



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 May 2001
Russian
Original: English/French

Комиссия международного права

Пятьдесят третья сессия

Женева, 23 апреля — 1 июня
и 1 июля — 10 августа 2001 года

Шестой доклад об оговорках к международным договорам

Подготовлен Специальным докладчиком г-ном Аленом Пелле

Добавление

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
II. Формулирование, изменение и снятие оговорок и заявлений о толковании (продолжение) ⁴⁴	36–	3
A. Способы формулирования оговорок и заявлений о толковании (продолжение) ⁴⁵	38–	3
1. Форма оговорок и заявлений о толковании и уведомлении о них . . .	40–95	4
a) Форма оговорок	40–82	4
b) Форма заявлений о толковании	83–95	17
2. Уведомление об оговорках и заявлениях о толковании	96–	20
a) Стороны, которые должны уведомлять об оговорках и заявлениях о толковании	98–133	20
i) Оговорки	98–114	20

⁴⁴ Данная глава является продолжением и заключением главы III пятого доклада, раздел A.1 которого касался момента формулирования оговорок и заявлений о толковании (A/CN.4/508/Add.3 и 4, пункты 230–332).

⁴⁵ Данный раздел является продолжением и заключением раздела A главы III пятого доклада (там же).

а.	Оговорки к договорам, не являющимся учредительными актами международных организаций	99–114	21
б.	Особый случай оговорок в отношении учредительных актов международных организаций .	115–129	27
ii)	Заявления о толковании.	130–133	32
[б)	Обязанности депозитария]		33

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

36. В своем пятом докладе Специальный докладчик представил 14 проектов основных положений⁴⁶, касавшихся того момента, в который может быть представлена оговорка или заявление о толковании⁴⁷. Мы не собираемся здесь к ним возвращаться с учетом того, что Комиссия или Редакционный комитет, бесспорно, захотят учесть замечания, высказанные государствами в ходе обсуждения в Шестом комитете некоторых из этих проектов⁴⁸.

37. И наоборот, в пятом докладе не удалось рассмотреть вопрос о том, каким образом должно осуществляться формулирование оговорок и заявлений о толковании в плане их формы и уведомления о них. Этому будет посвящен первый раздел настоящей главы, а второй будет касаться изменения и отзыва этих документов.

A. Способы формулирования оговорок и заявлений о толковании

38. По смыслу пункта 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов⁴⁹ оговорки «должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора». Таким образом, в этом положении устанавливаются два условия в отношении формулирования оговорок: одно — чисто формальное требование (они должны делаться в письменной форме), а другое — процессуальное требование (они должны доводиться до сведения других государств и «заинтересованных» международных организаций)⁵⁰.

⁴⁶ Речь идет о проектах основных положений 2.2.1 (Формулирование оговорок при подписании и официальное подтверждение), 2.2.2 (Формулирование оговорок в ходе переговоров, при принятии или установлении аутентичности текста договора и официальное подтверждение), 2.2.3 (Неподтверждение оговорок, сформулированных при подписании [соглашения в упрощенной форме] [договора, вступившего в силу единственно в результате его подписания]), 2.2.4 (Оговорки при подписании, прямо предусмотренные договором), 2.3.1 (Последующее формулирование оговорок — см. также три проекта типовых клаузул, сопровождающих это положение), 2.3.2 (согласие с последующим формулированием оговорок), 2.3.3 (Возражение в отношении последующего формулирования оговорок), 2.3.4 (Последующее исключение или изменение юридического действия договора с помощью процедур, иных, чем оговорки), 2.4.3 (Момент, в который может быть сформулировано заявление о толковании), 2.4.4 (Формулирование условных заявлений о толковании в ходе переговоров при принятии или аутентификации или при подписании текста договора и официальном подтверждении), 2.4.5 (Неподтверждение заявлений о толковании, сформулированных при подписании [соглашения в упрощенной форме] [договора, вступающего в силу при подписании]), 2.4.6 (Заявления о толковании при подписании, прямо предусмотренные договором), 2.4.7 (Последующие заявления о толковании), 2.4.8 (Последующие условные заявления о толковании).

⁴⁷ A/CN.4/508/Add/3 и 4, пункты 214-332.

⁴⁸ См. пункты 17 и 18 выше.

⁴⁹ Если не указано иного, то, как и в предшествующих докладах об оговорках к международным договорам, цитируется текст Конвенции 1986 года, в котором воспроизводится текст Конвенции 1969 года, однако с учетом международных организаций.

⁵⁰ Нейтральный термин для временного употребления. В отношении точного определения

39. Кроме того, следует задать вопрос, можно ли эти два условия спроецировать *mutatis mutandis* на заявления о толковании, независимо от того, являются они условными или нет.

1. Форма оговорок и заявлений о толковании и уведомление о них

а) Форма оговорок

40. Необходимость наличия письменной формы, хотя она и не была включена в определение самих оговорок⁵¹, а употребленное в этом определении слово «заявления» в равной степени означает как устную, так и письменную форму, никогда не ставилась под сомнение в ходе разработки Венских конвенций. В заключительном комментарии Комиссии к тому, что тогда было первым пунктом проекта статьи 18 и что должно стать без изменений в этом аспекте⁵² пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1969 года, требование о формулировании оговорок в письменном виде представлено как нечто само собой разумеющееся⁵³.

41. Таковым было с 1950 года мнение Брайерли, который в своем первом докладе предложил следующий текст пункта 2 статьи 10:

«Если в договоре не предусмотрено иное, аутентичность текста предлагаемой к нему поправки должна быть установлена одновременно с текстом или текстами этого договора или иным образом официально доведена до сведения тем же способом, что и документ или копия документа о принятии этого договора»⁵⁴.

42. При обсуждении в 1950 году⁵⁵ это предложение не вызвало возражений (разве что слова «установление аутентичности»), однако уже в 1956 году после выхода первого доклада Фицмориса вопрос о форме оговорок возник вновь; согласно пункту 2 проекта статьи 37, который он предложил и который по сути является предтечей нынешнего пункта 2 статьи 23:

«Оговорки должны быть официально изложены и представлены в письменной форме или каким-то образом закреплены в протоколе совещания или конференции...»⁵⁶.

этих других государств и других международных организаций см. пункты 98-114 ниже.

⁵¹ См. проект основного положения 1.1 Руководства по практике, в котором воспроизводится сочетание определений, содержащихся в пункте 1(d) статьи 2 Венских конвенций 1969 и 1986 годов и в пункте 1(j) статьи 2 Конвенции 1978 года:

«Оговорка» означает одностороннее *заявление* в любой формулировке и с любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, или уведомлении о правопреемстве в отношении договора, посредством которого это государство или эта организация желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или данной организации» (подчеркнуто автором доклада).

⁵² На Венской конференции были добавлены уточнения в плане адресатов оговорок, см. пункт 105 ниже.

⁵³ См. *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 227.

⁵⁴ Первый доклад по праву международных договоров, *Yearbook ... 1950*, vol. II, p. 239.

⁵⁵ *Yearbook... 1950*, vol. I, 53rd meeting, 23 June 1950, pp. 91–92.

⁵⁶ *Annuaire... 1956*, vol. II, p. 118.

43. В 1962 году после выхода первого доклада сэра Хэмфри Уолдока⁵⁷ Комиссия продолжит обсуждение этой темы:

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

- i) при принятии текста договора — либо в самом договоре, либо в заключительном акте конференции, на которой этот договор принимался, либо в любом другом документе, составленном в связи с принятием этого договора;
- ii) при подписании договора — в более позднюю дату; или
- iii) при обмене или сдаче на хранение ратификационных грамот, документов о присоединении, принятии или одобрении, либо в самом документе, либо в протоколе или любом другом сопровождающем его документе»⁵⁸.

Члены Комиссии это положение практически не обсуждали⁵⁹.

44. С учетом позиции двух правительств⁶⁰, которые предложили «несколько упростить процедурные положения»⁶¹, Специальный докладчик во втором чтении предложил намного более лаконичную формулировку следующего содержания:

«Оговорки должны быть представлены в письменной форме. Если оговорка делается после принятия текста договора, она должна быть доведена до сведения депозитария, а в отсутствие такового, других заинтересованных государств»⁶².

Именно этот проект непосредственно лег в основу пункта 1 статьи 23 Венских конвенций.

⁵⁷ Предложенный пункт 3(a) проекта статьи 17 гласил: «Оговорки формулируются в письменном виде:

- i) в самом договоре, в частности в виде отметки у подписи представителя государства, формулирующего оговорку; или
- ii) в заключительном акте конференции, протоколе, протоколе заседаний или любом другом относящемся к договору документе, составленном должным образом уполномоченным представителем государства, которое формулирует оговорку; или
- iii) в документе, которым государство, формулирующее оговорку, ратифицирует, принимает договор или присоединяется к нему, или в протоколе или другом документе, сопровождающем ратификационную грамоту, документ о присоединении или принятии, составленном компетентным органом государства, которое формулирует оговорку» (*Annuaire* ... 1962, vol. II, p. 69).

В своем комментарии Уолдок отметил лишь то, что данное положение «замечаний не вызывает» (*ibid.*, p. 75).

⁵⁸ Пункт 2(a) проекта статьи 18, *ibid.*, p. 194; комментарий по этому положению см. *ibid.*, p. 199, и пятый доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/508/Add.3, пункт 239.

⁵⁹ См. пятый доклад, там же, пункт 237; см. в то же время пункт 47 ниже.

⁶⁰ Дания и Швеция (см. четвертый доклад по праву международных договоров сэра Хэмфри Уолдока, *Annuaire*... 1965, pp. 48 et 49); см. также пункт 51 ниже.

⁶¹ *Ibid.*, p. 56, par. 13.

⁶² Пункт 1 проекта статьи 20 (*ibid.*).

45. В плане формулировки требование в отношении письменной формы претерпело изменения, однако ни Комиссия⁶³, ни Венская конференция 1968–1969 годов⁶⁴ никогда не ставили его под сомнение. Ни Поль Рейтер, Специальный докладчик по праву международных договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, ни участники Венской конференции 1986 года не добавили уточнений и не предложили изменений в отношении этого аспекта⁶⁵. Таким образом, процесс разработки свидетельствует о примечательном единодушии в этом отношении.

