



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CN.4/491
30 April 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
Пятидесятая сессия
Женева, 20 апреля-12 июня 1998 года
Нью-Йорк, 27 июля-14 августа 1998 года

ТРЕТИЙ ДОКЛАД ОБ ОГОВОРКАХ К ДОГОВОРАМ

Подготовлен Специальным докладчиком г-ном Аленом ПЕЛЛЕ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 47	3
А. Предшествующая работа Комиссии над этой темой	1 - 30	3
1. Первый доклад об оговорках к договорам и его итоги	1 - 8	3
а) Выводы, сделанные Специальным докладчиком в 1995 году	1 - 4	3
б) Вопросы, направленные государствам и международным организациям	5 - 8	4
2. Второй доклад и его итоги	9 - 30	5
а) Рассмотрение второго доклада Комиссией	9 - 14	5
б) Консультации органов по правам человека, посвященные "предварительным выводам" Комиссии	15 - 16	7

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
с) Рассмотрение доклада Комиссии в Шестом комитете	17 - 26	8
d) Инициативы, предпринятые другими органами	27 - 30	11
В. Представление третьего доклада в общем виде	31 - 47	13
1. Используемый метод	31 - 41	13
2. План третьего доклада	42 - 47	16

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Предшествующая работа Комиссии над этой темой

1. Первый доклад об оговорках к договорам и его итоги

a) Выводы, сделанные Специальным докладчиком в 1995 году

1. Тема "Оговорки к договорам" была включена в повестку дня Комиссии в 1994 году.
2. Специальный докладчик представил свой первый доклад в 1995 году¹. В нем резюмируется предшествующая работа Комиссии над оговорками и ее итоги, содержится краткий обзор проблем, возникающих в связи с этой темой, и сформулированы предложения, касающиеся сферы охвата и формы будущей работы Комиссии над этой темой.
3. Комиссия рассмотрела этот доклад на своей сорок седьмой сессии. Резюмируя сделанные им в ходе этого рассмотрения выводы, Специальный докладчик заявил следующее:

"b)² Комиссии следует попытаться принять руководство по практике в отношении оговорок. В соответствии с Положением о Комиссии и ее обычной практикой такое руководство должно принять форму проекта статей, положения которых вместе с комментариями будут служить руководящими принципами для практики государств и международных организаций в отношении формулирования оговорок; эти положения могли бы, в случае необходимости, сопровождаться типовыми положениями;

c) вышеуказанные договоренности следует толковать на гибкой основе, и, если Комиссия считает, что ей необходимо существенно отклониться от них, она должна представить новые предложения Генеральной Ассамблее относительно той формы, которую могли бы принять результаты ее работы;

d) в Комиссии был достигнут консенсус в отношении того, что в соответствующие положения Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов не будет вноситься никаких изменений"³.

4. Эти выводы были в общем одобрены как в Шестом комитете, так и в самой Комиссии международного права, и, хотя некоторые члены Комиссии выразили определенные сомнения относительно того или иного аспекта этих направлений деятельности, они не высказали в ходе рассмотрения второго доклада каких-либо сомнений в отношении подхода⁴. По мнению Специального докладчика, они представляют собой общие руководящие принципы, которые следует использовать в качестве основы при рассмотрении этой темы.

¹ A/CN.4/470 и Corr.1.

² Пункт a касался изменения названия темы, которая первоначально имела название "Право и практика, касающиеся оговорок к международным договорам".

³ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/50/10), пункт 491.

⁴ Там же, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункты 116-123.

b) Вопросники, направленные государствам и международным организациям

5. Кроме того, в ходе своей сорок седьмой сессии "Комиссия поручила Специальному докладчику подготовить подробный вопросник, касающийся оговорок к договорам, с целью определения практики и проблем государств и международных организаций, в частности тех, которые являются депозитариями многосторонних конвенций"⁵. В своей резолюции 50/45 от 11 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея предложила государствам и международным организациям, особенно тем, которые являются депозитариями, безотлагательно ответить на вопросник, подготовленный Специальным докладчиком по теме, касающейся оговорок к договорам⁶.

