



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 March 2010
Russian
Original: French

Комиссия международного права

Шестьдесят вторая сессия

Женева, 3 мая — 4 июня и 5 июля — 6 августа 2010 года

Шестнадцатый доклад об оговорках к международным договорам

Подготовлен Специальным докладчиком Аленом Пелле

Судьба оговорок, принятия и возражений и заявления о толковании в случае правопреемства государств

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Вводные замечания	1–9	2
I. Судьба оговорок к договорам в случае правопреемства государств	10–98	5
II. Судьба принятия оговорок и возражений против оговорок в случае правопреемства государств	99–138	37



1. Как уже было объявлено Специальным докладчиком в его четырнадцатом докладе об оговорках к международным договорам¹, настоящий доклад посвящен вопросу об оговорках к международным договорам и возражениям против оговорок в связи с правопреемством государств. В соответствии с общим планом исследования, который Специальный докладчик предложил в своем втором докладе² и которому с тех пор неизменно следовал, соответствующие руководящие положения должны составить пятую и последнюю главу³ Руководства по практике.

2. При подготовке настоящего доклада всячески учитывался знаменитый меморандум Секретариата 2009 года «Оговорки к международным договорам в контексте правопреемства государств»⁴. Невозможно было постоянно ссылаться в сносках на это исследование Секретариата, представляющее собой своего рода исходный доклад, на основе которого был подготовлен настоящий текст.

3. С учетом (редких) правил об оговорках, содержащихся в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 года, примеров из практики, приведенных в вышеуказанном меморандуме Секретариата⁵, и сформулированных в нем соображений представляется целесообразным запланировать включение в Руководство по практике определенного числа руководящих положений, применимых к проблемам, которые возникают в связи с оговорками, принятием оговорок и возражениями против оговорок в контексте правопреемства государств.

4. Принятие руководящих положений в этой области тем более необходимо, поскольку:

- Венские конвенции 1969 и 1986 годов не содержат никаких положений на этот счет, разве что защитительную клаузулу, которая по самой своей сути не дает никаких указаний в отношении применимых правил⁶;
- Конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года содержит единственное положение об оговорках (статья 20) следующего содержания:

Статья 20. Оговорки

1. Когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора

¹ A/CN.4/614, пункт 65.

² *Ежегодник... 1996 год*, том II, часть первая, A/CN.4/477, стр. 54 и 55, пункт 37.

³ За исключением двух приложений, посвященных соответственно диалогу по оговоркам и урегулированию споров.

⁴ A/CN.4/616, 6 мая 2009 года. Специальный докладчик выражает глубокую благодарность сотрудникам Секретариата, г-ну Еорьюсу Коронцису и г-ну Джонате Буцини, которые внесли свой вклад в выполнение это превосходной работы по руководством г-на Вацлава Микулки.

⁵ A/CN.4/616; см. сноску 4 выше.

⁶ Статья 73 Венской конвенции 1969 года сформулирована следующим образом: «Положения настоящей Конвенции не предрешают ни одного из вопросов, которые могут возникнуть в отношении договора из правопреемства государств...». Аналогичная защитительная клаузула содержится в пункте 1 статьи 74 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 года.

посредством уведомления о правопреемстве в соответствии со статьями 17 и 18, оно рассматривается как сохраняющее любую оговорку к этому договору, которая была действительной в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, за исключением тех случаев, когда, делая уведомление о правопреемстве, оно выражает противоположное намерение или формулирует оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и вышеуказанная оговорка.

2. Делая уведомление о правопреемстве, устанавливающее его статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора, новое независимое государство может сформулировать в соответствии со статьями 17 или 18 любую оговорку, кроме такой, которая исключается положениями подпунктов (а), (b) или (с) статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров.

3. В случае, когда новое независимое государство формулирует какую-либо оговорку в соответствии с пунктом 2, правила, изложенные в статьях 20–23 Венской конвенции о праве международных договоров, применяются в отношении этой оговорки.

– и как подчеркивалось в первом докладе об оговорках⁷:

132. Статья 20 Конвенции 1978 года отнюдь не рассматривает и тем более не решает комплекс проблем, которые могут возникнуть в области оговорок в случае правопреемства государств.

133. Прежде всего следует отметить, что она содержится в части III Конвенции «Новые независимые государства»; таким образом, она применяется в случае деколонизации или распада государств¹⁸¹, но оставляет не рассмотренным весь вопрос о нормах, применимых в случае правопреемства государств в отношении части территории, объединения государства или разделения государства. (...)

134. Во-вторых, хотя пункт 1 статьи 20 предусматривает возможность для нового государства сформулировать новые оговорки и хотя из пункта 3 следует, что третьи государства могут по этому случаю сформулировать возражения, это положение обходит молчанием вопрос о том, могут ли они возражать против сохранения оговорки. (...)

135. Наконец, и это представляет собой серьезный пробел, статья 20 не делает никакой ссылки на правопреемство в области возражений против

⁷ Ежегодник... 1995 год, том II, часть первая, документ A/CN.4/470, стр. 172 и 173, пункты 132–135; см. также стр. 159–161, пункты 62–71, и второй доклад, Ежегодник... 1996 год, том II, часть первая, стр. 57, пункт 46, а также меморандум Секретариата, A/CN.4/616, сноска 4 выше, стр. 3, пункты 1 и 2.

⁸ С учетом того, что Венская конвенция 1978 года в отличие от Конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года (статья 31) не предусматривает ситуацию «распада государства» и что в настоящем докладе решено не заниматься вопросами конкретных способов правопреемства, было бы, безусловно, нецелесообразно обсуждать вопрос о том, могут ли государства, возникающие в процессе распада (которые являются «новыми государствами», однако не «новыми независимыми» по смыслу Конвенции 1978 года), быть приравнены к новым независимым государствам.

оговорок, в том время как первоначальные предложения сэра Хамфри Уолдока затрагивали этот вопрос, и причины такого молчания неясны¹⁷².

¹⁷² P.H.Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux: évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1978, pp.318 à 322.

5. Вследствие этого одни предложенные ниже проекты руководящих положений отражают состояние международного позитивного права в этой области, а другие представляют собой прогрессивное развитие международного права или предлагают рациональные решения проблем, на которые сегодня, судя по всему, ни Венская конвенция 1978 года, ни практика четких ответов не дают. К тому же, как это часто бывает, трудно и даже невозможно провести четкое разграничение между тем, что является кодификацией в строгом смысле слова, с одной стороны, и предложениями, которые направлены на прогрессивное развитие.

6. С другой стороны, в настоящем докладе не делается попыток поставить под сомнение правила и принципы, закрепленные в Венской конвенции 1978 года. В частности, он основан на определении правопреемства государств, данном в этом документе⁹. В целом предлагаемые ниже проекты руководящих положений воспроизводят терминологию Венской конвенции 1978 года, придают тот же смысл терминам и выражениям, употребляемым в этой Конвенции и определенным в ее статье 2, и опираются в соответствующем случае на различия между разными способами правопреемства государств, закрепленными в этом документе:

- «правопреемство в отношении части территории» (статья 15);
- «новые независимые государства» (пункт 1(f) статьи 2 и статьи 16 и далее);
- «новые независимые государства, образовавшиеся из двух или нескольких территорий» (статья 30);
- «объединение государств» (статьи 31–33); и
- «отделение частей государства (статьи 34–37).

7. Кроме того, Специальный докладчик исходил из того, что вопрос о правопреемстве государства в отношении договора уже урегулирован в предварительном порядке. Таков смысл слов в случае, «когда», с которого начинается целый ряд проектов руководящих положений, предложенных ниже, и которое отсылает к явлениям, которые считаются урегулированными и к которым Комиссии не следует возвращаться в рамках настоящего мероприятия. Таким образом, отправная точка логической посылки заключается в том, что государств-

⁹ Пункт 1(b) статьи 2: «правопреемство государств» означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории»; см. также пункт 1(a) статьи 2 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов от 8 апреля 1978 года или статью 2(a) статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, содержащихся в приложении к резолюции 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года.

во-преемник обладает качеством договаривающегося государств или государства-участника договора вследствие правопреемства государств, а не в силу выражения им своего согласия на обязательность договора по смыслу статьи 11 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года¹⁰, при этом нет необходимости задавать вопрос о том, возникла эта ситуация в силу и во исполнение норм, закрепленных в Венской конвенции 1978 года, или других норм международного права.

8. И наконец, по примеру Венской конвенции 1978 года¹¹ эти проекты руководящих положений касаются только оговорок, которые могли быть сформулированы государством предшественником, которое на момент правопреемства государств являлось *договаривающимся государством* или *участником* соответствующего договора. С другой стороны, в них не рассматриваются оговорки, сформулированные государством-предшественником, которое на этот момент лишь подписало договор под условием его ратификации, принятия или одобрения, причем такой акт имел место до момента правопреемства государств. Эти последние оговорки не могут считаться сохраненными в отношении государства-преемника, поскольку на момент правопреемства государств они не порождают никаких юридических последствий, если только они не были официально подтверждены указанным государством по случаю выражения согласия на обязательность договора, как того требует пункт 2 статьи 23 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года¹².

9. В подтверждение этих замечаний общего толка необходимо последовательно изучить:

- судьбу оговорок в случае правопреемства государств;
- судьбу принятия оговорок и возражений против оговорок в тех же обстоятельствах; и
- судьбу заявлений о толковании.

I. Судьба оговорок к договорам в случае правопреемства государств

10. Как указывалось выше, статья 20 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года касается лишь случая, в котором новое независимое государство намерено установить свой статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора. Под выражением «новое независимое государство» следует понимать, согласно содержащемуся в пункте 1(f) статьи 2 Конвенции определению, «государство-преемник, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой территорией, за международные отноше-

¹⁰ «Согласие государства на обязательность для него договора может быть выражено подписанием договора, обменом документами, образующими договор, ратификацией договора, его принятием, утверждением, присоединением к нему или любым другим способом, о котором условились».

¹¹ См. статью 20.

¹² См. проект руководящего положения 2.2.1 и комментариев к нему в *Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, стр. 491–500.

ния которой было ответственно государство-предшественник». Таким образом, предусмотренное в Венской конвенции 1978 года регулирование оговорок охватывает лишь случаи правопреемства, в которых государство получает независимость в результате процесса деколонизации¹³. Помимо того, что это положение, которое фигурирует в части III Конвенции «Новые независимые государства», не включает случаев объединения и отделения государств (которые предусмотрены в части IV), оно требует уточнений в плане территориального и временного применения соответствующих оговорок.

А. Применимые общие принципы

11. Происхождение статьи 20 Конвенции 1978 года¹⁴ восходит к предложению, содержащемуся в третьем докладе сэра Хамфри Уолдока¹⁵. Этот документ включал проект статьи 9, озаглавленный «Правопреемство в отношении оговорок к многосторонним договорам». Речь шла об определении позиции государства-преемника по отношению к оговоркам, принятию оговорок и возражениям против оговорок. После изложения ряда «логических принципов» и констатации того, что практика депозитариев, хотя и эволюционирует, не в полной мере это подтверждает, Специальный докладчик делает вывод о том, что «гибкий и прагматичный подход к проблеме правопреемства в отношении оговорок должен считаться предпочтительным»¹⁶. Вследствие этого он предложил принять следующие правила:

- презумпция правопреемства в отношении оговорок государства-предшественника, если только государство-преемник не выразит противоположного намерения или если в силу своего объекта и цели оговорка должна считаться приемлемой лишь в отношении государства-предшественника (пункт 1 статьи 9);
- возможность для государства-преемника сформулировать новые оговорки и в этом случае: i) государство-преемник считается аннулировавшим отличающиеся оговорки, сделанные государством-предшественником; и ii) положения самого договора и Венской конвенции 1969 года применяются к оговоркам государства-преемника (пункт 2);
- применение *mutatis mutandis* этих правил к возражениям против оговорок (подпункт (а) пункта 3), при этом уточняется, что «если договор подпадает под условия пункта 2 статьи 20 Венской конвенции, новое государство не может выдвигать возражений против оговорки, которая была принята всеми участниками договора (подпункт (b) пункта 3)¹⁷.

¹³ См. пункт 4 выше или меморандум Секретариата, A/CN.4/616, сноска 4 выше, пункт 2.

¹⁴ Последующие события в значительной мере представляют собой сочетание того, что содержится в первом докладе Специального докладчика об оговорках к международным договорам (A/CN.4/470, *Ежегодник... 1995 год*, том II, часть первая, стр. 159–161, пункты 62–71), и в вышеуказанном исследовании Секретариата, сноска 4, пункты 9–27.

¹⁵ *Ежегодник... 1970 год*, том II, A/CN.4/224 et Add.1, стр. 29.

¹⁶ Там же, стр. 56 и 60, комментарий, пункты 2 и 11.

¹⁷ Там же, стр. 56.

12. Эти предложения рассматривались только в 1972 году и не вызвали особо активных обсуждений¹⁸. Комиссия поддержала гибкий и прагматичный подход в отношении оговорок и возражений против оговорок, за который ратовал ее Специальный докладчик. Помимо редакционной правки она внесла в этот проект положения лишь одно существенное изменение: в подпункте (а) пункта 1 проекта статьи 15 (который занял место проекта статьи 9) было уточнено, что лишь оговорка, «несовместимая» с оговоркой государства-предшественника, относящейся к тому же вопросу (а не «отличающаяся» оговорка), ее заменит¹⁹.

13. Однако, согласившись с предложением Замбии и Соединенного Королевства, назначенный Специальным докладчиком сэр Фрэнсис Валлат в своем первом докладе в 1974 году возвращается если не к букве, то уж точно к духу предложения сэра Хамфри Уолдока, называя это изменение незначительным, отказываясь от критерия «несовместимости» и ограничиваясь положением о несохранении оговорки государства-предшественника в случае, когда государство-преемник формулирует оговорку, относящуюся к тому же вопросу²⁰. Посредством нового изменения редакционного характера Комиссия согласилась с ним в этом вопросе²¹. Тем не менее после рассмотрения Редакционным комитетом текст оказался довольно существенно сокращен²². В частности, был исключен подпункт (b) пункта 5 проекта статьи 9²³, по поводу которого справедливо было сказано, что в нем рассматриваются общие нормы, применимые к оговоркам, и не затрагивается специфическая проблема правопреемства государств.

14. Небезынтересно отметить, что Специальный докладчик в то же время не воспринял две другие серии предложений, на которых, можно сказать, настаивали некоторые государства. Речь шла, с одной стороны, о предложениях, сформулированных, в частности, правительствами Австралии, Бельгии, Канады и Польши, с тем чтобы перевернуть презумпцию (континуитета), содержащуюся в пункте 1, и, с другой стороны, о пожелании правительства Польши, чтобы в каком-то положении было предусмотрено, что государство-преемник автоматически не наследует возражения государства-предшественника против оговорок, сформулированных третьими государствами²⁴. Комиссия также не восприняла эти пожелания²⁵.

15. Это положение не получило широкого обсуждения на Конференции Организации Объединенных Наций по правопреемству государств в отношении договоров, проходившей в Вене 4 апреля — 6 мая 1977 года и 31 июля — 23 августа 1978 года. Хотя отдельные государства вновь предложили перевернуть презумпцию пункта 1 проекта статьи 19, руководствуясь принципом

¹⁸ См. *Ежегодник ... 1972 год*, том I, 1166, 1167 и 1187-е заседания, стр. 113–122 и 279 и 280.

¹⁹ *Там же*, том II, стр. 318.

²⁰ *Ежегодник... 1974 год*, том II (часть первая), A/CN.4/278 и Add.1–6, в частности стр. 65, пункт 287.

²¹ *Там же*, стр. 270 и 271 (статья 19).

²² *Там же*, том I, стр. 115–120, 1272-е заседание, и стр. 243–245, 1293-е заседание.

²³ См. пункт 11 выше.

²⁴ *Там же*, том II, часть первая, соответственно стр. 64 и 65, пункты 278–286, и стр. 65, пункт 289.