46. И это легко объяснимо. Как было отмечено,

«оговорки представляют собой официальные заявления. Хотя их формулирование в письменном виде не охватывается их определением, по всей видимости, в соответствии со статьей 23(1) Венской конвенции это требование носит абсолютный характер. В наше время не часто случается, чтобы различные акты процесса заключения договора совершались одновременно, поэтому оговорка, представленная в устной форме, не может быть доведена до сведения всех договаривающихся сторон. В эпоху дифференциации нормотворческих процедур принципиально важное значение приобретает необходимость письменного закрепления оговорок в целях их учета депозитариями и доведения до сведения других сторон, с тем чтобы все заинтересованные государства о них знали. Невозможно принимать меры в связи с оговоркой, о которой не поступило уведомления. Другие государства не смогут прямо принять или отклонить такие оговорки»⁶⁶.

47. Тем не менее в ходе обсуждения в 1962 году Уолдок, отвечая на вопрос г-на Табиби, не исключил полностью идею «оговорок, сделанных в устной форме». Однако он выразил мнение, что этот вопрос «в большей мере относится к формулированию оговорок в момент принятия договора, о чем говорится в подпункте (a)(i) пункта 2», и что в любом случае требование официального подтверждения «в значительной мере должно способствовать решению этой проблемы»⁶⁷.

48. По существу же не имеет особого значения то, каким образом оговорки были первоначально сформулированы, если они должны быть официально подтверждены в момент выражения окончательного согласия на

⁶³ См. окончательный текст проекта в *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 226 (проект статьи 18, пункт 1).

⁶⁴ См. доклад Комитета полного состава, *официальные отчеты Венской конференции по праву международных договоров, первая и вторая сессии, Вена, 26 марта — 24 мая 1968 года и 9 апреля — 22 мая 1969 года, документы Конференции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.70.V.5), документ A/CONF.39/14, стр. 149 и 150 французского текста, пункты 190–196.

⁶⁵ См. доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/508/Add.3, пункт 242.

⁶⁶ Frank Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1988, p. 44; см. также Leisbeth Linjzaad, *Reservations to UN Human Rights Treaties — Ratify and Ruin*, Nijhoff, 1994, p. 50.

⁶⁷ *Annuaire... 1962*, vol. I, 663^{ème} séance, 18 juin 1962, par. 34, p. 248. См. также замечания Брайерли, сделанные в 1950 году: «Г-н Брайерли согласен с тем, что оговорка должна быть представлена официально, однако она может быть объявлена и неофициально в ходе переговоров» (*Yearbook... 1950*, vol. I, p. 91, par. 19).

обязательность договора. И, бесспорно, именно таким образом следует толковать пункт 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов в свете подготовительных работ: письменная форма обязательна лишь тогда, когда оговорка формулируется в окончательном виде, а именно:

- в момент подписания договора, если он это предусматривает⁶⁸, или в случае договоренности в упрощенной форме⁶⁹;
- во всех других случаях, когда государство или международная организация выражает свое окончательное согласие на обязательность договора⁷⁰.

49. Эти выводы, строго говоря, не соответствуют букве формулировки пункта 1 статьи 23 Венских конвенций, где такое разграничение не проводится. Чтобы не создавать впечатления его «переписывания», Комиссия могла бы, возможно, ограничиться повторением этой формулировки в проекте основного положения 2.2.1 и уточнением в проекте основного положения 2.2.2, что официальное подтверждение оговорки, когда таковое требуется, должно быть также осуществлено в письменной форме:

2.1.1 Письменная форма

Оговорка должна быть сформулирована в письменной форме.

2.1.2 Форма официального подтверждения

При необходимости официального подтверждения оговорки оно должно быть сделано в письменной форме.

50. Специальный докладчик признает, что такая подача материала, по всей видимости, исключает возможность первоначального формулирования сугубо в устной форме, хотя это не создает реальных неудобств. Можно, однако, подумать, что на этот вопрос можно пока не отвечать. Как вполне справедливо заметил Уолдок⁷¹, ответ не имеет какого-либо практического значения: договаривающаяся сторона может в любом случае сформулировать оговорку до даты выражения своего согласия на обязательность договора; с этой даты, даже если первоначальное устное заявление не могло рассматриваться как собственно оговорка, место формулирования займет сделанное в надлежащее время «подтверждение».

51. Встает также вопрос, есть ли нужда в других уточнениях. Он тем более законен, что Комиссия внесла довольно много уточнений в принятый в первом чтении проект статей о праве международных договоров в отношении того, в каком документе должна фигурировать оговорка⁷². И если эти уточнения и

⁶⁸ См. проект основного положения 2.2.4, пятый доклад (A/CN.4/508/Add.3, пункт 264).

⁶⁹ См. проект основного положения 2.2.3 (там же, пункт 260).

⁷⁰ См. проекты основных положений 2.2.1 и 2.2.2.

⁷¹ См. пункт 47 выше.

⁷² См. пункт 43 выше. Аналогичные уточнения мы находим в издании *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, подготовленном договорной секцией Управления по правовым вопросам в 1959 году (ST/LEG/7, пункт 57):

«На практике Генеральный секретарь при осуществлении своей функции депозитария всегда исходил из того, что оговорка, если она представляется в момент подписания, должна быть вписана либо в то место в подлиннике, которое оставлено для подписи, и предшествовать подписи, либо в отдельный документ, подписанный

были исключены из окончательного текста проекта, то произошло это, как отметила Швеция, потому, что «в кодексе рекомендованной практики»⁷³ были более уместны сугубо процессуальные правила.

52. Глубоко поразмыслив, Специальный докладчик, однако, не считает, что было бы целесообразно (пожалуй, за одним исключением) воспроизводить уточнения, которые фигурировали в пункте 3(а) проекта статьи 17 1962 года⁷⁴: длинный перечень документов, в которых оговорки могут фигурировать, ничего не дает; тем более, что, как показывает ссылка в двух случаях на «другие документы» помимо прямо упомянутых, он не является исчерпывающим.

53. Однако по одному вопросу уточнение все же напрашивается. Этот вопрос касается автора обсуждаемого документа.

54. Как указала Комиссия в своем проекте 1962 года, оговорка должна быть сформулирована

- «представителем государства, которое формулирует оговорку», в момент подписания;
- «представителем, должным образом уполномоченным государством, которое формулирует оговорку»; или
- «компетентным органом государства, которое формулирует оговорку»⁷⁵.

По сути, три раза повторено одно и то же; однако это не может в полной мере удовлетворить, так как возникает вопрос, есть ли такие нормы общего международного права, где бы примерным образом определялось, какой орган или органы являются компетентными для формулирования оговорки на международном уровне или же это определение должно быть произведено в национальном праве каждого государства.

55. По мнению Специального докладчика, ответ на этот вопрос можно было бы вывести из общего смысла Венских конвенций, так и из практики государств и международных организаций в этой области.

56. Согласно определению, оговорка нацелена на изменение юридического действия положений договора в отношениях между сторонами; хотя оговорка и содержится в документе, отдельном от договора, она, тем не менее, вытекает из общего конвенционного механизма и оказывает непосредственное воздействие

полномочным представителем; если оговорка делается в момент ратификации или присоединения, она должна быть включена в документ или фигурировать в сопроводительном документе, исходящем от властей, составивших первый документ. В противном случае, при сдаче на хранение документа представитель заинтересованного правительства, обладающий всеми полномочиями для этой цели, подписывает протокол, заверенная соответствующая копия которого направляется заинтересованным государствам».

Показательно, видимо, то, что эти уточнения в 1994 году были исключены (см. ST/LEG/8 — Publications des Nations Unis, numéro de vente: F.94.V.15 — см., в частности, пункт 161, стр. 49 французского текста).

⁷³ Четвертый доклад по праву международных договоров сэра Хэмфри Уолдока, *Annuaire... 1965*, vol. II, p. 49.

⁷⁴ *Cum.* в пункте 43 выше.

⁷⁵ См. полный текст в пункте 43 выше.

на соответствующие обязательства сторон. Она не затрагивает *instrumentum* (или *instrumenta*), который составляет договор, однако она непосредственно влияет на *negotium*. В этих условиях оговорка по логике вещей непременно должна формулироваться в тех же условиях, что и согласие государства или международной организации на обязательность договора. И это не та область, в которой международное право полностью полагается на национальные правовые системы.

57. Статья 7 двух Венских конвенций 1969 и 1986 годов содержит на этот счет четкие подробные положения, которые, совершенно бесспорно, отражают позитивное право в данной области⁷⁶. Во второй Конвенции эта статья гласит:

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

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

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

- a) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел — в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора...;
- b) представители, аккредитованные государствами на международной конференции, — в целях принятия текста договора...;
- c) представители, аккредитованные государствами при международной организации или одном из ее органов, — в целях принятия текста договора в этой организации или органе;
- d) главы постоянных представительств при международной организации — в целях принятия текста договора между аккредитуемыми государствами и этой организацией.

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

- a) это лицо предъявит соответствующие полномочия; или
- b) из обстоятельств явствует, что намерение заинтересованных государств и международных организаций заключается в том, чтобы это лицо рассматривалось как представляющее эту организацию для этих

⁷⁶ См., однако, пункт 63 ниже.

целей в соответствии с правилами организации без необходимости предъявления полномочий».

58. По вышеуказанным причинам эти правила, *mutatis mutandis*, бесспорно, можно распространить на полномочия формулировать оговорки, с учетом того, естественно, что формулирование оговорок лицом, которое не может «считаться уполномоченным представлять государство или международную организацию с этой целью, не имеет юридического значения, если [оговорка] впоследствии не подтверждена данным государством или данной организацией»⁷⁷.

59. К слову сказать, эти ограничения в отношении полномочия формулировать оговорки на международном уровне в значительной степени подтверждены на практике.

60. В памятной записке от 1 июля 1976 года Юрисконсульт Организации Объединенных Наций сообщал следующее:

«Оговорка должна быть сделана в письменной форме (пункт 1 статьи 23 [Венской] Конвенции [1969 года]) и, как и ее снятие, исходить от одного из трех лиц (главы государства, главы правительства или министра иностранных дел), имеющих полномочия представлять государство в международных отношениях»⁷⁸.

61. Кроме того, в «Кратком справочнике по практике Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров» (*“Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux”*), подготовленный договорной секцией Управления по правовым вопросам, содержится лишь утверждение о том, что «оговорка должна фигурировать в документе или сопровождать его и исходить от одного из трех компетентных органов», а также отсылка к общей практике «сдачи на хранение документов, которыми государства заявляют о своем согласии на обязательность договора»⁷⁹. Кроме того, согласно этому документу «оговорки, которые делаются при подписании, должны быть санкционированы выдачей полномочий одним из трех компетентных органов подписывающему, если только он сам не является одним из этих органов»⁸⁰.