6. В соответствии с этими предписаниями Специальный докладчик подготовил подробный вопросник, который Секретариат разослал государствам - членам Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений, или участникам Статута Международного Суда. До настоящего времени на вопросник ответили 32 государства⁷, причем большинство ограничились ответами на вопросы, на которые Специальный докладчик обратил особое внимание и которые непосредственно касаются вопросов, затронутых во втором и в настоящем докладах⁸. Большинство из них приложили к своим ответам обширную документацию, представляющую большой интерес в связи с их практикой в области оговорок.

7. Кроме того, Специальный докладчик подготовил вопросник аналогичного образца, который был направлен международным организациям - депозитариям многосторонних договоров. На сегодняшний день 22 из них представили полные или частичные ответы на этот вопросник⁹.

⁵ Там же, пятидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/50/10), пункт 493.

⁶ Пункт 5 этой резолюции.

⁷ Аргентина, Боливия, Германия, Дания, Израиль, Индия, Испания, Италия, Канада, Колумбия, Кувейт, Малайзия, Мексика, Монако, Панама, Перу, Республика Корея, Сан-Марино, Святейший Престол, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Эстония и Япония. Специальный докладчик хотел бы вновь выразить свою глубокую признательность этим государствам. Он надеется, что они смогут дополнить свои ответы и что другие государства в скором будущем ответят на вопросник.

⁸ См. пункт 6 сопроводительной записки к вопроснику.

⁹ Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ), Всемирный банк (МБРР, АМР, МФК, МИГА), Банк международных расчетов (БМР), Совет Европы, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД), Международный валютный фонд (МВФ), Организация Объединенных Наций, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная организация труда (МОТ), Всемирная таможенная организация (ВТО), Всемирная торговая организация (ВТО), Международная морская организация (ИМО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Секретариат Форума, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация по безопасности и сотрудничеству в

(продолжение...)

8. Количество представленных ответов на вопросники¹⁰, которые являются длинными, подробными и специальными и представляют собой единственное средство, позволяющее составить точную картину практики государств и международных организаций в области оговорок¹¹, свидетельствует об интересе, проявленном к этой теме, и подтверждает, что ее изучение является реально необходимым.

2. Второй доклад и его итоги

а) Рассмотрение второго доклада Комиссией

9. Второй доклад, представленный в 1996 году, состоит из двух совершенно разных глав¹². В первой главе Специальный докладчик дает "Общую характеристику исследования" и, в частности, формулирует несколько предложений, касающихся будущей работы Комиссии над темой об оговорках к договорам¹³. Глава II, озаглавленная "Единство или многообразие юридического режима оговорок к международным договорам?", имела подзаголовок "Оговорки к международным договорам по правам человека", и в ней сделан вывод о том, что, несмотря на большое многообразие многосторонних договоров, режим оговорок, предусмотренный статьями 19-23 в Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров и Венской конвенции 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями, в силу своей гибкости подходит ко всем договорам, включая договоры, касающиеся защиты прав человека.

10. Кроме того, с учетом недавней практики органов, занимающихся контролем и наблюдением за осуществлением договоров по правам человека, Специальный докладчик выразил мнение о том, что Комиссии как органу, который в Организации Объединенных Наций несет главную ответственность за прогрессивное развитие и кодификацию международного права, следует изложить свои взгляды в этой области, и он приложил к своему второму докладу проект резолюции КМП по вопросу об оговорках к договорам по правам человека¹⁴.

⁹ (...продолжение)

Европе (ОБСЕ), Западноевропейский союз, Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирный почтовый союз (ВПС). Специальный докладчик также желает выразить глубокую признательность этим организациям и надеется, что те организации, которые еще не ответили на вопросник, сделают это в ближайшие месяцы.

¹⁰ Этот показатель, который представляет 17 процентов в случае государств (32 из 187 государств, которым были направлены вопросники) и 38 процентов в отношении международных организаций, может показаться довольно скромным; но он гораздо больше показателя, который обычно фиксируется на таких мероприятиях.

¹¹ Вопросники носят почти исключительно фактологический характер. Их цель не в том, чтобы определить "нормативные предпочтения" государств или международных организаций, а в том, чтобы попытаться с помощью ответов подытожить их реальную практику и благодаря этому устранить трудности, с которыми они сталкиваются.