²⁵ *Там же*, том I, стр. 120, и том II, часть первая, стр. 234.

“table rase”²⁶, Комитет полного состава, а затем и сама Конференция утвердили статью об оговорках (ставшую статьей 20), предложенную Комиссией международного права, лишь с незначительными нюансами редакционного характера²⁷, а презумпция сохранения оговорки была оставлена в окончательном тексте статьи 20, принятой Венской конференцией.

16. Презумпция сохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником, была предложена профессором Д.П. О’Коннелом, докладчиком Ассоциации международного права по вопросу о «правопреемстве новых государств в отношении договоров и некоторых других обязательств их предшественников»²⁸, за год до того, как ее поддержал сэр Хамфри Уолдок²⁹. Она продиктована стремлением уважать реальные намерения государства-преемника, не создавая при этом необратимой ситуации: «... если не презюмировать сохранение оговорок, то может возникнуть опасность совершения необратимых действий против подлинного намерения государства-преемника, а если это сохранение презюмировать и если эта презумпция не соответствует намерению государства-преемника, последнее всегда может аннулировать оговорки»³⁰.

17. Такое решение не является само собой разумеющимся, и оно стало объектом критики со стороны ученых. Так, по мнению профессора П-А Эмбера, «нет никаких причин полагать, что государство не изучит текст конвенции доста-

²⁶ См. *Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров*, Вена, 4 апреля — 6 мая 1977 года и 31 июля — 23 августа 1978 года, том III, *Официальные отчеты Конференции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.79.V.10), стр. 151 и 152. См. также аналитическую подборку замечаний правительств по окончательному проекту статей о правопреемстве государств в отношении договоров, подготовленную Секретариатом (A/CONF.80/5 и Согл.1, стр. 227–230 французского текста). Так, например, в ходе Венской конференции 1977–1978 годов представитель Объединенной Республики Танзания предложил поправку с целью перевернуть презумпцию сохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником, и предусмотреть, что государство-преемник считается аннулирующим оговорки, сформулированные государством-предшественником, если только оно не выразит иного намерения. Однако эта поправка была отклонена 26 голосами против 14 при 41 воздержавшемся.

²⁷ *Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров*, Вена, 4 апреля — 6 мая 1977 года и 31 июля — 23 августа 1978 года, том I, *Краткие отчеты о пленарных заседаниях и заседаниях Комитета полного состава* [возобновление сессии, 1978 год], A/CONF.80/16/Add.1 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.78.V.8) (далее A/CONF.80/16/Add.1), 28-е заседание, пункт 41.

²⁸ «Дополнительный пункт», № 10, предложенный докладчиком Комитета по «правопреемству новых государств в отношении договоров и некоторых других обязательств их предшественников», Ассоциация международного права, Буэнос-Айресская конференция (1968 год), промежуточный доклад Комитета, цитируется во втором докладе о правопреемстве в отношении договоров сэра Хамфри Уолдока, *Ежегодник... 1969 год*, том II, A/CN.4/214 и Add.1 и 2, стр. 51, пункт 17: «Государство-правопреемник может сохранять лишь юридическое положение, которое является результатом подписи или ратификации его предшественника. Поскольку оговорка ограничивает это юридическое положение, из этого следует, что к договору присоединилось (если это вообще произошло) с оговоркой».

²⁹ См. пункт 11 выше.

³⁰ Третий доклад, см. сноску 15 выше, *Ежегодник... 1970 год*, том II, стр. 56; см. также приведенные примеры из практики в подтверждение этого решения, там же, стр. 56–58.

точно внимательно, чтобы точно уяснить, какие оговорки оно захочет сохранить, снять или сформулировать»³¹. Этот известный юрист особо поставил под сомнение постулат, согласно которому оговорки государства-предшественника «непременно будут выгодны для нового независимого государства... Оговорки, отражающие отступление, ограничение обязательств государства, не должны презюмироваться. Напротив, было бы правильно исходить из принципа, согласно которому в отсутствие формального волеизъявления со стороны государства, оно считается связанным договором в целом»³².

18. В комментарии к проекту статьи 19, принятому в окончательном виде Комиссией, все же даны убедительные пояснения в пользу презумпции сохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником:

«Во-первых, сам принцип правопреемства в отношении договоров государства-предшественника заставляет презюмировать, что имело место намерение сохранить оговорки. Во-вторых, в общем и целом не должно презюмироваться, что государство приняло на себя более значительные обязательства, чем это вытекает из его намерения, которое было четко выражено. Однако считать, что новое независимое государство лишь в силу того, что оно хранило молчание, отказалось от оговорок своего предшественника, означало бы тем самым возлагать на него более значительное обязательство. В-третьих, если не презюмировать сохранение оговорок, то может возникнуть опасность совершения необратимых действий против подлинного намерения нового независимого государства, а если это сохранение презюмировать и если такая презумпция не соответствует намерению нового независимого государства, последнее всегда может аннулировать свои оговорки»³³.

19. Эту позицию к тому же, как представляется, поддерживает большинство ученых, которые выступают за презумпцию сохранения оговорок государства-предшественника. Так, Д.П. О'Коннел поясняет: «Поскольку государство, которое делает оговорку к многосторонней конвенции, берет на себя обязательства по Конвенции только со сделанной к ней оговоркой, его государство-преемник логически не может быть правопреемником в отношении конвенции без оговорок. Если оговорка является для него неприемлемой, то ему надлежит

³¹ *Pierre-Henri Imbert, Les réserves aux traités multilatéraux. Évolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1979, p. 309.

³² *Ibid.*, p. 310. П.-А. Эмбер, таким образом, присоединяется к критическим замечаниям (сноска 26 выше), высказанным в ходе Венской конференции 1977–1978 годов представителем Танзании, который выступал в пользу принципа «table gase» в вопросе оговорок, отметив также, что оговорки, сформулированные государством-предшественником, могут и не соответствовать интересам государства-преемника. *Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о правопреемстве государств в отношении договоров, Вена, 4 апреля — 6 мая 1977 года и 31 июля — 23 августа 1978 года*, том I, Краткие отчеты о пленарных заседаниях и заседаниях Комитета полного состава [сессия 1977 года], A/CONF.80/16 (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R 78.V.8) (далее A/CONF.80/16), 27-е заседание, пункт 79, см. также 28-е заседание, пункт 37, и A/CONF.80/14, (воспроизводится в документах Конференции, A/CONF.80/16/Add.2, пункт 118(c)). В пользу обратной презумпции высказались также и другие делегации; см. A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункт 13 (Румыния), пункт 18 (Индия) и пункт 33 (Кения).

³³ *Ежегодник ... 1974 год*, том II, часть первая, стр. 276, пункт 17, комментарий к статье 19.

попросить депозитария устранить ее и уведомить об этом всех участников»³⁴. Кроме того, профессор Джорджо Гая полагает, что «мнение, согласно которому оговорки государства-предшественника сохраняются, также основано на разумном предположении о том, что когда новое независимое государство решает стать участником какого-либо договора путем уведомления о правопреемстве, в принципе оно желает, чтобы договор продолжал применяться к его территории так же, как он применялся до достижения независимости»³⁵.

20. В этой презумпции можно увидеть логическое следствие того, что правопреемство в отношении договора со стороны нового независимого государства, несмотря на его добровольный характер, действительно представляет собой правопреемство, которое следует отличать от присоединения. И поскольку речь идет о правопреемстве, представляется разумным презюмировать, что договорная связь передается государству-преемнику в том виде, в котором она была изменена посредством оговорки, сформулированной государством-предшественником.

21. Однако согласно пункту 1 статьи 20 Венской конвенции 1978 года презумпция сохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником, меняется на обратную не только, когда государство-преемник при уведомлении о правопреемстве прямо выражает «противоположное намерение», но и когда это государство формулирует оговорку, «относящуюся к тому же вопросу», что и оговорка, сформулированная государством-предшественником. Точная формулировка этого второго случая стала предметом обсуждений в Комиссии международного права при разработке данного положения.

22. Сэр Хамфри Уолдок в своем третьем докладе предложил иную формулировку, предусматривающую изменение презумпции сохранения оговорок государства-предшественника в обратную сторону в случае, если государство-преемник сформулирует «оговорки, отличные от тех, которые применялись на дату правопреемства»³⁶. В своем проекте статьи 15, принятом в первом чтении в 1972 году, Комиссия сохранила решение, согласно которому презумпция сохранения оговорок государства-предшественника должна быть изменена в обратную сторону, если государство-преемник сформулирует новую оговорку, «относящуюся к тому же вопросу и несовместимую с [оговоркой, сформулированной государством-предшественником]»³⁷.

23. Принятая Комиссией международного права в конечном счете редакция, которая была закреплена в Венской конвенции 1978 года, стала объектом критики со стороны ученых, постольку поскольку в ней наблюдался отход от критерия «несовместимости» между оговоркой, сформулированной государством-предшественником, и оговоркой, сформулированной государством-

³⁴ Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, VII (vol. II : International Relations), Cambridge University Press, 1967, p. 229 – note de bas de page omise.

³⁵ Giorgio Gaja, «Reservations to Treaties and the Newly Independent States», *Italian Yearbook of International Law*, 1975, p. 55. V. aussi José Maria Ruda, «Reservations to treaties», *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, t. 146, 1975-III, p. 206 ou Padmanabhan K. Menon, «The Newly Independent States and Succession in Respect of Treaties», *Korean Journal of Comparative Law*, vol. 18, 1990, p. 152.

³⁶ Третий доклад, сноска 15 выше. *Ежегодник... 1970 год*, том II, стр. 56.

³⁷ *Ежегодник... 1972 год*, том II, стр. 282 французского текста.

преемником³⁸. Однако по предложению сэра Фрэнсиса Валлата³⁹ Комиссия в конечном итоге в своем окончательном проекте статьи отказалась от этого требования по прагматическим соображениям, которые она поясняет в комментарии к соответствующей статье, принятой во втором чтении в 1974 году:

«... критерий несовместимости, [который предусматривался] в этом пункте, может оказаться сложно применять и ... если новое независимое государство должно сформулировать оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и оговорка, сформулированная государством-предшественником, то вполне можно считать, что оно намерено аннулировать эту оговорку»⁴⁰.

24. Даже несмотря на то, что новое независимое государство-преемник может сохранять — действуя прямо или косвенно — оговорки, сделанные государством-предшественником, за ним также в силу пункта 2 статьи 20 Венской конвенции 1978 года признается право формулировать оговорки при уведомлении о правопреемстве. Это право обусловлено лишь соблюдением общих условий, предусмотренных положениями пунктов (a), (b) и (c) статьи 19 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Кроме того, пункт 3 статьи 20 Венской конвенции 1978 года гласит, что правила, изложенные в статьях 20–23 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, применяются к оговоркам, сформулированным новым независимым государством при уведомлении о правопреемстве.

25. В своем комментарии к статье 19 Комиссия отметила, что наличие этого права, как представляется, подтверждается практикой⁴¹. В пользу этого решения в своем третьем докладе сэр Хамфри Уолдок, в частности, опирался на практику Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который неоднократно признавал такое право за новыми независимыми государствами, при этом его позиция не вызывала возражений со стороны государств⁴². Второй Специальный докладчик также исходя из «практических» соображений выступал за признание права нового независимого государства формулировать свои собственные оговорки при уведомлении о правопреемстве⁴³.

26. Благодаря мнению двух специальных докладчиков оно оказалось в Комиссии, которая, как свидетельствует комментарий к проекту статьи 19, принятой в окончательном виде, оказалась перед выбором между двумя вариантами: «а) отказаться рассматривать в качестве подлинного инструмента правопреемства любое уведомление о правопреемстве, снабженное новыми оговорками, и юридически считать его присоединением; или б) признать за ним характер правопреемства, однако применять к нему в этот момент правовые нормы, касающиеся оговорок, как если бы речь шла о совершенно новом выражении согласия на обязательства договора». Опираясь на практику Генерального секретаря и в духе «гибкости», Комиссия выбрала второй вариант, подчеркнув так-

³⁸ V. G. Gaĵa, *op. cit.* note 35, 1975, p. 59-60.

³⁹ Первый доклад, *Ежегодник ... 1974 год*, том II, часть первая, стр. 54 и 55 французского текста.

⁴⁰ *Ежегодник ... 1974 год*, том II, часть первая, стр. 276, пункт 18 комментария к статье 19.

⁴¹ Там же, стр. 273 и 275, пункты 7–12.

⁴² Третий доклад, сноска 15 выше, стр. 53 и 54.

⁴³ Сэр Фрэнсис Валлат, первый доклад, *Ежегодник ... 1974 год*, том II, часть первая, стр. 66, пункты 291–294.

же, что он позволяет облегчить доступ новому независимому государству к договору, который не был «... по техническим причинам открыт для его участия посредством иной процедуры, помимо правопреемства»⁴⁴.

27. На Венской конференции 1977–1978 годов делегация Австрии выступила против этого варианта (действительно слабосовместимого с точки зрения чисто правовой логики с предшествующим пунктом) и вследствие этого предложила исключить пункты 2 и 3 этого положения, которое станет статьей 20 Конвенции 1978 года⁴⁵. Австрия заявила, что признавать за новым независимым государством право формулировать новые оговорки при уведомлении о правопреемстве «означало бы руководствоваться ошибочной концепцией понятия правопреемства»⁴⁶ и что «если новое независимое государство хочет формулировать оговорки, оно должно использовать процедуру ратификации или присоединения, предусмотренную для того, чтобы стать участником многостороннего договора»⁴⁷. Однако поправка Австрии была отклонена 39 голосами против 4 при 36 воздержавшихся⁴⁸.

28. Государства, которые на Венской конференции выступали против поправки Австрии, приводили различные доводы, среди которых фигурировало стремление не допустить того, чтобы новое независимое государство было вынуждено соблюдать процедуры ратификации более сложные, чем процедуры, предусмотренные Комиссией международного права»⁴⁹, предполагаемая несовместимость поправки Австрии с принципом самоопределения⁵⁰ или с принципом “*table rase*”⁵¹, необходимость быть реалистом, а не «пуристом»⁵², или же то обстоятельство, что правопреемство государств не является «наследованием в юридическом смысле слова или передачей прав и обязательств»⁵³. Часть ученых поддержала эти критические замечания⁵⁴, в то время как другие авторы полагали, что «право делать оговорки является вовсе не правом, передаваемым в порядке правопреемства, а одной из прерогатив совокупности высших властных полномочий, которые составляют реальную компетенцию

⁴⁴ Комментарий к проекту статьи 19, *Ежегодник ... 1974 год*, том II, часть первая, стр. 276 и 277, пункт 20.

⁴⁵ A/CONF.80/16, 27-е заседание, пункты 59–64.

⁴⁶ Там же, пункт 60.

⁴⁷ Там же. См. также A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункт 30.

⁴⁸ A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункт 40.

⁴⁹ A/CONF.80/16, 27-е заседание, пункт 71 (Нидерланды).

⁵⁰ Там же, пункт 51 *in fine* (Алжир) и пункт 89 (Гайана).

⁵¹ Там же, пункт 85 (Мадагаскар).

⁵² Там же, пункт 77 (Польша).

⁵³ A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункт 7 (Израиль). По мнению представителя Израиля: «Новое независимое государство просто будет иметь право выбора установить свой статус в качестве участника договора в силу юридической связи, созданной его предшественником. Оно имеет право уведомить о своем собственном согласии считаться самостоятельным участником договора, и это не то же самое, что право занять место своего предшественника. Смысл статьи 19 заключается в том, что новое независимое государство должно «считаться» сохранившим свое правопреемство в отношении договора. Иными словами, уведомление о правопреемстве представляет собой независимый акт, выражение собственной воли государства-преемника».

⁵⁴ См. Karl Zemanek, “State Succession after Decolonization”, *Recueil des cours*, t. 116, 1965-III, pp. 234-235; André Gonçalves Pereira, *La succession d’États en matière de traités*, Paris, Pedone, 1969, pp. 175-176, note 50; et Hanna Bokor-Szegö, *New States and International Law*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1970, p. 100, cités par Gaja, G., *op. cit.* note 35, p. 61, note 39.