62. Как представляется, эти нормы строго соблюдаются: все ратификационные грамоты (или их эквиваленты) в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, которые содержат оговорки и с которыми Специальный докладчик смог ознакомиться с любезного согласия договорной секции Управления по правовым вопросам, подписываются одним из «трех органов» и если это делает постоянный представитель, то к ним прилагаются полномочия, выданные одним из этих органов. К тому же Специальному докладчику было пояснено, что в отсутствие

⁷⁷ См. статью 8 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

⁷⁸ Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1976 год, пункт 7, стр. 288.

⁷⁹ ST/LEG/8 Publications des Nations Unies, numéro de vente: F.94.V.15 (ci-après *Précis de la pratique...* (ST/LEG/8), p. 49, par. 161; эта выдержка отсылает к пунктам 121 и 122, *ibid.*, p. 36.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 62, par. 208; отсылка к главе VI «Краткого справочника» («Полномочия и подписание»).

этого постоянному представителю неофициально, но настоятельно предлагается выполнить это требование⁸¹.

63. Однако можно задать вопрос, не является ли эта практика, заключающаяся в распространении на область оговорок норм, закрепленных в вышеуказанной статье 7⁸² Венских конвенций, чересчур прямолинейной. Уместно, например, спросить, законно было бы допустить, чтобы представитель, аккредитованный государством при международной организации, являющейся депозитарием договора, к которому государство, которое он представляет, хотело бы сделать оговорку, имел возможность ее формулировать. Данная проблема встает тем более остро, поскольку такая практика допускается в международных организациях помимо Организации Объединенных Наций.

64. Так, например, Генеральный секретарь Организации американских государств (ОАГ), судя по всему, допускает, что оговорки государств-членов могут передаваться ему постоянными представителями при этой организации. Такая практика соответствует положениям статьи VII Гаванской панамериканской конвенции о международных договорах 1928 года (не вступившей в силу), которая допускает, что все документы, касающиеся выражения согласия на обязательность договоров, заключаемых на конференциях американских государств, могут сдаваться на хранение «соответствующим представителем в Совете управляющих, при этом специальных полномочий на сдачу на хранение ратификационной грамоты не требуется»⁸³. В Совете Европы, похоже, также многочисленные оговорки были «представлены» в письмах постоянных представителей⁸⁴.

65. Можно также считать, что нормы, применимые к государствам, должны распространяться и на международные организации в более полном объеме, чем это делается в пункте 2 статьи 7 Венской конвенции 1986 года, и, в частности, что глава секретариата международной организации или ее

⁸¹ По аналогии это подтверждается процессуальным возражением, которое Индия недавно заявила Пакистану при рассмотрении в Международном Суде дела, касающегося воздушного инцидента, происшедшего 10 августа 1999 года: из устных прений следует, что в своем первом сообщении от 3 октября 1973 года Постоянное представительство Пакистана при Организации Объединенных Наций уведомило о намерении его страны осуществить взамен британской Индии правопреемство в отношении участия в Генеральном акте об арбитраже 1928 года; нотой от 31 января 1974 года Генеральный секретарь потребовал, чтобы это уведомление было произведено «в установленной форме», то есть чтобы оно было представлено одним из трех компетентных органов, упоминаемых выше; это было сделано в форме нового уведомления (сформулированного, впрочем, иначе, чем прошлогоднее уведомление) от 30 мая 1974 года, подписанного на этот раз премьер-министром Пакистана (см. заявления сэра Элиу Лаутерпахта от имени Пакистана, 5 апреля 2000 года, CR/2000/3, и А. Пеле от имени Индии, 6 апреля 2000 года, CR/2000/4). Хотя этот эпизод касался уведомления о правопреемстве, а не формулирования оговорок, он свидетельствует о высокой степени бдительности, с которой Генеральный секретарь применяет вышеизложенные нормы (пункт 61) в целом в области выражения государствами их согласия на обязательность договора.

⁸² Пункт 57.

⁸³ См. ответ ОАГ в «Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves», Rapport du Secrétaire général présenté conformément à la résolution 1452 B (XIX) de l'Assemblée générale, document A/5687, воспроизводится в *Annuaire ... 1965*, vol. II, p. 84.

⁸⁴ См. la *Série des traités européens*, n° 24.

представители, аккредитованные при каком-либо государстве или международной организации, должны рассматриваться также как обладающие полномочием *ipso facto* принимать обязательства от имени организации.

66. Специальный докладчик полагает, что признание такого ограниченного расширительного толкования полномочий формулировать оговорки представляло бы собой отрадное, хотя и ограниченное по своему значению событие. Однако он не будет предлагать включить его в Руководство по практике. В Комиссии существует консенсус, постоянно подтверждаемый подавляющим большинством государств, в отношении того, чтобы «считать, что нет необходимости вносить изменения в соответствующие положения Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов»⁸⁵. Между тем, даже если положения статьи 7 Конвенций 1969 и 1986 годов прямо не касаются полномочий формулировать оговорки, тем не менее, можно с полным основанием считать⁸⁶, что их можно распространить на эту ситуацию.

67. Напротив, представляется необходимым принять достаточно гибкий проект основного положения, который, отсылая к нормам, закрепленным в статье 7, закреплял бы менее жесткую практику, которой следуют международные организации помимо Организации Объединенных Наций, действующие в качестве депозитариев⁸⁷, и это можно сделать с помощью «защитительной оговорки» в соответствующем проекте основного положения.

68. Его можно сформулировать двояко⁸⁸. Либо ограничиться указанием на то, что компетентными органами для формулирования оговорки на международном уровне являются те же органы, которые обладают полномочием принимать текст договора или присоединяться к нему или выражать согласие государства или международной организации на обязательность договора. Либо воспроизвести (с соответствующими изменениями) в проекте основного положения текст статьи 7 Венской конвенции 1986 года. Каждое из этих решений имеет свои достоинства: в первом случае это краткость, во втором — удобство для пользователей. Специальный докладчик предпочитает последнее.

69. В первом случае проект основного положения мог бы гласить:

[2.1.3 Полномочия формулировать оговорки на международном уровне]

С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо, полномочное представлять государство или международную организацию для целей принятия или установления аутентичности текста договора или для

⁸⁵ *Annuaire... 1995*, vol. II, (deuxième partie), par. 487.

⁸⁶ См. пункт 56 выше.

⁸⁷ См. пункт 64 выше. Международный союз электросвязи (МСЭ) также представляет собой особый случай в этом отношении, однако в ином смысле и по иным мотивам, поскольку оговорки к имеющим силу договора текстам, принятым в этом органе, «могут формулироваться только делегациями, то есть *в ходе конференций*» (ответ МСЭ на вопросник Комиссии по оговоркам — подчеркнуто в тексте). Специальному докладчику неизвестно, какой практике следуют государства-депозитарии.

⁸⁸ Специальный докладчик полагает, что третья возможность, заключающаяся просто-напросто в отсылке к статье 7 Венских конвенций, должна быть напрочь исключена; по соображениям удобства (и правовой логики) Руководство по практике должно быть самодостаточным документом.

выражения согласия государства или международной организации на обязательность договора, полномочно формулировать оговорки от имени этого государства или этой международной организации.]

70. Во втором случае проект основного положения 2.1.3 можно было бы составить следующим образом:

[2.1.3 Полномочия формулировать оговорки на международном уровне

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

a) если оно предъявляет надлежащие полномочия для цели принятия или установления аутентичности текста договора, в отношении которого формулируется оговорка или выражается согласие государства или международной организации на обязательность этого договора; или

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

2. Полномочие формулировать оговорки на международном уровне от имени государства в силу выполняемых функций и без предъявления полномочий имеют:

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

b) представители, аккредитованные государствами на международной конференции для формулирования оговорки к договору, принимаемому на этой конференции;

c) представители, аккредитованные государствами при международной организации или одном из ее органов, для формулирования оговорки к договору, принимаемому в рамках этой организации и этого органа;

[d) главы постоянных представительств при международных организациях для формулирования оговорки к договору, заключенному между аккредитуемыми государствами и этой организацией)].]

71. В этом втором случае подпункт (d) пункта 2 можно было бы, однако, спокойно опустить — настолько маловероятным является предусматриваемый случай; его можно было бы отметить в комментарии.

72. Международный этап формулирования оговорок, само собой разумеется, есть лишь верхушка айсберга: как и в отношении процедуры выражения согласия государства или международной организации на обязательность договора в целом, этот этап отражает завершение внутреннего процесса, который может быть весьма сложным. Формулирование оговорок, будучи неотделимым от процедуры ратификации (или принятия, или одобрения, или присоединения), представляет собой, как и сама эта процедура, как бы

«внутренние скобки» в процессе, который носит в высшей степени международный характер⁸⁹.

73. Как отметил Поль Рейтер, «национальная конституционная практика в отношении оговорок и возражений в различных странах разная»⁹⁰, и не может идти и речи о том, чтобы излагать эту практику в рамках настоящего доклада, пусть даже кратко. К тому же можно отметить, что из 22 государств, которые ответили на вопросник Комиссии по оговоркам к международным договорам⁹¹ и ответы которых на вопросы 1.7, 1.7.1 и 1.7.2 и 1.8, 1.8.1 и 1.8.2⁹² можно использовать⁹³ полномочия формулировать оговорки принадлежат:

- только исполнительной власти — в шести случаях⁹⁴;
- только парламенту — в пяти случаях⁹⁵;
- разделяется между первым и вторым — в 12 случаях.

74. В этом последнем случае сотрудничество между исполнительной властью и парламентом осуществляется в разных формах. В одних случаях парламент только информируется о планируемых оговорках⁹⁶, да и то не всегда⁹⁷. В других он должен одобрить все оговорки до их формулирования⁹⁸ или, когда парламенту представляются только некоторые договоры, те из них, которые

⁸⁹ См. Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)* Paris, L.G.D.J., 6^{ème} éd., 1999, p. 144.

⁹⁰ *Introduction au droit des traités*, 3^{ème} édition revue et augmentée par Philippe Chaier, Paris, PUF, 1995, par. 133*, pp. 84 à 85.

⁹¹ См. пятый доклад об оговорках к международным договорам, A/CN.4/508, пункты 3 и 4.

