



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 May 2011
Russian
Original: French

Комиссия международного права

Шестьдесят третья сессия

Женева, 26 апреля — 3 июня и
4 июля — 12 августа 2011 года

Семнадцатый доклад об оговорках к международным договорам

Подготовлен Специальным докладчиком г-ном Аленом Пелле

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Диалог по оговоркам	2–68	3
A. Практика диалога по оговоркам	4–53	3
1. Формы диалога об оговорках в рамках режима единогласия	4–7	3
2. Диалог по оговоркам в рамках и через посредство венского режима	8–27	6
3. Диалог по оговоркам вне сферы действия Венской системы	28–53	18
a) Реакция договаривающихся государств и организаций, не являющиеся возражением или принятием	30–38	18
b) Диалог по оговоркам с наблюдательными органами и в международных организациях	39–51	25
B. Юридические рамки для диалога по оговоркам?	53–68	32



III. Урегулирование споров в отношении оговорок	69–101	A/CN.4/647/Add.1
А. История вопроса	71–82	
1. Недостатки жесткого механизма урегулирования споров, имеющего обязательный характер.	72–77	
2. Преимущества гибкого механизма содействия в разрешении споров в связи с оговорками.	78–82	
В. Предлагаемый механизм	83–101	
1. Прецедент в Совете Европы	84–94	
2. Механизм содействия в разрешении споров в связи с оговорками и возражениями против оговорок.	95–101	
IV. Руководство по практике — указания по применению	102–105	

I. Введение*

1. Настоящий доклад содержит три раздела. Первый посвящен диалогу по оговоркам и завершается проектом приложения к Руководству по практике, который можно было бы представить в форме «выводов» или рекомендации Комиссии по этой важной теме. Второй раздел касается урегулирования споров и содержит общий набросок консультативного механизма для оказания помощи государствам в урегулировании разногласий, могущих возникнуть в сфере оговорок; если создание такого механизма получит принципиальное одобрение Комиссии, то его основные принципы можно было бы представить Генеральной Ассамблее в форме второго приложения к Руководству. Наконец, в третьем разделе предпринимается попытка прояснить ряд моментов, касающихся предмета и юридического значения Руководства по практике, результатом чего могло бы стать принятие пояснительной записки, помещенной в конце или, что предпочтительнее, в начале Руководства по практике.

II. Диалог по оговоркам

2. Режим оговорок, закрепленный в Венских конвенциях, не принуждает договаривающиеся государства или договаривающиеся организации к статичным решениям, а оставляет возможность для диалога между участниками, т.е. между автором оговорки, с одной стороны, и договаривающимися государствами и договаривающимися организациями и наблюдательными органами, которые могут быть учреждены договором, с другой. Возможность проведения такого «диалога по оговоркам» была подтверждена в материалах подготовки Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и нашла себе конкретное выражение в договорной практике государств (см. раздел II.A).

3. Вместе с тем ни одно из положений Венских конвенций напрямую не касается вопроса о диалоге по оговоркам, не запрещая его и тем более не создавая для него правовой базы. Поэтому в настоящем докладе содержатся некоторые соображения, которые могли бы привести к принятию гибких нормативных положений, позволяющих сориентировать практику государств и международных организаций в этой области (см. раздел II.B).

A. Практика диалога по оговоркам

1. Формы диалога об оговорках в рамках режима единогласия

4. Можно было бы предположить, что в рамках традиционного режима единогласного принятия оговорок всеми договаривающимися государствами места для ведения диалога с автором оговорки не оставалось. Ничего подобного:

* Специальный докладчик хотел бы выразить особую благодарность исследователю Центра международного права в Нантере (CEDIN) Даниэлю Мюллеру за ценную помощь при написании данного доклада и прежде всего раздела, который касается диалога по оговоркам. Специальный докладчик также выражает благодарность Селин Фольше и Пабло Сандонато де Леону, которые подготовили материал для введения к данному докладу, аналогичного введениям к предыдущим докладам, от использования которого, к сожалению, пришлось отказаться, с тем чтобы не увеличивать сверх меры объем этого семнадцатого и последнего доклада.

именно этот последний и должен был убеждать остальные договаривающиеся государства в том, что оговорка соответствует духу договора и что ее следует принять. Между тем диалог между участниками ограничивался вступлением оговорки в действие или окончательным отказом от нее. Если какое-либо государство убедить не удавалось, оно могло воспрепятствовать вступлению договора в силу для автора оговорки.

5. Кстати, такой диалог «у истока» имеет место на практике в рамках венского режима, в частности в тех случаях, когда для введения в действие оговорки необходимо ее единогласное или коллективное принятие договаривающимися государствами или договаривающимися международными организациями (пункты 2 и 3 статьи 20 Венских конвенций)¹. Когда какое-либо государство намеревается сформулировать оговорку к учредительному акту международной организации, в рамках компетентного органа обязательно имеет место известный такой диалог до принятия оговорки или отказа в нем². Реальность такого диалога, порой исключительно острого и конфликтного, была особенно заметной в случае оговорки, которую пожелала сформулировать Индия при присоединении к Межправительственной морской консультативной организации (в настоящее время Международная морская организация)³. Конечно, проблема, обусловленная индийской оговоркой, скорее, касалась процедуры, чем собственно содержания оговорки; тем не менее интересно отметить, что решить ее оказалось возможным после заверений представителя Индии в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в отношении того, что в действительности речь идет не об оговорке, а о простой декларации о намерениях⁴. Именно с учетом этой декларации и с прямой ссылкой на нее Совет Межправительственной морской консультативной организации своей резолюцией, принятой 1 марта 1960 года, стал считать Индию членом Организации⁵.

6. В настоящее время такой диалог «у истока» является общепринятым и приносит свои плоды, в частности в рамках региональных организаций. Введение более гибкого режима в сфере оговорок, который позволяет расчленить договор на множество различных договорных отношений, сделало необходимым этот диалог между договаривающимися государствами и автором оговор-

¹ См., в частности, руководящие положения 4.1.2 (Вступление в действие оговорки к договору, который должен применяться комплексно) и 4.1.3 (Вступление в действие оговорки к учредительному акту международной организации), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, стр. 139–144.

² См., например, случай оговорки Швейцарии к Статуту Лиги Наций, которая была принята Советом, в то время как подобные оговорки Лихтенштейна и Германии не были приняты и должны были быть сняты (M.H. Mendelson, “Reservations to the constitutions of international organizations”, *British Yearbook of International Law*, vol. 45, 1971, p. 140–141). См. также отражение усилий Аргентины по обоснованию своей оговорки в документе о присоединении к Международному агентству по атомной энергии (*ibid.*, p. 160).

³ *British Yearbook of International Law*, vol. 45, 1971, p. 163–165.

⁴ В своей резолюции 1452 (XIV), принятой 7 декабря 1959 года, Генеральная Ассамблея приняла во внимание заявление, которое было сделано от имени Индии 19 октября 1959 года на 614-м заседании Шестого комитета и в котором было разъяснено, что декларация Индии была декларацией политики и не имеет значения оговорки, и выразила надежду, что в свете упомянутого выше заявления Индии надлежащее решение можно будет достигнуть в рамках Межправительственной консультативной организации по мореходству в ближайшем будущем, для того чтобы урегулировать положение Индии.

⁵ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XII, 1).

ки, установление которого в рамках Панамериканского союза заслуживает особого внимания. В своей резолюции XXIX «Методы подготовки многосторонних договоров» восьмая Международная американская конференция в 1938 году приняла следующее решение:

«2. В случае присоединения или ратификации с оговоркой правительство, которое присоединяется к этим договорам или ратифицирует их, должно будет до сдачи на хранение соответствующих документов передать текст сформулированных им оговорок Панамериканскому союзу, который передаст их подписавшим государствам, с тем чтобы они их приняли или отклонили. Государство, которое пожелает присоединиться к одному из договоров или ратифицировать его, имеет полное право сделать это или отказаться от этого после ознакомления с замечаниями, сделанными государствами, подписавшими договор, относительно сформулированных им оговорок»⁶.

Так, например, Гватемала уточнила смысл оговорок, которые она собиралась сделать к Межамериканскому договору о взаимной помощи (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1947 год)⁷ и к Уставу Организации американских государств⁸, после того как констатировала, что значительное число государств не было готово их принять.

7. В таких формах диалог ведется и на других международных форумах, например в Совете Европы⁹.

⁶ *Huitième Conférence internationale américaine, Acte final*, Lima, 1938, p. 52, перепечатано в: *Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves, rapport du Secrétaire général, A/5687, Annuaire de la Commission du droit international 1965*, vol. II, p. 85. См. комментарии Организации американских государств, *ibid.*, p. 87.

⁷ См. по адресу: <http://www.oas.org/juridico/english/signs/b-29.html>. В отношении оговорки Гватемалы Панамериканский союз проконсультировался с правительствами подписавших государств в соответствии с процедурой, установленной в пункте 2 резолюции XXIX восьмой Международной конференции американских государств, с целью удостовериться в том, считают ли они эту оговорку приемлемой или нет. Поскольку в ряде случаев был получен отрицательный ответ, были проведены повторные консультации по просьбе правительства Гватемалы, которое сделало официальное заявление о том, что сформулированная им оговорка не предполагает каких-либо изменений Межамериканского договора о взаимной помощи и что Гватемала всегда готова действовать в рамках международных соглашений, участником которых она является. С учетом этого заявления государства, которые раньше считали оговорку Гватемалы неприемлемой, заявили, что принимают ее (неофициальный перевод).

⁸ См. по адресу: http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States_sign.htm. В отношении оговорки Гватемалы Панамериканский союз проконсультировался с правительствами подписавших государств в соответствии с процедурой, установленной в пункте 2 резолюции XXIX восьмой Международной конференции американских государств, с целью удостовериться в том, считают ли они эту оговорку приемлемой или нет. Поскольку в ряде случаев был получен отрицательный ответ, были проведены повторные консультации по просьбе правительства Гватемалы, которое сделало официальное заявление о том, что сформулированная им оговорка не предполагает каких-либо изменений Межамериканского договора о взаимной помощи и что Гватемала всегда готова действовать в рамках международных соглашений, участником которых она является. С учетом этого заявления государства, которые раньше считали оговорку Гватемалы неприемлемой, заявили, что принимают ее (неофициальный перевод).

⁹ См. S. Spiliopoulou Åkermark, "Reservations: Breaking New Ground in the Council of Europe", *European Law Review*, vol. 24, 1999, p. 499–515.

2. Диалог по оговоркам в рамках и через посредство венского режима

8. В рамках венского режима диалог между автором оговорки и другими государствами или международными организациями, имеющими право стать участниками данного договора, ведется прежде всего посредством двух вариантов ответа на оговорку, предусмотренных Венскими конвенциями: принятие и возражение¹⁰. В этом отношении существует четкое отличие венского режима от традиционного режима единогласия, в рамках которого любое возражение само по себе означает прекращение диалога¹¹.

9. Возражение — и в меньшей степени принятие — в плане своих последствий не обязательно исчерпываются в тех юридических последствиях, которые они порождают по отношению к действительной оговорке и виды которых более или менее четко определены в Венской конвенции; эти действия не обязательно знаменуют конец процесса, но могут, скорее, представлять собой начало сотрудничества участников. Все чаще автор возражения обращает внимание делающего оговорку государства не только на причины, по которым он считает оговорку в том виде, в котором она сформулирована, недействительной («*im-permissible*»), но и предлагает автору оговорки пересмотреть ее. Так, Финляндия выступила против оговорки, сформулированной Малайзией при присоединении к Конвенции о правах ребенка 1989 года, подчеркнув, что эта оговорка «должна пониматься с учетом общего принципа толкования договоров, согласно которому участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права и тем более на свою внутреннюю политику в качестве оправдания невыполнения им договора». И далее Финляндия заявляла:

«В нынешней формулировке данная оговорка явно несовместима с объектом и целью Конвенции и поэтому является неприемлемой в соответствии с пунктом 2 ее статьи 51. Поэтому правительство Финляндии возражает против нее и заявляет далее, что она не имеет юридической силы.

Правительство Финляндии рекомендует правительству Малайзии пересмотреть свою оговорку к [данной Конвенции]»¹².

¹⁰ См. прежде всего комментарии к руководящим положениям 2.6.1 (Определение возражений против оговорок) (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10* (A/60/10), стр. 192–208) и 2.8 (Формы принятия оговорок) (*Там же, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10* (A/63/10), стр. 260–265) и руководящему положению 4.3 (Последствия возражений против действительной оговорки) (*Там же, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10* (A/65/10), стр. 170, пункт 2).