суверенного государства...» и что «институт признания этого права [открытый для нового независимого государства] представляет собой «прагматичное» решение, которое учитывает «неавтоматический», а добровольный характер правопреемства в отношении договоров со стороны новых независимых государств»⁵⁵.

29. Кроме того, закрепленные в статье 20 Конвенции 1978 года принципы не столь обязательны и достаточно гибки, чтобы удовлетворить самую разнообразную практику, о чем свидетельствует практика, применяемая в контексте правопреемства в отношении договоров, сдаваемых на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций:

- i) часто бывало так, что новое независимое государство направляет уведомление о правопреемстве в отношении конкретного договора, при этом никак не упоминая вопрос об оговорках; в этом случае Генеральный секретарь включал это новое независимое государство в список государств-участников соответствующего договора, ничего не говоря о судьбе оговорки, сформулированных государством-предшественником⁵⁶;
- ii) некоторые новые независимые государства прямо заявили о сохранении оговорок, сформулированных государством-предшественником⁵⁷;
- iii) в других случаях новое независимое государство по сути вновь сформулировало те же самые оговорки, что и оговорки, сделанные государством-предшественником⁵⁸;
- iv) иногда новое независимое государство сохраняло оговорки, сформулированные государством-предшественником, добавляя новые оговорки⁵⁹;
- v) или оно «редактирует» оговорки, сформулированные государством-предшественником⁶⁰;
- vi) и наконец, в отдельных случаях новое независимое государство аннулировало оговорки государства-предшественника, сформулировав новые оговорки⁶¹.

Все эти случаи являются приемлемыми с точки зрения содержания статьи 20, одним из главных достоинств которой, безусловно, является ее гибкость.

⁵⁵ Marco G. Marcoff, *Accession à l'indépendance et succession d'États aux traités internationaux*, Fribourg, éditions universitaires, 1969, p. 346.

⁵⁶ См., например, *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, chap. IV.2: Соломоновы Острова осуществили правопреемство в отношении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации без каких-либо упоминаний об оговорках государства-предшественника (Соединенное Королевство), оговорках, которые не воспроизводятся в отношении Соломоновых Островов. То же самое можно сказать по поводу правопреемства Сенегала и Туниса в отношении Конвенции о статусе беженцев 1951 года; *ibid.*, chap. V.2.

⁵⁷ Кипр, Гамбия и Тувалу (*ibid.*, Конвенция о статусе беженцев 1951 года — chap. V.2).

⁵⁸ Фиджи или Ямайка (*ibid.*).

⁵⁹ Ботсвана и Лесото (*ibid.*, Конвенция о статусе апатридов — chap. V.3).

⁶⁰ Фиджи (*ibid.*, Конвенция о статусе апатридов — chap. V.3).

⁶¹ Замбия (*ibid.*, Конвенция о статусе апатридов — chap. V.3), Зимбабве (*ibid.*, Конвенция о статусе беженцев — chap. V.2).

30. Таким образом и несмотря на не самый рациональный характер статьи 20 Венской конвенции 1978 года, нормы которой покоятся на трудно совместимых (в любом случае не связанных между собой) соображениях: правопреемство и/но суверенитет, и несмотря на мелкие критические замечания, которые к тому же можно сделать в отношении формулировки этого положения, нет никаких убедительных причин для того, чтобы не включить ее (в форме руководящего положения) в Руководство по практике. Начиная с 1995 года после обсуждения первого доклада об оговорках Комиссия постановила, что нет необходимости изменять соответствующие положения Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов⁶². Впоследствии неизменная практика Комиссии заключалась в том, чтобы систематически воспроизводить, насколько это возможно, тексты положений Венских конвенций 1969 и 1986 годов. Основания для такой практики были в достаточной мере пояснены в комментарии к проекту руководящего положения 1.1 (Определение оговорок)⁶³. Нет никаких причин для того, чтобы не распространять ее на соответствующее (уникальное, если не считать определения оговорок) положение Конвенции 1978 года, которое с полным правом занимает место во главе части V Руководства по практике. Таким образом, Комиссия, безусловно, пожелает включить в него текст статьи 20 Конвенции 1978 года в качестве проекта руководящего положения 5.1.

31. Хотя статья 20 указанной Конвенции применяется только к оговоркам, сформулированным в отношении договоров между государствами, проект руководящего положения 5.1 будет также охватывать, по примеру других руководящих положений, составляющих Руководство по практике, оговорки к договорам между государствами и международными организациями. Потребуется также и другие коррективы⁶⁴.

32. Как уже указывалось в первом докладе об оговорках⁶⁵, это положение касается лишь судьбы оговорок в случае уведомления о правопреемстве со стороны нового независимого государства, т.е. единственной ситуации деколонизации. В этой связи следует, с одной стороны, указать это ограничение в заголовке этого проекта руководящего положения, а с другой стороны, подумать о целесообразности распространения этого варианта на другие способы правопреемства государств в других проектах руководящих положений.

⁶² *Ежегодник... 1995 год*, том II, часть вторая, стр. 126, пункт 487.

⁶³ *Ежегодник... 1978 год*, том II, часть вторая, стр. 117, пункт 1 (в котором прямо указывается Конвенция 1978 года) и 2 комментария.

⁶⁴ По существу можно также оспаривать выражение, фигурирующее в пункте 1 статьи 20: «... любую оговорку к этому договору, которая была *действительной* в момент правопреемства государств *в отношении территории*, являющейся объектом правопреемства государств...», и считать, что оговорка является не «действительной», а «сделанной» в отношении какой-либо территории. Оговорка является действительной и порождает последствия только в договорных отношениях между автором оговорки и стороной, в отношении которой оговорка сделана. Однако Специальный докладчик, будучи верен своей твердой позиции и неизменной практике Комиссии, полагает, что текст Венской конвенции «правильно» не следует.

⁶⁵ *Ежегодник... 1995 год*, том II, часть первая, документ A/CN.4/470, стр. 172, пункт 133; см. также сноску 4 выше.

33. Кроме того, статья 20⁶⁶ (в пунктах 1 и 2) прямо отсылает к статьям 17 и 18 самой Конвенции 1978 года, а в пунктах 2 и 3 ко всем положениям Венской конвенции о праве международных договоров, касающимся оговорок⁶⁷. С учетом того, что в Руководстве по практике воспроизводится текст касающихся оговорок статей Венских конвенций 1969 и 1986 годов, эта вторая проблема может быть легко решена посредством простой подстановки проектов руководящих положений, соответствующих статьям 19–23. Это вполне реально применительно к пункту 2, который отсылает к единственной статье 19 Венской конвенции о праве международных договоров, текст которой полностью воспроизводится в проекте руководящего положения 3.1 Руководства по практике. С другой стороны, это совершенно нереально в отношении отсылки к статьям 20–23 той же Конвенции, содержащейся в пункте 3 статьи 20: хотя они и воспроизводятся в Руководстве (зачастую с формальными изменениями, с тем чтобы приспособить их к его структуре и стилю), они в нем распылены⁶⁸ и было бы крайне непрактично перечислять их в тексте проекта руководящего положения 5.1. Представляется достаточным сделать общую ссылку на соответствующие правила процедуры, содержащиеся в части II (Процедура) Руководства по практике, а в случае необходимости уточнить в комментарии к проектам руководящих положений, о которых идет речь.

⁶⁶ Цитируется выше, пункт 4.

⁶⁷ Статьи 19–23.

⁶⁸ Ниже приводится перечень соответствий:

Статья 20 Венской конвенции 1969 года: пункт 1 = проекты руководящих положений 2.8.0 и 2.8.1 (с небольшими редакционными изменениями); пункт 2 = руководящее положение 2.8.2 (*idem*); пункт 3 = проект руководящего положения 2.8.7 (*idem*); пункт 4(a) : Комиссия пока не приняла соответствующего руководящего положения; пункт 4(b) = проект руководящего положения 2.6.8 (с небольшими редакционными изменениями); пункт 5 = проект руководящего положения: 2.8.1 (с небольшими редакционными изменениями).

Статья 21: Комиссия пока не приняла соответствующего руководящего положения.

Статья 22: пункт 1 = проект руководящего положения 2.5.1 (*idem*); пункт 2 = руководящее положение 2.7.1 (*idem*); пункт 3(a) = проекты руководящих положений 2.5.8 и 2.5.9 (с небольшими редакционными изменениями); пункт 3(b) = проект руководящего положения 2.7.5 (*idem*).

Статья 23: пункт 1 = проекты руководящих положений 2.1.1 и 2.6.7. и 2.8.4 (с небольшими редакционными изменениями); пункт 2 = проект руководящего положения 2.2.1 (*idem*); пункт 3 = проект руководящего положения 2.8.6 (с небольшими редакционными изменениями), пункт 4 = проекты руководящих положений 2.5.2 и 2.5.7 (с небольшими редакционными изменениями).

34. На первый взгляд вопрос отсылки к статьям 17 и 18 Конвенции 1978 года выглядит менее удобно: эти длинные и подробные положения⁶⁹ явно не имеют никаких соответствий в Руководстве по практике; однако, как уже уточнялось выше⁷⁰, базовый принцип — *modus operandi* — настоящего доклада заключается в указании на то, что применяются соответствующие правила Конвенции 1978 года; в этой связи просто-напросто представляется нецелесообразным де-

⁶⁹ Эти положения гласят:

Статья 17. Участие в договорах, находившихся в силе в момент правопреемства государств

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 2 и 3, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника любого многостороннего договора, который в момент правопреемства государств находился в силе в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

2. Пункт 1 не применяется, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия.

3. Если из положений договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора следует, что участие в этом договоре любого другого государства требует согласия всех его участников, новое независимое государство может установить свой статус в качестве участника этого договора только при наличии такого согласия.

Статья 18. Участие в договорах, не вступивших в силу к моменту правопреемства государств

1. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве договаривающегося государства многостороннего договора, который не вступил в силу, если в момент правопреемства государств государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

2. С исключениями, предусмотренными пунктами 3 и 4, новое независимое государство может путем уведомления о правопреемстве установить свой статус в качестве участника многостороннего договора, который вступил в силу после момента правопреемства государств, если в момент правопреемства государств государство-предшественник являлось договаривающимся государством в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств.

3. Пункты 1 и 2 не применяются, если из договора явствует или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении нового независимого государства было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменило бы условия его действия.

4. Если из положений договора или из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и из объекта и целей договора следует, что участие в этом договоре любого другого государства требует согласия всех его участников или всех договаривающихся государств, новое независимое государство может установить свой статус в качестве договаривающегося государства или участника этого договора только при наличии такого согласия.

5. Когда договор предусматривает, что для вступления его в силу необходимо наличие определенного числа договаривающихся государств, новое независимое государство, которое устанавливает в соответствии с пунктом 1 свой статус в качестве договаривающегося государства данного договора, рассматривается для целей указанного положения как договаривающееся государство, за исключением случаев, когда иное намерение явствует из данного договора или установлено иным образом.

⁷⁰ Пункт 7.

лать ссылку точно на эти положения данной Конвенции (или их воспроизводить) в проекте руководящего положения 5.1.

35. С учетом этих замечаний данное руководящее положение могло бы иметь следующее содержание:

5.1 Случай нового независимого государства

1. В случае, когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора посредством уведомления о правопреемстве, оно рассматривается как сохраняющее любую оговорку к этому договору, которая была действительной в момент правопреемства государств в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, за исключением тех случаев, когда, делая уведомление о правопреемстве, оно выражает противоположное намерение или формулирует оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и вышеуказанная оговорка.

2. В случае, когда новое независимое государство делает уведомление о правопреемстве, устанавливающее его статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора, оно может сформулировать любую оговорку, кроме такой, которая исключается положениями подпунктов (a), (b), или (c) руководящего положения 3.1 Руководства о практике.

3. В случае, когда новое независимое государство формулирует оговорку в соответствии с пунктом 2, в отношении этой оговорки применяются соответствующие правила, закрепленные в части II Руководства о практике (Процедура).

36. Поскольку правила, установленные этим руководящим положением, обращены только к новым независимым государствам, как они определены в пункте 1(f) статьи 2 Конвенции 1978 года⁷¹, возникает вопрос, можно ли их распространить на другие формы правопреемства государств или же они требуют изменений.

37. В ходе Венской конференции 1977–1978 годов было предложено в отношении других случаев правопреемства включить положение, регулирующее вопрос об оговорках. Индия, например, отметила наличие пробела в Конвенции в этом отношении и, следовательно, необходимость включить статью об оговорках в часть Конвенции, касающуюся объединения и отделения государств⁷². В свою очередь делегация Федеративной Республики Германия предложила новую статью 36 bis⁷³, цель которой как раз заключалась в распространении правил об оговорках, которые были предусмотрены для новых независимых государств, на случаи правопреемства, указанные в части IV Конвенции:

«1. Если в силу статей 30, 31, 33 и 35 договор остается в силе в отношении одного из государств-правопреемников или если какое-либо государ-

⁷¹ Текст этого определения см. пункт 10 выше.

⁷² A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункт 17.

⁷³ См. A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункты 9–12.

ство-правопреемник участвует иным образом в договоре, который еще не вступил в силу в отношении государства-предшественника, государство-правопреемник рассматривается как сохраняющее:

а) любую оговорку к указанному договору, сформулированную государством-предшественником, в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств;

...

2. Независимо от пункта 1 государство-правопреемник, тем не менее, может:

а) аннулировать или изменить, полностью или частично, оговорку (подпункт (а) пункта 1) или сформулировать новую оговорку с учетом условий, указанных в договоре, или правил, установленных статьями 19, 20, 21, 22 и 23 Венской конвенции о праве международных договоров...»⁷⁴.

По мнению Германии, «... в контексте правопреемства, в отличие от присоединения, государства, о которых говорится в части III [Новые независимые государства] и IV [Объединение и отделение государств] проекта, находятся в одинаковом положении»⁷⁵.

38. Федеративная Республика Германия, однако, отозвала свою поправку вследствие возражений, которые она вызвала со стороны целого ряда делегаций⁷⁶. Эти делегации полагали, что предоставление государству-правопреемнику права формулировать новые оговорки несовместимо с принципом континуитета договоров *ipso iure*⁷⁷, закрепленном в Конвенции в отношении случаев объединения и отделения государств. Вместе с тем ряд делегаций применяли презумпцию сохранения оговорок государства-предшественника, полагая, что в случае объединения или отделения государств она является само собой разумеющейся в свете того же принципа континуитета, закрепленного в Конвенции применительно к случаям правопреемства⁷⁸.

39. Таким образом, следует различать презумпцию сохранения оговорки (чей принцип в отношении новых независимых государств закреплен в пункте 1 статьи 20 Конвенции 1978 года), с одной стороны, и вопрос о том, может ли в случае объединения или отделения государств право формулировать новые оговорки, которым в соответствии с пунктом 2 наделены новые независимые государства, быть распространено на этот другой случай.

40. По правде говоря, в принципе во всех случаях распространение презумпции континуитета, что прямо предусмотрено в пункте 1 статьи 20 Венской конвенции 1978 года применительно к новым независимым государствам в кон-

⁷⁴ A/CONF.80/30, пункт 118, воспроизводится в *Официальных отчетах конференции*, A/CONF.80/Add.2.

⁷⁵ A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункт 11.

⁷⁶ A/CONF.80/30, пункт 119 (воспроизводится в *Официальных отчетах Конференции*, A/CONF.80/16/Add.2).

⁷⁷ A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункт 14 (Польша); пункт 15 (Соединенные Штаты Америки); пункт 18 (Нигерия); пункт 19 (Мали); пункт 20 (Кипр); пункт 21 (Югославия); пункт 22 (Австралия); и пункт 24 (Свазиленд, выражающийся, однако, менее однозначно).

⁷⁸ См. на эту тему выступления Польши (A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункт 13), Франции (*там же*, пункт 16), Кипра (*там же*, пункт 20), Югославии (*там же*, пункт 21) и Австралии (*там же*, пункт 22).