⁹² Вопрос 1.7: «Какой орган (какие органы) на национальном уровне принимает(ют) решение по вопросу об оговорках, сформулированных государством: глава государства? правительство или государственный орган? парламент?»; вопрос 1.7.1: «Если полномочие принимать решения относительно формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это полномочие устанавливается?»; вопрос 1.7.2: «Если решение принимается исполнительной властью, информируется ли об этом решении парламент? До или после принятия решения? Предлагается ли ему обсудить текст планируемой оговорки или оговорок?». Вопрос 1.8: «Можно ли в соответствии с национальной юрисдикцией возражать против формулирования отдельных оговорок или настаивать на их принятии?»; вопрос 1.8.1: «В случае положительного ответа, каким органом (какими органами) и каким образом она может быть осуществлена?»; вопрос 1.8.2: «И на основании каких мотивов этот орган может принимать свое решение?».

⁹³ К сожалению, некоторые из 33 государств-респондентов ответили на вопросник неполно.

⁹⁴ Боливия (парламент может предлагать оговорки), Колумбия (в отношении некоторых договоров), Хорватия (парламент может возражать против планируемой оговорки, что, по всей видимости, предполагает, что с ним консультируются), Дания, Малайзия, Святейший Престол — см. также упомянутые государства в сносках 96 и 97 ниже.

⁹⁵ Колумбия (в отношении некоторых договоров), Эстония, Словения, Сан-Марино, Швейцария (однако предложение обычно исходит от Федерального совета), за исключением случаев, когда Федеральный совет реализует свою собственную компетенцию.

⁹⁶ Кувейт с 1994 года (консультация со специальной комиссией), Новая Зеландия («до недавнего времени» — временно действующая система).

⁹⁷ Франция (если этого требуют докладчики парламентских ассамблей и просто как «любезность»), Израиль, Япония (если договор не содержит положения об оговорках), Швеция (парламенту сообщается об «общем содержании» (*lignes générales*) оговорок, но не их текст).

⁹⁸ Аргентина, Мексика.

касаются только этих договоров⁹⁹. Кроме того, может случиться так, во внутреннюю процедуру формулирования оговорок может потребоваться вмешательство юрисдикционного органа¹⁰⁰.

75. Интересно отметить, что процедура формулирования оговорок необязательно идентична процедуре, которой в целом необходимо следовать при выражении согласия государства на обязательность договора. Так, во Франции лишь недавно установилась традиция направлять парламенту текст оговорок, которые президент Республики или правительство намеревается сделать при ратификации договоров или утверждении соглашений, хотя эти документы должны представляться парламенту в силу статьи 53 Конституции 1958 года¹⁰¹.

76. Как представляется, в рамках международных организаций можно отметить то же разнообразие, которое характерно для полномочий формулировать оговорки и используемых в этой связи процедур в государствах. Лишь две из них¹⁰² ответили на вопросы 3.7, 3.7.1 и 3.7.2 вопросника по оговоркам¹⁰³: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) сообщает, что это правомочие принадлежит конференции, а Международная организация гражданской авиации (ИКАО), подчеркивая отсутствие эффективной практики, заявляет, что, если оговорка должна быть сформулирована от ее имени, это делает Генеральный секретарь в административном порядке, и, в зависимости от случая, Генеральная Ассамблея или Совет в рамках их соответствующей компетенции¹⁰⁴, при этом следует уточнить, что Генеральную Ассамблею «надлежит» информировать об оговорках, сформулированных Советом или Генеральным секретарем.

77. По мнению Специального докладчика, единственный вывод, который можно сделать на основе этих заявлений в плане международного права, заключается в том, что в нем не установлено никакого определенного правила в отношении внутренней процедуры формулирования оговорок. Честно говоря, это представляется столь очевидным, что данный вопрос вряд ли целесообразно непосредственно уточнять в одном из основных положений руководства по практике. Если все же Комиссия будет придерживаться иного мнения (которое может быть обусловлено прагматичным характером

⁹⁹ Испания, Республика Корея, Словакия, Финляндия.

¹⁰⁰ Колумбия, Малайзия, Финляндия.

¹⁰¹ См. Alain Pellet, commentaire de l'article 53 in François Luchaire et G. Conac dirs., *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2^{ème} éd., 1987, pp. 1047–1050.

¹⁰² Это объясняется тем, что международные организации являются участниками договоров гораздо реже, чем государства, и что, когда они являются их участниками, они, как правило, не делают оговорок. Единственным исключением являются Европейские сообщества, которые, к сожалению, до сих пор не ответили на вопросник.

¹⁰³ Вопрос 3.7: «В рамках организации, какой орган (какие органы) принимает(ют) решение о делаемых ею оговорках: глава секретариата? Генеральная Ассамблея? Иной орган?»; вопрос 3.7.1: «Если правомочие принимать решение в отношении формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это правомочие устанавливается?»; вопрос 3.7.2: «Если решение принимается главой Секретариата или другим органом, то информируется ли об этом решении Генеральная Ассамблея? До или после его принятия? Предлагается ли ей обсудить текст оговорки или оговорок?».

¹⁰⁴ См. статьи 49 и 50 Чикагской конвенции об учреждении ИКАО 1944 года.

руководства по практике), то можно было бы принять, например, такое основное положение:

[2.1.3 бис Полномочие формулировать оговорки на национальном уровне

Определение компетентной инстанции и процедуры формулирования оговорок на национальном уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или международной организации].

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

79. Статья 46 Венской конвенции 1986 года, посвященная «положениям внутреннего права государства и правилам международной организации, касающимся компетенции заключать договоры», гласит:

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

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

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

80. В отсутствие практики весьма сложно занять однозначную позицию относительно распространения этих норм на формулирование оговорок. Отдельные элементы свидетельствуют в пользу такого формулирования: как было указано выше, такое формулирование неразрывно связано с процедурой выражения окончательного согласия на обязательность договора; оно происходит или должно быть подтверждено в момент выражения окончательного согласия на обязательность договора; и практически во всех случаях оно исходит от того же органа, что и выражение согласия. Между тем, по мнению Специального докладчика, эти аргументы не носят решающего характера: если внутренние нормы в отношении полномочия заключать договоры закреплены, по крайней мере в принципе, в конституции, то того же самого нельзя сказать о формулировании оговорок, которое проистекает из

практики и совсем необязательно соответствует процедуре, используемой для выражения согласия на обязательность договора.

81. В этих условиях маловероятно, чтобы нарушение внутренних норм было «явным» по смыслу вышеприведенной статьи 46, поэтому приходится довольствоваться международными нормами, изложенными в проекте основного положения 2.1.3¹⁰⁵. Вывод, который отсюда следует, заключается в том, что государству или международной организации никогда не следует позволять ссылаться на то, что нарушение положений внутреннего права или правил международной организации делает недействительным оговорку, которую оно или она сформулировали, поскольку такое формулирование представляет собой акт органа, обладающего компетенцией на международном уровне.

82. Поскольку этот вывод отличается от норм, применимых в случае «ненадлежащей ратификации», закрепленных в статье 46, необходимо, как представляется, прямо указать это в одном из проектов основных положений. Такой проект мог бы гласить:

2.1.4 Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок

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

b) Форма заявлений о толковании

83. В связи с отсутствием основных положений, посвященных заявлениям о толковании в Венских конвенциях, низкая частотность и относительная неопределенность связанной с ними практики не позволяет рассматривать их изолированно. Заявления о толковании можно рассматривать только в сопоставлении (или противопоставлении) с собственно оговорками с учетом сложности разграничения условных заявлений о толковании и заявлений о толковании, не носящих такого характера¹⁰⁶.

84. В отношении условных заявлений о толковании нет никаких оснований *prima facie* для того, чтобы отходить от форм и процедур, используемых при формулировании оговорок: по определению государство или международная организация, формулирующие оговорки, обуславливают определенным конкретным толкованием свое согласие на обязательность для себя данного договора¹⁰⁷. Причины, по которым требуется, чтобы оговорки обязательно формулировались в письменном виде и аутентифицировались лицом, уполномоченным представлять государство или международную организацию, также имеют важное значение в этом контексте: поскольку оговорки неразрывно связаны с согласием их авторов на обязательность для себя

¹⁰⁵ См. пункты 69 и 70 выше.

¹⁰⁶ По вопросу об этом разграничении см. проекты положений 1.2 и 1.2.1 и комментарии к ним (*Официальные документы Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10)*), глава IV, С, 2, стр. 216-243).

¹⁰⁷ См. проект основного положения 1.2.1.

договора, оговорки должны быть известными их партнерам, интересам которых они могут противоречить, ибо они предполагают воздействие на договорные отношения.

85. Таким образом, из проектов основных положений 2.1.1, 2.1.2 и 2.1.3 можно в чистом и упрощенном виде вывести следующие принципы формулирования условных заявлений о толковании:

- они должны формулироваться в письменном виде;
- они должны формулироваться лицом, правомочным выражать от имени формулирующих оговорку государств или международных организаций их согласие на обязательность для себя договора; и
- то же самое относится и к тем случаям, когда заявление о толковании подлежит официальному подтверждению в соответствии с условиями, предусмотренными в проекте основного положения 2.4.4¹⁰⁸.

86. По причинам, изложенным в пунктах 270 и 271 его пятого доклада, Специальный докладчик считает, что было бы предпочтительно эксплицитно сформулировать применимые нормы (даже если они идентичны нормам, применимым в отношении оговорок), а не отсылать читателя к проектам основных положений, касающихся оговорок, но что при этом можно было бы упростить их формулировку, поскольку Комиссия не обязана дословно воспроизводить положения Венских конвенций, каковых, впрочем, в данной области и не существует. Тем не менее, поскольку любые заявления о толковании должны формулироваться правомочным представителем государства¹⁰⁹, представляется нецелесообразным конкретно повторять это требование в отношении условных заявлений.

87. Из этих замечаний следует, что, как представляется, основное содержание норм, изложенных в проектах основных положений 2.1.1, 2.1.2 и 2.1.3, можно было бы обобщить в отдельном проекте основного положения, сформулировав его следующим образом¹¹⁰:

2.4.2 Формулирование условных заявлений о толковании

Условные заявления о толковании формулируются в письменном виде.

При необходимости, в письменном виде формулируется также официальное подтверждение условного заявления о толковании.

88. Совсем по-другому эта проблема выглядит применительно к заявлениям о толковании, которые формулируются с целью уточнения или разъяснения смысла или последствий, приписываемых договору или определенным его положениям заявителем, но не с целью установления зависимости согласия на обязательность для себя договора от такого толкования. Речь идет об определенном толковании¹¹¹, которое, однако его автор не стремится

¹⁰⁸ См. пятый доклад об оговорках к договорам, A/CN.4/508/Add.3. пункт 272.