¹² A/CN.4/477 и Add.1.

¹³ A/CN.4/477, пункты 9-50.

¹⁴ A/CN.4/477/Add.1, стр. 84.

11. Специальный докладчик приложил к своему второму докладу "Библиографию, касающуюся оговорок к международным договорам"¹⁵, законченный и обновленный вариант которой он намерен включить в свой четвертый доклад¹⁶.

12. Из-за нехватки времени Комиссия не смогла рассмотреть второй доклад в 1996 году на своей сорок восьмой сессии, во время которой Специальный докладчик представил ей резюме этого доклада и некоторые члены изложили самые предварительные соображения¹⁷. Однако этот доклад был обстоятельно обсужден на сорок девятой сессии Комиссии в 1997 году¹⁸.

13. В ходе обсуждений состоялся широкий обмен мнениями в Комиссии, и они позволили установить или подтвердить значительную степень согласия в отношении подхода, который надлежит применять. В частности:

- члены договорились считать, что венский режим должен быть в принципе сохранен и что необходимо лишь устранить неопределенности и пробелы в нем, и

- подчеркнув далеко идущий характер этого мероприятия, большинство выступающих подтвердило свою поддержку решения, принятого в течение предшествующего пятилетнего периода, разработать руководство по практике, содержащее, в случае необходимости, типовые постановления.

14. Что касается юридического режима оговорок к нормативным договорам, включая договоры, касающиеся прав человека, то Комиссия препроводила проект резолюции, предложенный Специальным докладчиком¹⁹, на рассмотрение Редакционного комитета, и на основе его доклада она приняла не резолюцию, а "Предварительные выводы Комиссии международного права по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры о правах человека"²⁰.

b) Консультации органов по правам человека, посвященные "предварительным выводам" Комиссии

¹⁵ A/CN.4/478.

¹⁶ Специальный докладчик желает воспользоваться этой возможностью, чтобы выразить свою признательность членам Комиссии, которые любезно сообщили ему названия работ и статей, которые не были упомянуты в 1996 году, и чтобы обратиться ко всем членам Комиссии с просьбой сообщить ему названия, которые должны быть добавлены в эту библиографию. Он заранее выражает им признательность.

¹⁷ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/51/10), пункты 108-140.

¹⁸ Там же, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункты 50-156.

¹⁹ См. пункт 10 ниже.

²⁰ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункт 157.

15. Комиссия также решила препроводить текст этих "предварительных выводов" органам, занимающимся контролем за осуществлением договоров по правам человека. Посредством писем от 24 ноября 1997 года, препровожденных через Секретаря Комиссии, Специальный докладчик направил экземпляры этих предварительных выводов и главы V доклада Комиссии международного права о работе ее сорок девятой сессии председателям органов по правам человека, учрежденных на глобальном уровне²¹, и призвал их довести эти документы до сведения членов комитетов, председателями которых они являются, и препроводить ему возможные замечания. Кроме того, он направил аналогичные письма председателям нескольких региональных органов²².

16. На сегодняшний день Специальный докладчик получил ответ только от Председателя Комитета по правам человека, который в письме от 9 апреля 1998 года выразил от имени Комитета удовлетворение в связи с возможностью высказать комментарии в отношении предварительных выводов и сообщил, что он намерен тщательно проанализировать и прокомментировать их; пока же в связи с пунктом 12 предварительных выводов Комитет выразил мнение о том, что:

"Региональные органы являются не только межправительственными учреждениями, которые участвуют в разработке практических методов и правил и способствуют ей. Универсальные контрольные органы, такие, как Комитет по правам человека, играют не менее важную роль в процессе, посредством которого такие практические методы и правила разрабатываются, и поэтому имеют право участвовать в нем и вносить в него свой вклад. В этом контексте следует признать, что предложение, изложенное Комиссией в пункте 10 предварительных выводов, будет изменяться по мере того, как практические методы и правила, разработанные универсальными и региональными контрольными органами, будут получать общее признание".

Кроме того, Специальному докладчику стало известно о том, что несколько органов по вопросам прав человека с интересом отнеслись к этому сообщению и намерены высказать свои соображения в отношении предварительных выводов Комиссии. Более того, председатели органов, учрежденных в соответствии с договорами по вопросам прав человека, обсудили этот вопрос на своем совещании в феврале 1998 года.