тексте уведомления о правопреемстве и воспроизведено в руководящем положении 5.1, не вызывает никаких сомнений. еще более оправданной она представляется в отношении государств-преемников, не являющихся новыми независимыми государствами. Согласно части IV Венской конвенции 1978 года, принцип континуитета применяется к договорам, действующим в отношении государства-предшественника на момент объединения или отделения государств⁷⁹. Практика же, хотя и не обширная и зачастую не четкая, скорее, подтверждает это решение.

41. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в порядке осуществления своих функций депозитария обычно старается не высказываться относительно судьбы оговорок, сформулированных государством-предшественником, но некоторые случаи из практики других депозитариев четко свидетельствуют о распространении презумпции, закрепленной в пункте 1 статьи 20 Венской конвенции 1978 года, на случаи правопреемства государств, помимо деколонизации. На практике в случаях отделения государств, в частности государств, входивших в состав бывшей Югославии и Чехословакии⁸⁰, оговорки государства-предшественника были сохранены. В этой связи следует отметить заявления общего характера, сформулированные Чешской Республикой⁸¹,

⁷⁹ См. статьи 31 и 34 Венской конвенции, из которых следует, что помимо исключений, касающихся прямого или молчаливого согласия сторон, любой договор, действующий в отношении любого из государств, которые объединяются для создания государства-преемника, или территории государства, отделяющейся от государства, существовавшего до правопреемства государств, остается в силе в отношении государства или государств-преемников.

⁸⁰ Соответствующей практики, касающейся государств-преемников бывшего Советского Союза, судя по всему, почти не существует.

⁸¹ В письме от 16 февраля 1993 года на имя Генерального секретаря, к которому был приложен перечень многосторонних договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, правительство Чешской Республики уведомило о следующем: «В соответствии с действующими принципами международного права и его нормами Чешская Республика как правопреемник Чешской и Словацкой Федеративной Республики считает себя начиная с 1 января 1993 года, даты распада Чешской и Словацкой Федеративной Республики, связанной многосторонними международными договорами, участниками которых Чешская Словацкая Федеративная Республика являлась на эту дату, включая относящиеся к ним оговорки и заявления, сделанные ею до этой даты. Правительство Чешской Республики изучило многосторонние договоры, включенные в прилагаемый перечень. Чешская Республика считает себя связанной этими договорами, а также всеми относящимися к ним оговорками и заявлениями в силу правопреемства, произошедшего 1 января 1993 года. Чешская Республика в соответствии с широкопризнанными принципами международного права признает подписи, поставленные Чехословацкой Республикой под всеми договорами, как если бы они были поставлены ею», *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, Informations de nature historique*, <http://treaties.un.org/Pages/Historica/Info.aspx>, sous «République tchèque».

Словакией⁸², Союзной Республикой Югославией⁸³, а затем Черногорией⁸⁴, посредством которых эти государства-преемники сохраняли оговорки государства-предшественника⁸⁵. Кроме того, в некоторых случаях оговорки государства-предшественника были прямо подтверждены⁸⁶ или вновь сформулированы⁸⁷ государством-преемником применительно к конкретному договору. В случае [объединенной] Йеменской Республики также место принятия оговорок государством-преемником. В письме от 19 мая 1990 года на имя Генерального секретаря министры иностранных дел Йеменской Арабской Республики и Народно-Демократической Республики Йемен уточнили следующее:

«Что касается договоров, заключенных до объединения Йеменской Арабской Республики или Народно-Демократической Республикой Йемен, то [объединенная] Йеменская Республика должна считаться участником этих договоров на дату, с которой одно из этих государств первым стало участником указанных договоров. Вследствие этого в таблицах, касающихся состояния договоров, отныне в графе «Йемен» будет указываться дата

⁸² В письме от 19 мая 1993 года, которое также сопровождалось перечнем многосторонних договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, правительство Словацкой Республики уведомило о следующем: «Согласно соответствующим принципам и нормам международного права и в установленном им объеме Словацкая Республика как государство-правопреемник, возникшее в результате распада Чешской и Словацкой Федеративной Республики, считает себя начиная с 1 января 1993 года, даты, на которую она приняла на себя ответственность за их международные отношения, связанной многосторонними договорами, участниками которых была Чешская и Словацкая Федеративная Республика по состоянию на 31 декабря 1992 года, включая оговорки и заявления, сделанные ранее Чехословакией, и также возражения, сделанные Чехословакией в отношении оговорок, сформулированных другими государствами-участниками» (*ibid.*, sous «Slovaquie»).

⁸³ Уведомлением от 8 марта 2001 года правительство Союзной Республики Югославия сдало на хранение, среди прочего, документ, уведомляющий о его намерении совершить правопреемство в отношении ряда многосторонних договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, и подтверждающий некоторые формальности, связанные с этими договорами: «Правительство Союзной Республики Югославия сохраняет подписи, оговорки, заявления и возражения, осуществленные Социалистической Федеративной Республикой Югославия в отношении договоров, указанных в приложении 1 ниже, до того, как Союзная Республика Югославия приняла на себя ответственность за их международные отношения» (*ibid.*, sous «République fédérale de Yougoslavie»).

⁸⁴ 23 октября 2006 года Генеральный секретарь получил письмо правительства Черногории от 10 октября 2006 года с перечнем многосторонних договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, в котором его информировали о том, что: «Правительство Республики Черногория сохранит оговорки, заявления и возражения, сделанные Сербией и Черногорией до того, как Республика Черногория приняла на себя ответственность за международные отношения, как указывается в приложении к этому документу» (*ibid.*, sous «Monténégro»).

⁸⁵ Ср. также случаи других правопреемников бывшей Югославии (помимо Союзной Республики Югославия), которые включены в перечень государств-преемников в отношении различных договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, с указанием в сносках оговорок, которые сформулировала бывшая Югославия (см., например: Босния и Герцеговина, Хорватия, бывшая югославская Республика Македония, Сербия в отношении Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, *ibid.*, chap. III.1, note 4; Конвенции о статусе беженцев (chap. V.5, note 7) или Конвенции о статусе апатридов (chap. V.3, note 4)).

⁸⁶ Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него, оговорка, сформулированная Союзной Республикой Югославия (*ibidem*, chap. IV).

⁸⁷ Конвенция о правах ребенка, chapitre IV.11 (*ibid.* sous «Slovénie»).

осуществления формальностей (подписание, ратификация, присоединение, заявления и оговорки и т.д.), совершенных государством, ставшим участником первым, формальностей, совершенных, в зависимости от случая, государством, ставшим участником вторым, которые указаны в сносках»⁸⁸.

42. Практика в отношении договоров, сдаваемых на хранение другим депозитариям, помимо Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, не позволяет получить достаточно информации по вопросу об оговорках в контексте правопреемства государств. Тем не менее те случаи, которые она предлагает, не противоречат данным, которые можно почерпнуть из практики в отношении договоров, функции депозитария, применительно к которым выполняет Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций; как раз напротив, эта разрозненная практика, судя по всему, подтверждает общую презумпцию сохранения оговорок государства-предшественника.

43. Так, Чешская и Словацкая Республика направила ряду депозитариев уведомления о правопреемстве того же содержания, что и уведомления, переданные Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и предусматривающие сохранение оговорок, сформулированных государством-предшественником⁸⁹. Эта практика не вызвала никаких возражений со стороны указанных депозитариев, как, впрочем, и со стороны государств-участников этих договоров.

44. Здесь же можно упомянуть ответ Всемирного почтового союза на вопросник, подготовленный Специальным докладчиком⁹⁰. Эта организация сослалась на свою практику, согласно которой действительные оговорки, которые применяются к государству-члену, автоматически передаются государству-преемнику, причем это распространяется также на государства, которые получили независимость в результате отделения от какого-либо государства-члена.

45. Совет Европы руководствовался той же презумпцией в отношении Черногории. В письме от 28 июня 2006 года министру иностранных дел Черногории генеральный директор по правовым вопросам Совета Европы, опираясь на статью 20 Венской конвенции 1978 года, заявил, что «Республика Черногория считается сохранившей оговорки и заявления, поскольку в ее уведомлении о правопреемстве не выражено противоположное намерение в отношении этого вопроса»⁹¹. Это письмо содержало также перечень оговорок и заявлений, текст которых местами был поправлен, с тем чтобы исключить упоминание Республики Сербии. Письмом от 13 октября 2006 года министерство иностранных дел Черногории сообщило о своем согласии с формулировками указанных оговорок и заявлений, поправленных депозитарием.

⁸⁸ *Ibid*, sous «Yémen».

⁸⁹ См. Václav Mikulka, “The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties”, in Mojmir Mrak (dir.), *Succession of States*, La Haye/Londres/Boston, M. Nijhoff, 1999, pp. 111–112.

⁹⁰ Вопросник, подготовленный Специальным докладчиком во исполнение решения Комиссии, отраженного в пункте 489 доклада о работе ее сорок седьмой сессии (2 мая — 21 июля 1995 года), *Ежегодник*,... 1995 год, том II, часть вторая, A/50/10, стр. 127.

⁹¹ JJ55/2006, PJD/ЕС (перевод Секретариата, вышеуказанный меморандум, сноска 4, A/CN.4/616, p. 26, пункт 67).

46. Практика Швейцарии в качестве депозитария определенного числа многосторонних договоров также, судя по всему, по сути не противоречит практике Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Как известно, Швейцария изначально применяла в отношении государства-преемника, которое не высказалось относительно судьбы оговорок государства-предшественника, презумпцию несохранения этих оговорок. Однако теперь Швейцария более не использует никаких презумпций, а ее практика заключается в том, чтобы предложить государству-преемнику сообщить о своих намерениях на предмет сохранения или несохранения оговорок, сформулированных государством-предшественником⁹².

47. Принцип презумпции сохранения оговорок государства-предшественника (которая, впрочем, может быть перевернута простым противоположным волеизъявлением со стороны государства-преемника), по всей видимости, отражает здравый смысл и достаточно укоренился в практике, чтобы можно было считать его закрепление в пункте 1 предлагаемого ниже проекта руководящего положения 5.2 необходимым. Изложенная в этом положении презумпция сохранения оговорок, хотя и носит общий характер, однако в отдельных случаях объединения двух или более государств имеет исключения, указанные в проекте руководящего положения 5.3, на который сделана ссылка в пункте 1 проекта руководящего положения 5.2.

48. Как уже продемонстрировали возражения, высказанные в ходе Венской конференции 1977–1978 годов в отношении поправки Германии⁹³, существуют серьезные сомнения относительно права государства-преемника, не являющегося новым независимым государством, формулировать оговорки. Эти сомнения нашли свое отражение в индивидуальном мнении судьи Томки в связи с решением Международного Суда от 26 февраля 2007 года по делу о геноциде:

«35. Нет сомнений в том, что данное решение уведомить о присоединении к Конвенции о геноциде с оговоркой к статье IX, а не о *правопреемстве* (когда оговорки не допускаются) было обусловлено соображениями, относящимися к данному делу (...)

То единственное уведомление о присоединении, на мой взгляд, совершенно не согласовывалось с правопреемством со стороны Союзной Республики Югославия (о котором Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций был уведомлен в тот же день, что и о присоединении к Конвенции о геноциде) применительно к Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, в статье 34 которой предусматривается, что договоры государства-

⁹² См. письмо управления международного публичного права от 3 мая 1996 года в адрес частного лица, в котором говорится об эволюции практики Швейцарии, государства-депозитария Конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 года, в области правопреемства государств в отношении договоров; воспроизводится в *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1997, pp. 683–685, spécialement p. 684. Такой подход был подтвержден в заключении управления международного публичного права федерального департамента иностранных дел от 6 февраля 2007 года, озаглавленном «Практика Швейцарии в качестве государства-депозитария. Оговорки к договорам в контексте правопреемства государств», воспроизводится в *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC)*, 5 décembre 2007, p. 328 à 330, plus particulièrement p. 330

(имеется по адресу: www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/02600/index.html?lang=fr).

⁹³ См. пункты 37 и 38 выше.

предшественника продолжают действовать в отношении каждого государства-преемника. Посредством последнего уведомления о правопреемстве Союзная Республика Югославия стала договаривающимся государством Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров начиная с апреля 1992 года. Эта Конвенция вступила в силу 6 ноября 1996 года. Хотя эта Конвенция формально не является применимой к процессу распада бывшей Югославии, который происходил в период 1991–1992 годов, в свете того обстоятельства, что бывшая Югославия дала свое согласие на обязательность Венской конвенции еще в 1980 году и что Союзная Республика Югославия была договаривающимся государством этой Конвенции с апреля 1992 года, *нельзя ожидать по аналогии со статьей 18 Венской конвенции о праве международных договоров, что государство, которое посредством уведомления о своем присоединении выражает согласие на то, чтобы считать его связанным Венской конвенцией о правопреемстве государств в отношении договоров, будет в единственном случае действовать вопреки норме, содержащейся в статье 34 этой Конвенции, а в подавляющем большинстве других случаев в полном соответствии с ней*. Эти соображения в совокупности привели меня к выводу о том, что Суд не должен придавать правового значения уведомлению о присоединении Союзной Республики Югославия к Конвенции о геноциде, а должен считать ее связанной этой Конвенцией в силу действия обычной нормы о правопреемстве *ipso jure*, закрепленной в статье 34, применяющейся к случаям распада государства»⁹⁴.

49. Действительно, начиная с момента, когда признается, что в случаях объединения или отделения государств правопреемство происходит *ipso jure*, становится трудным признавать, что государство-преемник может уклоняться от своих обязательств или облегчать их, формулируя оговорки⁹⁵.

50. Помимо доводов, приведенных против этой возможности при разработке Конвенции 1978 года, в этой связи следует отметить позицию Совета Европы, отраженную в его письме в адрес Черногории от 28 июня 2006 года⁹⁶: это государство не имело «права на данном этапе делать новые оговорки к уже рати-

⁹⁴ Решение от 26 февраля 2007 года, индивидуальное мнение судьи Томки, *Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории)*, пункт 35 — выделено автором настоящего доклада. Это мнение, с которым можно ознакомиться на сайте Суда, к сожалению, на французском языке до сих пор не опубликовано.

⁹⁵ Противоположное мнение: Дж. Гая, *op. cit.*, note 35, pp. 64–65. По мнению этого известного автора, мотивировку, применяемую к новым независимым государствам, можно распространить и на другие случаи правопреемства: даже если бы мы должны были считать *quod pop*, что какое-либо новое независимое государство неправомочно формулировать оговорку при уведомлении о правопреемстве, в то же время мы должны бы были признать, что это государство практически может добиться того же результата посредством частичного выхода из договора (если таковой разрешен), что имело бы такие же последствия, что и оговорка, и эти соображения были бы также действительны в случаях, когда правопреемство не будет рассматриваться как зависящее от принятия договора государством-преемником. Что же касается результата, то эта мотивировка, по всей вероятности, точна; между тем, в ней недооценивается то обстоятельство, что выход (даже частичный) из договора и оговорка суть два разных института, которые имеют разный правовой режим и условия которых не обязательно совпадают. Частичный выход настоящим Руководством по практике не регулируется (см. руководящее положение 1.4 «Односторонние заявления, не являющиеся оговорками и заявлениями о толковании»).

⁹⁶ Сноска 91 выше.

фицированным договорам», в отношении которых оно уведомило о своем правопреемстве⁹⁷. Эта позиция, как представляется, согласуется с правилом о правопреемстве *ipso jure* в отношении договоров, закрепленном в Венской конвенции 1978 года для случаев объединения и отделения государств. В этих ситуациях правопреемство в отношении договора не зависит от волеизъявления со стороны государства-преемника и вполне можно считать, что это государство наследует весь комплекс прав и обязательств государства-предшественника в силу договора, не имея при этом возможности ни отказаться от указанных обязательств, ни их облегчить посредством формулирования оговорок. Такое решение к тому же, как представляется, подтверждается практикой, поскольку государства-преемники, не являющиеся новыми независимыми государствами, насколько можно судить, не формулировали новых оговорок по случаю их правопреемства в отношении договоров.