¹¹ См. также пункт 4 выше. См. также Y. Tyagi, “The Conflict of Law and Policy on Reservations to Human Rights Treaties”, *British Yearbook of International Law*, vol. 71, 2000, p. 216.

¹² *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 11). См. также идентичное возражение, заявленное Финляндией по отношению к оговорке Катара при ратификации (*ibid.*); возражения, заявленные правительством Дании на оговорки, сформулированные Мавританией и Объединенными Арабскими Эмиратами к Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также возражения, сформулированные (с опозданием) тем же правительством к оговоркам Кувейта и Ливана к той же конвенции (*ibid.* (chap. IV, 8), а также «глобальное» возражение, заявленное Данией против оговорок Джибути, Исламской Республики Иран, Пакистана и Сирийской Арабской Республики, с одной стороны, и Ботсваны и Катара, с другой стороны, к Конвенции о правах ребенка

Хотя уверенности в наличии причинно-следственной связи здесь нет, любопытно отметить, что в 1999 году правительство Малайзии информировало Генерального секретаря о своем решении частично снять эти оговорки¹³.

10. В гибкой системе даже возражение с любым эффектом — минимальным, промежуточным¹⁴ или максимальным¹⁵ — не исключает полностью диалога между автором оговорки и автором возражения. Наоборот, диалог между участниками является необходимым, хотя бы для того, чтобы определить содержание их договорных отношений в соответствии с пунктом 3 статьи 21 Венских конвенций, формулировка которого является достаточно туманной, а практическое применение остается сложным¹⁶.

11. Кроме того, Международный Суд в консультативном заключении 1951 года заявил по поводу оговорок с минимальным эффектом, что такой диалог внутренне присущ гибкой системе и представляет собой следствие самого принципа консенсуализма:

«Возможно также, что какое-либо государство, не считая, что оговорка несовместима с объектом и целью Конвенции, тем не менее выскажет возражение против нее, но что **по взаимному согласию между этим государством и государством, сформулировавшим оговорку**, Конвенция вступит для них в силу, за исключением положений, затронутых оговоркой»¹⁷.

12. Кроме того, практика показывает, что возражение с максимальным эффектом также не представляет собой просто конец процесса ввиду непринятия в рамках гибкой системы, а оставляет возможность для диалога между участниками. Особо красноречивым примером этого является ответ Соединенных Штатов Америки, который Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций квалифицировал как возражение, на возражения Италии и Франции

(*ibid.* (chap. IV, 11)). В противоположность этому Дания также предложила Брунею-Даруссаламу, Саудовской Аравии и Малайзии пересмотреть свои оговорки к Конвенции 1989 года, причем эти заявления Дании не могли рассматриваться как возражения в собственном смысле (*ibid.*). В этой связи см. также пункт 32 ниже.

¹³ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 11).

¹⁴ Комиссия, кстати, настояла на необходимости диалога между автором оговорки и автором возражения с промежуточным эффектом в руководящем положении 4.3.6 (Последствия возражения для других положений, иных, нежели те, которых касается оговорка) (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, стр. 191 и 192).

¹⁵ См. пункт 12 ниже.

¹⁶ По этому вопросу см. комментарий к руководящему положению 4.3.5 (Последствия возражения для договорных отношений) (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, стр. 186–188, пункты 23–31).

¹⁷ *Avis consultatif du 28 mai 1951, Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Cour Internationale de Justice, Recueil 1951*, p. 27 (в оригинале не выделено). См. также формулировку пункта 3 статьи 21, предложенную сэром Хэмфри Уолдоком в 1965 году: «Когда одно государство заявляет возражение против оговорки, сделанной другим государством, но оба государства тем не менее считают друг друга связанными договором, положение, которого касается оговорка, не применяется в отношениях между этими государствами» (*Annuaire de la Commission du droit international 1965*, vol. II, p. 59).

в качестве реакции на заявление Соединенных Штатов при их присоединении к Соглашению о международных перевозках скоропортящихся пищевых продуктов и о специальных транспортных средствах, предназначенных для этих перевозок. Эти две страны, полагая, что только европейские государства могли сделать заявление, подобное тому, с которым выступили Соединенные Штаты, заявили возражения с максимальным эффектом, заявив, что «[они] не буд[ут] связан[ы] Соглашением в своих отношениях с Соединенными Штатами Америки». Соединенные Штаты в свою очередь сочли,

«что в соответствии с весьма четкой формулировкой статьи 10 [Соглашения], подтверждаемой историей переговоров, любое государство — участник Соглашения может делать заявление на основании этой статьи. В этой связи Соединенные Штаты полагают, что возражения Италии и Франции и заявления, в силу которых эти страны не считают себя связанными Соглашением в своих отношениях с Соединенными Штатами, не обоснованы и достойны сожаления. Соединенные Штаты резервируют свои права в этом вопросе и предлагают сторонам попытаться урегулировать данный вопрос в духе сотрудничества»¹⁸.

Эта реакция Соединенных Штатов весьма ясно показывает, что несмотря на возражения Франции и Италии с максимальным эффектом делающее оговорку государство может попытаться продолжить диалог, что в конечном счете является в высшей степени желательным.

13. То, что ведение этого диалога предусматривается в рамках венских правил и в действительности поощряется ими через посредство реакций (принятие оговорок или возражения против них), регулируемых Конвенциями 1969 и 1986 годов, не должно скрывать от нашего внимания то обстоятельство, что наряду с указанными разновидностями диалога об оговорках появились другие его формы, которые, используя систему статей 19–23, не отвечают их положениям.

14. Это прежде всего ряд категорий реакций, которые приближаются к возражениям, но не имеют всех их последствий. Так, к ним относятся:

- возражения, сформулированные государствами (или организациями), которые не являются участниками договора: удовлетворяя определению возражения на оговорку, используемому в руководящем положении 2.6.1¹⁹, они непосредственно не влекут юридических последствий, предусмотренных в статьях 20 и 21 Венской конвенции²⁰. Тем не менее таким образом «сделавшее оговорку государство считается предупрежденным о том, что как только будут соблюдены условия конституционного или иного характера, вызывавшие задержку ратификации [со стороны автора оговорки], оно столкнется с действующим возражением, которое должно возыметь весь свой юридический эффект, и, следовательно, с мо-

¹⁸ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XI, B, 22).

¹⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10)*, стр. 192–208.

²⁰ См. комментарий к руководящему положению 2.6.5 («Автор [возражения]»), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 205–209, пункты 4–10.

мента формулирования возражения ему придется рассматривать вопрос о сохранении или снятии оговорки»²¹;

- условные возражения²², сформулированные предварительно и в превентивных целях против определенных, но потенциальных или будущих оговорок²³: несмотря на то, что в руководящем положении 2.6.14 уточняется, что такое возражение «не вызывает юридических последствий возражения»²⁴, оно тем не менее представляет собой предупреждение, в котором его автор указывает, что он не примет определенных оговорок, и которое, таким образом, имеет ту же функцию предупреждения, что и возражение, сформулированное государством или организацией, не являющимися участниками договора²⁵;
- последующие возражения, сформулированные после истечения срока, предусмотренного руководящим положением 2.6.13²⁶: эти возражения также подпадают под определение, используемое в руководящем положении 2.6.12²⁷, поскольку они «желают исключить или изменить юридическое действие оговорки либо исключить применение договора в целом»; тем не менее в силу своего последующего характера они не могут вызвать юридические последствия возражения, предусмотренные Венской конвенцией, сохраняя при этом верность своей главной цели, которая состоит в том, чтобы указать автору оговорки на несогласие с ним автора возражения²⁸.

15. В этом же духе можно упомянуть возражения, сделанные против недействительной оговорки; число таких возражений в практике государств является самым значительным. В этом отношении в руководящем положении 4.5.3 [4.5.4] (Реакции на недействительную оговорку) подчеркивается, что

«ничтожность недействительной оговорки не зависит от возражения или принятия со стороны договаривающегося государства или договаривающейся организации.

²¹ Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 28 mai 1951, Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, *Cour Internationale de Justice Recueil 1951*, p. 29. См. также *ibid.*, p. 30, часть III постановляющей части.

²² Относительно терминологии, используемой Комиссией для обозначения этих возражений, см. комментарий к руководящему положению 2.6.14 (Условные возражения), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 237, пункт 7.

²³ Обзор практики государств, касающейся условных возражений, см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 235 и 236, пункты 2–5.

²⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 235. См. также пункт 6 комментария (*там же*, стр. 237).

²⁵ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 235.

²⁶ См. руководящее положение 2.6.15 (Последующие возражения) и комментарий к нему, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 237–242.

²⁷ См. сноску 19 выше.

²⁸ См. также комментарий к руководящему положению 2.6.15 (Последующие возражения), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 239, пункт 3.

Тем не менее государству или международной организации, которые считают, что данная оговорка недействительна, следует, если оно или она сочтут это целесообразным, как можно скорее сформулировать мотивированное возражение против нее»²⁹.

Возражение против недействительной оговорки не вызывает само по себе никаких юридических последствий, предусмотренных Венскими конвенциями, в которых рассматриваются только оговорки, удовлетворяющие критериям материальной и формальной действительности. В соответствии с этими конвенциями в подобных случаях принятие и возражение играют особую роль, а именно позволяют определить, является ли оговорка противопоставимой. Кроме того, они представляют собой очень важные элементы для определения действительности оговорки³⁰.

16. Все эти возражения — поскольку речь идет именно о возражениях, даже если они не могут порождать всех тех юридических последствий, которые с ними связывают Венские конвенции — привлекают внимание автора оговорки к недействительности этой последней или, по меньшей мере, к несогласию автора возражения с предложенной оговоркой. На этом основании такие возражения представляют собой составляющие диалога относительно действительности или целесообразности оговорки. Даже если — или именно по причине того, что — в Венских конвенциях не предусмотрен механизм, позволяющий оценить действительность оговорки, то есть ее соответствие критериям материальной действительности, указанным в статье 19, и условиям формальной действительности, каждое государство и каждая международная организация имеют право в индивидуальном порядке и для самих себя оценивать действительность оговорок³¹.

17. Очень хорошим примером этому являются (частые) возражения, заявляемые определенными странами в силу общего характера или недостаточной ясности определенной оговорки, с уточнениями о том, что эти возражения были сделаны в отсутствие дополнительных разъяснений к оговорке, о которой идет речь. Так, Швеция заявила следующее возражение к заявлению, сделанному Турцией относительно Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах:

«Правительство Швеции рассмотрело заявления и оговорку, сформулированные Турецкой Республикой при ратификации Пакта...

Турецкая Республика заявляет, что она будет применять положения договора только к тем государствам, с которыми она поддерживает дипломатические отношения. Правительство Швеции полагает, что это заявление фактически равносильно оговорке. Посредством этой оговорки Турецкая Республика не указывает ясно, в какой мере она считает себя связанной обязательствами, вытекающими из Пакта. В отсутствие дополнительных разъяснений данная оговорка дает основания усомниться в желании Турецкой Республики не нарушать объект и цель Пакта.

²⁹ См. текст руководящего положения и комментарий к нему, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, стр. 242–248.

³⁰ См. *там же*, стр. 246, пункты 10 и 11. См. также Y. Tuagi, *op. cit.* (в примечании 11), p. 216.

³¹ Avis consultatif, цитированный выше в примечании 17, p. 24.

Правительство Швеции отмечает, что толкование и применение положений пунктов 3 и 4 статьи 13 Пакта подчинены ряду положений Конституции Турецкой Республики, предмет которых не уточняется. Правительство Швеции считает, что в отсутствие дополнительных разъяснений эта оговорка, в которой Турецкая Республика не уточняет объем ограничения применимости данных положений, дает серьезные основания усомниться в ее желании не нарушать объект и цель Пакта.

Согласно сложившемуся обычному праву, закрепленному в Венской конвенции о праве международных договоров, оговорки, не совместимые с объектом и целью договора, не допускаются. В общих интересах всех государств обеспечить соблюдение всеми сторонами объекта и цели тех договоров, сторонами которых они решили стать, а также сделать так, чтобы государства были готовы изменить свое законодательство, с тем чтобы выполнить обязательства, вытекающие из этих договоров.

