



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 July 2000
Russian
Original: French

Комиссия международного права

Пятьдесят вторая сессия

Женева, 1 мая — 9 июня и 10 июля — 18 августа 2000 года

Пятый доклад об оговорках к международным договорам

Подготовлен Специальным докладчиком г-ном Аленом Пелле

Часть вторая: Процедура, касающаяся оговорок и заявлений о толковании

Добавление

Содержание

	Пункты	Стр.
III. Формулирование, изменение и снятие оговоров и заявлений о толковании		
A. Формулирование оговорок и заявлений о толковании		
1. Момент формулирования оговорок и заявлений о толковании		
b) Последующие оговорки и заявления о толковании		
i) Последующие оговорки (<i>продолжение</i>)	307–325	2
ii) Последующие заявления о толковании	326–332	7

III. Формулирование, изменение и снятие оговорок и заявлений о толковании

A. Формулирование оговорок и заявлений о толковании

1. Момент формулирования оговорок и заявлений о толковании

b) Последующие оговорки и заявления о толковании

i) *Последующие оговорки* (продолжение)

307. Вместе с тем можно задаться вопросом о том, не стоит ли проводить различие между, с одной стороны, принципиальным возражением против формулирования последующей оговорки и, с другой, «классическим» возражением, подобным тем, которые могут делаться в отношении оговорки в соответствии с пунктом 4(b) статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов. Это различие, как представляется, напрашивается само по себе, поскольку трудно понять, почему договаривающиеся государства или международные организации не имеют иного выбора, кроме как либо все, либо ничего, т.е. либо согласиться и с самой оговоркой, и с ее поздним формулированием, либо помешать формулирующему ее государству или организации сделать это, хотя они и могут иметь для этого вполне обоснованные, по мнению их партнеров, причины. Кроме того, если такое различие не будет проводиться, государства или международные организации, которые в данный момент времени не участвуют в формулировании последующей оговорки, но которые впоследствии становятся участниками этого процесса — либо путем присоединения, либо каким-либо иным образом, — оказываются перед совершившимся фактом, и, как это ни парадоксально, они не могут возражать против последующей оговорки, хотя они и могли бы это делать в силу пункта 5 статьи 20⁵²⁴, если речь идет об оговорках, сформулированных в момент выражения государством, делающим оговорку, своего согласия на обязательность для них того или иного договора⁵²⁵.

308. Поэтому представляется уместным считать, что в отношении *последующего формулирования* оговорки требуется единодушное согласие других договаривающихся сторон. Вместе с тем обычные нормы, касающиеся принятия оговорок и возражений в отношении оговорок, наподобие тех, которые кодифицированы в статьях 20–23 Венских конвенций, обычно применяются в отношении того, что составляет саму суть последующей оговорки, против которой другие участники должны иметь право возражать «обычным порядком».

⁵²⁴ «...оговорка считается принятой государством или международной организацией, если оно/она не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно/она было/была уведомлено/уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда оно/она выразило/выразила свое согласие на обязательность для него/нее договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней» (курсив добавлен).

⁵²⁵ Вместе с тем представляется парадоксом допустить возможность того, что государства или международные организации, которые становятся участниками договора после того, как сделана оговорка, могут высказывать возражения против нее в силу пункта 4(b) статьи 20, в то время как первоначальные участники не могут это делать.

309. С учетом этих замечаний Комиссия могла бы принять два проекта основных положений. Первый мог бы выражать принцип в отношении требования единодушного согласия с последующими оговорками, в то время как второй разъяснял бы последствия возражения против такой оговорки.

310. Если готовить о принципе, то было бы, несомненно, довольно интересно четко изложить его в качестве исключения из того, что, по сути дела, является принципом запрещения последующих оговорок. Отсюда следует, что проект основного положения 2.3.1 можно было бы переформулировать следующим образом:

2.3.1 Последующее формулирование оговорки

Если договор не предусматривает иное, государство или международная организация не могут формулировать оговорку к договору после выражения своего согласия на обязательность для них договора, если только последующее формулирование оговорки не вызывает никаких возражений со стороны других Договаривающихся Сторон.