51. Данная ситуация в этом отношении отличается от ситуации в связи с новыми независимыми государствами, для которых предусмотрено *уведомление о правопреемстве*, тогда как в случае объединения или отделения государств в принципе это не имеет места. Своим уведомлением о правопреемстве новое независимое государство *устанавливает*, в силу принципа свободного выбора сохранения или несохранения договоров государства-предшественника, свой статус в качестве договаривающегося государства или участника соответствующего договора⁹⁸. В этом случае уведомление о правопреемстве приобретает таким образом конститутивный характер для сохранения договоров, находящихся в силе для государства-предшественника на момент правопреемства государств, а также других договоров, в отношении которых это государство имело статус договаривающегося государства. Венская конвенция 1978 года, с другой стороны, предусматривает иной режим применительно к государствам-преемникам, не являющимся новыми независимыми государствами. Согласно части IV Конвенции, договоры, находящиеся в силе в момент правопреемства государств в отношении любого из них, продолжают находиться в силе в отношении государства, возникшего в результате объединения двух или более государств⁹⁹. Аналогичное решение предусмотрено для случая государства, возникшего в результате отделения государств, применительно к договорам, которые на момент правопреемства государств находились в силе в отношении всей территории государства-предшественника, так же, как и договоры, которые находились в силе только в отношении части территории государства-предшественника, которая соответствует территории государства-преемника¹⁰⁰. Согласно Венской конвенции 1978 года, государство-преемник (не являющееся новым независимым государством) может посредством *уведомления*, в зависимости от случая, устанавливать свой статус в качестве договаривающегося государства или участника соответствующего договора лишь в отношении договоров, которые на момент правопреемства государств не были в силе в отношении государства-предшественника, даже при том, что последнее являлось договаривающимся государством указанного договора на момент правопреемства¹⁰¹. В этой связи к государствам-преемникам, не являющимся новыми независимыми

⁹⁷ Переведено Секретариатом, см. вышеуказанный меморандум, сноска 4 выше, A/CN.4/616, стр. 26, пункт 69.

⁹⁸ См. статьи 17 и 18 Венской конвенции 1978 года в сноске 69 выше.

⁹⁹ См. статью 31 Конвенции.

¹⁰⁰ См. статью 34 Конвенции.

¹⁰¹ См. статьи 32 и 36 Конвенции.

государствами, следует относиться, таким образом, так же, как и к новым независимым государствам, постольку, поскольку правопреемство в отношении договора предполагает в обоих случаях волеизъявление со стороны соответствующего государства.

52. Однако лишь в этих обстоятельствах следует предоставлять государствам-преемникам в случае отделения или объединения государств право делать новые оговорки при уведомлении о своем намерении стать участниками. Во всех же других случаях, как представляется, право формулировать новые оговорки применительно к договорам, которые продолжают оставаться в силе вследствие правопреемства государств, признавать не следует. В пункте 2 проекта руководящего положения 5.2, предлагаемого ниже, закреплён этот принцип (отличие от принципа, который действует в отношении новых независимых государств¹⁰²), и это исключение, которое допускает такое право, когда государство-преемник устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора посредством уведомления). В других случаях формулирование оговорок государством-приемником, возникшим в результате объединения или отделения государств, должно приравниваться к последующему формулированию оговорки, как это предлагается в проекте руководящего положения 5.9¹⁰³.

53. Таким образом, пункт 2 проекта руководящего положения 5.2 предназначен для того, чтобы заполнить пробел Венской конвенции 1978 года. Ввиду общего характера этого пункта, который покрывают как случаи отделения государств, так и случаи объединения двух или более государств, понятие «государство-предшественник» должно пониматься в случаях объединения государств как охватывающее любое из государств-предшественников или несколько таких государств.

54. Проект руководящего положения 5.2, который должен быть «аналогом» проекта руководящего положения 5.1 в случае объединения или отделения государств, мог бы гласить следующее:

5.2 Случай объединения или отделения государств

1. С учетом положений руководящего положения 5.3 государство-преемник считается сохранившим любую оговорку к договору, которая на момент правопреемства государств была действительной в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, если только по случаю правопреемства оно не заявит противоположного намерения или не сформулирует оговорку, относящуюся к тому же вопросу, что и вышеуказанная оговорка.

2. Государство-преемник может сформулировать новую оговорку по случаю объединения или отделения государств, только когда оно делает уведомление, посредством которого оно устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе для госу-

¹⁰² См. пункт 2 статьи 20 Конвенции и пункт 2 проекта руководящего положения 5.1, предлагаемого выше.

¹⁰³ См. пункт 98 выше.

дарства-предшественника, но в отношении которого государство-предшественник являлось договаривающимся государством.

3. В случае, когда государство-преемник формулирует оговорку в соответствии с пунктом 2, в отношении этой оговорки применяются соответствующие правила, закрепленные в части II Руководства по практике (Процедура).

55. В отличие от случая отделения государств, когда правопреемство в отношении договора порождает применение лишь одного режима оговорок к этому договору, объединение государств несет в себе риск смешения двух или более режимов оговорок к одному и тому же договору, которые могут оказаться неодинаковыми и даже противоречащими друг другу. И это не чисто гипотетический случай. Тем не менее практика, насколько можно судить, не дает удовлетворительных ответов на многочисленные вопросы, которые возникают в связи с этой ситуацией. Так, в приведенном выше письме¹⁰⁴ министров иностранных дел Йеменской Арабской Республики и Народной Демократической Республики Йемен на имя Генерального секретаря от 19 мая 1990 года, где предлагалось решение технической проблемы регистрации действий обоих государств-предшественников в отношении одного и того же договора, была сделана ссылка на временной критерий, правовое значение которого представляется неопределенным в целом ряде отношений, и был оставлен нетронутым вопрос (который может возникнуть в будущем) о судьбе оговорок, сформулированных указанными государствами до момента их объединения.

56. В отношении договора, который на момент объединения государств находился в силе в отношении любого из государств, участвовавших в объединении, и который остается в силе в отношении объединенного государства¹⁰⁵, из принципа, закрепленного в пункте 1 проекта руководящего положения 5.2, вытекает, что оговорки к такому договору, сформулированные любым из этих государств, продолжают оставаться в силе в отношении объединенного государства, если только оно не выразит противоположного намерения. Применение этой презумпции не вызывает каких-либо трудностей до тех пор, пока государства, участвующие в объединении, являются либо участниками, либо договаривающимися государствами указанного договора. И положение усугубляется, если среди указанных государств одно было участником договора, а другое было договаривающимся государством, в отношении которого договор не находился в силе.

57. Именно на такую ситуацию рассчитан предлагаемый ниже проект руководящего положения 5.3, где предусматривается исключительное сохранение оговорок, сформулированное государством, которое было участником договора. Такое решение объясняется тем, что государство (в данном случае государство, возникшее в результате объединения) будет иметь один единственный статус в отношении одного договора — в данном случае статус государства-участника указанного договора (принцип континуитета *ipso jure*). Следовательно в отношении договора, который остается в силе применительно к государству, возникшему в результате объединения, представляется логичным считать, что сохранены могут быть только оговорки, сформулированные одним или несколькими государствами, в отношении которых договор на момент объединения на-

¹⁰⁴ Пункт 41.

¹⁰⁵ См. статью 31 Конвенции 1978 года.

ходился в силе. А оговорки, сформулированные договаривающимся государством, в отношении которого договор не находился в силе, утрачивают смысл.

58. Этому посвящено руководящее положение 5.3:

5.3 Неприменимость некоторых оговорок в случае объединения государств

В случае, когда вследствие объединения двух или более государств договор, который, на момент правопреемства государств находился в силе в отношении любого из этих государств, остается в силе в отношении государства, возникшего в результате объединения, оговорки, сформулированные одним из этих государств, которое на момент правопреемства государств являлось договаривающимся государством, в отношении которого договор не находился в силе, не сохраняются.

59. Проект руководящего положения 5.3¹⁰⁶ составлен таким образом, чтобы одновременно охватить случаи объединения государств, указанные в статьях 31–33 Конвенции 1978 года, и случаи объединения государств, в которых одно из объединяющихся государств сохраняет свою международную правосубъектность (ситуация, которая не предусмотрена вышеприведенными положениями Венской конвенции 1978 года).

В. Территориальная сфера действий оговорок в контексте правопреемства государств

60. Представляется само собой разумеющимся, что оговорка, которая считается сохраненной вследствие правопреемства государств, сохраняет территориальную сферу действия, которую она имела на момент правопреемства государств. Таково логическое следствие континуитета, присущее понятию правопреемства в отношении договора, происходящего и посредством уведомления о правопреемстве со стороны нового независимого государства, и *ipso jure*.

61. Этот принцип, однако, знает исключение в некоторых случаях объединения двух или более государств. Эти исключения, в связи с которыми возникают достаточно сложные вопросы, рассматриваются в проекте руководящего положения 5.5 и исключены из сферы применения проекта руководящего положения 5.4 с помощью выражения «с учетом руководящего положения 5.5».

62. Кроме того, следует отдельно отразить проблемы, возникающие в области оговорок в результате правопреемства в отношении части территории, которые, не являясь исключением из принципа, изложенного в проекте руководящего положения 5.4, тем не менее требуют определенных уточнений, которые мы попытались отразить в проекте руководящего положения 5.6.

63. В свете этих замечаний проект руководящего положения 5.4 можно сформулировать следующим образом:

5.4 Принцип сохранения территориальной сферы действия оговорок государства-предшественника

Оговорка, которая считается сохраненной в силу пункта 1 руководящего положения 5.1 и пункта 1 руководящего положения 5.2, сохраняет тер-

¹⁰⁶ То же самое касается проектов руководящих положений 5.5 и 5.11.

риториальную сферу действия, которую она имела на момент правопреемства государств, с учетом положений руководящего положения 5.5.

64. Закрепленный в проекте руководящего положения 5.4 принцип, согласно которому территориальная сфера действия оговорки, которая считается сохраненной вследствие правопреемства государств, остается неизменной, действителен также в случаях объединения двух или более государств, с учетом, однако, определенных исключений. Как уже указывалось выше¹⁰⁷, могут возникнуть специфические проблемы в связи с вопросом о территориальной сфере действия оговорок, которые считаются сохраненными вследствие объединения двух или более государств. Такие исключения могут возникать, когда вследствие объединения двух или более государств договор становится применимым к части территории объединенного государства, к которой он не применялся на момент правопреемства государств.

65. В этой связи следует разграничить две ситуации:

i) ситуацию, когда вследствие объединения двух или более государств договор, который на момент правопреемства государств находился в силе в отношении лишь одного из государств, участвующих в объединении, становится применимым к части территории государства-преемника, к которой он не применялся; и

ii) ситуацию, в которой договор, который на момент правопреемства государств находился в силе в отношении двух или более государств, участвующих в объединении (но не всего массива, который станет территорией государства-преемника), становится применимым к части территории объединенного государства-преемника, к которой он не применялся.

66. В первом случае, т.е. в случае договора, который на момент правопреемства государств находился в силе, с оговорками, лишь для одного из государств, породивших объединенное государство, и который становится применимым к части территории этого государства, к которой он не применялся на момент правопреемства государств, указанные оговорки могут быть распространены на всю территорию объединенного государства, к которой договор стал применимым, если оно даст на это свое согласие либо посредством уведомления об этом, либо посредством договоренности с другими государствами-участниками¹⁰⁸. В этой ситуации есть все основания полагать, что такое распространение затрагивает конвенционную связь в том виде, в каком она была изменена оговорками, сформулированными государством, в отношении которого договор находился в силе на момент объединения. Однако в принципе нет никаких причин, которые бы препятствовали государству, возникшему в результате объединения, выразить противоположное намерение на этот счет и тем самым не допустить распространение территориальной сферы действия указанных оговорок. В любом случае, каким бы ни было решение государства-преемника на этот счет, другие договаривающиеся стороны не могут пострадать, поскольку раньше договор не был применим к территории, применение оговорки к которой таким образом исключается. Подпункт (а) пункта 1 проекта руководящего положения 5.5 закрепляет такую возможность.

¹⁰⁷ См. выше, пункт 61.

¹⁰⁸ См. пункт 2 статьи 31 Венской конвенции 1978 года.

67. В то же время бывает так, что характер или объект оговорки исключает ее распространение за пределы территории, к которой она была применима на момент правопреемства государств. Это может произойти, в частности, в случае оговорки, применение которой раньше уже было ограничено частью территории государства, которое ее сформулировало, или оговорки, конкретно касающиеся определенных институтов, которые были свойственны указанному государству. Пункт 1(b) руководящего положения 5.5 предусматривает такую ситуацию.

68. Второй случай, в котором территориальная сфера применения предшествующей оговорки может выйти за пределы, существовавшие до правопреемства государств, может показаться смежным, однако он носит самостоятельный характер; если в предшествующем случае договором было связано только одно из государств, участвовавших в объединении, здесь же указанный договор находится в силе на момент правопреемства государств в отношении по крайней мере двух государств, участвующих в объединении, даже при том, что на этот момент договор не был применим в целом к тому, что станет территорией объединенного государства. В этой связи возникает вопрос: становятся ли оговорки, сделанные любым из этих государств, также применимыми к частям территории объединенного государства, к которым договор не был применим на момент правопреемства государств. В отсутствие точных указаний со стороны государства-преемника может оказаться сложным выяснить, намеревается ли и в каком объеме это государство посредством распространения территориальной сферы действия договора расширять территориальную сферу применения оговорок, сформулированных тем или иным государством, или даже всеми государствами, в отношении которых договор находился в силе на момент правопреемства государств.

69. В отсутствие признаков обратного представляется разумным применять презумпцию, согласно которой такая оговорка не распространяется на часть или части территории объединенного государства, к которым договор не был применим на момент правопреемства государств. Вместе с тем нет никаких оснований делать эту презумпцию неоспоримой. Следует поступать иначе:

- когда идентичная оговорка была сформулирована каждым из соответствующих государств; в таком случае необходимо наоборот презюмировать, что объединенное государство намеревается сохранить оговорку, которая была общей для всех его предшественников, и следовать логике, отраженной в пункте 1 проекта руководящего положения 5.5;
- кроме того, в отдельных случаях из обстоятельств может следовать, что государство, возникшее в результате объединения, намеревалось сохранить оговорки, сформулированные каким-то одним государством; в частности, это происходит, когда объединенное государство в момент распространения территориальной сферы применения договора конкретно ссылается на формальности, совершенные в отношении этого договора до момента объединения одним из соответствующих государств;
- то же самое *a fortiori* происходит, если государство, возникшее в результате объединения, когда оно соглашается распространить территориальную сферу применения договора, выражает противоположное намерение, указывая те оговорки, которые будут применяться к территории, на которую будет распространено действие договора.

70. Однако в этом последнем случае решение объединенного государства распространить применение некоторых оговорок на соответствующую территорию приемлемо лишь в том случае, если указанные оговорки, сформулированные двумя или более государствами, участвующими в объединении, совместимы друг с другом. Но они могут и противоречить друг другу. В такой ситуации остается лишь не признавать никаких последствий за таким уведомлением, постольку, поскольку оно привело бы к применению оговорок, не совместимых друг с другом.

71. Предлагаемые выше правила касаются случая, когда на момент правопреемства государств договор, к которому относится оговорка или оговорки государств-предшественников, находился в силе в отношении по крайней мере одного из них. По мнению Специального докладчика, они должны применяться *mutatis mutandis* к оговоркам, которые считаются сохраненными объединенным государством, которое распространяет территориальную сферу действия договора, в отношении которого оно вследствие правопреемства государств является договаривающимся государством, когда на момент правопреемства государств указанный договор не находился в силе по отношению ни к одному из государств-предшественников, хотя одно или несколько из них являлись договаривающимися сторонами¹⁰⁹.