с) Рассмотрение доклада Комиссии в Шестом комитете

17. Очень большое число отзывов, в общем положительных, которые получил второй доклад во время обсуждений в Шестом комитете в ходе пятьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи, свидетельствует также об интересе, проявленном к теме об оговорках к договорам, поскольку 50 делегаций высказались по этой теме и представили свои соображения, которые зачастую были подробными и весьма аргументированными²³.

²¹ Речь идет о председателях Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитета против пыток и Комитета по правам ребенка.

²² Речь идет о председателях Африканской комиссии по правам человека и народов, Европейской комиссии и суда по правам человека, Межафриканской комиссии и суда по правам человека.

²³ См. A/C.6/52/SR.17-25.

18. Принцип единства режима оговорок, отраженный Комиссией в пунктах 2 и 3 предварительных выводов, получил весьма значительную поддержку²⁴.

19. Обсуждения касались главным образом роли органов по правам человека в отношении оговорок, т.е. в основном пунктов 5-10 предварительных выводов. Как указывается в "Тематическом резюме", подготовленном Секретариатом²⁵, были изложены две различные позиции. По мнению одних делегаций, только государства должны высказывать мнения о допустимости оговорок и принимать меры в случае их возможной недопустимости. Почти такое же количество других делегаций, напротив, поддержали пункты 5 и 6 предварительных выводов и выразили мнение о том, что контроль за допустимостью оговорок должен осуществляться совместно как контрольными органами, если таковые существуют, так и государствами-участниками конвенций по правам человека.

20. Вместе с тем почти все выступившие делегации "выразили согласие с предварительным выводом 10, в котором Комиссия отметила, что отклонение оговорки в качестве недопустимой возлагает определенную ответственность на заявившее оговорку государство дать ответ или принять меры. С учетом консенсуального характера договоров оговорки неотделимы от согласия государства на обязательность для него договора"²⁶; только два государства высказали иное мнение²⁷. Однако в этой связи несколько делегаций высказали интересные предложения *de lege ferenda*, предусматривающие начало диалога между государством, сделавшим оговорку, и государствами, возражающими против нее²⁸, даже между государством, сделавшим оговорку, и контрольным органом²⁹, или институционализацию централизованного механизма контроля³⁰.

21. Что касается формы, то в общем инициатива Комиссии, связанная с принятием предварительных выводов и проведением консультаций с заинтересованными органами по вопросам

²⁴ См. "Тематическое резюме обсуждений, состоявшихся в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в ходе ее пятьдесят второй сессии (подготовлено Секретариатом)", (документ A/CN.4/483, пункты 65-67; лишь две делегации, а именно делегация Республики Корея (A/C.6/52/SR.22, пункт 7) и косвенным образом делегация Италии (A/C.6/52/SR.24, пункт 82), выразили мнение о том, что специальные режимы могут быть полезными в определенных случаях; типовые положения, которые Комиссия намерена принять, без всякого сомнения, устранят эту озабоченность.

²⁵ A/CN.5/483, пункты 71-82.

²⁶ Там же, пункт 84.

²⁷ Коста-Рика (A/C.6/52/SR.22, пункт 19) и Греция (там же, пункты 42-44); см. также позицию Швеции, выступившей от имени стран Северной Европы (SR.21, пункты 11-12).

²⁸ Ср. с заявлением Соединенного Королевства (A/C.6/52/SR.19, пункт 46) и заявлением Австрии (SR.21, пункт 6).

²⁹ Ср. с заявлением Лихтенштейна (A/C.6/52/SR.22, пункт 25) и заявлением Швейцарии (там же, пункт 85).

³⁰ Ср. с заявлением Германии (A/C.6/52/SR.21, пункт 46) и заявлением Чили (SR.22, пункт 36).