¹⁰⁹ См. ниже, пункт 90.

¹¹⁰ Кроме того, этот проект основного положения можно было бы дополнить уточнением, касающимся требования уведомления об условных заявлениях о толковании других заинтересованных государств и международных организаций; по этому вопросу см. ниже, пункт 133.

¹¹¹ Которое может иметь «значительную доказательную силу, если в нем содержится

противопоставить другим договаривающимся сторонам. Следовательно, требование формулирования таких заявлений в письменном виде не является таким же обязательным, как в случае с условными заявлениями о толковании и оговорками. Разумеется, было бы предпочтительно, чтобы они доводились до сведения других сторон; однако в то же время неосведомленность о них необязательно должна полностью лишать их юридической силы. К тому же, хотя такие заявления нередко формулировались в устной форме, это не мешало судьям или международным арбитрам признавать за ними определенное юридическое действие¹¹².

89. Само собой разумеется, с другой стороны, что оно будет иметь место только тогда, когда заявления о толковании исходят от правомочных представителей государства. К тому же, поскольку заявление может иметь последствия для договора, представляется правомерным ограничить эту возможность путем признания правомочности формулировать такие заявления только за теми органами власти, которые имеют право заключать международные договоры от имени государства.

90. Представляется нецелесообразным принимать отдельный проект основного положения, посвященный возможной форме простых заявлений о толковании, поскольку они ничем не отличаются от других видов заявлений. Достаточным подтверждением тому служит отсутствие упоминания о них в Руководстве по практике. Что касается проекта основного положения, посвященного правомочности формулировать заявления о толковании, то вне всякого сомнения в нем должна повторяться формулировка, относящаяся к оговоркам:

2.4.1 Формулирование заявлений о толковании

Заявление о толковании формулируется лицом, правомочным представлять государство или международную организацию для целей принятия или установления аутентичности текста договора или для выражения согласия государства или международной организации на обязательность для себя договора.

91. Наконец, к формулированию заявлений о толковании, касающихся условий осуществления договора на внутреннем уровне, относятся те же самые замечания, которые касаются оговорок. Национальные нормы и практика в этом плане будут отличаться исключительным разнообразием.

92. Это со всей очевидностью вытекает из ответов государств на распространенный Комиссией вопросник об оговорках. Ответы 22 государств на вопросы 3.5 и 3.5.1¹¹³ распределились следующим образом:

признание какой-либо стороной своих собственных обязательств по договорно-правовому документу» (см. консультативное заключение Международного Суда, 11 июля 1950 года, «Международный статус Юго-Западной Африки» (Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда, 1948-1991 годы, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1993 год (ST/LEG/SER.F/1), стр. 15; см. комментарий к проекту основного положения 1.2.1, доклад Комиссии о работе ее 51-й сессии, A/54/10, сноска 317, стр. 230).

¹¹² См. там же.

¹¹³ Вопрос 3.5: «Какой(ие) орган(ы) на внутригосударственном уровне уполномочен(ы)

- семь государств указали, что такие заявления правомочна формулировать только исполнительная ветвь власти¹¹⁴;
- два государства указали, что такие заявления правомочен формулировать только парламент¹¹⁵; и
- тринадцать государств указали, что такие полномочия имеет как исполнительная власть, так и парламент¹¹⁶, причем формы взаимодействия между ними столь же разнообразны, как и в случае с оговорками¹¹⁷.

93. В целом роль исполнительной ветви, несомненно, является более очевидной, чем в случае с оговорками.

94. Само собой разумеется, *a fortiori*, что определение правомочности формулировать заявления о толковании и соответствующие процедуры относятся всецело к сфере внутригосударственного права и что государства или международные организации не могут ссылаться на нарушение внутреннего права в качестве причины для объявления этих заявлений юридически недействительными, тем более, что речь, как представляется, в целом больше идет о практике, чем о формальных нормах писаного права. Специальный докладчик не уверен в уместности подготовки отдельного основного положения на эту тему.

95. Если Комиссия решит, что такое положение следует сформулировать, то можно было бы предложить следующий проект основного положения:

[2.4.1bis Правомочность формулировать заявления о толковании на внутригосударственном уровне]

Правомочная инстанция и процедура для формулирования заявлений о толковании на внутригосударственном уровне определяются внутренним правом этого государства или внутренними правилами международной организации.

Тот факт, что заявление о толковании было сформулировано в нарушение внутреннего права данного государства или внутренних правил международной организации, определяющих правомочность и процедуру для формулирования заявлений о толковании, не может использоваться этим государством или организацией в качестве предлога для объявления этого заявления юридически недействительным.]

2. Уведомление об оговорках и заявлениях о толковании

выступать с заявлениями о толковании?»; вопрос 3.5.1: «Занимается ли парламент формулированием таких заявлений?». Перечень государств не полностью совпадает со списком государств, ответивших на аналогичные вопросы в отношении оговорок.

¹¹⁴ Индия, Израиль, Италия, Малайзия, Святейший Престол, Чили, Япония.

¹¹⁵ Словакия, Эстония.

¹¹⁶ Аргентина, Боливия, Германия, Испания, Мексика, Словения, Панама, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, Швейцария.

¹¹⁷ См. выше, пункт 74.

96. Сформулированная оговорка (или заявление о толковании) должны сразу же доводиться до сведения других заинтересованных государств или международных организаций. Такое уведомление обязательно необходимо для того, чтобы последние имели возможность официально принять их либо выдвинуть свои возражения против них.

97. В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов уточняется, до сведения каких сторон должны доводиться сформулированные государствами или международными организациями оговорки, однако в ней никак не определяется процедура направления такого уведомления, которое почти во всех случаях является обязанностью депозитария.

а) Стороны, которые должны уведомлять об оговорках и заявлениях о толковании

і) Оговорки

98. В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями оговорки должны быть «доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора». Кроме того, в пункте 3 статьи 20 требуется «принять [оговорки] компетентным органом» организации, если оговорка имеет последствия для ее учредительного акта, что подразумевает уведомление об оговорке соответствующей организации.

а. Оговорки к договорам, не являющимся учредительными актами международных организаций

99. С первой группой уведомляемых сторон (договаривающихся государств и международных организаций) никаких особых проблем не возникает. Эти стороны определяются в подпункте (f) статьи 2 Конвенции 1986 года¹¹⁸ как соответственно:

«і) государство, или

іі) международная организация,

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

100. Напротив, намного более проблематичным является определение и, в еще большей степени, установление в каждом конкретном случае «других государств и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора». Как отмечалось в этой связи, не все договоры не

¹¹⁸ В тексте, воспроизведенном в сборнике «Работа Комиссии международного права», пятое издание (*Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № F.95.V.6*), стр. 416, ошибочно объединены подпункты (e) и (f) (в тексте на английском и русском языках этой ошибки нет). См. также статьи 2(f) Конвенции 1969 года и 2(k) Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, в которых таким же образом определяется термин «договаривающееся государство».

оставляют сомнений в том, какие другие государства могут стать их участниками»¹¹⁹.

101. В своем докладе 1951 года об оговорках к многосторонним договорам Брайерли предусмотрел, что:

«Следующие группы государств должны иметь право на уведомление о любых оговорках, сформулированных после подписания настоящей конвенции (или после открытия настоящей конвенции к подписанию или присоединению):

- a) государства, имеющие право стать участниками настоящей конвенции,
- b) государства, подписавшие или ратифицировавшие конвенцию,
- c) государства, ратифицировавшие конвенцию или присоединившиеся к ней»¹²⁰.

102. В соответствии с этими рекомендациями Комиссия впоследствии предложила, что «если в многосторонних конвенциях не предусматривается иное,... депозитарий многосторонней конвенции должен по получении каждой оговорки уведомлять о ней все государства — участники Конвенции или государства, имеющие право стать ее участниками»¹²¹.

103. Лаутерпахт в своем первом докладе в 1953 году в трех из четырех альтернативных формулировок проекта статьи 9 об оговорках оставил весьма туманную формулировку, согласно которой «текст полученных оговорок должен препровождаться депозитарной инстанцией всем заинтересованным государствам»¹²². Тем не менее он никак не прокомментировал это определение¹²³, впоследствии воспроизведенное в первом докладе Фитцмориса в 1956 году¹²⁴, который даже раскрыл его в проекте статьи 39: речь идет о «всех государствах, участвовавших в переговорах и разработке договора, или путем подписания, ратификации, присоединения или принятия продемонстрировавших свою связь с ним»¹²⁵.

¹¹⁹ Сэр Роберт Дженнингс и сэр Артур Уоттс, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., vol. I, *Peace*, Londres, Longman, 1992, p. 1248, note 4.

¹²⁰ *Yearbook... 1951*, vol. II, p. 16. Эта вводная в заблуждение формулировка объясняется тем фактом, что речь, по сути дела, идет о моделях альтернативных клаузул.

¹²¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее третьей сессии, 16 мая-27 июля 1951 года, см. *Yearbook...*, 1951, vol. II, документ A/1858, пункт 34, p. 130. Это положение вызвало некоторые возражения; см. в этой связи выступления Хадсона и Спиропулоса, последний из которых считал, что препровождение оговорок государствам, не являющимся участниками, не является обязательным по позитивному праву (105-е заседание, 18 июня 1951 года, *Yearbook... 1951*, vol. I, p. 198).

¹²² *Yearbook... 1953*, vol. II, p. 92, альтернативные варианты В и С; любопытно, что это требование не фигурирует в альтернативном варианте А (принятие оговорок большинством в две трети, там же, p. 91).

¹²³ См. там же, p. 136.

¹²⁴ Проект статьи 37, *Annuaire... 1956*, vol. II, p. 118: «они должны препровождаться заинтересованным государствам».

¹²⁵ Там же.

104. Несмотря на это, в 1962 году Уолдок вернулся к формулировке 1951 года¹²⁶, предусмотрев, что любые оговорки, «сформулированные государством, подписавшим, ратифицировавшим или принявшим договор или присоединившимся к нему, после форума или конференции, на которой был принят этот договор, препровождаются всем другим государствам — участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками»¹²⁷. После рассмотрения Редакционным комитетом, несколько изменив формулировку, ее сохранила Комиссия¹²⁸. Хотя государства не выдвинули каких-либо возражений в этой связи в своих комментариях к проекту статей, принятому в первом чтении, Уолдок без каких-либо пояснений предложил в 1965 году вернуться к формулировке «другие заинтересованные государства»¹²⁹, которую Комиссия заменила формулировкой «договаривающиеся государства»¹³⁰, объяснив это «исключительно туманным» характером определения «заинтересованные государства»¹³¹, и в конечном счете вернулась в 1966 году к требованию уведомлять «другие государства, имеющие право стать участниками договора»¹³², — формулировке, которая «была сочтена более уместной для определения таких уведомляемых сторон»¹³³.

