны, как и в случае с оговорками.

В целом роль органов исполнительной власти представляется более очевидной, чем в случае с оговорками.

2) *A fortiori* определение правомочности формулировать заявления о толковании и соответствующие процедуры относится всецело к сфере внутригосударственного права и что государства или международные организации не могут ссылаться на нарушение внутреннего права в качестве причины для отказа от правовых последствий сформулированных ими заявлений, тем более что речь, как представляется, в целом больше идет о практике, чем о формальных нормах писаного права.

3) Поэтому следует положения проекта основного положения 2.4.2, касающегося формулирования огово-

<sup>228</sup> Вопрос 3.5: "Какой(ие) орган(ы) на внутригосударственном уровне уполномочен(ы) формулировать заявления о толковании?"; вопрос 3.5.1: "Занимается ли парламент формулированием таких заявлений?" (см. сноску 12, выше). Перечень государств не полностью совпадает со списком государств, ответивших на аналогичные вопросы в отношении оговорок.

<sup>229</sup> Индия, Израиль, Италия, Малайзия, Святейший Престол, Чили и Япония.

<sup>230</sup> Эстония.

<sup>231</sup> Аргентина, Боливия, Германия, Испания, Мексика, Панама, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Швейцария и Швеция.

рок на внутреннем уровне, – с учетом отсутствия необходимости проводить различие между условными заявлениями о толковании и другими заявлениями – распространить на заявления о толковании, независимо от того, являются они условными или нет.

**[2.4.7 [2.4.2, 2.4.9] Формулирование условных заявлений о толковании и сообщение о них**

**1. Условное заявление о толковании должно быть сформулировано в письменной форме.**

**2. Официальное подтверждение условного заявления о толковании также должно быть сделано в письменной форме.**

**3. Условное заявление о толковании должно быть в письменной форме доведено до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками этого договора.**

**4. Условное заявление о толковании в отношении действующего договора, который является учредительным актом международной организации, или договора, в силу которого создается орган, компетентный принимать оговорки, должно быть также доведено до сведения этой организации или этого органа.]**

#### *Комментарий*

1) В том что касается условных заявлений о толковании, то *prima facie* нет причин отступать от определяющих форму и процедуру норм, применимых к формулированию оговорок: по самому определению государство или международная организация, которые формулируют их, подчиняют свое согласие на обязательность договора конкретному толкованию<sup>232</sup>. Причины, по которым необходимо, чтобы оговорки формулировались в письменной форме и их подлинность подтверждалась лицом, имеющим право принимать обязательство от имени государства или международной организации, в равной мере действуют и здесь: нерасторжимо связанные с согласием их автора на обязательность договора, они должны быть сообщены партнерам, у которых они могут вызвать возражения, поскольку предполагается, что они могут иметь последствия для договорных отношений. Поэтому процедура их формулирования должна быть ориентирована на процедуру формулирования оговорок.

2) Поэтому в отношении формулирования условных заявлений о толковании может быть полностью использован текст проектов основных положений 2.1.1 и 2.1.2:

– они должны быть сформулированы в письменном виде; и

– дело должно обстоять таким же образом, если заявление о толковании должно быть предметом официального подтверждения в условиях, предусмотренных в проекте основного положения 2.4.5.

<sup>232</sup> См. проект основного положения 1.2.1, выше.

Именно это и уточняется в пунктах 1 и 2 проекта основного положения 2.4.7.

3) И напротив, поскольку все заявления о толковании должны быть сформулированы органом, компетентным принимать обязательства от имени государства<sup>233</sup>, не было признано целесообразным конкретно повторять это в отношении условных заявлений. Таким же образом дело обстоит и в том, что касается их формулирования на внутреннем уровне<sup>234</sup>.

4) Вместе с тем необходимо подчеркнуть специфику условных заявлений о толковании в том, что касается доведения их до сведения других заинтересованных государств и международных организаций. В связи с этим причины, оправдывающие перенос действия норм, регулирующих формулирование оговорок, на нормы, регулирующие формулирование этих заявлений, приобретают в этом отношении особое значение: речь неизбежно идет об официальных заявлениях, которые, по определению, обуславливают выражение согласия их

автора на обязательность договора и на которые другие заинтересованные государства или международные организации должны иметь возможность реагировать. Как следствие, пункты 3 и 4 проекта положения 2.4.7 скопированы с текста проекта основного положения 2.1.5, причем Комиссия не посчитала необходимым воспроизводить в подробностях положения проектов основных положений 2.1.6-2.1.8, элементы которых тем не менее могут быть применимы *mutatis mutandis* к условным заявлениям о толковании.

5) Комиссия оставляет за собой право вновь вернуться к вопросу о целесообразности сохранения в Руководстве по практике всей совокупности проектов основных положений, касающихся условных заявлений о толковании, включая проект основного положения 2.4.7, с учетом применимого к этим заявлениям правового режима. Если окажется, что этот режим в значительной степени идентичен режиму, регулирующему оговорки, весь комплекс этих проектов будет заменен единым положением, уподобляющим эти заявления оговоркам. В ожидании своего окончательного решения в этом отношении Комиссия приняла проект основного положения 2.4.7 в предварительном порядке и взяла его в квадратные скобки.

<sup>233</sup> См. проект основного положения 2.4.1, выше.

<sup>234</sup> См. проект основного положения 2.4.2, выше.