Поэтому правительство Швеции заявляет возражение против вышеуказанных оговорок, сделанных правительством Турецкой Республики в отношении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Это возражение не является препятствием для вступления Пакта в силу в отношениях между Турецкой Республикой и Швецией. Пакт вступит в силу во всей полноте в отношениях между обеими странами без учета сформулированных Турецкой Республикой оговорок»³².

Подобным же образом правительство Дании выразило сомнения относительно толкования оговорки, сформулированной Соединенными Штатами при выражении ими согласия на обязательность для них Протокола III к Женевской конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Поэтому Дания заявила возражение, но при этом прямо предложила начать диалог:

³² *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 3). В качестве других примеров см. возражения Швеции на заявления Турции относительно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ibid. (chap. IV, 2)), заявление Бангладеш относительно Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ibid. (chap. IV, 3)), оговорки Ботсваны и Турции к Международному пакту о гражданских и политических правах (ibid. (chap. IV, 4)), заявление Бангладеш относительно Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ibid. (chap. IV, 9)), заявление Сан-Марино относительно Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (ibid. (chap. VI, 19)), заявление Бангладеш относительно Конвенции о политических правах женщин (ibid. (chap. XVI, 1)), оговорки Турции и Израиля к Международной конвенции о борьбе с бомбовым терроризмом (ibid. (chap. XVIII, 9)) на заявление Израиля относительно Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (ibid. (chap. XVIII, 11)). См. также возражение Австрии на оговорку, сформулированную Ботсваной к Международному пакту о гражданских и политических правах (ibid. (chap. IV, 4)), возражение Эстонии на оговорку Сирии к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ibid. (chap. IV, 8)) и возражения Нидерландов и Швеции на оговорку, сформулированную Перу к Венской конвенции о праве международных договоров (ibid. (chap. XXIII, 1)).

«Королевство Дания принимает к сведению оговорку, сделанную Соединенными Штатами Америки при выражении ими согласия на обязательность для Протокола III, оговорку, которая в своей полной и общей формулировке, по всей видимости, противоречит объекту и цели Протокола. На этом основании Королевство Дания заявляет против нее возражение.

Соединенные Штаты утверждают, что эта оговорка касается особых обстоятельств, в которых применение зажигательного оружия представляет собой необходимое и удовлетворяющее требованию соразмерности средство, позволяющее уничтожать, в рамках борьбы за нераспространение, такие цели, как заводы по производству химического оружия, что необходимо осуществлять при высокой температуре, с тем чтобы устранить биотоксины, и что применение зажигательного оружия обеспечивает более эффективную защиту гражданского населения, чем применение других видов оружия.

Королевство Дания приветствует ограничение действия оговорки, а также то, что в основе сформулированной Соединенными Штатами Америки оговорки лежат соображения гуманитарного порядка, и заявляет о своей готовности вступить в любой диалог с целью устранить любые разногласия в вопросе толкования»³³.

Несмотря на то, что эти реакции представляют собой возражения, сделанные в надлежащей форме, они воплощают недвусмысленное обращение к автору оговорки, с тем чтобы он изменил или прояснил эту последнюю с целью обеспечить ее соответствие требованиям, которые в возражении представлены как вытекающие из права международных договоров.

18. Разумеется, этот диалог не обязательно завершается успешно³⁴ и довольно часто упирается в молчание автора оговорки. Практика государств тем не менее показывает, что ведение диалога по оговоркам в тех случаях, когда государства или международные организации считают какую-либо оговорку недействительной, далеко не всегда является напрасным и что автор оговорки зачастую учитывает предупреждения других договаривающихся государств или международных организаций.

19. Так, при ратификации Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания правительство Чили сформулировало оговорку к пункту 3 статьи 2 Конвенции. Австралия, Австрия, Болгария, Греция, Дания, Испания, Италия, Канада, Люксем-

³³ *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XXVI, 2).

³⁴ См., например, сформулированную Канадой оговорку к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо) (*Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XXVII, 4)). В ответ на различные возражения, сделанные европейскими государствами, Канада в записке, полученной Генеральным секретарем 21 января 2001 года, подтвердила свою позицию, указав при этом, что «ее оговорка к Конвенции Эспо является неотъемлемой частью ратификации Конвенции Канадой и неотделима от нее». Канада может вступить в предусмотренные Конвенцией договорные отношения с другими государствами только при условии принятия ими сформулированной ею оговорки и при соблюдении статьи 21 Венской конвенции о праве международных договоров» (ibid.).

бург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Чехословакия, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция заявили возражения против чилийской оговорки, и все эти возражения³⁵ были мотивированы недействительностью (“impermissibility”) оговорки с учетом объекта и цели Конвенции 1984 года³⁶. 7 сентября 1990 года, менее чем через два года после ратификации с оговоркой, ставшей предметом спора, Чили уведомила депозитария о своем решении снять эту оговорку. Хотя многочисленные возражения против данной оговорки, разумеется, не были единственным основанием для ее снятия³⁷, тем не менее они безусловно привлекли внимание делающего оговорку государства к недействительности (“impermissibility”) оговорки и в этом отношении сыграли немаловажную роль в диалоге по оговоркам и восстановлении целостности Конвенции 1984 года.

20. В другом случае Дания, Германия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство, Финляндия и Швеция заявили возражения против заявления о толковании, сделанного Уругваем при присоединении к Римскому статуту Международного уголовного суда³⁸. Все эти государства подчеркнули, что в данном случае имеет место оговорка, запрещенная статьей 120 Римского статута. Уругвай в свою очередь обосновал свою позицию в уведомлении, переданном Генеральному секретарю:

³⁵ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу:

<http://treaties.un.org/> (chap. IV, 9). Возражения Австралии, Австрии, Болгарии, Греции, Канады, Нидерландов, Португалии, Соединенного Королевства, Турции, Финляндии и Швейцарии были сделаны после истечения срока, предусмотренного в пункте 5 статьи 20 Венской конвенции.

³⁶ Несмотря на согласие авторов возражения относительно недействительности оговорки, последствия, предусмотренные этими государствами для своих возражений, значительно различаются. Если одни ограничились констатацией недействительности оговорки, уточнив при этом, что их возражение не препятствует вступлению в силу Конвенции 1984 года в отношении Чили, то другие сочли уместным уточнить, по примеру Швеции, что их возражение «ни в коей мере не может наносить ущерб обязательствам, вытекающим из Конвенции, или изменять их» (возражение с «супер-максимальным» эффектом, *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>; см. также возражения, заявленные Австралией и Австрией).

³⁷ При рассмотрении первоначального доклада Чили (CAT/C/7/Add.2) в 1989 году члены Комитета против попыток также выразили свою обеспокоенность относительно оговорки к пункту 3 статьи 2 и попросили разъяснения по поводу тех положений чилийского законодательства, которые, по мнению Комитета, «по-видимому, являл[ись] несовместимыми с Конвенцией» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, Дополнение № 44 (A/45/44)*, стр. 66, пункт 349; см. также там же, стр. 71, пункт 375. Политические перемены, произошедшие в Чили в начале 1990-х годов, весьма вероятно, способствовали снятию оговорки, сформулированной в 1988 году (см. там же, *сорок шестая сессия, Дополнение № 46 (A/46/46)*, стр. 46, пункт 239).

³⁸ Это заявление о толковании гласило: «В своем качестве государства — участника Римского статута, Восточная Республика Уругвай будет следить за соблюдением упомянутого Статута, в полной мере реализуя полномочия, принадлежащие государству с учетом его различных функций и в строгом соответствии с конституционным порядком Республики. В соответствии с положениями части IX Статута, озаглавленной “Международное сотрудничество и судебная помощь», органы исполнительной власти в шестимесячный срок представляют в органы законодательной власти законопроект о порядке применения Статута”» (*Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XVIII, 10)).

«Законом № 17.510 от 27 июня 2002 года, обнародованным законодательной властью, Восточная Республика Уругвай одобрила Римский статут в порядке, полностью соответствующем Конституции Уругвая, высшей норме, которой подчиняются все остальные юридические нормы, без всякого ущерба для положений упомянутого международного документа.

Следует уточнить, что в любом случае Римский статут никоим образом не препятствует надлежащему функционированию национальных судов, в отсутствие которых начинает функционировать Международный уголовный суд.

Что касается упомянутого выше закона Уругвая, то он, как очевидно, ничем не ограничивает и не обуславливает применение Римского статута, поскольку национальная судебная система функционирует без ущерба для Статута.

Следовательно, заявление о толковании, сделанное Уругваем при ратификации, никоим образом не является оговоркой.

Наконец, следует подчеркнуть ту важность, которую для Уругвая имеет Римский статут как особо значимое достижение в области прогрессивного развития международного права в одной из самых деликатных его областей»³⁹.

Уругвай снял это заявление о толковании в 2008 году после принятия необходимых законодательных мер⁴⁰.

21. Существуют и другие примеры оговорок, против которых выдвигалось значительное количество возражений и которые в конце концов, зачастую много лет спустя, были сняты или изменены своими авторами. Так случилось, например, со многими оговорками к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Одной из таких оговорок была оговорка Ливии⁴¹, против которой было выдвинуто семь возражений по причине ее общего и неопределенного характера⁴². 5 июля 1995 года, то есть через пять лет после присоединения Ливийской Арабской Джамахирии к этой конвенции, правительство этой страны информировало Генерального секретаря, что оно приняло решение «изменить, сделав более конкретной», общую оговорку, сформулированную при присоединении⁴³. Хотя «новая» оговорка не была безупреч-

³⁹ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>.

⁴⁰ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>.

⁴¹ Оговорка, сделанная Ливийской Арабской Джамахирией при присоединении, была сформулирована следующим образом: «[Присоединение] осуществляется с той общей оговоркой, что это присоединение не может противоречить законам, регулирующим личный статус в соответствии с шариатом» (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 8)).

⁴² Возражения были заявлены Германией, Данией, Мексикой, Нидерландами, Норвегией, Финляндией и Швецией (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>). По вопросу о неясных или общих оговорках см. руководящее положение 3.1.7 и комментарий к нему, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10)*, стр. 84–90.

⁴³ В «новой» ливийской оговорке предусматривается: «1. При применении статьи 2 Конвенции необходимо должным образом принимать во внимание императивные нормы

ной⁴⁴, тем не менее правительство Ливии явно учло критику, высказанную другими государствами в отношении формулировки первоначальной оговорки. Точно так же вполне вероятно, что Бангладеш, Египет, Мавритания, Малайзия и Мальдивские Острова изменили или даже полностью или частично сняли свои первоначально сформулированные оговорки с учетом возражений, заявленных другими государствами-участниками⁴⁵.

22. Если можно считать, что даже одно возражение само по себе представляет элемент диалога по оговоркам, тогда ряд и общая направленность возражений тем более играют немаловажную роль: автор оговорки, любое другое заинтересованное государство или любой толкователь, кем бы он ни был, безусловно, будут уделять больше внимания значительному числу возражений, чем одному отдельному возражению⁴⁶. Чем более целенаправленной является практика возражений в отношении определенных оговорок, тем большее влияние эти возражения оказывают на оценку и определение действительности этих оговорок и любой другой сопоставимой с ними оговорки, даже когда она будет сделана в будущем. Китай, сформулировавший при присоединении к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания две оговорки, против которых тем не менее не было заявлено никаких возражений, в 1996 году информировал Комитет против пыток о том, что

«различные государственные службы занима[лись] подробным изучением этого вопроса и в особенности интересова[лись] мнением других государств-участников об этих оговорках и их воздействии на работу Комитета»⁴⁷.

23. В этом же духе Европейский суд по правам человека в деле *Лоуизиду* против *Турции* отметил:

шариата, касающиеся определения доли, причитающейся каждому наследнику — мужского или женского пола — умершего лица. 2. Пункты 16(c) и (d) Конвенции будут применяться без ущерба для прав, гарантированных женщинам законами шариата» (*Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 8)).

⁴⁴ Финляндия заявила возражение против измененной оговорки Ливийской Арабской Джамахирии: «В оговорке, заключающейся в общей ссылке на религиозное право и не содержащей более подробных уточнений, отсутствует четкое указание другим участникам Конвенции, в какой мере государство — автор этой оговорки считает себя связанным этой конвенцией, что, следовательно, дает возможность усомниться в желании данного государства выполнять те обязательства, которые она на него возлагает. Подобная оговорка также подпадает, по мнению правительства Финляндии, под действие общего принципа применения международных договоров, согласно которому сторона не может на основании положений своего внутреннего законодательства отказаться от выполнения своих договорных обязательств» (*Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>).