прав человека, была положительно воспринята Шестым комитетом. Вместе с тем одна делегация выразила мнение о том, что нет оснований для того, чтобы ограничиваться такими консультациями, что консультироваться следует также со всеми контрольными органами, учрежденными в соответствии с многосторонними конвенциями, независимо от их объекта³¹; и в пункте 4 резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года прослеживается эта озабоченность; в ней Генеральная Ассамблея

"принимает к сведению" предложение Комиссии международного права всем договорным органам, учрежденным согласно нормативным многосторонним договорам, которые могут пожелать сделать это, представить в письменной форме свои комментарии и замечания в отношении предварительных выводов Комиссии по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры о правах человека, ...".

Специальный докладчик интересуется тем, с какими именно органами должны проводиться консультации, помимо органов, обладающих компетенцией в области прав человека.

22. Кроме того, хотя одни делегации в Шестом комитете положительно отнеслись к предварительным выводам, другие делегации выразили мнение о том, что их принятие было преждевременным³². Как указал Специальный докладчик, выступая в Шестом комитете в своем качестве, это мнение, как он считает, основывается на недоразумении³³: текст, принятый Комиссией, имеет своей целью отреагировать на недавние инициативы ряда органов по вопросам прав человека и представляет собой предварительный результат обсуждений, проведенных в 1997 году и посвященных основополагающей проблеме единства или многообразия режима оговорок; ожидание завершения рассмотрения этой темы означало бы, что ни Шестой комитет, ни сама Комиссия международного права не смогли бы принять участие в обсуждениях инициированных органами по правам человека и, в частности, замечанием общего порядка № 24 Комитета по правам человека³⁴. Кроме того, "предварительный" характер, который Комиссия придала своим выводам, и решение провести консультации с заинтересованными органами по правам человека, как представляется, устранили озабоченность (в значительной степени среди меньшинства), которая была выражена.

23. В любом случае Специальный докладчик считает, что теперь "время должно сыграть свою роль": Комиссия изложила свою позицию; она определила ее в качестве предварительной; она проконсультировалась с государствами³⁵ и органами по правам человека³⁶; им необходимо дать

³¹ Ср. с заявлением Туниса (A/C.6/52/SR.22, пункт 32).

³² Ср. с заявлениями Мексики (A/C.6/52/SR.17, пункт 22), Нидерландов (A/C.6/52/SR.21, пункт 15), Гватемалы (там же, пункт 65), Туниса (A/C.6/52/SR.22, пункт 32), Греции (там же, пункт 48), Швейцарии (там же, пункт 87) и Бангладеш (SR.25, пункт 24).

³³ A/C.6/52/SR.24, пункт 97.

³⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add.6.

³⁵ В пункте 2 резолюции 52/156 Генеральная Ассамблея "обращает внимание правительств на важность получения Комиссией международного права их мнений по всем конкретным вопросам, указанным в главе III ее доклада, в частности: [...] b) по предварительным (продолжение...)

время на ответ, и представляется логичным, чтобы Комиссия не возвращалась к этой теме до тех пор, пока она не получит эти ответы и не завершит изучение наиболее спорных вопросов, не решенных Венскими конвенциями. В этой связи Специальный докладчик предлагает представить Комиссии проект окончательных выводов только вместе со своим пятым докладом, т.е. как это предусмотрено программой работы, утвержденной на сорок девятой сессии³⁷, когда будет завершено изучение основополагающих вопросов, касающихся режима оговорок к договорам.

24. Во время обсуждений, состоявшихся в Шестом комитете, у представителей государств также была возможность подтвердить свое согласие в отношении важных моментов, связанных с общим подходом Комиссии; значительное большинство делегаций:

- подтвердили оказывавшуюся в течение предшествующих лет поддержку идеи о разработке руководства по практике³⁸ и
- призвали Комиссию соблюдать общие рамки Венских конвенций³⁹, хотя многие подчеркнули имеющиеся в них пробелы и неопределенность.

25. Представители государств, в частности, призвали Комиссию рассмотреть следующие вопросы:

- точное определение оговорок, особенно в сравнении с заявлениями о толковании;
- вопрос об оговорках к двусторонним договорам;

³⁵ (...продолжение)

выводам Комиссии по вопросу об оговорках к нормативным многосторонним договорам, включая договоры о правах человека". Три правительства, а именно правительства Монако, Лихтенштейна и Филиппин, уже представили свои комментарии Специальному докладчику; он чрезвычайно признателен им за это и очень надеется на то, что их примеру последуют многие другие правительства. Он намерен представить в своем пятом докладе подробный отчет о мнениях по этому вопросу, которые будут доведены до его сведения.