311. С учетом заинтересованности в недопущении, насколько это возможно, последующих оговорок, следует строго истолковывать выражение «если договор не предусматривает иное», которым открывается проект основного положения, предложенного выше. Возможно, в этих обстоятельствах Комиссии было бы целесообразно принять — она уже выражала такое намерение в 1995 году⁵²⁶ — «типичные клаузулы», указав государствам и международным организациям на те положения, которые хотелось бы видеть в том или ином договоре, дабы избежать любого недоразумения на этот счет.

312. Эти типовые клаузулы могли бы вытекать из приведенных выше положений⁵²⁷ при том понимании, что, дабы избежать любой неопределенности в отношении оговорок, сформулированных после выражения согласия на обязательность договора, но до его вступления в силу, было бы, несомненно, предпочтительно, чтобы в таких клаузулах не делалась ссылка на вступление в силу. Они могли бы гласить (разумеется, как один из вариантов) следующее:

Типовая клаузула 2.3.1 — Оговорки, сформулированные после выражения согласия на обязательность договора

А. Любая Договаривающаяся Сторона может сформулировать оговорку после выражения своего согласия на обязательность для нее настоящего договора.

⁵²⁶ См. доклад Комиссии международного права о работе ее сорок седьмой сессии: «Комиссии следует попытаться принять руководство о практике в отношении оговорок.

В соответствии с Положением о Комиссии и ее обычной практикой такое руководство должно принять форму проекта статей, положения которых вместе с комментариями будут служить руководящими принципами для практики государств и международных организаций в отношении формулирования оговорок; *эти положения могли бы, в случае необходимости, сопровождаться типовыми клаузулами»* (Ежегодник...1995 год, том II, часть вторая, стр. 113, пункт 491 — курсив добавлен).

⁵²⁷ Пункт 289.

В. Любая Договаривающаяся Сторона может сформулировать оговорку к настоящему договору [либо к статьям X, Y и Z настоящего договора] при подписании, ратификации, формальной ратификации, принятии или одобрении договора либо при присоединении к нему или в любой другой момент времени после этого.

С. Любая Договаривающаяся Сторона может сформулировать оговорку к настоящему договору [либо к статьям X, Y и Z настоящего договора] в любой момент времени путем уведомления, направляемого депозитарию.

313. Что касается проекта основного положения 2.3.3, то он мог бы гласить следующее:

2.3.3 Возражение в отношении последующего формулирования оговорки

Если какая-либо Договаривающаяся Сторона любого договора высказывает возражение против формулирования последующей оговорки, договор вступает в силу или остается в силе в отношении государства или международной организации, которые ее сформулировали, причем оговорка не вступает в силу.

314. Соображения, которыми объясняется такое «движение на ощупь» в вопросе о последующих оговорках, действуют в равной степени и в отношении того, что касается сроков, в течение которых должно быть дано согласие других договаривающихся сторон, равно как и того, какую форму оно должно приобретать⁵²⁸. С одной стороны, нельзя препятствовать всем договаривающимся сторонам в совокупности соглашаться с каким-либо изменением в применении договора в отношении одной из них; с другой стороны, эта возможность должна быть ограничена узкими и четкими рамками, в отсутствие чего сам принцип, изложенный в статье 19 Венских конвенций, окажется вновь поставленным под сомнение.

315. Что касается вопроса о форме, то, поскольку принятие оговорок, сформулированных в течение указанных сроков, может быть молчаливым⁵²⁹, такая же возможность непременно должна быть предусмотрена в отношении принятия последующих оговорок (независимо от того, идет ли речь о принципе их последующего формулирования, или же об их содержании), причем по одним и тем же причинам: представляется достаточно очевидным то, что требование *обязательного* единодушного согласия сведется к полному выхолащиванию нормы (по крайней мере разрабатываемой), согласно которой

⁵²⁸ Можно считать, что в данном случае речь идет о проблемах, касающихся формулирования согласия с оговорками или возражений против оговорок, что является темой главы IV настоящего доклада. Если руководствоваться абстрактной логикой, это вполне верно. Вместе с тем, по мнению Специального докладчика, эти вопросы настолько тесно связаны с проблематикой последующих оговорок, что в практическом плане было бы интересно рассматривать их одновременно с последними.