⁴⁵ *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/>.

⁴⁶ См. Y. Tyagi, *op. cit.* (в примечании 11), p. 216.

⁴⁷ Комитет против пыток, CAT/C/SR.252/Add.1, 8 мая 1996 года, пункт 12. На сегодняшний день Китай тем не менее не снял и не изменил свои оговорки.

«Последующая реакция ряда договаривающихся сторон на заявления Турции⁴⁸ служит весомым подтверждением предыдущего замечания, согласно которому Турция не находилась в неведении относительно правовой ситуации. То, что она затем сдала на хранение заявления, касающиеся статей 25 и 46 (ст. 25, ст. 46), причем заявление относительно последней было сделано после упомянутой реакции договаривающихся сторон, показывает, что она была готова на то, что органы Конвенции объявят недействительными спорные положения об ограничениях, не ставя под сомнение действительность самих заявлений»⁴⁹.

24. Также высказывалось предположение, что некоторые государства, учитывая сложившуюся практику возражений в отношении определенного договора, воздерживаются от присоединения к нему по причине крайне высокой вероятности того, что против оговорок, которые они считают необходимыми, будет заявлено большое число возражений⁵⁰.

25. Кроме того, можно отметить, что, хотя возражение представляет собой одностороннее заявление⁵¹, ничто не препятствует нескольким государствам или международным организациям делать возражения совместно⁵² или по крайней мере согласованно с целью придать им больший вес. Разумеется, практика в этом отношении пока еще не столь обширна. Тем не менее усилия, прилагаемые в рамках региональных европейских организаций, и прежде всего Европейского союза и Совета Европы, начинают приносить плоды, и можно констатировать, что государства-члены этих организаций все чаще координируют свои реакции на оговорки⁵³.

⁴⁸ Первое заявление Турции от 28 января 1987 года относительно статьи 25 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод повлекло за собой обмен мнениями между Турцией и Генеральным секретарем Совета Европы в его качестве депозитария (См. *Loizidou c. Turquie*, 23 mars 1995, pars. 16 et 17, série A, n°310), возражения со стороны Греции и реакцию, в которой подчеркивались различные вопросы юридического порядка относительно объема признания Турцией со стороны Швеции, Люксембурга, Дании, Норвегии и Бельгии (См. *ibid.*, pars. 18 à 24). Со своей стороны, Турция в письме на имя Генерального секретаря Совета Европы утверждала, что ее заявление не может считаться оговоркой.

⁴⁹ *Loizidou c. Turquie*, 23 mars 1995, pars. 95, série A, n° 310. См. также *ibid.*, par. 81.

⁵⁰ Профессор Й. Тьяги считает, что Исламская Республика Иран до сего дня не присоединилась к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, опасаясь того, что большое число оговорок, необходимых для того, чтобы добиться соответствия Конвенции нормам внутреннего права и мусульманского права, вызовет крайне негативную реакцию на международном уровне (Tyagi, *op. cit.* (в примечании 11), p. 199, n. 65).

⁵¹ См. руководящее положение 2.6.1 (Определение возражений против оговорок), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10* (A/60/10), стр. 193, пункт 5.

⁵² См. по этому вопросу руководящее положение 2.6.6 (Совместное формулирование [оговорки]), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10* (A/63/10), стр. 209–211.

⁵³ В качестве недавнего примера см. возражения, заявленные Венгрией, Ирландией, Испанией, Италией, Латвией, Словакией, Соединенным Королевством, Францией, Чешской Республикой и Эстонией против оговорки, сформулированной Йеменом при присоединении к Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 года (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XVIII, 11)).

26. В рамках Европейского союза в целях сотрудничества в сфере оговорок была создана Рабочая группа по международному публичному праву Совета Европейского союза (КОЖУР), которая состоит из советников по правовым вопросам государств-членов, которые проводят периодические заседания. Целью этого сотрудничества является прежде всего создание форума для прагматичного обмена мнениями относительно оговорок, вызывающих юридические или политические затруднения. Задачей Группы является координация позиций государств — членов Европейского союза и, при необходимости, выработка общей позиции, с тем чтобы эти государства действовали единообразно и прилагали согласованные дипломатические усилия с целью убедить автора оговорки пересмотреть ее⁵⁴. Чаще, однако, обмен мнениями приводит к согласованию возражений, которые государства-члены сохраняют за собой право заявлять против оговорки, которая считается недействительной (“impermissible”)⁵⁵.

27. Что касается Совета Европы, то Специальный докладчик неоднократно обращал внимание Комиссии на события и ожидаемые результаты, касающиеся сотрудничества в сфере оговорок в рамках этой региональной организации⁵⁶. В принятой 18 мая 1999 года рекомендации № (99) 13 относительно реакций на оговорки к международным договорам, рассматриваемые как недействительные, Комитет министров Совета Европы заявил о своей «озабоченности в связи с увеличением числа таких оговорок к международным договорам, которые считаются неприемлемыми, прежде всего оговорки общего характера», и о том, что «созна[ет], ... что с учетом этого обстоятельства общий подход государств-членов к подобным оговоркам может быть средством для улучшения положения в этой области». С целью оказать содействие государствам-членам и способствовать обмену мнениями между ними относительно оговорок, сформулированных к многосторонним договорам, подготовленным в Совете Европы, Специальным комитетом консультантов по международному публичному праву Совета Европы, был создан Европейский центр по наблюдению за оговорками к международным договорам. С 2002 года к функциям Центра было также отнесено наблюдение за многосторонними договорами о борьбе с терроризмом, заключенными за пределами данной организации⁵⁷. Задачей Центра является прежде всего привлечение внимания государств-членов к оговоркам, которые могут вызвать возражения и перечень которых составлен секретариатом, а также способствовать обмену мнениями между государствами-членами в целях определения возможностей по выдвижению согласованных возражений. В этом отношении интересно отметить, что Центр рассматривает не только оговорки, сформулированные третьими странами, но также и оговорки, сделанные госу-

⁵⁴ См. также пункт 51 ниже.

⁵⁵ См. F. Cede, “European Responses to Questionable Reservations”, in W. Benedek, H. Isak et R. Kicker (eds.), *Development and Developing International and European Law: Essays in Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65th Birthday*, Lang, Frankfurt am Main, 1999, p. 30.

⁵⁶ Третий доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/491, пункты 28 и 29; четвертый доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/499, пункты 42 и 43; восьмой доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/535, пункт 23; одиннадцатый доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/574, пункт 56; четырнадцатый доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/614, пункт 64. О мерах, принятых Советом Европы, см. также S. Spiliopoulou Åkermark, *op. cit.* (в примечании 9), прежде всего p. 511–515.

⁵⁷ Восьмой доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/535, пункт 23. См. также решение Комитета министров Совета Европы от 21 сентября 2001 года, CM/Del/Dec (2001) 765 bis/2.1.

дарствами — членами Совета Европы. Зачастую эти государства предоставляют необходимые разъяснения или обоснования своей позиции, с тем чтобы их оговорки были исключены из перечня⁵⁸.

3. Диалог по оговоркам вне сферы действия Венской системы

28. В своем восьмом докладе, посвященном определению возражения против оговорки, Специальный докладчик уже указывал на разнообразие реакций государств на оговорку, сформулированную другим государством или другой международной организацией⁵⁹. Действительно, очень часто государства не преследуют цели просто «исключить или изменить юридическое действие оговорки либо исключить применение договора в целом в их отношениях с делающим оговорку государством или организацией», и все же их реакции не могут считаться равнозначными принятию или возражению *stricto sensu*. Такие реакции, тем не менее, направлены на то, чтобы инициировать диалог по оговоркам (см. раздел 3(a)).

29. Вместе с тем диалог по оговоркам не ограничивается сношениями между государствами и международными организациями, которые являются участниками соответствующего договора или которые вправе присоединиться к нему. Конечно, Венскими конвенциями регулируются исключительно вопросы принятия оговорок и возражения против них со стороны договаривающихся государств или договаривающихся организаций (либо — применительно к конкретной ситуации, рассматриваемой в пункте 3 статьи 20 — со стороны компетентного органа международной организации). Однако в диалог по оговоркам вовлекаются и другие субъекты, включая органы наблюдения за осуществлением соответствующего договора и международные организации, не ставящие своей задачей становиться участником договора (см. раздел 3(b)).

а) Реакции договаривающихся государств и организаций, не являющиеся возражением или принятием

30. При рассмотрении дела о делимитации континентального шельфа между Соединенным Королевством и Францией арбитраж, касаясь статьи 12 Конвенции 1958 года о континентальном шельфе, отметил:

«Как подтверждается практикой ряда государств..., статья 12 дает договаривающимся государствам возможность по своему усмотрению решать, каким образом реагировать на ту или иную оговорку, сделанную в соответствии с ее положениями, и даже отказаться принимать оговорку. Вопрос о том, означает ли такая реакция, что государство сделало простое замечание, лишь зарезервировало свою позицию или же отвергает только

⁵⁸ См., например, разъяснения делегации Монако относительно заявления о толковании, сделанного этой страной при присоединении к Конвенции о правах инвалидов, Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), 39e réunion, Strasbourg, 18–19 mars 2010, CAHDI (2010) 14, par. 87; см. также объяснения наблюдателя от Израиля относительно заявления, сделанного Израилем при ратификации Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося принятия дополнительной отличительной эмблемы (Протокола III), и реакции представителя Швейцарии, *ibid.*, 35ème réunion, Strasbourg, 6–7 mars 2008, CAHDI (2008) 15, pars. 93 и 94. См. также пункт 49 ниже.

⁵⁹ A/CN.4/535/Add.1, пункты 85–89.

данную конкретную оговорку или любые договорные отношения со сделавшим оговорку государством, зависит от намерения соответствующего государства»⁶⁰.

Таким образом, государства и международные организации сохраняют за собой право делать замечания, даже критические, по поводу оговорки, сформулированной другим государством или другой международной организацией, причем такие замечания не являются возражениями по смыслу Венских конвенций. Не будучи возражениями, такие реакции, сколь бы обоснованными они ни были, не отменяют действия презумпции, закрепленной в пункте 5 статьи 20 Венских конвенций, согласно которой, если до конца установленного срока против оговорки не было заявлено возражений в собственном смысле слова, автор такого замечания, пусть даже критического, считается принявшим оговорку даже в том случае, если в подавляющем большинстве таких замечаний высказываются сомнения относительно действительности оговорки⁶¹. Конечно, если оговорка недействительна (“impermissible”), презумпция, установленная пунктом 5 статьи 20, не порождает каких-либо конкретных последствий.

31. Выжидательные реакции, которые ничего не говорят ни о целях реагирующей таким образом стороны, ни о ее возможных претензиях в отношении оговорки, не представляют особого интереса. Так, в заявлении правительства Нидерландов о том, что оно «резервирует все свои права» в отношении оговорок, сформулированных Венесуэлой при ратификации Женевской конвенции о территориальном море и прилегающей зоне и Женевской конвенции о континентальном шельфе, никоим образом не конкретизируется правовой режим оговорки⁶². Сомнительно, что такая реакция, не претендующая на то, чтобы считаться принятием оговорки или возражением против нее, побудит автора оговорки пересмотреть, снять или изменить ее. Однако в последние годы практика государств претерпела значительные изменения, и реакции, не означающие принятия оговорки или возражения против нее, начинают, тем не менее, играть важную роль в диалоге по оговоркам, не порождая при этом юридических последствий в строгом смысле слова.

32. Особенно ярким примером является заявление Мексики в связи с оговоркой, сформулированной правительством Малави⁶³ к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин:

⁶⁰ Sentence arbitrale du 30 juin 1977, Recueil des Sentences Arbitrales, vol. XVIII, p. 161 et 162, par. 39.

⁶¹ См. руководящее положение 4.5.3 [4.5.4] (Реакции на недействительную оговорку), в первой части которого поясняется: «Ничтожность недействительной оговорки не зависит от возражения или принятия со стороны договаривающегося государства или договаривающейся организации» (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10, стр. 74)*).

⁶² *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. XXI, 1 et 4).

⁶³ Эта оговорка гласила: «В силу существования некоторых глубоко укоренившихся среди жителей Малави традиционных обычаев и практики правительство Республики Малави в настоящее время не считает себя связанным теми положениями Конвенции, которые требуют немедленного искоренения подобных традиционных обычаев и практики» (*Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. IV, 8)).