72. В том же духе этот же вариант следует применять к случаю (бесспорно редкому, однако предусмотренному в пункте 2 статьи 32 Венской конвенции 1978 года), когда договор, в отношении которого одно или несколько государств, участвующих в объединении, являлись на момент правопреемства государств договаривающимися государствами, вступит в силу после этого момента в результате наступления условий, предусмотренных в соответствующих положениях договора; в таком гипотетическом случае государство-преемник станет государством-участником указанного договора.

73. Следует также напомнить, что вопрос о территориальной сфере применения оговорок, сформулированных таким договаривающимся государством, в отношении которого на момент правопреемства государств договор не находился в силе, возникает лишь тогда, когда указанный договор на этот же момент не находился в силе ни для одного из государств, участвующих в объединении, потому что в противном случае оговорки, сформулированные указанным договаривающимся государством, не считаются сохраненными¹¹⁰.

74. С учетом этих замечаний Комиссия могла бы принять проект руководящего положения 5.5:

5.5 Территориальное применение оговорок в случае объединения государств

1. В случае, когда вследствие объединения двух или более государств договор, который на момент правопреемства государств находился в силе в отношении только одного из государств, которые образуют государство-преемник, становится применимым к части территории этого государства, к которой он не был применим ранее, любая оговорка, которая считается сохраненной государством-преемником, применяется к этой территории, за исключением случаев, когда:

¹⁰⁹ См. статью 32 Венской конвенции 1978 года.

¹¹⁰ См. проект руководящего положения 5.3.

а) государство-преемник в связи с распространением территориальной сферы действия договора выражает противоположное намерением; или

б) из характера или объекта оговорки явствует, что ее применение не может быть распространено за пределы территории, к которой она была применима на момент правопреемства государств.

2. В случае, когда вследствие объединения двух или более государств договор, который на момент правопреемства государств находился в силе в отношении двух или более государств, участвующих в объединении, становится применимым к части территории государства-преемника, к которой на момент правопреемства государств он не был применим, никакая оговорка не может быть распространена на эту территорию, за исключением случаев, когда:

а) идентичная оговорка была сформулирована каждым из этих государств, в отношении которых на момент правопреемства государств договор находился в силе;

б) государство-преемник в связи с распространением территориальной сферы действия договора выражает иное намерение; или

с) противоположное намерение иным образом не явствует из обстоятельств правопреемства этого государства в отношении договора.

3. Уведомление о распространении территориальной сферы применения оговорок по смыслу подпункта (б) пункта 2 не порождает последствий, постольку поскольку такое распространение привело бы к применению к одной и той же территории оговорок, противоречащих друг другу.

4. Положения предыдущих пунктов применяются *mutatis mutandis* к оговоркам, считающимся сохраненными государством-преемником, которое вследствие объединения государств является договаривающимся государством договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе ни для одного из государств, участвующих в объединении, однако в отношении которого одно или, в зависимости от обстоятельств, несколько из этих государств на этот момент были договаривающимися государствами, когда этот договор становится применимым к части территории государства-преемника, к которой на момент правопреемства государств он не был применим.

75. Статья 15 Венской конвенции 1978 года, «посвященная правопреемству в отношении части территории», касается территориальных уступок и других случаев территориальных изменений. В ней говорится, что начиная с момента правопреемства государств договоры государства-преемника имеют силу в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств, а договоры государства-предшественника утрачивают силу в отношении этой территории. Данное положение представляет собой продолжение правила, касающегося гибкости в отношении сферы пространственного действия договоров, закрепленного в статье 29 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Вследствие этого проекты руководящих положений 5.1 и 5.2 не могут применяться к ситуациям, охватываемым статьей 15 Конвенции, поскольку в этих случаях в принципе не имеет место *правопреемство* в отноше-

нии договоров в подлинном смысле слова. Указанное государство, хотя и называется «государство-преемник» по смыслу подпункта (d) пункта 1 статьи 2 Венской конвенции 1978 года, осуществляет «правопреемство» так сказать в отношении себя самого и сохраняет свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора, который оно приобрело в силу своего собственного согласия на обязательность указанного договора в соответствии со статьей 11 Венской конвенции 1969 года.

76. Когда такая ситуация возникает вследствие правопреемства в отношении части территории, договор государства-преемника распространяется на указанную территорию. В этом случае представляется логичным считать применение договора к этой территории в принципе обусловленным оговорками, которые само государство-преемник сформулировало в отношении указанного договора.

77. Однако здесь опять же из этого принципа следует сделать два исключения, которые также основаны на принципе консенсуализма, столь укоренившемся в праве договоров вообще и в правовом регулировании оговорок в частности. Таким образом, оговорка не должна распространяться на территорию, являющуюся объектом правопреемства:

- когда государство-преемник выражает противоположное намерение, и этот случай может быть приравнен к частичному снятию оговорки только в отношении территории, являющейся объектом правопреемства государств¹¹¹; или
- когда из самой оговорки явствует, что ее применение распространялось только на территорию государства-преемника в границах, существовавших до момента правопреемства государств, или на какую-либо конкретную территорию.

78. С учетом этих соображений можно бы было принять проект руководящего положения 5.6 следующего содержания:

5.6. Территориальная сфера применения оговорок государства-преемника в случае правопреемства в отношении части территории

В случае, когда вследствие правопреемства государств, касающегося части территории, договор, в отношении которого государство-преемник является договаривающимся государством или государством-участником, применяется к этой территории, любая оговорка к указанному договору, сформулированная ранее этим государством, применяется также к указанной территории с момента правопреемства государств, за исключением случаев, когда:

- а) государство-преемник выражает противоположное намерение; или*
- б) из оговорки явствует, что ее применение распространялось только на территорию государства-преемника в границах, существовавших до момента правопреемства государств.*

¹¹¹ По поводу частичного снятия оговорок см. руководящие положения 2.5.10 и 2.5.11 и комментарии к ним (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), стр. 223–236*).

вавших до момента правопреемства государств, или на какую-либо конкретную территорию.

79. Проект руководящего положения 5.6 сформулирован таким образом, чтобы охватить не только договоры, находящиеся в силе в отношении государства-преемника в момент правопреемства государств, но также договоры, которые в этот момент не находятся в силе в отношении государства-преемника, но применительно к которым оно имеет статус договаривающегося государства, т.е. ситуацию, которая не охвачена статьей 15 Венской конвенции 1978 года. Глагол «применяется» в отношении указанного договора должен пониматься как охватывающий обе эти ситуации, между которыми, как представляется, применительно к вопросу об оговорках никакого различия проводиться не должно.

80. Этот проект руководящего положения охватывает также ситуацию, когда государство-предшественник и государство-преемник являются участниками или договаривающимися государствами, или также, в зависимости от обстоятельств, когда одно является участником, а другое — договаривающимся государством одного и того же договора, хотя и с оговорками неидентичного характера.

81. В то же время проект руководящего положения 5.6 не предусматривает случай «территориальных договоров» (касающихся пограничного режима или любого другого режима использования территорий). Постольку поскольку правопреемство осуществляется применительно к этим договорам¹¹², варианты, предлагаемые в проекте руководящего положения 5.2 в отношении случая объединения или отделения государств, применяются *mutatis mutandis* к оговоркам, сформулированным в отношении таких договоров.

С. Действие оговорки во времени в контексте правопреемства государств

82. Статья 20 Венской конвенции 1978 года прямо не регулирует вопрос о действиях *ratione temporis* заявления, посредством которого новое независимое государство сообщает в момент уведомления о своем правопреемстве в отношении договора, что оно не сохраняет оговорку, сформулированную государством-предшественником; то же самое неизбежно происходит в контексте правопреемства государств в результате объединения или отделения государств, поскольку в Конвенции 1978 года не рассматривается вопрос о судьбе оговорок государства-предшественника в этом процессе. Насколько можно судить, ни практика, ни доктрина не дают ответа на этот вопрос, который, между тем, мог бы иметь определенное практическое значение.

83. Будь то вследствие выражения «противоположного намерения» или формирования государством-преемником оговорки «относящейся к тому же вопросу», что и оговорка, сформулированная государством-предшественником¹¹³,

¹¹² В отношении международной практики см., в частности, постановление Постоянной Палаты Международного Суда от 6 декабря 1930 года по делу *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, C.P.J.I.*, série A, n° 24, p. 17, et l'arrêt du 7 juin 1932 dans la même affaire, série A/B, n° 46, p. 145.

¹¹³ См. пункт 1, соответственно проекты руководящих положений 5.1 и 5.2.

представляется разумным применительно к вопросу о последствиях *ratione temporis* рассматривать несохранение оговорки вследствие правопреемства государств таким же образом, как и снятие оговорки, которое подчиняется обычным нормам права договоров, закрепленным в статье 22 Венской конвенции 1969 года. Согласно пункту 3(а) этого последнего положения, воспроизведенного в руководящем положении 2.5.8 Руководства по практике, «[если иное не предусматривается договором или не было другим образом обусловлено], снятие оговорки вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства только после получения этим последним уведомления об этом».

84. Такое решение, которое с особой очевидностью напрашивается в случае, когда правопреемство в отношении договора (и оговорки) происходит *ipso iure*, как представляется, может применяться ко всем случаям правопреемства: другие участники могут учесть снятие оговорки, только если им об этом станет известно (посредством письменного уведомления)¹¹⁴.

85. В этой связи в настоящем проекте руководящего положения воспроизводится *mutatis mutandis* правило, которое закреплено в подпункте (а) пункта 3 статьи 22 Венской конвенции 1969 года и воспроизведено в проекте руководящего положения 2.5.8, касающегося действия во времени снятия оговорки:

5.7 Действие во времени несохранения государством-преемником оговорки, сформулированной государством-предшественником

Несохранение [в соответствии с руководящими положениями 5.1 и 5.2] государством-преемником оговорки, сформулированной государством-предшественником, вступает в силу в отношении другого договаривающегося государства или государства — участника договора или договаривающейся международной организации или международной организации-участника после получения ими уведомления об этом.

86. Выражение в квадратных скобках вносит уточнение, без которого можно обойтись. Вероятно, было бы достаточно обозначить связь между пунктом 2 соответственно руководящих положений 5.1 и 5.2, с одной стороны, и руководящим положением 5.7, с другой стороны, в комментарии к этому последнему.

87. Не более чем Венская конвенция 1978 года регулирует вопрос о действии во времени несохранения оговорки государства-предшественника, она регулирует действие во времени оговорки, сформулированной государством-преемником по случаю правопреемства государств.

88. По причинам, сходным с теми, которые были приведены выше в подтверждение нормы, предусмотренной проектом руководящего положения 5.7, с тем чтобы несохранение оговорки могло породить последствия, представляется целесообразным предусмотреть, что оговорка, сформулированная государством-преемником, вступает в силу лишь с момента, когда другие государства или международные организации, являющиеся участниками или договаривающимися сторонами, узнают о ней, т.е. с момента получения уведомления, посредством которого государство-преемник устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора.

¹¹⁴ Ср. проект руководящего положения 2.5.2 о форме снятия оговорки и комментариев к нему (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), стр. 185–190).

89. Действительно, такое решение могло бы в ретроспективе породить два разных правовых режима. Первый покрывал бы период между моментом правопреемства государств и моментом уведомления, посредством которого государство-преемник устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора, в течение которого государство-преемник будет считаться связанным договором так же, как им было связано государство-предшественник, т.е. без использования новой оговорки. Второй режим, в свою очередь, покрывал бы период после момента такого уведомления, начиная с которого государство-преемник могло бы пользоваться оговоркой.

90. Тем не менее, как представляется, лучше было бы придерживаться принципа, на который Комиссия сама сослалась в комментарии своего проекта статьи 19 (ставшего статьей 20 Конвенции 1978 года): хотя она и отказалась включить в сам текст проекта уточнение на этот счет, как предлагал Фрэнсис Валлат¹¹⁵, она, тем не менее, ссылается на «то общее правило, что оговорка может вступить в силу не ранее момента ее формулирования»¹¹⁶.

91. Такое решение учитывает законный интерес других государств в обеспечении минимума правовой определенности и позволяет избежать сюрпризов в связи с формулированием (которое может иметь место много времени спустя после момента правопреемства государств) оговорок, которым государство-преемник намеревалось придать обратную силу. В то же время, как представляется, не следует отодвигать наступление последствий оговорок за пределы момента уведомления, посредством которого государство-преемник устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора¹¹⁷.

92. Проект руководящего положения 5.8, необходимого для заполнения пробела Венской конвенции 1978 года, мог бы иметь следующее содержание:

5.8 Действие во времени оговорки, сформулированной государством-преемником

Оговорка, сформулированная государством-преемником [в соответствии с руководящими положениями 5.1 и 5.2] при уведомлении о своем статусе в качестве договаривающегося государства или участника договора, вступает в силу с момента этого уведомления.

93. Опять же¹¹⁸ выражение в квадратных скобках, бесспорно, вполне можно было бы перенести (и пояснить) в комментарий.

94. Даже если право нового независимого государства формулировать оговорки к договору, в отношении которого оно намерено осуществить правопреемство,

¹¹⁵ Предложенное сэром Фрэнсисом положение, в котором воспроизводится просьба на этот счет Соединенных Штатов Америки (содержится в первом докладе сэра Фрэнсиса Валлата, *Ежегодник... 1974 год*, том II (часть первая), стр. 64), имело следующее содержание: «Новая оговорка, сделанная согласно пунктам 2 и 3, не имеет никакой силы до представления уведомления о правопреемстве» (там же, стр. 67, пункт 298).

¹¹⁶ Комментарий к статье 19, *Ежегодник... 1974 год*, том II (часть первая), стр. 277, пункт 22.

¹¹⁷ По этому поводу: G. Gaja, *op. cit.*, note 35, p. 68.

¹¹⁸ См. пункт 86 выше относительно аналогичной клаузулы в квадратных скобках в проекте руководящего положения 5.7.

емство, сомнений не вызывает¹¹⁹, оно не может быть не ограничено во времени.

95. В этой связи представляется целесообразным считать, что новое независимое государство должно осуществить это право при уведомлении о своем правопреемстве. Это к тому же четко подразумевается самим определением оговорок, содержащимся в проекте руководящего положения 1.1 Руководства по практике, где, как и в статье 2(j) Венской конвенции 1978 года (и в отличие от статьи 2(d) Конвенции о праве международных договоров 1969 года) среди временных элементов, включенных в определение оговорок, указан момент, когда государство «направляет уведомление о правопреемстве в отношении договора»¹²⁰. Отсюда, как представляется, можно правомерно заключить, что оговорки, сформулированные новым независимым государством после этого момента, должны подчиняться правовому режиму последующих оговорок, предусмотренному в проектах руководящих положений 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 и 2.3.5, принятых Комиссией в предварительном порядке¹²¹.

96. По аналогичным причинам режим последующих оговорок, по всей видимости, должен применяться в случае оговорки, сформулированной государством-преемником, не являющимся новым независимым государством, после момента, в который оно установило посредством уведомления на этот счет свой статус договаривающегося государства или участника договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе для государства-предшественника, но в отношении которого государство-предшественник являлось договаривающимся государством в условиях, которые указаны в пункте 2 проекта руководящего положения 5.2. Как и в этом положении понятие «государство-предшественник» должно пониматься в случаях объединения государств как охватывающее одно из государств-предшественников или несколько таких государств.

97. Кроме того, такое же решение должно также применяться к любой оговорке, сформулированной государством-преемником, не являющимся новым независимым государством, к договору, который вследствие правопреемства государств остается в силе в отношении этого государства. Безусловно, в таком случае проект руководящего положения 5.2 не признает за государством-преемником права формулировать оговорки, которые не были сформулированы государством-предшественником. Тем не менее, если государство-преемник сформулирует новую оговорку в отношении указанного договора, нет причин

¹¹⁹ См. пункты 24, 28 и 35 выше.

¹²⁰ Полное определение оговорок согласно проекту руководящего положения 1.1 гласит: «"Оговорка" означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым названием, 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 исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к этому государству или к этой организации». Относительно причин включения этого указания на правопреемство государств в руководящем положении 1.1 см. комментарий к этому проекту руководящего положения, *Ежегодник... 1998 год*, том II, часть вторая, стр. 118, пункты 5 и 6 комментария.