⁵²⁹ См. пункт 5 статьи 20 Венских конвенций (текст 1986 года): «...если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством или международной организацией, если оно/она не выскажет возражений против нее до конца двенадцатимесячного периода после того, как оно/она было/была уведомлено/уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда оно/она выразило/выразила свое согласие на обязательность для него/нее договора».

в определенных условиях последующие оговорки возможны, так как на практике обязательное принятие оговорок, о каком бы моменте времени не шла речь, является довольно редким⁵³⁰.

316. Впрочем, такой практики придерживается как Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций⁵³¹, так и Генеральный секретарь Совета таможенного сотрудничества (Всемирной таможенной организации (ВТО))⁵³² или Международной морской организации (ИМО)⁵³³, которые считают, что новая оговорка вступает в силу в отсутствие возражений со стороны других договаривающихся сторон.

317. Вместе с тем остается установить, каким временем располагают другие договаривающиеся стороны для реагирования на последующую оговорку. Эта проблема возникает примерно в том же плане, что и проблема изменений, вносимых в существующие оговорки, и она более подробно рассматривается в разделе В настоящей главы.

318. Когда речь идет о последующих оговорках как таковых, практика является довольно неопределенной. Насколько известно Специальному докладчику, генеральные секретари ИМО, Совета Европы и ВТО действуют эмпирическим образом и не устанавливают никакого определенного срока, когда они консультируются с другими договаривающимися сторонами⁵³⁴. По-иному дело обстоит с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

319. В первый раз, когда в конце 70-х годов он ввел в действие нынешнюю практику, он установил для сторон 90-дневный срок для высказывания возражений, в случае необходимости, против последующей оговорки. Вместе с тем выбор такого срока представляется довольно случайным: он, как оказывается, совпадал со сроком, предусмотренным соответствующими положениями Конвенции 1931 года о чеках, в отношении которой Франция намеревалась сделать новую оговорку⁵³⁵. Тем не менее, впоследствии он применялся каждый раз, когда то или иное государство пользовалось возможностью сформулировать новую оговорку или изменить существующую оговорку после вступления в силу в отношении него какого-либо договора, депозитарием которого является Генеральный секретарь⁵³⁶.

320. На практике он, однако, оказался слишком коротким: в силу задержек с передачей сообщения через посредство Юрисконсульта государствам, они располагали слишком малым временем для того, чтобы изучить уведомления и отреагировать на них, тем более, что «такие сообщения способны вызвать сложные вопросы права, и стороны того или иного договора могут счесть

⁵³⁰ См. раздел А главы IV ниже.

⁵³¹ См. выше, пункты 296–298.

⁵³² См. выше, пункт 299.

⁵³³ См. выше, пункт 300.

⁵³⁴ Вместе с тем представляется, что генеральный секретарь ИМО считает, что, при отсутствии какой-либо реакции в течение одного месяца после уведомления, оговорка вступает в силу (см. примечание 511 *выше* и ИМО, *Status of Multilateral Conventions and Instruments in Respect of Which the International Maritime Organization or its Secretary-General Performs Depositary or Other Functions as at 31 December 1999*, p. 81, где речь идет об оговорке Либерии, и p. 86, где речь идет об оговорке Соединенных Штатов).

⁵³⁵ См. выше, пункты 296–297.

⁵³⁶ См. выше, пункт 298.

необходимым провести консультации до принятия решения о том, следует ли реагировать на них и каким образом»⁵³⁷. Впрочем, примечательно то, что в ряде случаев, когда стороны высказывали свою реакцию, такая реакция формулировалась существенно позже 90-дневного срока, которым они теоретически располагают⁵³⁸.