«Правительство Мексиканских Соединенных Штатов надеется, что процесс постепенного исчезновения традиционных обычаев и практики, о которых идет речь в первой оговорке Республики Малави, не будет столь продолжительным, чтобы объекту и цели данной Конвенции был нанесен ущерб»⁶⁴.

Хотя в своем заявлении Мексика не возражает против оговорки Малави, а, напротив, выражает понимание в ее отношении, в этом заявлении, тем не менее, особо подчеркивается обязательность временного характера оговорки и необходимость ее пересмотра и снятия в надлежащие сроки. Это очень хороший пример «мягкой» дипломатии. Кстати сказать, Малави сняла свою оговорку в 1991 году — немногим более четырех лет после ее присоединения к Конвенции.

33. Главная цель диалога по оговоркам, безусловно, заключается в полном или частичном снятии оговорки, которая считается недействительной. Некоторые государства в своих заявлениях — зачастую весьма аргументированных — решительно обращают внимание автора оговорки на порождаемые ею юридические проблемы с целью побудить его к принятию надлежащих мер. Примером тому служит реакция Дании на оговорки, сформулированные Саудовской Аравией, Брунеем-Даруссаламом и Малайзией к Конвенции о правах ребенка:

«Правительство Дании считает, что оговорка общего характера, сформулированная со ссылкой на Конституцию Брунея-Даруссалама и учения и заповеди ислама, имеет неограниченную сферу действия и неопределенный характер. Поэтому оно считает, что данная оговорка несовместима с объектом и целью Конвенции и, следовательно, является неприемлемой и не имеющей силы по международному праву. Кроме того, один из общих принципов международного права гласит, что государство не может ссылаться на свое внутреннее право в оправдание невыполнения им своих обязательств по договору.

Тем не менее Конвенция сохраняет полную силу в отношениях между Брунеем-Даруссаламом и Данией.

Правительство Дании рекомендует правительству Брунея-Даруссалама пересмотреть оговорки, сформулированные им в отношении [указанной Конвенции]»⁶⁵.

34. Правительство Австрии также отреагировало на эти же оговорки, равно как и на оговорки, сформулированные Кирибати и Исламской Республикой Иран. Не являясь возражениями по смыслу Венских конвенций, эти реакции, ставящие под сомнение действительность затрагиваемых оговорок, как представляется, не преследуют цели породить какие-либо конкретные юридические последствия:

«Согласно статье 19 Венской конвенции о праве международных договоров и статье 51 [Нью-Йоркской конвенции], для того чтобы оговорка к договору была приемлемой по международному праву, она должна быть совместимой с объектом и целью договора. Оговорка несовместима с объек-

⁶⁴ *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. IV, 8).

⁶⁵ Ibid. (chap. IV, 11).

том и целью договора, если она направлена на отступление от положений, применение которых необходимо для реализации объекта и цели этого договора.

Правительство Австрии рассмотрело оговорки, сформулированные Малайзией ... в отношении [указанной Конвенции]. Поскольку эти оговорки носят общий характер, нельзя судить об их приемлемости с точки зрения международного права без дополнительных разъяснений.

В ожидании того, что Малайзия ... более четко определит сферу юридического действия своих оговорок, Австрийская Республика будет считать, что они не затрагивают ни одно из положений, применение которых необходимо для реализации объекта и целей Конвенции.

Тем не менее Австрия выступает против того, чтобы считать эти оговорки приемлемыми, если их применение должно повлечь за собой несоблюдение Малайзией ... обязательств, которые она взяла на себя по Конвенции и которые необходимы для реализации объекта и цели Конвенции.

Австрия может считать приемлемыми по смыслу статьи 51 Конвенции и статьи 19 Конвенции о праве международных договоров сформулированные Малайзией оговорки ... лишь в том случае, если та засвидетельствует — посредством дополнительных заявлений или практических мер, которые она будет применять впоследствии, — что ее оговорки совместимы с положениями, необходимыми для реализации объекта и цели Конвенции»⁶⁶.

Реакцию Австрии можно было бы в известных случаях рассматривать как возражение или как условное принятие — принятие, подчиненное условию, что оговорка будет снята, изменена или, по меньшей мере, истолкована определенным способом. Однако в отсутствие информации, необходимой для определения действительности оговорок, Австрия не стала заявлять формального возражения⁶⁷, предоставив вместо этого сделавшим оговорки государствам возможность заверить ее в их действительности⁶⁸.

35. При этом некоторые государства с готовностью предлагают толкование оговорки, которое, по их мнению, сделало бы ее приемлемой. Примером этого служит позиция Соединенного Королевства в связи с оговоркой, сформулированной Соединенными Штатами при выражении ими согласия на обязательность для себя Протокола III к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие; толкование оговорки, как представляется, способно трансформировать возражение в принятие:

⁶⁶ *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. IV, II). См. также реакцию Бельгии на оговорку, сформулированную Пакистаном при его присоединении к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (*ibid* (chap. IV, 8)).

⁶⁷ Это является обычной практикой. См. пункт 17 выше.

⁶⁸ См. также реакцию Соединенного Королевства на оговорку Республики Кореи к Пакту о гражданских и политических правах. Соединенное Королевство заявило, что оно «резервирует все свои права в соответствии с Пактом» до получения «достаточного объяснения преследуемой [оговоркой] цели» (*Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 3)).

«...Данная оговорка представляется противоречащей объекту и цели Протокола, поскольку объект и цель Протокола заключаются в запрещении и ограничении применения зажигательного оружия как такового. Исходя из этого толкования Соединенное Королевство заявляет возражение против оговорки как противоречащей объекту и цели Протокола.

Однако Соединенные Штаты Америки публично заявили о необходимости данной оговорки, поскольку зажигательное оружие является единственным видом оружия, позволяющим в условиях борьбы с распространением эффективно поражать такие цели, как объекты по производству биологического оружия, поскольку для разрушения биотоксинов необходимы высокие температуры. Соединенные Штаты также публично заявили, что оговорка не противоречит объекту и цели Протокола, которая заключается в защите гражданского населения от сопутствующего ущерба, связанного с применением зажигательного оружия. Соединенные Штаты также публично заявили, что оговорка согласуется с основополагающим принципом международного гуманитарного права, направленным на защиту гражданского населения и гражданских объектов от ущерба в результате вооруженных конфликтов.

Учитывая, что: а) данная оговорка будет надлежащим образом толковаться как касающаяся исключительно применения зажигательного оружия для уничтожения биологического оружия или аналогичных агентов в рамках борьбы с распространением применительно к объектам, на которых для разрушения биотоксинов и предотвращения потенциально катастрофических последствий для гражданского населения необходимо обеспечить высокую температуру; б) оговорка, сформулированная Соединенными Штатами, не будет преследовать какой-либо иной цели освобождения от обязательства принимать все возможные меры предосторожности при выборе средств и методов нападения, с тем чтобы избежать и в любом случае свести к минимуму причинение случайной гибели среди гражданского населения, увечий гражданским лицам и ущерба гражданским объектам; в) объект и цель Протокола могут быть надлежащим образом заявлены как защита гражданского населения от сопутствующего ущерба, связанного с применением зажигательного оружия, Соединенное Королевство не будет возражать против оговорки Соединенных Штатов как противоречащей объекту и цели Протокола⁶⁹.

36. Хотя нарабатанная практика не богата такими примерами, между автором оговорки и автором такого возражения и/или условного принятия может завязаться настоящий диалог. Между Нидерландами и Йеменом такой диалог имел место в связи с оговоркой, сделанной Йеменом при его присоединении к Венской конвенции о консульских сношениях. Эта оговорка была сформулирована следующим образом:

⁶⁹ *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. XXVI, 2).

«В части привилегий и иммунитетов под выражением «члены их семей» в пункте 1 статьи 46 и в статье 49 Йеменская Арабская Республика подразумевает исключительно супругу и несовершеннолетних детей работника консульского учреждения»⁷⁰.

Нидерланды сделали следующее заявление, которое вполне можно было бы расценивать как условное принятие:

«Королевство Нидерландов принимает оговорку, сделанную Йеменской Арабской Республикой относительно пункта 1 статьи 46 и статьи 49 лишь при условии, что данная оговорка не повлечет за собой лишения мужей сотрудниц консульских учреждений привилегий и иммунитетов, предусмотренных Конвенцией»⁷¹.

Через несколько месяцев после депонирования текста возражения Нидерландов Йемен сообщил Генеральному секретарю следующее:

«Мы хотели бы указать, что наша оговорка относительно пользования привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Конвенцией, была сделана с целью уточнить, что под выражением «семья работника консульского учреждения» наша страна понимает исключительно самого работника консульского учреждения, его супруга и его несовершеннолетних детей. Но мы хотели бы четко пояснить, что наша оговорка не имеет целью отказ в праве мужьям сотрудниц учреждений, вопреки выводам, которые можно сделать исходя из толкования, данного Нидерландами. Вполне естественно, что в такой ситуации супруги — как мужчины, так и женщины — пользуются одинаковыми привилегиями и иммунитетами»⁷².

Таким образом, этот диалог позволил Йемену уточнить смысл своей оговорки, и два государства смогли достигнуть взаимопонимания по вопросам применения статей 46 и 49 Венской конвенции 1963 года.

37. Очень похожим образом, в форме условного принятия, Нидерланды отреагировали на оговорки Бахрейна⁷³ и Катара⁷⁴ к пункту 3 статьи 27 Венской

⁷⁰ Ibid. (chap. III, 6).

⁷¹ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. III, 6). См. также возражение/принятие, весьма обоснованное, сделанное Соединенными Штатами Америки в связи с той же оговоркой (ibid.).

⁷² *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. III, 6).

⁷³ Оговорка Бахрейна гласит: «Правительство Государства Бахрейн сохраняет за собой право вскрывать дипломатическую почту при наличии серьезных оснований полагать, что в ней содержатся предметы, запрещенные законом к ввозу или вывозу» (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, chap. III, 3).

⁷⁴ Оговорка Катара сформулирована следующим образом: «Правительство Государства Катар сохраняет за собой право вскрывать дипломатическую почту в следующих двух случаях:

1. Если налицо факт неправомерного использования дипломатической почты в преступных целях, несовместимых с целями соответствующего правила об иммунитете, по причине наличия в составе дипломатической почты предметов, не являющихся дипломатическими документами или предметами, предназначенными для официального пользования, указанными в пункте 4 данной статьи, в нарушение обязательств, предусмотренных Конвенцией, а также международным правом и обычаем.

В таком случае в соответствующие министерство иностранных дел и представительство направляется уведомление. Дипломатическая почта вскрывается только с согласия министерства иностранных дел.

конвенции о дипломатических сношениях, который касается неприкосновенности дипломатической почты. На оговорку Бахрейна Нидерланды отреагировали следующим образом:

«Королевство Нидерландов не принимает заявление Государства Бахрейн в части, касающейся пункта 3 статьи 27 Конвенции. Королевство считает, что это положение сохраняет свою силу в отношениях между ним и Государством Бахрейн на основании международного обычного права. Королевство Нидерландов, тем не менее, готово на основе взаимности принять следующее условие: если власти государства пребывания имеют серьезные основания полагать, что в составе дипломатической почты имеется предмет, который согласно пункту 4 статьи 27 Конвенции не подлежит отправке дипломатической почтой, они могут потребовать вскрытия почты в присутствии представителя соответствующего дипломатического представительства. Если власти аккредитующего государства отказываются выполнить такую просьбу, дипломатическая почта возвращается в пункт отправления»⁷⁵.

Хотя ни Бахрейн, ни Катар, судя по всему, не отреагировали на предложение Нидерландов, в нем четко выражено желание начать диалог по вопросам, касающимся договорных отношений между государствами — участниками Конвенции 1961 года. Следует, однако, подчеркнуть, что реакция Нидерландов выходит за рамки простого толкования оговорки Бахрейна и — в меньшей степени — оговорки Катара и является, скорее, встречным предложением⁷⁶. Независимо от последствий такого встречного предложения (и его возможного принятия другой стороной), такие последствия наступают вне сферы действия режима оговорок, установленного Венскими конвенциями. При этом такой диалог может привести к выработке заинтересованными сторонами взаимоприемлемого решения, и, как и Венский режим, позволяет сохранить одновременно и целостность, и универсальность договора.

38. Специальный докладчик вместе с тем убежден, что приведенные примеры — это лишь очень незначительная часть такого диалога по оговоркам, кото-

Контрабандные предметы изымаются в присутствии представителя министерства и представительства.