105. Во время Венской конференции М. Макиннон, выступавший от имени делегации Канады, заметил, что такая формулировка «может усугубить трудности для депозитария, поскольку нет никаких четких критериев, которые позволяли бы определить, какие государства относятся к этой категории. Поэтому было бы предпочтительно заменить это выражение словами «государствам, участвовавшим в переговорах, и договаривающимся государствам», как это было предложено в поправке, внесенной его делегацией (A/CONF.39/C.1/L.151)¹³⁴. Хотя это совершенно разумное предложение было

¹²⁶ См. выше, пункты 101 и 102.

¹²⁷ Первый доклад о праве международных договоров, *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 69. Не без оснований Уолдок полагал, что было бы бесполезно уведомлять другие государства, участвовавшие в переговорах, об оговорке, «сформулированной во время подписания договора в ходе форума или конференции, в рамках которого (которой) велись переговоры на предмет подписания указанного договора», если такая оговорка фигурирует в сносках к тексту договора или в заключительном акте и т.п. конференции (там же).

¹²⁸ Проект статьи 18, пункт 3; см. *ibid.*, p. 194. В своих комментариях Комиссия распространила эту формулировку на «другие заинтересованные государства» (*ibid.*, p. 199).

¹²⁹ Четвертый доклад, *Annuaire ... 1965*, vol. II, p. 56.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 175.

¹³¹ Пояснение, данное сэром Хэмфри Уолдоком на 813-м заседании 29 июня 1965 года, *Annuaire ... 1965*, vol. I, p. 291.

¹³² Проект статьи 18, пункт 1 (*Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 226).

¹³³ Пояснение, данное Председателем Редакционного комитета Бриггсом, *Annuaire ... 1966*, vol. I, p. 324.

¹³⁴ Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров, 1-е заседание, Вена, 26 марта — 24 мая 1968 года, Краткие отчеты о пленарных заседаниях и заседаниях Пленарного комитета, 23-е заседание Пленарного комитета, 11 апреля 1968 года, пункт 38. Жокен А. Фрауейн указывает, что Соединенные Штаты выразили ту же обеспокоенность в отношении обязанностей депозитария в ходе обсуждения проектов статей Комиссией международного права на сессии Генеральной Ассамблеи в 1966 году (A/6309/Rev.1, p. 176) (“Some Considerations Regarding the Function of the Depositary — Comments on Art. 726 para 1(d) of the ILC’s draft articles on the Law of Treaties”, *ZaōRV* 1967, p. 533); см. также Shabtai Rosenne, “More on the Depositary of International Treaties”,

возвращено в Редакционный комитет для доработки¹³⁵, он предпочел внести поправку, предложенную Испанией¹³⁶, которая нашла свое отражение в окончательном тексте пункта 1 статьи 23 Конвенции 1969 года и была воспроизведена без изменений, за исключением добавления упоминания о международных организациях, в тексте Конвенции 1986 года¹³⁷.

106. Хотя принятая формулировка является расплывчатой, в ходе подготовки к принятию Конвенции 1969 года ничего не было сделано для ее уточнения. То же самое можно сказать о пунктах 1(b) и (e) статьи 78, в которых, несмотря на отсутствие упоминаний об оговорках, на депозитария возлагается обязанность препровождать «участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками», копии текстов договора и информировать их об «уведомлениях и сообщениях», связанных с договором¹³⁸, причем в ходе подготовки этих положений ни малейшего пояснения этого выражения дано не было¹³⁹, и члены Комиссии так и не обратили на него внимание.

107. По-другому проходило обсуждение Конвенции 1986 года. Хотя Специальный докладчик по теме права договоров между государствами и международными организациями и между различными международными организациями в своих четвертом и пятом докладах¹⁴⁰ ограничился повторением и принятием текста пункта 1 статьи 23 Конвенции 1969 года без каких-либо комментариев, многие члены Комиссии международного права выразили особую обеспокоенность в ходе обсуждения этого проекта в 1977 году в связи с проблемами, встающими в контексте определения «международных организаций, имеющих право становиться участниками договора». Так, Ушаков заметил, что:

«В случае договоров всеобщего характера, заключенных между государствами и международными организациями, подобное сообщение, таким образом, должно поступить всем существующим государствам. Для этой же категории договоров, а также для договоров, заключенных только между международными организациями, однако, будет труднее

A.J.I.L. 1970, p. 847–848.

¹³⁵ См. *Официальные документы Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, первая и вторая сессии, Документы Конференции* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № F.70.V.5), документ A/CONF.39.14, p. 150, пункт 194.

¹³⁶ Там же, документ A/CONF.39/C.1/L.149, пункт 192(i); принятый текст см. там же, пункт 196.

¹³⁷ См. выше, пункт 98.

¹³⁸ В соответствии с положениями статьи 78 функции депозитария состоят также в «информировании государств, имеющих право стать участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано».

¹³⁹ Первоисточник этих положений см. в докладе Брайерли 1951 года, *Yearbook ... 1951*, vol. II, p. 27, и в выводах Комиссии, там же, p. 130, пункт 34(1); статьи 17, пункт 4(c) и 27, пункт 6(c) проекта, предложенного Уолдоком в 1962 году, *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 69 и 93–94 и статья 29, пункт 5, проекта, принятого Комиссией в первом чтении, там же, p. 205; и проект статьи 72, принятый в окончательном виде Комиссией в 1966 году, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293.

¹⁴⁰ Ежегодник ... 1975, том II, стр. 41, и Ежегодник ... 1976, том II (Часть первая), стр. 154.

определить, какие международные организации «имеют право стать участниками договора»¹⁴¹.

108. С другой стороны, г-н Швобель указал, что «международная организация имеет право стать участницей договора, если существует связь между основной функцией, для которой она была создана, и объектом и целью договора»¹⁴². Это мнение не поддержал Рейтер, который напомнил, что выражение «имеющих право стать участниками договора» не было определено в Конвенции 1969 года, а это означает, «что право на участие в договоре, заключенном между государствами, неизбежно определяется самим договором», что договоры, которые касаются всех государств, должны быть открыты для всех государств и что то же самое относится к международным организациям¹⁴³. Ушаков, последовательно выступавший против формулировки, сохраненной Редакционным комитетом, внес на пленарном заседании официальное предложение, направленное на ограничение круга организаций, которым должны направляться уведомления об оговорках к договорам между государствами и одной или несколькими международными организациями¹⁴⁴, только «договаривающимися организациями»; поскольку это предложение не было поддержано, было принято решение отразить его в сноске внизу страницы, содержащей комментарий¹⁴⁵, что и было сделано¹⁴⁶.

109. Разумеется, теперь приходится сожалеть, что ограничения круга сторон, уведомляемых об оговорках, которые были предложены Канадой в 1968 году¹⁴⁷ и Ушаковым в 1977 году, не были приняты (во втором случае — из-за спорного стремления оставить без изменения редакцию 1969 года и не проводить различия между нормами, касающимися государств, и нормами, касающимися международных организаций): это позволило бы избежать практических затруднений для депозитариев, не ставя под серьезную угрозу принцип «утилитарной» гласности оговорок для тех государств и международных организаций, которых договор действительно касается¹⁴⁸.

110. Само собой разумеется, что никаких проблем не возникает, если в самом договоре четко определяется, какие государства или международные организации имеют право войти в состав его участников, т.е. во всех случаях так называемых «жестких» договоров, каковыми, как правило, являются договора, заключенные под эгидой региональных международных

¹⁴¹ Ежегодник Комиссии международного права, том I, 1434-е заседание, 6 июня 1977 года, стр. 128, пункт 42.

¹⁴² Там же, стр. 29, пункт 48; сходную идею высказал Фероста, там же, стр. 128, пункт 45.

¹⁴³ Там же, стр. 129, пункт 51; такая же точка зрения была высказана Калье-и-Калье, там же, стр. 128, пункт 46.

¹⁴⁴ Однако не к договорам, заключенным между несколькими международными организациями.

¹⁴⁵ Ibid., 1451^{ème} séance, 1^{er} juillet 1977, p. 199.

¹⁴⁶ *Ежегодник... 1977*, том II, стр. 132.

¹⁴⁷ См. выше, пункт 105.

¹⁴⁸ Небезынтересно отметить, что, хотя специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и не являются «сторонами Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года и хотя они не имеют право стать ими, они получают уведомления об оговорках к ее положениям, которые собираются сформулировать те или иные государства. См., в частности *Précis de la pratique* (ST/LEG/8), p. 60–61, par. 199–203.

организаций, Совета Европы¹⁴⁹, ОАГ¹⁵⁰ или Организации африканского единства (ОАЕ)¹⁵¹. Намного более сложной является ситуация с теми договорами, в которых четко не указывается, какие государства имеют право стать их участниками, т.е. так называемыми «открытыми» договорами, содержащими клаузулу «всем государствам»¹⁵² или, в частности, предусматривающими по настоянию участников переговоров возможность последующего присоединения¹⁵³. Именно такая ситуация явно имеет место в тех случаях, когда функции депозитария берет на себя одно из государств, которое не только не поддерживает дипломатические отношения с некоторыми государствами¹⁵⁴, но и, помимо этого, не признает в качестве государств определенные самопровозгласившиеся образования.

111. В «Кратком справочнике по практике Генерального секретаря в качестве депозитария многосторонних договоров 1997 года» целая глава посвящена описанию трудностей, с которыми Генеральный секретарь встречается при определении того, кого можно считать «государствами и международными организациями, имеющими право стать участниками»¹⁵⁵, поскольку эта формулировка часто встречается в рамках данной доктрины¹⁵⁶. Что касается фактически направленных Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в качестве депозитария уведомлений, с которыми смог ознакомиться Специальный докладчик, то он отметил, что в случае с открытыми договорами указывается лишь, что «все государства» были проинформированы, и какое-либо уточнение отсутствует, тогда как в других случаях приводится список государств-членов и государств, не являющихся членами, которым было направлено уведомление, независимо от того, имеют ли эти государства статус наблюдателей¹⁵⁷. Удивительно, но государства,

¹⁴⁹ См., например, пункт 1 статьи К Европейской социальной хартии в редакции от 3 мая 1996 года: «Настоящая Хартия открыта для подписания государствами — членами Совета Европы» или пункт 1 статьи 32 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принятой Советом Европы 27 января 1999 года.