¹²¹ См. доклад Комиссии международного права, шестидесятая сессия, 5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2008 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, пункт 123, стр. 159.

не признавать за этим государством такого же права, как и право, которым может пользоваться любое другое государство, отказывая ему в возможности использовать правовой режим последующих оговорок¹²². Следует напомнить, что согласно проекту руководящего положения 2.3.1 последующее формулирование оговорки обусловлено отсутствием возражений со стороны *каждой* из договаривающихся сторон, что в полной мере соответствует принципу консенсуализма.

98. В этой связи проект руководящего положения 5.9 мог бы быть сформулирован следующим образом:

5.9 Сформулированные государством-преемником оговорки, подчиненные правовому режиму последующих оговорок

Последующей считается любая оговорка, сформулированная:

a) новым независимым государством после его уведомления о правопреемстве в отношении договора;

b) государством-преемником, не являющимся новым независимым государством, после уведомления, посредством которого оно устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе для государства-предшественника, однако в отношении которого государство-предшественник являлось договаривающимся государством; или

c) государством-преемником, не являющимся новым независимым государством, в отношении договора, который вследствие правопреемства государств остается в силе для этого государства.

II. Судьба принятия оговорок и возражений против оговорок в случае правопреемства государств

99. В Венской конвенции 1978 года ничего не говорится о судьбе ни возражений против оговорок, ни их принятия в контексте правопреемства государств. Судя по всему, во время ее разработки о принятии вообще не упоминалось¹²³. Что касается возражений, то Комиссия международного права решила оставить этот вопрос открытым, вопреки частичному предложению сэра Хамфри Уолдока¹²⁴. Несмотря на просьбу в этой связи представителя Нидерландов¹²⁵ и определенную озабоченность, высказанную в связи с этим пробелом в Конвенции в ходе Венской конференции¹²⁶, Конференция оставила этот пробел.

100. В данном случае речь шла о целенаправленном поведении, как это объяснил в ходе Конференции председатель редакционного комитета Мустафа Ка-

¹²² См. на этот счет пункт 50 выше.

¹²³ За исключением беглых упоминаний в третьем докладе сэра Хамфри Уолдока, см. пункт 124 выше.

¹²⁴ См. пункт 104 выше.

¹²⁵ A/CONF.80/16, 27-е заседание, пункт 70; 28-е заседание, пункт 32; и 35-е заседание, пункт 19.

¹²⁶ A/CONF.80/16, 27-е заседание, пункт 85 (Мадагаскар).

мил Ясин: «Редакционный комитет особенно беспокоит вопрос о возражениях против оговорок и возражениях против этих возражений, который был поднят представителем Нидерландов. Комитет отметил, что из комментария Комиссии международного права к статье 19, и в частности пункта 15 этого комментария (A/CONF.80/4, стр. 70 французского текста)¹²⁷, четко следует, что в данной статье не рассматривается этот вопрос, который должен быть урегулирован международным правом»¹²⁸.

101. В реальной жизни в связи с судьбой возражений против оговорок в контексте правопреемства государств возникает четыре совершенно самостоятельных категории вопросов:

- во-первых, что происходит с возражениями государства-предшественника против оговорок, сформулированных другими государствами или международными организациями, являющимися участниками или договаривающимися сторонами;
- во-вторых, вопросы, связанные с возражениями, заявленными этими другими государствами или международными организациями против оговорок государства-предшественника;
- в-третьих, возникает вопрос, может ли по случаю правопреемства само государство-преемник возражать против существовавших ранее оговорок;
- и наконец, следует определить, могут ли и в каких условиях другие государства и международные организации возражать против оговорок, сформулированных государством-преемником по случаю правопреемства.

А. Судьба возражений, сформулированных государством-предшественником

102. Проект статьи 19 (предшественник статьи 20 Конвенции 1978 года), принятый Комиссией международного права во втором чтении в 1974 году, также не регулировал вопрос о возражениях против оговорок в контексте правопреемства государств. Здесь опять же отсутствие было умышленным, поскольку в комментарии к этому положению Комиссия указала:

«... будет лучше, в соответствии с основным методом составления проекта статей, предоставить регулирование этих вопросов обычными нормам, применяемым к принятию оговорок и возражениям против них, исходя из предположения, что, если нет необходимости включить какое-либо особое положение в связи с правопреемством государств, новое независимое государство «занимает место государства-предшественника»¹²⁹.

Эти последние слова можно понимать так, что, по мнению Комиссии, передача возражений должна быть правилом¹³⁰.

¹²⁷ См. пункт 102 выше.

¹²⁸ A/CONF.80/16, 35-е заседание, пункт 17.

¹²⁹ *Ежегодник* ... 1974 год, том II, часть первая, стр. 275 и 276, пункт 15 комментария; см. также пункт 23 (стр. 277). Об этом пояснении на Венской конференции 1977–1978 годов напомнил эксперт-консультант Фрэнсис Валлат; см. A/CONF.80/16, 27-е заседание, пункт 83.

¹³⁰ На эту тему см. P.H. Imbert, *op. cit.* note 31, p. 320, note 126.

103. В оправдание своего молчания по вопросу о возражениях против оговорки Комиссия привела аргумент, касавшийся их юридических последствий: она указала, что, с одной стороны, возражение против оговорки, если оно не сопровождается прямым указанием на то, что автор возражения намерен воспрепятствовать вступлению договора в силу между ним и государством, заявившим оговорку, порождает правовую ситуацию, которая «практически идентична ситуации, которая существовала бы, если бы возражение не было сформулировано»¹³¹; и что, с другой стороны, в противном случае договор никак не мог бы быть в силе между государством-предшественником и государством, заявившим оговорку, на момент правопреемства¹³², что предполагает к тому же, что Комиссия исходила из того, что предшествующие возражения (с максимальным эффектом) государства-предшественника продолжают применяться.

104. Такова же была и позиция сэра Хамфри Уолдока, который, подчеркивая скудность практики в этой области, вновь в духе предложений Д.П. О'Конела, представленных Ассоциации международного права¹³³, предложил применять к возражениям *mutatis mutandis* правила, касающиеся оговорки¹³⁴. Это означало, в частности, применение к возражениям той же презумпции, которую Комиссия приняла в отношении оговорки новых независимых государств в пункте 1 проекта статьи 19 и которая была воспроизведена в пункте 1 статьи 20 Венской конвенции 1978 года¹³⁵. Второй специальный докладчик по этой теме сэр Фрэнсис Валлат также поддержал презумпцию сохранения возражений, сформулированных государством-предшественником: «... в целом доводы, выдвигаемые в поддержку сохранения презумпции о сохранении оговорки, также подкрепляют презумпцию о сохранении возражений, которая заложена в соответствующем проекте», тем более — подчеркнул он, — что, с другой стороны, «... государство-преемник всегда будет иметь право снять возражение, если оно того пожелает». В то же время сэр Фрэнсис заявил, что «нет необходимости усложнять проект путем добавления специальных положений в отношении возражений»¹³⁶.

¹³¹ Это утверждение носит упрощенный характер; см. изложенное в пятнадцатом докладе о последствиях возражение с минимальным эффектом для договорных отношений.

¹³² Комментарии к статье 19, *Ежегодник ... 1974 год, том II, часть первая*, стр. 275, пункт 14. Этот аргумент был поддержан Дж. М. Рудой, *op. cit.* note 35, pp. 207-208. См. в то же время критические замечания Яна Клаберса, "State Succession and Reservations to treaties", in Jan Klabbers and René Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties. A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, La Haye, Nijhoff, 1998, pp. 109-110.

¹³³ *Op. cit.* note 28, "point additionnel" «дополнительный момент» №13: «Поскольку новое государство принимает на себя юридическое положение своего предшественника, оно принимает на себя последствия возражений своего предшественника против несовместимой оговорки, сделанной в отношении многосторонней конвенции другой стороной. Следовательно, оговорка не будет действительной против нового государства, если последнее не отклонит возражение», цитируется во втором докладе сэра Хамфри Уолдока, *Ежегодник ... 1969 год, том II*, стр. 51, пункт 17.

¹³⁴ Пункт 3(а) статьи 9, содержащийся в его третьем докладе: «Нормы, которые изложены в пунктах 1 и 2, касающихся оговорки, также применяются *mutatis mutandis*, к возражениям против оговорки», *Ежегодник ... 1970 год, том II*, стр. 56.

¹³⁵ См. выше, пункт 1 проекта руководящего положения 5.1.

¹³⁶ Первый доклад, *Ежегодник ... 1974 год, том II (часть первая)*, стр. 65 и 66, пункт 289.

105. Отмеченная 35 лет назад профессором Джорджио Гая¹³⁷ скудность практики в этой области сохраняется и по сей день. Однако следует напомнить о том, что некоторые случаи из практики последнего времени, как представляется, свидетельствуют в пользу сохранения возражений¹³⁸. В частности, можно выделить ряд случаев, когда новое независимое государство при уведомлении о своем правопреемстве подтвердило возражения, заявленные государством-предшественником против оговорок, сформулированных государствами — участниками договора¹³⁹. Известно также несколько случаев снятия возражений, сформулированных государством-предшественником, и в то же время формулирования новых возражений¹⁴⁰. Что касается государств-преемников, не являющихся новыми независимыми государствами, то можно отметить, например, что Словакия прямо сохранила возражения, заявленные Чехословакией в отношении оговорок, сделанных другими государствами-участниками к договорам, в отношении которых она осуществила правопреемство¹⁴¹. Кроме того, Союзная Республика Югославия заявила о сохранении возражений, сформулированных бывшей Югославией¹⁴², что также сделала Черногория в отношении возражений, заявленных Сербией и Черногорией¹⁴³.

106. Интерпретация этой практики последнего времени не является однозначной: она идет в направлении континуитета, но также могла бы свидетельствовать об отсутствии установленного правила, без чего подобные заявления утрачивали бы полезность¹⁴⁴.

107. Тем не менее, представляется правильным и логичным использовать предложенное сэром Хамфри Уолдоком решение, которое заключается в применении *mutatis mutandis* к возражениям правил, касающихся оговорок¹⁴⁵, при этом следует напомнить, что, хотя Комиссия в конечном итоге решила не включать в свой проект статей положение, касающееся непосредственно вопроса о возражениях против оговорок, предложенное Специальным докладчиком решение возражений по существу в Комиссии не вызвало¹⁴⁶.

¹³⁷ *Op. cit.* note 35, p. 56.

¹³⁸ См. об этом: Renata Szafarz, "Vienna Convention on Succession of States in respect of Treaties: A General Analysis", *Polish Yearbook of International Law*, vol. X, 1980, p. 96. В свою очередь, Дж. Гая полагает, что практика и не противоречит презумпции сохранения возражений, сформулированных государством-предшественником, но и не является достаточной для ее подтверждения (*op. cit.* note 35, p. 57).

¹³⁹ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>, Венская конвенция о дипломатических сношениях, chap. III. 3: Мальта, которая в момент правопреемства приняла некоторые возражения, сформулированные Соединенным Королевством, и Тонга, заявившее, что оно «принимает» возражения, сформулированные Соединенным Королевством в отношении оговорок и заявлений, сделанных Египтом; Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне, chap. XXI.1, Конвенция об открытом море, chap. XXI.2 (Фиджи); Конвенция о континентальном шельфе, chap. XXI.4 (Тонга).

¹⁴⁰ *Ibid*, Конвенция об открытом море, chap. XXI.2 (Фиджи).

¹⁴¹ См. сноску 82 выше.

¹⁴² См. сноску 83 выше.

¹⁴³ См. сноску 84 выше.

¹⁴⁴ Аналогичное замечание относится, впрочем, к целому ряду уточнений, предложенных в отношении главы 5 Руководства о практике. Однако здесь это особенно заметно в силу крайне малого числа прецедентов.

¹⁴⁵ См. пункт 104 выше.

¹⁴⁶ См. пункт 104 выше.

108. По примеру презумпции сохранения оговорок, закрепленной в пункте 1 статьи 20 Венской конвенции 1978 года, презумпция сохранения возражений оправдана как в отношении новых независимых государств, так и в отношении других государств-преемников. Тем не менее, в некоторых случаях объединения двух или более государств презумпция сохранения возражений знает исключения, которые предусмотрены в проекте руководящего положения 5.11.

109. По аналогии с первым пунктом соответственно проектов руководящих положений 5.1 и 5.2¹⁴⁷ проект руководящего положения 5.10 можно было бы сформулировать следующим образом:

5.10 Сохранение государством-преемником возражений, сформулированных государством-предшественником

С учетом положений руководящего положения 5.11 государство-преемник считается сохранившим любое возражение, сформулированное государством-предшественником против оговорки, сформулированной государством или международной организацией, являющимися договаривающимися сторонами или участниками договора, если только по случаю правопреемства они не заявят противоположного намерения.

110. Проект руководящего положения 5.3 (Безотносительность некоторых оговорок в случае объединения государств) предусматривает исключения, которые должны быть предусмотрены в отношении принципа сохранения оговорок государства-предшественника в некоторых ситуациях, которые могут иметь место в контексте объединения двух или более государств¹⁴⁸. Поскольку одни и те же причины порождают одни и те же последствия, проект руководящего положения 5.10, которое закрепляет принцип сохранения возражений, сформулированных государством-предшественником против оговорок, сформулированных другими государствами или другими международными организациями, являющимися участниками или договаривающимися сторонами договора, в отношении которого они совершили правопреемство, должно по тем же причинам также быть снабжено исключением на случай возникновения таких ситуаций.

111. Кроме того, необходимо предусмотреть еще одну ситуацию, типичную для возражений, которая обуславливает установление второго исключения из принципа, закрепленного в проекте руководящего положения 5.10. Это исключение, которое логически оправдано, касается того, что государство-преемник не может сохранять одновременно и оговорку, сформулированную одним из государств, участвующих в объединении, и возражения, заявленные другим из этих государств против идентичной или эквивалентной оговорки, сформулированной договаривающимся государством или государством-участником договора, которое по отношению к правопреемству государств является третьим государством.

112. Проект руководящего положения 5.11 предусматривает эти два исключения, которые характерны для случаев правопреемства при объединении двух или более государств.

¹⁴⁷ См. выше, пункты 35 и 54.

¹⁴⁸ См. выше, пункт 58.

5.11 Безотносительность некоторых возражений в случае объединения государств

1. В случае, когда вследствие объединения двух или более государств договор, который на момент правопреемства государств находился в силе в отношении любого из этих государств, остается в силе в отношении государства, возникающего в результате объединения, возражения против оговорки, сформулированные одним из этих государств, которое на момент правопреемства государств было договаривающимся государством, в отношении которого договор не находился в силе, не сохраняются.

2. В случае, когда вследствие объединения двух или более государств государство-преемник является договаривающимся государством или государством-участником договора, в отношении которого оно сохранило оговорку [согласно руководящим положениям 5.1 или 5.2], возражения против оговорки другого договаривающегося государства или международной организации, являющихся договаривающимися сторонами или участниками этого договора, которая будет идентичной или эквивалентной оговорке, которую они сами сохранили, не сохраняются.

113. Выражение в квадратных скобках вносит уточнение, без которого можно обойтись. Вероятно, достаточно было бы обозначить связь между пунктом 1 соответственно руководящих положений 5.1 и 5.2, с одной стороны, и руководящим положением 5.11, с другой стороны, в комментарии к этому последнему.

В. Судьба возражений против оговорок государства-предшественника

114. Было бы трудно объяснить причины, по которым договаривающееся государство или государство-участник договора должно повторять возражение, которое оно сформулировало в отношении оговорки государства-предшественника, которая применялась к территории, являющейся объектом правопреемства государств. Вследствие этого напрашивается презумпция сохранения возражений, сформулированных договаривающимся государством или государством-участником договора в отношении оговорок государства-предшественника, которые считаются сохраненными государством-преемником согласно пункту 1 соответственно проектов руководящих положений 5.1 и 5.2¹⁴⁹.