2. Если имеются убедительные свидетельства или обоснованные подозрения относительно факта совершения подобных нарушений.

В таких случаях дипломатическая почта подлежит вскрытию только с согласия министерства иностранных дел и в присутствии работника соответствующего представительства. Если разрешение на вскрытие дипломатической почты не дано, почта подлежит возвращению в пункт отправления» (*Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. III, 3)).

⁷⁵ *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org>, (chap. III, 3).

⁷⁶ См., в частности, D.W. Greig, “Reservations: Equity as a Balancing Factor?”, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 16, 1995, p. 42 à 45. По поводу того же примера автор высказывает мнение, что «такое предложение означало бы ... предложение, обращенное к государству, сделавшему оговорку, изменить договор в отношениях между двумя заинтересованными сторонами в соответствии со статьей 41(1)(b) Венской конвенции» (неофициальный перевод).

рый не подчиняется формализму Венского режима и ведется по двусторонним дипломатическим каналам⁷⁷ без посредничества депозитария.

b) Диалог по оговоркам с наблюдательными органами и в международных организациях

39. Ключевая роль⁷⁸ наблюдательных органов в процессе оценки действительности оговорки уже была изучена и подтверждена Комиссией⁷⁹. Не являясь участниками договора, они, тем не менее, активно участвуют в оценке действительности (*permissibility*) оговорки, а также в диалоге с автором оговорки об ее действительности и уместности.

40. В этой сфере наблюдательные органы, учрежденные в соответствии с договорами по правам человека, играют ведущую и все более значимую роль⁸⁰. Действительно, несмотря на отсутствие у них директивных полномочий в этой области (а, может быть, именно поэтому), наблюдательные органы без промедления обращают внимание государств-участников на оговорки, которые, по их

⁷⁷ Так, представитель Швеции сообщил Специальному комитету консультантов по международному публичному праву о том, что шведские власти обратились к властям Ботсваны в связи с ее оговоркой к Международному пакту о гражданских и политических правах с целью получить более полную информацию о сфере действия этой оговорки с учетом того, что оговорка относится к внутреннему праву (Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, 21-е заседание, Страсбург, 6–7 марта 2001 года, CAHDI (2001) 4, par. 23). Не получив удовлетворительного ответа, Швеция заявила возражение против указанной оговорки (*ibid.*; см. также *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général*, см. по адресу: <http://treaties.un.org/> (chap. IV, 4)).

⁷⁸ Важная роль наблюдательных органов была также отмечена Международным Судом, в частности в связи с международными договорами по защите и поощрению прав человека. В своем решении по делу *Амаду Садио Диалло (Республика Гвинея против Демократической Республики Конго)* от 30 ноября 2010 года Суд отметил: «С момента своего учреждения Комитет по правам человека нарабатал обширную практику толкования правовых норм, особенно в связи со своими выводами по итогам рассмотрения сообщений от отдельных лиц, которые могут ему направляться в отношении государств, участвующих в первом Факультативном протоколе, а также в рамках своих «замечаний общего порядка».

Хотя при осуществлении своих судебных функций Суд ни в коем случае не обязан выстраивать свое собственное толкование Пакта с учетом толкования, данного Комитетом, Суд считает, что толкованию, принятому этим независимым органом, который был специально учрежден в целях наблюдения за осуществлением этого международного договора, следует придавать большое значение. Такой подход позволяет добиться необходимой ясности и чрезвычайно значимой согласованности в международном праве, равно как и юридической определенности, на которую вправе рассчитывать как отдельные лица, наделенные гарантированными правами, так и государства, обязанные выполнять договорные обязательства» (пункт 66 решения).

⁷⁹ См. руководящие положения 3.2 (Оценка действительности оговорок), 3.2.1 (Компетенция наблюдательных договорных органов оценивать действительность оговорок), 3.2.2 (Конкретизация компетенции наблюдательных договорных органов оценивать действительность оговорок), 3.2.3 (Сотрудничество государств и международных организаций с наблюдательными договорными органами), 3.2.4 (Органы, компетентные оценивать действительность оговорок в случае создания наблюдательного договорного органа), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10)*, стр. 294–312.

⁸⁰ См. A. Pellet et D. Müller, “Reservations to Human Rights Treaties : Not an Absolute Evil...”, in U. Fastenrath et al. (éds.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford University Press, 2011, p. 542 à 544 et p. 551.

мнению, вызывают сомнение или утратили актуальность, чтобы побудить сделавшее оговорку государство к изменению или снятию соответствующих оговорок. Этот диалог по оговоркам — зачастую весьма обстоятельный — ведется в основном в рамках рассмотрения периодических докладов.

41. Роль наблюдательных органов в диалоге по оговоркам была признана в Венской декларации и Программе действий, принятой 25 июня 1993 года Всемирной конференцией по правам человека. В декларации к государствам обращен призыв «по мере возможности избегать использования оговорок»⁸¹ к международным договорам о правах человека. Конференция также призвала их:

«рассмотреть вопрос об ограничении любых оговорок, которые они делают в связи с международными договорами о правах человека, формулировать любые оговорки как можно точнее и как можно более узко, обеспечивать, чтобы ни одна из них не являлась несовместимой с объектом и целью соответствующего договора, и регулярно изучать любые оговорки в целях их снятия»⁸².

В частности, в этой связи Конференция подчеркнула роль Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин⁸³.

42. Практика различных органов, созданных в соответствии с международными документами по правам человека⁸⁴, в последние годы отличалась вполне высоким уровнем согласованности, в частности благодаря тесной координации между ними. Необходимость диалога между государствами-участниками и наблюдательными органами особо отмечалась рабочей группой по оговоркам, которая была учреждена четвертым межкомитетским совещанием и семнадцатым совещанием председателей органов, созданных в соответствии с международными договорами по правам человека, и которой было поручено рассмотреть доклад о практике договорных органов по правам человека в контексте оговорок к таким документам. С этой целью в 2006 году рабочая группа указала, что государства должны включать в свои периодические доклады информацию об оговорках к соответствующим документам, с тем чтобы наблюдательные органы смогли выработать свою позицию и начать диалог с государствами-участниками⁸⁵. Для того чтобы государства могли извлечь максимальную пользу из этого диалога,

⁸¹ A/CONF.157/24, часть I, глава III, раздел I, пункт 26.

⁸² A/CONF.157/24, часть I, глава III, раздел II, пункт 5.

⁸³ A/CONF.157/24, часть I, глава III, раздел II, пункт 39 («В частности, Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин следует продолжить рассмотрение оговорок к Конвенции. Конференция настоятельно призывает государства снять оговорки, которые противоречат объекту и цели этой Конвенции или иным образом несовместимы с правом международных договоров»). В своем решении 41/I Комитет также подтвердил, что «определение по этому вопросу, а значит и по вопросу о допустимости оговорок, подпадает в сферу его полномочий не только в отношении применения процедур представления докладов согласно статье 18 Конвенции, но и в отношении процедур рассмотрения отдельных сообщений и проведения расследований в соответствии с Факультативным протоколом». (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 38 (A/63/38), стр. 100*).

⁸⁴ С обзором практики различных наблюдательных органов можно ознакомиться в документе HRI/MC/2005/5, pars. 8–21. См. также У. Туаги, *op. cit.* (note 11), p. 219 à 236.

⁸⁵ HRI/MC/2007/5, par. 16.

«...члены рабочей группы согласовали ряд рекомендаций, касающихся заключительных замечаний и выводов и по существу отражающих современную практику всех договорных органов. Члены рабочей группы сочли, что договорные органы должны разъяснять государствам причины озабоченности, возникающей у них по поводу последствий оговорок к соответствующему документу, формулируемых этими государствами. Особенно важно, чтобы государства понимали, каким образом договорные органы толкуют положения соответствующего договора и причины несовместимости некоторых оговорок с его объектом и целью. До сих пор договорные органы в своей практике, как правило, ограничивались рекомендацией о снятии оговорок, не объясняя причин такого решения. Необходимо было ответить на вопрос о том, следует ли в заключительных замечаниях указывать, какие соображения легли в основу рекомендации о снятии той или иной оговорки. Несколько членов рабочей группы посчитали, что в излишней формализации этого процесса нет необходимости, если договорные органы обоснуют свои рекомендации в ходе диалога с заинтересованным государством-участником. Члены рабочей группы согласились, что, хотя все договорные органы должны поощрять полное снятие оговорок, рассмотрение необходимости в них или постепенное сокращение сферы действия оговорок посредством их частичного снятия, нет необходимости устанавливать конкретные сроки для выполнения государствами таких рекомендаций, поскольку практика договорных органов в этой области различается»⁸⁶.

43. В 2006 году рабочая группа приняла следующую рекомендацию:

«а) договорные органы должны запрашивать в своих перечнях вопросов информацию, особенно когда такая информация не представлена ни в общем базовом документе (когда таковой имеется), ни в докладе по конкретному договору, относительно:

- i) содержания и сферы действия оговорок или заявлений о толковании,
- ii) причины, по которой такие оговорки были сочтены необходимыми и сохранены,
- iii) точных последствий каждой оговорки в национальном правовом порядке,
- iv) того, предполагается ли ограничить последствия оговорок и в конечном итоге отозвать их в строго установленные сроки,

b) договорные органы должны четко указать государствам-участникам основания своей озабоченности по поводу конкретных оговорок в свете положений рассматриваемого договора и в соответствующих случаях его объекта и цели;

c) договорные органы должны в своих заключительных замечаниях:

- i) приветствовать полное или частичное снятие оговорок;

⁸⁶ Ibid., par. 17.

- ii) принимать к сведению то обстоятельство, что идет процесс пересмотра оговорок, или готовность провести такой пересмотр;
- iii) выражать озабоченность в случае сохранения оговорок;
- iv) поощрять полное снятие оговорок, рассмотрение необходимости в них или постепенное сокращение сферы действия оговорок посредством их частичного снятия;

d) договорные органы должны указывать на отсутствие согласованности между оговорками, сформулированными к отдельным положениям, которые имеются в целом ряде документов, и приветствовать снятие оговорок со ссылкой на то, что другие международные конвенции предоставляют более полную защиту, обусловленную отсутствием оговорок к аналогичным положениям»⁸⁷.

44. Несмотря на возможные различия в практике наблюдательных органов, она свидетельствует об их стремлении вести конструктивный диалог с государствами-участниками в рамках рассмотрения периодических докладов. Множество примеров такого подхода приводится в подготовленном рабочей группой по оговоркам обзоре практики органов, созданных в соответствии с международными документами по правам человека, относительно оговорок к таким документам⁸⁸: наблюдательные органы выступают с критикой определенных оговорок (при этом никогда не категорически не осуждают их) и рекомендуют государствам-участникам пересмотреть или снять их. Так, например, Комитет по правам человека, отметив с удовлетворением заявление Италии о снятии нескольких из сделанных ею оговорок к Международному пакту о гражданских и политических правах, выразил сожаление, что это решение не затронуло оговорки к статьям 14(3), 15(1) и 19(3), и в связи с этим призвал Италию «продолжать углубленный пересмотр своих оговорок к Пакту, предпринятый ею в мае 2005 года, чтобы определить их статус с целью их полного снятия»⁸⁹. В свою очередь Комитет по экономическим, социальным и культурным правам не преминул рекомендовать Соединенному Королевству снять свои оговорки к Конвенции Международной организации труда № 102 о социальном обеспечении⁹⁰ — т.е. к иному договору, чем договор об учреждении самого Комитета. Однако дело здесь не ограничивается одной лишь критикой: необходимо также поддерживать и поощрять государства, изъявившие желание снять свои оговорки или уже сделавшие это, равно как и те, кто присоединился к документам по правам человека без каких-либо оговорок.

45. Сегодня такой прагматичный, лишенный конфронтации диалог в рамках договоров по правам человека несомненно является наиболее успешным примером диалога по оговоркам. В этой связи опять же интересно то, что диалог разворачивается вне сферы действия Венской системы; государства, вместо то-

⁸⁷ HRI/MC/2007/5, par. 16, Рекомендации, подпункт 9. См. также доклад председателей договорных органов по правам человека о работе их девятнадцатого совещания, A/62/224, пункт. 48 (v).

⁸⁸ См. HRI/MC/2009/5, приложение I; HRI/MC/2008/5, приложение I; HRI/MC/2007/5/Add.1, приложение II; HRI/MC/2005/5, приложение I и HRI/MC/2005/5/Add.1, приложение I.