321. Именно поэтому после получения вербальной ноты Португалии от имени Европейского союза в отношении трудностей, связанных с 90-дневным сроком, Генеральный секретарь в циркулярном письме в адрес всех государств-членов объявил о внесении изменения в его практику в этой области. Отныне

«когда какое-либо государство, уже выразившее свое согласие на обязательность для него того или иного договора, формулирует оговорку к этому договору, другие стороны располагают сроком в 12 месяцев после получения от Генерального секретаря уведомления в отношении такой оговорки, дабы информировать его о своем намерении высказать против нее возражения»⁵³⁹.

322. При принятии такого решения, которое будет применяться и к внесению изменения в существующую оговорку⁵⁴⁰, «Генеральный секретарь руководствовался пунктом 5 статьи 20 Венской конвенции, в соответствии с которым правительства располагают двенадцатимесячным сроком для рассмотрения оговорки, сформулированной другим государством, и принятия решения о том, следует ли реагировать на нее и каким образом»⁵⁴¹. Оно устраняет обеспокоенность государств и согласуется с нынешней тенденцией в отношении проведения «диалога по поводу оговорки» между государством, намеревающемся сформулировать оговорку, и другими договаривающимися сторонами⁵⁴², которая, в силу своей продолжительности, позволяет начать такой диалог.

323. Этот длительный срок создает, вместе с тем, определенное неудобство: в течение 12 месяцев после получения уведомления от Генерального секретаря⁵⁴³ неопределенность в отношении характера формулируемой оговорки является абсолютной, и, даже если какое-либо одно государство выскажет против нее возражения *in extremis*, этого будет достаточно для того, чтобы считалось, что она не сделана⁵⁴⁴. Здесь можно задаться вопросом о том, не было бы более разумным какое-либо промежуточное решение (например, шесть месяцев). Вместе с тем, учитывая положения пункта 5 статьи 20 Венских конвенций и недавнее объявление Генерального секретаря о его намерениях, представляется, вне всяких сомнений, более разумным придерживаться в этом

⁵³⁷ Note du Conseiller juridique de l'ONU. aux représentants permanents des États Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies, 4 avril 2000.

⁵³⁸ Например, реакция Германии на оговорку Франции к Конвенции 1931 года о чеках, которая была сделана через год после французского сообщения (выше, пункт 297).

⁵³⁹ См. сноску 535 выше.

⁵⁴⁰ См. раздел В ниже.

⁵⁴¹ Note du Conseiller juridique de l'ONU. aux représentants permanents des États Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies, 4 avril 2000.

⁵⁴² В отношении понятия «диалога по поводу оговорки» см. главу IV ниже.

⁵⁴³ Но не сообщения от государства, объявляющего о своем намерении сформулировать последующую оговорку. Это довольно спорный вопрос; данная проблема будет рассмотрена в главе IV настоящего доклада.

⁵⁴⁴ См. выше, пункты 304–305.

вопросе позиции Комиссии, которая, так или иначе, вытекает из прогрессивного развития, а не из кодификации *stricto sensu*.

324. Кроме того, учитывая различную практику других международных организаций, выступающих в качестве депозитариев⁵⁴⁵, было бы, несомненно, правильно зарезервировать за какой-либо организацией, выступающей в качестве депозитария, возможность применять свою обычную практику, если она не вызывает каких-либо особых возражений.

325. Если руководствоваться положениями пункта 5 статьи 20 Венской конвенции 1986 года, приспособив ее к конкретному случаю последующих оговорок, проект основного положения 2.3.2 можно сейчас переформулировать следующим образом:

2.3.2 *Согласие с последующим формулированием оговорки*

Если договор не предусматривает иное или если обычная практика депозитария не является иной, последующее формулирование оговорки считается принятым той или иной Договаривающейся Стороной, если она не высказала возражения против такого формулирования по истечении двенадцати месяцев с даты получения ею уведомления.

ii) *Последующие заявления о толковании*

326. Так же, как и оговорки, заявления о толковании могут быть последующими. Это явно относится к случаю условных заявлений о толковании, которые, как и сами оговорки, не могут быть сформулированы (или подтверждены), кроме как в момент выражения окончательного согласия на обязательность договора, как это изложено в проектах основных положений 1.2.1 и 2.4.4. Но это также касается и простых заявлений о толковании, которые, в принципе, могут формулироваться в любой момент⁵⁴⁶, либо потому, что сам договор устанавливает срок, в течение которого они могут быть сделаны, либо в силу обстоятельств, окружающих их формулирование⁵⁴⁷.