¹⁵⁰ См., например, статью XXI Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией от 29 марта 1996 года.

¹⁵¹ См., например, пункт 1 статьи 12 Лусакского соглашения о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой.

¹⁵² См. статью XIII Конвенции 1973 года о пресечении преступления апартеида и наказании за него: «Настоящая Конвенция открыта для подписания всеми государствами»; или пункт 1 статьи 84 Венской конвенции 1986 года: «К настоящей Конвенции может присоединиться любое государство, Намибия, представленная Советом Организации Объединенных Наций по Намибии, и любая международная организация, которая обладает правоспособностью заключать договоры»; см. также статью 305 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, которая открыта не просто для «всех государств», но и для Намибии (до ее независимости) и для всех самоуправляющихся государств и территорий.

¹⁵³ См. статью 15 Венских конвенций 1969 и 1975 годов.

¹⁵⁴ См. статью 74 Венских конвенций.

¹⁵⁵ Там же (сноска 79 выше), chap. V, p. 21–30, par. 73–100.

¹⁵⁶ См., в частности, Jochen A. Frowein, «Some Consideration Regarding the Function of the Depositary — Comments on Art. 72 Para I(d) of the ILC's Draft Articles on the Law of Treaties», *ZaöRV* 1967, p. 533–539, и Shabtai Rosenne, «More on the Depositary of International Treaties», *A.J.I.L.* 1970, pp. 847–848.

¹⁵⁷ Уведомление от 7 июля 1997 года, касающееся оговорки Японии к Соглашению от 28 августа 1996 года об учреждении Банка для сотрудничества и развития на Ближнем Востоке и в Северной Африке, было также направлено Постоянной миссии наблюдателя от

ответившие на этот пункт вопросника Комиссии о поправках к договорам, не указали на какие-либо особые трудности в этой области, однако это, вероятно, объясняется тем, что данная проблема относится собственно не к оговоркам как таковым, а к функциям депозитария в более общем плане.

112. Именно по этой причине Специальный докладчик также не счел целесообразным предложить к принятию ни один из многочисленных проектов основных положений на эту тему¹⁵⁸.

113. Тем не менее, каким бы проблематичным и спорным ни было это положение¹⁵⁹, представляется совершенно необходимым воспроизвести в Руководстве по практике норму, изложенную в пункте 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (в более расширенной по сравнению с ними формулировке), добавив, разумеется, что такое уведомление должно направляться в письменном виде, и представив эту общую норму в виде отдельного основного положения, наряду с отдельной нормой, касающейся препровождения оговорок, связанных с учредительными актами международных организаций¹⁶⁰. Первый пункт этого проекта основного положения мог бы быть сформулирован следующим образом:

2.1.5 Уведомление об оговорках (первый пункт)

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

114. В тексте Венских конвенций это последнее требование лишь подразумевается, однако оно явно вытекает из контекста, поскольку пункт 1 статьи 23 представляет собой положение, которое требует, чтобы оговорки делались в письменной форме¹⁶¹, и которое лаконично привязывает это

Палестины, которая в соответствии со статьей 53(a) Соглашения имела право стать его участником.

¹⁵⁸ Впрочем, Специальный докладчик признал, что его позиция связана с общей принципиальной проблемой: следует ли Комиссии международного права воспользоваться возможностью, возникшей в связи с разработкой Руководства по практике, касающейся оговорок, чтобы попытаться разрешить общие проблемы, встающие в контексте оговорок, а также других аспектов права договоров. Специальный докладчик предлагает дать на этот вопрос прагматический ответ — утвердительный, если от решения какой-либо неразрешенной проблемы зависит решение вопроса, касающегося собственно оговорок, и отрицательный во всех других случаях; в то же время он с признательностью примет любые возможные указания Комиссии в этой связи.

¹⁵⁹ Как указал Специальный докладчик в ходе прений по его первому докладу, существует «консенсус по вопросу о том, что никаких изменений в соответствующие положения Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов не должно вноситься» (*Ежегодник... 1995, том II, Часть вторая, пункт 487*). Поэтому отход от этой договоренности в Руководстве по практике возможен только при условии наличия убедительных причин. Какой бы неудовлетворительной ему ни казалась формулировка нормы в пункте 1 статьи 23, это условие в данном случае представляется ему невыполненным.

¹⁶⁰ См. ниже, пункт 129: «Оговорка к действующему договору, который является учредительным актом международной организации, или в силу которого создается заседающий орган, имеющий право принимать оговорки, должна быть, кроме того, доведена до сведения этой организации или этого органа».

¹⁶¹ См. пункт 40 выше.

условие к уведомлению, которое положено осуществлять в отношении оговорок. Кстати говоря, в отсутствие депозитария формулирование и доведение до сведения неизбежно превращаются в парное действие¹⁶². Впрочем это соответствует практике¹⁶³.

b. Особый случай оговорок в отношении учредительных актов международных организаций

115. В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов не рассматривается особый случай процедуры, касающийся оговорки к учредительным актам международных организаций. Между тем изложенное в пункте 1 этого положения общее правило в этом конкретном смысле нуждается в уточнении и дополнении.

116. Как можно заметить, в соответствии с пунктом 3 статьи 20:

«В том случае, когда договор является учредительным актом международной организации и если в нем не предусматривается иное, оговорка требует принятия ее компетентным органом этой организации».

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

117. Эта проблема, обойденная тремя первыми специальными докладчиками по праву международных договоров, была рассмотрена Уолдоком в его первом докладе в 1962 году. Он предложил в нем длинный проект статьи 17 «Право формулировать и снимать оговорки», пункт 5 которого гласил:

«Однако, если формулируется оговорка в отношении документа, являющегося учредительным актом международной организации, который прямо не разрешает такую оговорку, она доводится до сведения главы секретариата соответствующей организации в целях разрешения вопроса о допустимости в компетентном органе указанной организации»¹⁶⁴.

118. Уолдок отметил, что это положение было разработано с учетом:

«вопроса, указанного в пункте 81 Краткого справочника по практике Генерального секретаря (ST/LEG/7), где говорится:

«Когда речь идет об учредительном акте, в силу которого создается международная организация, практика Генерального секретаря и обсуждения в Шестом комитете свидетельствуют о том, что в подобных случаях оговорка должна быть представлена в компетентный орган этой организации, прежде чем соответствующее государство будет принято в ее члены. Организация имеет право толковать свой учредительный акт и определять совместимость с ним оговорки»¹⁶⁵.

¹⁶² См. раздел (b) ниже.

¹⁶³ См. «уведомления, производимые депозитарием» Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

¹⁶⁴ *Annuaire...* 1962, vol. II, document A/CN.4/144, chap. II, art. 17, par. 5, p. 69.

¹⁶⁵ См. *ibid.*, par. 12 du commentaire de l'article 17, p. 75.

119. После рассмотрения Редакционным комитетом¹⁶⁶ это положение из проекта исчезло, по всей видимости, поскольку его члены решили, что принятие положения, прямо предусматривающего, что решение о последствиях оговорки к учредительному акту «должно приниматься компетентным органом организации»¹⁶⁷, делает это уточнение излишним.

120. Неудивительно, что в 1962 году Уолдок задался этим вопросом: тремя годами ранее эта проблема остро встала в связи с оговоркой Индии к Конвенции о Международной морской организации (ИМО), ранее называвшейся Международной морской консультативной организацией (ИМКО). Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, являющийся депозитарием этой Конвенции, сообщил Организации текст оговорки Индии, которая была сформулирована в день открытия первой сессии Генеральной ассамблеи ИМКО, предложив ее секретариату передать этот вопрос «для решения» Ассамблее. Поскольку эта отсылка была оспорена, Генеральный секретарь в своем весьма аргументированном докладе отметил, что «такой порядок соответствует 1) условиям Конвенции об ИНКО [sic], 2) прецедентам из практики выполнения функций депозитария, когда тот или иной орган в состоянии принять решение по вопросу об оговорке, и 3) взглядам в отношении данного конкретного положения, высказанным Генеральной Ассамблеей в ходе ее предыдущих прений по вопросам об оговорках к многосторонним конвенциям»¹⁶⁸.

121. Генеральный секретарь отметил, в частности, что «в предыдущих случаях, когда оговорки делались к находившимся в силе многосторонним конвенциям, которые либо были уставами организаций, либо иным путем создавали заседающие органы, Генеральный секретарь всегда считал, что вопрос об этих оговорках должен быть передан на рассмотрение органа, полномочного толковать данную Конвенцию»¹⁶⁹. В качестве примеров он привел доведение оговорки, сформулированной в 1948 году Соединенными Штатами к Уставу (Конституции) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), до сведения Всемирной ассамблеи здравоохранения¹⁷⁰ и в следующем году доведение оговорок Южно-Африканского союза в Южной Родезии к Генеральному соглашению по тарифам и торговле до сведения договаривающихся сторон ГАТТ¹⁷¹. В *Кратком справочнике по практике 1997 года* Генеральный секретарь приводит другой пример из практики, которой он неизменно следует в этой области: «Когда Германия и Соединенное Королевство приняли Соглашение о создании Азиатского банка развития от 17 мая 1979 года с поправками, сформулировав оговорки, которые не были предусмотрены этим Соглашением, Генеральный секретарь в качестве

¹⁶⁶ См. *ibid.*, document A/5209, rapport de la CDI à l'Assemblée générale, projet d'article 18, p. 194.

¹⁶⁷ Пункт 4 проекта статьи 20, *ibid.*

¹⁶⁸ «Оговорки к многосторонним конвенциям: Конвенция о Международной морской консультативной организации», A/4235, пункт 18. По этому поводу см. также Oscar Schachter "The Question of Treaty Reservations at the 1959 General Assembly", A.J.I.L. 1960, p. 372 à 379.

¹⁶⁹ A/4235, пункт 21.

¹⁷⁰ См. также Oscar Schachter "Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat", BYBIL 1948, p. 124 à 126.

¹⁷¹ A/4235, пункт 22.

депозитария в установленном порядке препроводил их текст Банку и принял на хранение документы лишь после того, как Банк сообщил ему о принятии этих оговорок»¹⁷².

122. Учитывая, с одной стороны, принцип, закрепленный в пункте 3 статьи 20 Венских конвенций и, с другой стороны, практику, которая, как представляется, является традиционной¹⁷³, нелишне было бы закрепить в одном из проектов основных положений обязательство уведомлять об оговорках к учредительному акту международной организации саму эту организацию.