⁸⁹ Comité des droits de l'homme, quatre-vingt-cinquième session, Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte, Observations finales, Italie, CCPR/C/ITA/CO/5, par. 6.

⁹⁰ E/C.12/GBR/CO/5, пункт 43.

го, чтобы подвергаться «осуждению» со стороны других государств, доклады-
вают о своих усилиях и о трудностях, препятствующих им в снятии опреде-
ленных оговорок. Не «осуждая» оговорки как недействительные и не отвергая
их категорически, наблюдательные органы пытаются лучше понять характер и
мотивы этих оговорок и убедить сделавшие их государства изменить или ото-
звать их.

46. Новый импульс диалогу по оговоркам, касающимся документов по пра-
вам человека от человека, придало учреждение Совета по правам человека. Со-
вет должен «служить форумом для обсуждения тематических вопросов по всем
правам человека», а одна из его задач заключается в том, чтобы «содействовать
полному выполнению обязательств в области прав человека, принятых госу-
дарствами, и осуществлению контроля за достижением целей и выполнением
обязательств, касающихся поощрения и защиты прав человека, которые сфор-
мулированы в решениях конференций и встреч на высшем уровне Организации
Объединенных Наций»⁹¹. Помимо призывов Совета⁹², равно как Генеральной
Ассамблеи⁹³ к государствам снять оговорки, несовместимые с объектом и це-
лью этих документов, начало диалогу по оговоркам может быть положено в
первую очередь в рамках универсального периодического обзора — «межпра-
вительственного процесса, направляемого членами Организации Объединен-
ных Наций и ориентированного на принятие конкретных мер»⁹⁴.

47. В качестве примера достаточно упомянуть доклад рабочей группы по
Франции, в котором сообщается о нескольких просьбах предоставить инфор-
мацию в связи с оговорками Франции к ряду международных документов, а

⁹¹ Резолюция 60/251 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Совет по правам человека, 15 марта 2006 года, подпункты (b) и (d) пункта 5.

⁹² См. например резолюции Совета по правам человека 4/1, «Вопрос об осуществлении во всех странах экономических, социальных и культурных прав», 23 марта 2007 года, пункт 3(a) (A/62/53, стр. 35); 6/21, «Разработка международных дополнительных стандартов к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации», 28 сентября 2007 года (A/63/53, стр. 48); 6/30, «Интеграция прав человека женщин в деятельность всей системы Организации Объединенных Наций», 14 декабря 2007 года, пункт 10 (там же, стр. 74); 7/29, «Права ребенка», 28 марта 2008 года, пункт 2 (там же, стр. 204); 10/7, «Права человека инвалидов: национальные механизмы поощрения и защиты прав человека инвалидов», 26 марта 2009 года, пункт 3 (A/64/53, стр. 53); 10/14, «Осуществление Конвенции о правах ребенка и Факультативных протоколов к ней», 26 марта 2009 года, пункт 2 (там же, стр. 82); 13/11, «Права человека инвалидов: национальное осуществление и мониторинг и представление в качестве темы на 2011 год вопроса о роли международного сотрудничества в поддержке национальных усилий по реализации прав инвалидов», 25 марта 2010 года, пункт 2 (A/65/53, стр. 114), 13/20, «Права ребенка: борьба с сексуальным насилием в отношении детей», 26 марта 2010 года, пункт 14 (там же, стр. 136).

⁹³ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 61/143, «Активизация усилий в целях искоренения всех форм насилия в отношении женщин», пункт 8(b); 63/243, «Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации», пункт 25; 64/141, «Последующая деятельность в связи с четвертой Всемирной конференцией по положению женщин и полное осуществление Пекинской декларации и Платформы действий и решений двадцать третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи», пункт 5; 64/152, «Международные пакты о правах человека», пункт 8.

⁹⁴ См. резолюцию 5/1 Совета по правам человека от 18 июня 2007 года, (приложение, пункт 3(d)), одобренную резолюцией 62/219 Генеральной Ассамблеи.

также содержатся следующие рекомендации, вынесенные в адрес Франции в ходе обсуждения⁹⁵:

«...Снять оговорки и заявления о толковании относительно Международного пакта о гражданских и политических правах (Российская Федерация);

рассмотреть возможность снятия оговорок к статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Куба);

отказаться от заявления на основании статьи 124 Римского статута Международного уголовного суда (Мексика)»⁹⁶.

Кроме того, в докладе отмечается следующее добровольное обязательство:

«Рассмотреть возможность снятия или изменения оговорок, сделанных правительством Франции к пункту 2(с) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»⁹⁷.

48. В своих ответах правительства государств, в отношении которых проводится обзор, дают понять, что они весьма внимательно прислушиваются к этим рекомендациям. Так, в ответ на рекомендацию Кубы относительно оговорок к статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Франция заявила:

«Правительство согласно рассмотреть заявление о толковании по статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Комментарии: Это заявление о толковании будет рассмотрено при подготовке семнадцатого и девятнадцатого периодических докладов, которые Франция должна представить в октябре 2008 года в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации»⁹⁸.

49. Этот неформальный диалог по вопросу об оговорках ведется не только на уровне наблюдательных органов, созданных в соответствии с документами о правах человека, или Совета по правам человека. Например, в рамках рабочей группы Совета Европейского союза по международному публичному праву (КОЖУР) и Европейского центра мониторинга оговорок к международным договорам при Специальном комитете юрисконсульт по международному публичному праву государства стремятся не только обмениваться мнениями о действительности конкретных оговорок и согласовывать свои возражения против них⁹⁹; эти учреждения также поощряют конструктивный диалог с авторами оговорок.

⁹⁵ В некоторых случаях рекомендаций по оговоркам выносится больше. Так, в докладе рабочей группы по Соединенным Штатам содержатся 12 рекомендаций, касающихся оговорок (A/HRC/16/11).

⁹⁶ A/HRC/8/47, пункт 60 (3), (4) и (5).

⁹⁷ A/HRC/8/47, пункт 63 (9).

⁹⁸ A/HRC/8/47/Add.1, пункты 15 и 16. Франция до сих пор не сняла своего заявления в отношении статьи 4 указанной Конвенции.

⁹⁹ См пункты 25–27 выше.

50. Например, в Специальном комитете юрисконсульты по международному публичному праву ведутся активный обмен мнениями в связи с оговорками представленными в нем государств¹⁰⁰ относительно трудностей, возникающих у некоторых делегаций при толковании или определении действительности той или иной оговорки. Зачастую решение может быть выработано на основании разъяснений и уточнений, представляемых автором оговорки¹⁰¹. Так, на двадцать шестом совещании Специального комитета делегации Австрии и Швейцарии поставили вопрос о приемлемости заявления, сделанного Соединенным Королевством в отношении Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка¹⁰². Делегация Соединенного Королевства представила разъяснения и особо отметила приемлемость и правомерность своего заявления. На двадцать седьмом совещании Специального комитета:

«Делегация Австрии [высказала] сомнения в связи со сделанным Соединенным Королевством заявлением о толковании, хотя у нее нет возражений. Делегация понимает причины, которые побудили Соединенное Королевство сделать это заявление и которые были изложены и разъяснены на предыдущем совещании, однако считает их неубедительными и потому полагает, что это заявление вызывает сомнения. Делегация Швейцарии, напротив, заявила, что находит доводы Соединенного Королевства, представленные на предыдущем совещании, убедительными»¹⁰³.

¹⁰⁰ Это не означает, что Специальный комитет консультантов по международному публичному праву не ведет, при посредничестве своих членов, диалог с не представленными в нем государствами.

¹⁰¹ Это явилось одной из причин, по которым Комитет решил самостоятельно выполнять свои функции в отношении Европейского центра мониторинга и более не ограничивать обсуждение оговорок исключительно рамками группы экспертов по оговоркам. Отсутствие некоторых делегаций в этой группе значительно осложняло обмен мнениями. См. Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, девятнадцатое совещание, Берлин, 13–14 марта 2000 года, SANDI (2000) 12 rev., pars. 73 à 76 et 82 ; двадцатое совещание, Страсбург, 12–13 сентября 2000 года, SANDI (2000) 21, par. 27. На двадцать седьмом совещании председатель Комитета обратил внимание делегаций на важность этой работы и необходимость участия в ней: «В общем плане Председатель опросил членов Комитета относительно наиболее действенных способов повышения эффективности работы Комитета в качестве Европейского центра мониторинга. Он обратил внимание ряда государств на важность рассмотрения всего документа секретариата, не ограничиваясь изучением только оговорок или заявлений, которые могут вызвать возражения. Обсуждения в Комитете могут побудить делегации изменить свой подход и свою позицию в отношении договоров. Полное молчание не может быть истолковано как отсутствие интереса к вопросу» (Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, двадцать седьмое совещание, Страсбург, 18–19 марта 2004 года, SANDI (2004) 11, par 42).

¹⁰² См. Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, двадцать шестое совещание, Страсбург, 18–19 марта 2003 года, SANDI (2003) 14, pars. 26 à 28.

¹⁰³ Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, 27-е совещание, Страсбург, 18–19 марта 2004 года, SANDI (2004) 11, par. 21. В качестве другого примера см. обсуждения в связи с оговоркой к Конвенции о передаче осужденных лиц (STE n° 112), Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, двадцать второе совещание, Страсбург, 11–12 сентября 2001 года, SANDI (2001) 10, pars. 51 à 54, и двадцать третье совещание, Страсбург, 4–5 марта 2002 года, SANDI (2002) 8, par. 27.

В самом деле, европейские государства оперативно разъясняют причины, побудившие их сделать оговорку¹⁰⁴, и в случае необходимости снимают оговорки¹⁰⁵.

51. При посредничестве своих членов Специальный комитет также ведет диалог с третьими государствами. Например, из доклада о работе тридцать восьмого совещания следует, что Специальный комитет вел диалог с Багамскими Островами по поводу оговорки этого государства к Международному пакту о гражданских и политических правах¹⁰⁶.

52. В рамках рабочей группы по международному публичному праву (КОЖУР) государства — члены Европейского союза также стремятся не только согласовывать свои возможные возражения, но и вступать в диалог с автором оговорки, в том числе по традиционным дипломатическим каналам, с целью получения как можно более подробных сведений по соответствующей оговорке¹⁰⁷.

53. Венские конвенции с их известными лакунами, восполнить которые призвано Руководство по практике, — это лишь верхушка айсберга в таком диалоге по оговоркам, который сегодня бесспорно является практической реальностью и неотъемлемой составляющей режима оговорок, придавая ему определенную гибкость и способствуя его большей эффективности.

В. Юридические рамки для диалога по оговоркам?

54. Статьи 19–23 Венских конвенций определяют условия действительности оговорок и их правовые последствия для международного договора с целью обеспечить оптимальный баланс между способностью государств формулировать оговорку к договорному документу и возможностью для других государств согласиться на предложенное тем самым изменение действия договора в их отношениях с автором оговорки, либо отклонить это предложение. В этих жестких юридических рамках заявление о принятии оговорки и возражение против нее, как представляется, не рассматриваются в качестве элементов диалога между их авторами и автором оговорки.

¹⁰⁴ См. примеры в сноске 58 выше. См. также разъяснения, представленные Грузией по поводу своей оговорки к Протоколу № 12 к Европейской конвенции по правам человека (STE n° 177) (там же, пункт 30 и сноска 10).

¹⁰⁵ См. пояснения делегации Нидерландов относительно оговорки Нидерландов в Конвенции 1973 года о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой: «Делегация Нидерландов информирует Комитет о намерении их властей снять оговорку к Конвенции 1973 года по причине ее несовместимости с объектом и целью этого международного договора» (Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, двадцать седьмое совещание, Страсбург, 18–19 марта 2004 года, SANDI (2004) 11, par. 21).

¹⁰⁶ Страсбург, 10–11 сентября 2009 года, SANDI (2009) 16, par. 74.

¹⁰⁷ К примеру, делегация Швеции в Специальном комитете информировала его о том, что рабочая группа по международному публичному праву обсудила заявления и оговорки Республики Молдова к Конвенции 1951 года о беженцах и постановила начать диалог с автором оговорки (Специальный комитет консультантов по международному публичному праву, двадцать четвертое совещание, Братислава, 9–10 сентября 2002 года, SANDI (2002) 16, par. 18).