327. Заявления, сформулированные 31 января 1995 года правительством Египта, ратифицировавшим в 1993 году Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 года, представляют собой явный пример последующего формулирования⁵⁴⁸.

328. В соответствии с пунктом 2 статьи 26 Конвенции, государство не может, в определенных пределах, формулировать такие заявления, кроме как «при подписании, ратификации, принятии, одобрении и официальном подтверждении Конвенции или присоединении к ней». Многие участники оспаривали приемлемость египетских заявлений либо потому, что, по их

⁵⁴⁵ См. выше, пункт 316.

⁵⁴⁶ См. проект основного положения 2.4.3.

⁵⁴⁷ См. выше, пункты 274–277.

⁵⁴⁸ См. *Traité multilatéral déposé auprès du Secrétaire général — État au 31 décembre 1999*, vol. II, (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.00.V.2), p. 368–369.

мнению, они на самом деле представляют собой оговорки (запрещенные пунктом 1 статьи 26), либо в силу их последующего характера⁵⁴⁹.

329. С учетом этого Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, являющийся депозитарием Базельской конвенции, «в соответствии с практикой, которая действует в аналогичных случаях, предложил взять на хранение указанные заявления, если только со стороны какого-либо договаривающегося государства не будет высказано никаких возражений, либо против сдачи на хранение как таковой, либо против предусмотренной процедуры, в течение 90 дней после даты их распространения»⁵⁵⁰. Затем, с учетом возражений, полученных от ряда договаривающихся государств⁵⁵¹, он высказал «мнение о том, что он не в состоянии взять на хранение заявления, сформулированные Египтом»⁵⁵², и не стал включать их в раздел, касающийся «Заявлений», включив их только в «Примечания», вместе с теми возражениями, которые они вызвали.

330. По правде говоря, идет ли речь об условных заявлениях, сформулированных после выражения согласия на обязательность договора, либо о простых заявлениях о толковании, когда их формулирование ограничивается определенными сроками, по всей видимости, нет никаких оснований отходить от норм, применимых в отношении последующих оговорок.

331. Таким образом, они должны быть перенесены на последующие заявления о толковании независимо от того, идет ли речь о простых заявлениях о толковании, когда договор ограничивает возможность высказывания таких заявлений конкретно указанными сроками, либо об условных заявлениях, в проектах основных положений 2.4.7 и 2.4.8, основанных на проекте основного положения 2.3.1:

2.4.7 Последующие заявления о толковании

Когда в договоре установлено, что заявление о толковании может делаться только в определенные моменты времени, государство или международная организация не могут формулировать заявление о толковании такого договора в какой-то иной момент времени, если только последующее формулирование заявления о толковании не вызывает никаких возражений со стороны других Договаривающихся Сторон.

2.4.8 Последующие условные заявления о толковании

Государство или международная организация не могут формулировать условное заявление о толковании какого-либо договора после выражения своего согласия на обязательность для них такого договора, если только последующее формулирование заявления не вызывает никаких возражений со стороны других Договаривающихся Сторон.

⁵⁴⁹ См. замечания Соединенного Королевства, Финляндии, Италии, Нидерландов или Швеции (Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général — État au 30 avril 1995, (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.96.V.5), p. 931–932; это издание в выпуске 2000 года является непонятным).

⁵⁵⁰ Ibid., p. 931.

⁵⁵¹ См. выше, пункт 328.

⁵⁵² Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général — État au 30 avril 1995, ..., p. 932.

332. Из этого следует, что соображения, зафиксированные в проектах основных положений 2.3.2 и 2.33, в равной степени применимы к согласию с последующим формулированием заявлений о толковании и к возражениям в отношении такого формулирования. Вместе с тем, представляется явно нецелесообразным утяжелять Руководство по практике за счет включения проектов основных положений на этот счет, и, пожалуй, было бы достаточно отметить это в комментарии к проектам основных положений, предложенным выше.