115. Презумпция сохранения возражений против оговорок государства-предшественника, сохраненных государством-преемником, находит также поддержку в мнениях, высказанных рядом делегаций в ходе Венской конференции 1977–1978 годов¹⁵⁰. Так, Япония указала, что она может принять текст проекта статьи 19, предложенный Комиссией международного права, при том, однако, условии, что «... государство-участник, которое возразило против первоначальной оговорки, сделанной государством-предшественником, не должно подтверждать свое возражение применительно к государству-преемнику»¹⁵¹. Ана-

¹⁴⁹ По этому поводу см. V. Gaја, *op. cit.*, note 35, p.67.

¹⁵⁰ См. выступление представителя Японии (A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункты 15 и 16) и Федеративной Республики Германия (A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункт 11).

¹⁵¹ A/CONF.80/16, 28-е заседание, пункты 15 и 16.

логичное мнение было высказано Федеративной Республикой Германия, которая заявила, что в отношении как новых независимых государств, так и других государств-преемников «государство-преемник было *ipso jure* связано индивидуальными конвенционными отношениями, созданными государством-предшественником, включая оговорки и другие заявления, сделанные этим государством, и возражения против них, заявленные другими участниками договора»¹⁵².

116. Эта весьма разумная презумпция могла бы стать объектом проекта руководящего положения 5.12:

5.12 Сохранение возражений, сформулированных другим государством или международной организацией в отношении оговорок государства-предшественника

В случае, когда оговорка, сформулированная государством-предшественником, считается сохраненной государством-преемником [согласно руководящим положениям 5.1 и 5.2], любое возражение, сформулированное в отношении указанной оговорки другим договаривающимся государством или государством-участником договора или договаривающейся международной организацией или международной организацией — участником договора, считается сохраненной в отношении государства-преемника.

117. И опять¹⁵³ выражение в квадратных скобках, безусловно, с пользой для дела можно бы было отправить (и пояснить) в комментарии.

С. Оговорки государства-предшественника, не вызывавшие возражений до момента правопреемства государств

118. Следует также рассмотреть случай, когда договаривающееся государство или государство-участник договора своевременно не заявляло возражений против сформулированной государством-предшественником оговорки, которая вследствие правопреемства государств считается сохраненной государством-преемником. В этой ситуации было бы трудно объяснить, почему такое молчаливое принятие оговорки может быть поставлено под сомнение ввиду простого факта правопреемства государств. Поэтому следует исключить в принципе право договаривающегося государства или государства — участника договора возражать применительно к государству-преемнику в отношении оговорки, против которой оно не возражало применительно к государству-предшественнику.

119. Следует в то же время зарезервировать случай, когда правопреемство государств происходит до истечения срока, в течение которого договаривающееся государство или государство — участник договора могло бы заявить

¹⁵² A/CONF.80/16/Add.1, 43-е заседание, пункт 11 (выделено автором настоящего документа).

¹⁵³ См. пункт 113, выше, относительно выражения также в квадратных скобках в проекте руководящего положения 5.11.

возражение против оговорки, сформулированной государством-предшественником¹⁵⁴. В подобной ситуации, безусловно, необходимо признать за государством или международной организацией, являющимися договаривающимися сторонами или участниками, права формулировать возражение до истечения такого срока.

120. В этой связи Комиссия могла бы принять следующий проект руководящего положения:

5.13 Оговорки государства-предшественника, не вызвавшие возражений

В случае, когда оговорка, сформулированная государством-предшественником, считается сохраненной государством-преемником [согласно руководящим положениям 5.1 или 5.2], договаривающееся государство или государство — участник договора — участник договора или международная организация — участник договора, которые не заявили возражений против оговорки в отношении государства-предшественника, не имеют права заявлять против нее возражения в отношении государства-преемника, за исключением случая, когда срок для формулирования возражения не истек до момента вступления в силу договора и в пределах этого срока.

121. Как и в отношении предшествующих проектов руководящих положений, выражение в квадратных скобках, безусловно, вполне можно было бы отправить (и пояснить) в комментарии.

D. Право государства-преемника заявлять возражения против ранее сделанных оговорок

122. Проблема усложняется, если вместо вопроса о судьбе возражений, заявленных до правопреемства государств, поставить вопрос о том, может ли государство-преемник формулировать возражения против оговорок, сделанных в отношении договора, участником которого оно становится вследствие правопреемства государств. В этой связи мы вновь вынуждены разграничить две разные ситуации, которые требуют самостоятельных решений:

- с одной стороны, ситуация, в которой государство-преемник свободно осуществлять или не осуществлять правопреемство в отношении соответствующего договора и устанавливает посредством уведомления о правопреемстве свой статус в качестве договаривающегося государства или, в зависимости от случая, участника договора; и
- с другой стороны, в случае «автоматического правопреемства», когда государство-преемник «наследует» уже существующий договор, при этом прямо выражать свое согласие ему не предлагается.

123. Первый случай включает, в свою очередь, две отдельные ситуации: ситуация новых независимых государств, которые делают уведомление о правопреемстве

¹⁵⁴ См. проект руководящего положения 2.6.13 и комментарий к нему, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 229–234.

емстве¹⁵⁵, и ситуация, когда государство-преемник, не являющееся новым независимым государством, устанавливает посредством «уведомления» свой статус в качестве договаривающегося государства или участника договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе для государства-предшественника¹⁵⁶. В обоих случаях (и поэтому их можно рассматривать совместно) государство-преемник может выбирать, становится ему участником договора или нет.

124. Сэр Хамфри Уолдок лишь коснулся этого вопроса в своем третьем докладе, отметив, что «в тех случаях, когда государство-правопреемник становится участником договора не в результате наследования, а в силу самостоятельного акта, устанавливающего его согласие на обязательность этого договора, было бы логично, если бы оно несло всю ответственность за свои оговорки, признания и возражения и чтобы в отношении возможных оговорок, признания и возражений своего предшественника оно находилось в том же положении, что и любой другой новый участник договора»¹⁵⁷. Действительно, представляется логичным применять к возражениям те же аргументы, которые лежат в основе проектов руководящих положений 5.1, пункт 2, или 5.2, пункт 2, регулирующих формулирование оговорок государством-преемником: поскольку в предусмотренных здесь случаях правопреемство в отношении договора возникает только в силу добровольного акта государства-преемника (а именно «уведомления о правопреемстве» или в случае государств-преемников, не являющихся новыми независимыми государствами, «уведомления»), государство-преемник должно быть свободно в плане изменения своих конвенционных обязательств не только посредством формулирования оговорок, но также (если оно того пожелает) посредством возражений против оговорок, сформулированных другими государствами даже до момента его правопреемства в отношении договора¹⁵⁸.

125. Хотя практика не отличается избытком, существуют случаи, в которых новые независимые государства формулировали новые возражения в момент уведомления о своем правопреемстве в отношении договора. Так, например, Фиджи аннулировало возражения государства-предшественника и сформулировало новые возражения по случаю своего уведомления о правопреемстве в отношении Женевской конвенции в открытом море 1958 года¹⁵⁹.

126. Таким образом, ничто не препятствует тому, чтобы новые независимые государства и другие государства-преемники, когда речь идет о договоре, который не находился в силе для государства или государств-предшественников¹⁶⁰, могли формулировать новые возражения в момент, когда они посредством уведомления по смыслу проекта руководящего положения 5.1 или проекта руково-

¹⁵⁵ Статьи 17 и 18 Венской конвенции 1978 года.

¹⁵⁶ Статьи 32 и 36 Венской конвенции 1978 года.

¹⁵⁷ *Ежегодник... 1970 год*, том II, стр. 56, пункт 2 комментария к проекту статьи 9; см. также пункт 104 выше.

¹⁵⁸ По этому поводу относительно новых независимых государств см. G. Gaja, *op. cit.*, note 35, p. 66.

¹⁵⁹ См. сноску 140 выше.

¹⁶⁰ Как и в ситуациях, охватываемых проектами руководящих положений 5.2, пункт 2, и 5.8 (см. пункты 53 или 96 выше), понятие «государство-предшественник» должно пониматься в случае объединения двух или более государств как охватывающее любое из государств-предшественников или несколько таких государств.

дящего положения 5.2, пункт 2, устанавливают свой статус в качестве договаривающихся государств или участников договора.

127. Как предложил сэр Хамфри Уолдок в своем третьем докладе, это право, однако, должно иметь пределы; в пункте 3 проекта статьи 9, где закреплялся принцип приравнивания правил, применимых к возражениям, к правилам, установленным в отношении оговорки, был подпункт (b) следующего содержания:

«b) однако в том случае, если договор подпадает под условия пункта 2 статьи 20 Венской конвенции, новое государство не может выдвигать возражений против оговорки, которая была принята всеми участниками договора»¹⁶¹.

128. Это исключение призвано не допустить, чтобы государство-преемник, формулируя возражение, могло заставить государство, сделавшее оговорку, выйти из такого договора. Оно также согласуется с проектом руководящего положения 2.8.2 «Единогласно принятая оговорка»:

«В случае если оговорка требует единогласного принятия некоторыми или всеми государствами или международными организациями, являющимися участниками договора или имеющими право стать участниками договора, такое принятие после его осуществления является окончательным»¹⁶².

129. Это исключение закреплено в пункте 3 проекта руководящего положения 5.14, которое предлагается сформулировать следующим образом:

5.14 Право государства-преемника формулировать возражения к оговоркам

1. В случае когда новое независимое государство делает уведомление о правопреемстве, устанавливая свой статус в качестве договаривающегося государства или государства — участника договора, оно может в обстоятельствах, предусмотренных соответствующими руководящими положениями Руководства по практике, и с учетом пункта 3 настоящего руководящего положения заявлять возражения против оговорки, сформулированных государством или международной организацией, являющимися договаривающимися сторонами или участниками этого договора, даже если государство-предшественник против них не заявляло возражений.

2. Право, предусмотренное в пункте 1, также признается за государством-преемником, не являющимся новым независимым государством, в случае когда оно делает уведомление, посредством которого оно устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или государства — участника договора, который на момент правопреемства государств не находился в силе для государства-предшественника,

¹⁶¹ Ежегодник... 1970 год, том II, стр. 56, см. также обоснование этого предложения, там же, стр. 62, пункт 17 комментария к проекту статьи 9.

¹⁶² Доклад Комиссии международного права о работе ее шестьдесят первой сессии, 4 мая — 5 июня и 6 июля — 7 августа 2009 года, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10), стр. 222 (комментарий, стр. 242–244).

но в отношении которого государство-предшественник являлось договаривающимся государством.

3. Право, признаваемое в предыдущих пунктах, однако, не действует, когда речь идет о договорах, к которым применяются руководящие положения 2.8.2 и [4.X.X¹⁶³].

130. Общая ссылка в пункте 1 этого проекта руководящего положения на «обстоятельства, предусмотренные соответствующими руководящими положениями Руководства по практике», оправдана тем, что было бы сложно и даже невозможно перечислить исчерпывающим образом в самом проекте руководящего положения все руководящие положения, применимые к формулированию возражений; вместе с тем это вполне можно сделать в комментарии.

131. Проект руководящего положения 5.14 не применим к государству-преемнику, не являющемуся новым независимым государством, поскольку вследствие объединения или отделения государств договор остается в силе в отношении него в контексте правопреемства, которое можно считать «автоматическим», т.е. когда договор *остается в силе* вследствие правопреемства государств в отношении государства-преемника, не являющегося новым независимым государством, при этом участие этого государства не подразумевает выражения согласия с его стороны. Согласно части IV Венской конвенции 1978 года такая ситуация возникает в принципе в отношении государства, появляющегося в результате объединения двух или более государств, когда речь идет о договорах, которые на момент правопреемства государств находились в силе в отношении любого из государств-предшественников¹⁶⁴. То же самое касается государства, возникающего в результате отделения государств, применительно к договорам, которые на момент правопреемства государств находились в силе в отношении всей территории государства-предшественника, а также договоров, которые находились в силе только в отношении части территории государства-предшественника, которая соответствует территории государства-преемника¹⁶⁵. Поскольку в этих случаях правопреемство в отношении договора не зависит от волеизъявления государства, возникшего в результате объединения или отделения, это государство наследует весь комплекс прав и обязательств государства-предшественника по договору¹⁶⁶, включая возражения (или отсутствие возражений), которые это последнее сформулировало (или не сформулировало) в отношении какой-либо оговорки к этому договору. Впрочем, государства-преемники, не являющиеся новыми независимыми государствами, насколько можно судить, такого права и не требовали¹⁶⁷.

132. Как было отмечено: «Когда ... правопреемство считается автоматическим, допустимость возражений со стороны государства-преемника должна быть исключена ... Если государство-предшественник приняло оговорку, такое согла-

¹⁶³ Необходимо будет вместо квадратных скобок поставить номер руководящего положения Руководства по практике, в котором будет воспроизведен пункт 2 статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

¹⁶⁴ См. статью 31 Конвенции.

¹⁶⁵ См. статью 34 Конвенции.

¹⁶⁶ См. пункт 49 выше.

¹⁶⁷ В вышеупомянутом меморандуме Секретариата (сноска 4), впрочем, не указано ни одного случая, когда государство-преемник, возникшее в результате объединения или отделения государств, сформулировало бы возражения в отношении оговорки, против которых государство-предшественник не возражало.

сие впоследствии не может быть отозвано ни им самим, ни его преемником»¹⁶⁸.

133. Как и в случае проекта руководящего положения 5.13 (Оговорки государства-предшественника, не вызвавшие возражений), следует, однако, зарезервировать случай, когда правопреемство государств происходит до истечения срока, в течение которого государство-предшественник могло бы заявить возражения против оговорки, сформулированной договаривающимся государством или государством — участником договора. В подобной ситуации представляется оправданным признать за государством-преемником право формулировать возражение против этой оговорки до истечения такого срока¹⁶⁹.

134. В силу вышеизложенных соображений Специальный докладчик предлагает Комиссии принять проект руководящего указания 5.15 следующего содержания:

5.15 Возражения государства-преемника, которое не является новым независимым государством и в отношении которого договор остается в силе

Государство-преемник, которое не является новым независимым государством и в отношении которого договор остается в силе вследствие правопреемства государства, не имеет права формулировать возражение в отношении оговорки, против которой государство-предшественник не возражало, за исключением случая, когда срок для формулирования возражения не истек до момента правопреемства государств и в пределах этого срока.

Е. Возражения против оговорок, сформулированных государством-преемником

135. Хотя, по всей видимости, это само собой разумеется, представляется также желательным в интересах полноты, чтобы Комиссия приняла последний проект руководящего положения о возражениях против оговорок в контексте правопреемства государств, напомнив о том очевидном обстоятельстве, что, когда государство-преемник формулирует оговорку по случаю правопреемства государств, договаривающиеся государства и договаривающиеся международные организации могут заявлять против нее возражения в обстоятельствах, предусмотренных статьями 20–23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, которые воспроизводятся и уточняются в Руководстве по практике¹⁷⁰.

136. Этот проект руководящего положения мог бы иметь следующее содержание:

5.16 Возражения против оговорок государства-преемника

Любое договаривающееся государство или договаривающаяся международная организация могут формулировать возражения против любой оговорки, сформулированной государством-преемником, в обстоя-

¹⁶⁸ G. Gaja, *op.cit.* note 35, p. 67.

¹⁶⁹ См. сноску 154 выше.

¹⁷⁰ V.G. Gaja, *op.cit.* note 35, p. 67.

тельствах, предусмотренных соответствующими руководящими положениями Руководства по практике.

137. Следует отметить, что выражение «любое договаривающееся государство», которое фигурирует в проекте этого руководящего положения, включает также в соответствующем случае государство-предшественник, которое будет продолжать существовать.

138. Как и в проекте руководящего положения 5.14, общая ссылка на «обстоятельства, предусмотренные соответствующими Руководящими положениями руководства по практике, оправдана тем, что трудно и даже невозможно перечислить исчерпывающим образом в самом проекте руководящего положения все руководящие положения, применимые для формулирования возражений; вместе с тем это вполне можно сделать в комментарии.