55. Кроме того, в Венских конвенциях также ничего не говорится о каких-либо иных формах диалога по оговоркам, что логично для договора, связывающего государство и международные организации.

56. Между тем диалог по оговоркам не направлен на то, чтобы породить юридические последствия в узком смысле слова. Его задача не заключается в изменении самого содержания договорных отношений, установившихся (или нет) между автором оговорки и автором возражения. Цель диалога по оговоркам в другом: хотя он направлен на поощрение государств к тому, чтобы они формулировали только действительные оговорки, пересматривали и снимали свои оговорки, которые не являются действительными или просто утратили свою полезность или актуальность, сам по себе этот диалог не дает таких результатов. Для того чтобы они были достигнуты, именно сделавшее оговорку государство должно формально снять или изменить ее в соответствии с нормами Венской конвенции, и именно возражающее государство должно отозвать свое возражение в соответствии с процедурой, предусмотренной Венскими нормами. Диалог по оговоркам сопровождает осуществление правового режима оговорок, не являясь при этом его составляющей. Он разворачивается за рамками Венского права.

57. И все же диалог по оговоркам может способствовать надлежащему функционированию Венского режима, в основе которого также лежит принцип диалога и обмена мнениями¹⁰⁸. Кроме того, Комиссия неоднократно подтверждала это в своей работе над Руководством по практике и учла соответствующие выводы в ряде руководящих положений, где государствам и международным организациям рекомендуется использовать определенные практические методы, которые не предусмотрены Венским режимом, но которые, тем не менее, во многом способствуют единообразному применению норм об оговорках. По сути, речь здесь идет об элементах диалога по оговоркам.

58. Таково, например, руководящее положение 2.1.9:

2.1.9 Мотивировка¹⁰⁹

В оговорке, насколько это возможно, следует указывать мотивы, по которым она делается.

Венские конвенции не содержат норм, обязывающих государства мотивировать свои оговорки. Тем не менее, чтобы другие государства могли определить, во-первых, является ли оговорка действительной или нет, и, во-вторых, готовы ли они согласиться с ней, им необходимо знать мотивы, которыми руководствовался автор оговорки. К тому же практика показывает, что очень часто диалог с автором инициируется именно с целью уяснить смысл оговорки и понять, почему ее автор считает ее необходимой¹¹⁰.

59. Аналогичным образом, руководящее положение 2.6.10, касающееся мотивировки возражений, представляет собой важный элемент успешного диалога

¹⁰⁸ См. пункт 11 выше.

¹⁰⁹ Комментарий к данному руководящему положению см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 200–205.

¹¹⁰ См., в частности, позицию органов, учрежденных в соответствии с международными документами по правам человека, по этому поводу (пункт 42 выше) и цитируемые в пункте 43 выше рекомендации, принятые в 2006 году (особенно пункт (а)).

по оговоркам, притом что речь здесь не идет о юридически обязательной для государств и организаций норме.

2.6.10 Мотивировка¹¹¹

В возражении, насколько это возможно, следует указывать мотивы, по которым оно формулируется.

Хотя немотивированное возражение вполне способно порождать юридические последствия, указанные в Венских конвенциях, без мотивировки оно утрачивает свое влияние как элемент диалога по оговоркам¹¹². Без указания мотивов автору оговорки, другим договаривающимся государствам и договаривающимся организациям или судье, который должен принять решение по поводу оговорки, будет трудно извлечь пользу из оценки, проведенной автором возражения. В таком случае практически невозможно определить, считает ли автор возражения оговорку несовместимой с объектом и целью договора или просто неуместной. Без мотивировки возражение вряд ли способно побудить автора оговорки снять или модифицировать ее¹¹³.

60. Руководящее положение 4.5.3 еще более наглядно иллюстрирует соотношение между юридическим режимом оговорок и диалогом по оговоркам:

4.5.3 Реакции на недействительную оговорку¹¹⁴

Ничтожность недействительной оговорки не зависит от возражения или принятия со стороны договаривающегося государства или договаривающейся организации.

Тем не менее государству или международной организации, которые считают, что данная оговорка недействительна, следует, если оно или она сочтут это целесообразным, как можно скорее сформулировать мотивированное возражение против нее.

Хотя как таковое возражение против действительной оговорки не регулируется Венским режимом, в рамках которого оно не порождает каких-либо конкретных юридических последствий, такое возражение, тем не менее, выполняет важную функцию в процессе применения норм Венских конвенций, особенно в ходе оценки действительности оговорки, и потому остается элементом диалога по оговоркам. Отсутствие упоминания этих возражений в Венских конвенциях не означает, что государствам не следует их заявлять: такие возражения отнюдь не лишены ценности.

61. Наконец, можно привести пример руководящего положения 2.5.3, которые само по себе вполне точно обобщает конечную цель диалога по оговоркам.

2.5.3 Периодический обзор полезности оговорок¹¹⁵

¹¹¹ Комментарий к данному руководящему положению см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/63/10)*, стр. 219–222.

¹¹² См. также пункты 42 и 43 выше, особенно пункт (b) рекомендации, цитируемой в пункте 43.

¹¹³ См. также руководящее положение 2.9.6 (Мотивировка одобрения, несогласия и переквалификации), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/64/10)*, стр. 284 и 285.

¹¹⁴ Комментарий к данному руководящему положению см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/65/10)*, стр. 242–248.

Государствам или международным организациям, которые сформулировали одну или несколько оговорок к договору, следует проводить их периодический обзор и рассматривать вопрос о снятии тех оговорок, которые более не отвечают их цели.

В ходе такого обзора государствам и международным организациям следует уделять особое внимание цели обеспечения целостности многосторонних договоров и в соответствующих случаях изучать полезность сохранения оговорок, в частности с точки зрения изменений, происшедших в их внутреннем праве после формулирования этих оговорок.

62. При этом Специальный докладчик не считает, что Комиссии следует стремиться установить режим правового регулирования диалога по оговоркам, даже если это будет сделано в форме не имеющего обязательной силы юридического документа, каковым является Руководство по практике. Дело здесь не только в том, что любая попытка систематизации практики — достаточно богатой, но при этом чрезвычайно разнородной — в этой области обречена на провал, но и в том, ценность диалога по оговоркам заключается именно в гибкости методов его ведения. И не представляется желательным отдавать предпочтение какой-либо одной форме диалога, отказываясь от другой, или пресекать всякую возможность развития новых подходов, которые могут сформироваться с течением времени и благоприятно отразиться на осуществлении норм Венских конвенций. Комиссии следует поощрять любые формы диалога по оговоркам.

63. Одним из важнейших преимуществ диалога по оговоркам является именно его весьма прагматичный характер. Задача состоит в том, чтобы повлиять на решения и действия участников, не оказывая на них давления. Следовательно, ограничение этого диалога строгими процессуальными рамками, скорее всего, не пойдет ему на пользу, а лишь осложнит его ведение и снизит его эффективность.

64. Тем не менее имеет смысл рекомендовать государствам и международным организациям не только вступать, по мере возможности, в любой диалог с автором оговорки и — в более общем плане — со всеми участниками и заинтересованными сторонами, но и выработать определенные методы и стремиться к соблюдению определенных базовых принципов, которые, не налагая юридических обязательств в рамках Венского режима, сделают этот диалог полезным и эффективным. Для этого Специальный докладчик предлагает Комиссии не разрабатывать руководящие положения, даже носящие чисто рекомендательный характер (подобно тем, которые уже приняты Комиссией), а принять рекомендацию или общие выводы применительно к диалогу по оговоркам.

65. Предлагаемый Специальным докладчиком в пункте 68 настоящего доклада проект основывается отчасти на рекомендациях рабочей группы по оговоркам, которой было поручено изучить доклад о практике органов, созданных в соответствии с международными документами по правам человека, и в то же время дополняет их с учетом других форм диалога по оговоркам, наблюдаемых в практике государств. Хотя в этом документе говорится лишь об одной конкретной форме диалога по оговоркам, провозглашаемые в нем принципы впол-

¹¹⁵ Комментарий к данному руководящему положению см. *там же*, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), стр. 190–192.

не применимы ко всем аспектам этого процесса вне зависимости от того, в каких рамках разворачивается этот диалог.

66. Однако эти рекомендации, направленные на повышение эффективности и транспарентности диалога по оговоркам при рассмотрении периодических докладов, касаются диалога непосредственно с автором оговорки (т.е. формы диалога, практикуемой органами, созданными в соответствии с международными документами по правам человека), не затрагивая такие, весьма результативные, методы, как обмен мнениями, сотрудничество и координация, которые могут быть налажены между договаривающимися государствами и договаривающимися организациями в целях повышения согласованности и эффективности реакций на вызывающие сомнения оговорки. Поэтому следует дополнить эти рекомендации с целью побудить государства и международные организации использовать эти методы.

67. Вместе с тем Специальный докладчик предлагает включить в проект рекомендации или выводов другие элементы диалога по оговоркам, которые (несмотря на то, что они были изначально разработаны для решения проблем, ошибочно считавшихся свойственными оговоркам к международным договорам по правам человека) полезны и уместны применительно ко всем остальным категориям оговорок к любым видам международных договоров. В этой связи следует особо отметить обращение Всемирной конференции по правам человека 1993 года с призывом к государствам использовать оговорки умеренно и разумно¹¹⁶.

68. С учетом этих замечаний на утверждение Комиссии предлагается следующий проект рекомендации или выводов:

Проект рекомендации или выводов Комиссии международного права по вопросу о диалоге по оговоркам:

Комиссия международного права,

ссылаясь на положения Венской конвенции о праве международных договоров и Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями, касающиеся оговорок к международным договорам,

принимая во внимание необходимость сохранения целостности многосторонних договоров и универсального характера тех из них, которые должны быть таковыми,

признавая полезность оговорок к международным договорам, формулируемых с учетом ограничений, налагаемых правом международных договоров, и в частности статьей 19 Венских конвенций, и будучи озабочена большим числом оговорок, представляющихся несовместимыми с этими требованиями,

сознавая трудности, с которыми сталкиваются государства и международные организации в оценке действительности оговорок,

¹¹⁶ См. пункт 41 выше.

будучи убеждена в полезности прагматичного диалога с автором оговорки и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами в связи с оговорками,

приветствуя усилия, предпринимаемые в последние годы, в частности органами, созданными в соответствии с международными документами по правам человека, и рядом региональных организаций,

1. *настоятельно призывает* государства и международные организации, желающие сформулировать оговорки к тому или иному договору, обеспечить их совместимость с объектом и целью такого договора, предусматривать ограничение сферы действия оговорок, формулировать оговорки как можно более четко и конкретно и периодически пересматривать их на предмет их снятия при необходимости;

2. *рекомендует* государствам и международным организациям при формулировании ими оговорки по мере возможности указывать содержание и сферу действия оговорки, причины, по которым данная оговорка считается необходимой, последствия этой оговорки для выполнения ее автором своих договорных обязательств по соответствующему документу, а также то, предусмотрено ли ограничение последствий данной оговорки, возможность ее изменения или снятия с соблюдением конкретного графика и порядка;

3. *рекомендует также* государствам и международным организациям мотивировать любые изменения и снятие оговорки;

4. *напоминает*, что государства, международные организации или наблюдательные органы могут выражать свою озабоченность по поводу оговорок, и *подчеркивает* полезность этих реакций для оценки действительности оговорки всеми заинтересованными сторонами;

5. *настоятельно призывает* государства, международные организации и наблюдательные органы сообщать автору оговорки причины их озабоченности в связи с оговоркой и при необходимости требовать разъяснений, которые они считают целесообразными;

6. *рекомендует* государствам и международным организациям, а также наблюдательным органам выступать, если они сочтут это целесообразным, за полное снятие оговорок, пересмотр необходимости оговорки и постепенное сокращение сферы действия оговорки путем частичного снятия и побуждать к этому сделавшие оговорки государства и международные организации;

7. *призывает* государства и международные организации позитивно воспринимать озабоченность и реакции других государств, других международных организаций и наблюдательных органов, реагировать на них и должным образом учитывать их в максимально возможной степени в целях пересмотра, изменения или возможного снятия оговорки;

8. *призывает* все государства и международные организации, а также наблюдательные органы максимально тесно сотрудничать с целью обмена мнениями о вызывающих озабоченность оговорках и согласовывать меры, которые необходимо принять;

9. *надеется*, что государства и международные организации, а также наблюдательные органы будут налаживать и вести этот диалог, обеспечивая его прагматичный и транспарентный характер.