123. Между тем возникают три вопроса относительно точного объема этого правила, которое с принципиальной точки зрения сомнений не вызывает:

а) достаточно ли включить в этот проект основного положения уточнение (которое фигурировало в проекте Уолдока 1962 года¹⁷⁴), согласно которому оговорка должна доводиться до сведения главы Секретариата соответствующей организации?

б) следует ли указать, что то же правило применяется и в том случае, когда договор не является в собственном смысле слова учредительным актом какой-либо международной организации, а создает «заседающий орган», который может принимать решение относительно правомерности оговорок, как это сделал Генеральный секретарь в изложении своей практики в 1959 году¹⁷⁵?

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

124. По первому вопросу Специальный докладчик полагает, что такое уточнение не требуется: даже если в весьма общем плане уведомление, бесспорно, должно быть адресовано главе секретариата, может случиться так, что процесс пойдет иначе, с учетом особой структуры конкретной организации. Так, применительно к Европейским сообществам коллегиальный характер этой Комиссии заставляет сделать вывод о том, что такое уведомление, несомненно, более логично было бы адресовать Генеральному секретарю этой организации¹⁷⁶. К тому же подобное уточнение не имеет конкретной цели: здесь важно то, что данная организация будет должным образом уведомлена о проблеме.

¹⁷² Op.cit. (сноска 79 выше), стр. 60 французского текста, пункт 198 — сноски опущены. См. также Frank Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1988, p. 346 à 347.

¹⁷³ Однако Специальный докладчик должен признать, что ему известна лишь практика, которой в качестве депозитария придерживается Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций. Впрочем, он считает, что эта практика имеет особо важное значение, поскольку в настоящее время Генеральный секретарь, бесспорно, является основным депозитарием учредительных актов других международных организаций.

¹⁷⁴ См. пункт 117 выше.

¹⁷⁵ См. пункт 121 выше.

¹⁷⁶ Специальный докладчик еще раз выражает сожаление по поводу того, что Европейские сообщества не сочли нужным ответить на вопросник КМП об оговорках к международным договорам.

125. Что касается вопроса о том, следует ли предусмотреть аналогичное правило для «заседающих органов», которые создаются в силу договора, но которые, однако не являются международными организациями в строгом смысле слова, весьма вероятно, что в 1959 году составители доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций имели в виду ГАТТ: тем более, что один из приведенных примеров относился к этой организации¹⁷⁷. После замены этого органа Всемирной торговой организации эта проблема более не встает. Тем не менее отдельные договоры, в частности в области разоружения или защиты окружающей среды, создают заседающие органы, имеющие секретариаты, за которыми качество международных организаций иногда не признавалось¹⁷⁸. Хотя Специальный докладчик не разделяет такое видение, было бы, пожалуй, целесообразно включить это уточнение в руководство по практике, при том понимании, что его необходимо будет включить также и в проект или в проекты основных положений, где будет прямо изложен смысл пункта 3 статьи 20 Венских конвенций. В самом деле, представляется вполне законным, чтобы одно и то же правило применялось и к оговоркам к учредительным актам в строгом смысле слова, и к оговоркам к договорам, создающим органы, осуществляющие контроль и содействие в применении договора, по отношению к которому оспаривалось бы качество международных организаций.

126. Ответ на последний вопрос носит более деликатный характер. К тому же именно он имеет наибольшее практическое значение, поскольку положительный ответ предполагает для депозитария наличие более тяжелого бремени, чем отрицательный ответ. Кроме того, насколько можно судить, практика Генерального секретаря, не представляющаяся во всех случаях последовательной¹⁷⁹, скорее идет в противоположном направлении¹⁸⁰. Тем не менее Специальный докладчик убежден в желательности того, чтобы оговорка к учредительному акту доводилась до сведения не только соответствующей

¹⁷⁷ См. пункт 121 выше.

¹⁷⁸ См., например, Robin R. Churchill et Geir Ulfstein, "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", *A.J.I.L.* 2000, n° 4, p. 623 à 659; некоторые авторы оспаривают и то, что Международный уголовный суд является международной организацией в собственном смысле слова.

¹⁷⁹ Один из старых примеров, когда Генеральный секретарь, как представляется, довел оговорку (Соединенных Штатов к Уставу ВОЗ) как до сведения заинтересованных государств, так и соответствующей организации, см. Oscar Schachter, "Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat", *BYBIL* 1948, p. 125. См. также le Précis de la pratique ... (ST/LEG/8), p. 51, par. 170.

¹⁸⁰ Однако хотя бы в одном случае государство — автор одностороннего заявления (которое было равнозначно оговорке) — в данном случае Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — само непосредственно обратилось к субъектам, подписавшим соглашение, в силу которого создавалась международная организация: Кингстонское соглашение от 18 октября 1969 года о создании Карибского банка развития — по поводу этого заявления (см. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*, état au 31 décembre 2000 (Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.01.V.5), vol. I, p. 482, note 8). Бывает и так, что автор оговорки сам берет на себя инициативу проконсультироваться с соответствующей международной организацией (см. оговорку Франции к Куала-Лумпурскому соглашению от 12 августа 1977 года о создании Азиатско-Тихоокеанского института развития вещания, *ibid.*, vol. II, p. 298, note 3).

организации, но и всех других договаривающихся государств и организаций, а также тех, кто может стать такими сторонами.

127. Эта позиция объясняется двумя соображениями. Во-первых, не факт, что принятие оговорки организацией исключает для государств (и международных организаций)-членов возможность заявить против нее возражения; Специальный докладчик не пришел к окончательному выводу на этот счет. Он полагает, что этот вопрос может быть разрешен только, когда Комиссия перейдет к углубленному изучению возможности (или невозможности) заявлять возражения против оговорки, прямо предусмотренной договором; даже при наличии веских оснований полагать, что это не так, говорить об этом в утвердительной форме, по всей видимости, было бы преждевременно. Во-вторых, есть хороший практический аргумент в пользу такого положительного ответа: даже если оговорка доводится до сведения самой организации, в конечном счете именно в ее рамках государства (и международные организации)-члены будут принимать решения; поэтому важно, чтобы они знали об оговорке; делать это в два этапа означало бы бессмысленно тратить время.

128. И наконец, само собой разумеется, что обязательство доводить до сведения текст оговорок к учредительному акту соответствующей международной организации появляется только тогда, когда таковая существует, т.е. если договор вступил в силу¹⁸¹. Тем не менее может возникнуть вопрос о том, не должны ли эти оговорки также быть доведены, еще до фактического создания организации, до сведения «подготовительных комиссий» (независимо от их наименования), часто создаваемых для эффективной и быстрой подготовки к вступлению в силу учредительного акта. Даже если, как в ряде случаев, здесь, как представляется, следует дать положительный ответ, в данном случае трудно обобщать, поскольку все зависит от конкретных функций, которыми принимающая договор конференция наделяет подготовительную комиссию. К тому же ссылка на создаваемые в силу договора «заседающие органы», как представляется, охватывает этот случай, который в этой связи Специальный докладчик не будет предлагать включить во второй пункт, который он предложил сделать в проекте основного положения 2.1.5.

129. Этот второй пункт мог бы иметь следующее содержание:

«Оговорка к действующему договору, который является учредительным актом международной организации или в силу которого создается заседающий орган, имеющий право принимать оговорки, должна быть, кроме того, доведена до сведения этой организации или этого органа».

Тогда проект основного положения 2.1.5 в целом звучал бы следующим образом:

2.1.5 Уведомление об оговорках

¹⁸¹ Если договор не вступил в силу, согласно данным, любезно предоставленным Специальному докладчику Договорной секции Управления по правовым вопросам, такова практика Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который действует в этом случае, как и в отношении любого другого договора.

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

Оговорка к действующему договору, который является учредительным актом международной организации или в силу которого создается заседающий орган, имеющий право принимать оговорки, должна быть, кроме того, доведена до сведения этой организации или этого органа.

ii) *Заявления о толковании*

130. По всей видимости, нет никаких оснований распространять нормы, касающиеся доведения до сведения оговорок, на простые заявления о толковании, которые могут быть сформулированы и в устной форме¹⁸², и в этой связи было бы парадоксально требовать, чтобы они официально доводились до сведения других государств или заинтересованных международных организаций. Не осуществляя такое доведение до сведения, автор заявления рискует тем, что оно может не дать ожидаемого эффекта, но это уже совершенно иная проблема. В этой связи вносить какие-либо уточнения по этому вопросу в руководство по практике, как представляется, не требуется.

131. Иначе обстоит дело, когда речь идет об условных заявлениях о толковании, которые предполагают реакцию других государств или заинтересованных международных организаций¹⁸³ и процедура формулирования которых в этом случае должна быть согласована с процедурой формулирования оговорок.

132. В случае включения проекта основного положения такого содержания в руководство по практике был бы ограничен объем пункта 1 статьи 23 Венских конвенций без изменения его текста, поскольку он не касается заявлений о толковании, ограничивая круг адресатов уведомлений только договаривающимися государствами и международными организациями и теми, кто участвовал в переговорах. Однако Специальный докладчик придерживается мнения, что такое небольшое изменение, положительное само по себе, могло бы стать источником путаницы и что было бы искусственно предусматривать разные процедуры для уведомления о документах, которые зачастую трудно четко отличить друг от друга.

133. По этой причине он полагает, что проект основного положения 2.4.2¹⁸⁴ можно было бы дополнить пунктом, составленным по аналогии с текстом проекта основного положения 2.1.5, и он мог бы включать также специальную норму, касающуюся доведения до сведения оговорок к учредительным актам международных организаций, предложенную выше для дополнения проекта основного положения 2.1.5¹⁸⁵. Полный текст этого проекта в этом случае мог бы гласить:

2.4.2 Формулирование условных заявлений о толковании

¹⁸² См. пункт 88 выше.

¹⁸³ См. пункт 84 выше.

¹⁸⁴ Два первых пункта этого проекта основного положения см. в пункте 87 выше.

¹⁸⁵ См. пункты 113 и 129 выше.

Условное заявление о толковании должно быть сформулировано в письменной форме.

При необходимости официальное подтверждение условного заявления о толковании должно быть произведено в той же форме.

Условное заявление о толковании должно быть в письменной форме доведено до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками этого договора. Условное заявление о толковании, касающееся действующего договора, который является учредительным актом международной организации или в силу которого создается заседающий орган, имеющий право принимать оговорки, должно быть, кроме того, доведено до сведения этой организации или этого органа.

[b) Обязанности депозитария]