³⁶ В своих вышеупомянутых комментариях (см. сноску 35) Лихтенштейн поддержал идею о том, что к неправительственным организациям, действующим в области прав человека, следует также обратиться с призывом представить их мнения. Специальный докладчик с интересом изучит все сообщения, которые эти неправительственные организации сочтут целесообразным направить ему.

³⁷ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункт 221.

³⁸ A/CN.4/483, пункт 90; только делегация Республики Корея (A/C.6/52/SR.22, пункт 4) высказалась в пользу имеющего обязательную силу правового документа, тогда как делегация Канады (A/C.6/52/SR.21, пункт 41) высказала оговорки относительно необходимости типовых положений.

³⁹ A/CN.4/483, пункты 61, 65 и 90-91. Только делегация Швеции (выступавшая от имени стран Северной Европы) (A/C.6/52/SR.21, пункты 8 и 9) и, более определенно, делегация Нидерландов (там же, пункт 14) выразили сомнения относительно неприкосновенного характера Венского режима.

- юридический статус заявлений о толковании;
- точная сфера охвата понятия объекта и цели договора;
- последствия возражения против оговорки;
- проблема действительности возражений;
- последствия недопустимости оговорки; и
- влияние оговорок на положения, содержащие нормы *jus cogens*.

Специальный докладчик предлагает рассмотреть каждую из этих проблем в надлежащее время (некоторые из них в этом году).

26. В общем, как представляется Специальному докладчику, характер обсуждений, состоявшихся в Шестом комитете, поддерживает общий подход, используемый Комиссией с 1995 года.

d) Инициативы, предпринятые другими органами

27. Другим свидетельством интереса, проявленного к этой теме со стороны международного сообщества, являются инициативы, предпринятые двумя органами, с которыми Комиссия сотрудничает: Совет Европы и Афро-азиатский консультативно-правовой комитет.

28. Что касается первого Комитета юрисконсультов по международному публичному праву (КЮМПП), то он рассмотрел на своем 14-м заседании в сентябре 1997 года предварительные выводы, принятые Комиссией, и, в более общем плане, ее работу в области оговорок, а также решил создать группу экспертов по вопросу об оговорках к международным договорам (DI-S-RIT) под председательством представителя Австрии, мандат которой был утвержден Комитетом министров Совета Европы 16 декабря 1997 года. К этой группе был обращен призыв:

"а) изучить и предложить пути и средства и, возможно, руководящие принципы, позволяющие государствам-членам установить практику в отношении реакции на оговорки и заявления о толковании, которые реально или потенциально являются недопустимыми в международном праве, и

б) рассмотреть вопрос о возможной роли КЮМПП в качестве "наблюдателя" за оговорками к имеющим большое значение для международного сообщества многосторонним договорам, в связи с которыми возникают проблемы в плане допустимости этих оговорок в международном праве; и в качестве наблюдателя за реакцией государств - членов Совета Европы, которые являются участниками этих документов"⁴⁰.

29. Эта группа провела свое 1-е заседание в Париже 26 и 27 февраля 1998 года, и на нем она обменялась мнениями со Специальным докладчиком Комиссии. Ее председатель сформулировал следующие выводы:

⁴⁰ Общую позицию этой группы см. в документе, представленном на ее 1-м заседании, DI-S-RIT (98) 1, Страсбург, 2 февраля 1998 года.

"Группа разделяет мнение КМП о том, что

- режим Венской конвенции применим по отношению ко всем договорам, включая нормативные договоры и договоры в области прав человека;
- этот режим менять не следует.

Однако было выражено мнение о том, что вопрос о роли контрольных органов нуждается в более глубоком изучении; некоторые делегации не были полностью согласны с положениями вывода 5 и последующими [предварительными выводами КМП], в частности, с разграничением положений *de lege lata* и *de lege ferenda*. Однако в целом группа согласилась с основной направленностью предварительных выводов^{40bis}.

30. Что касается Афро-Азиатского консультативно-правового комитета (ААКПК), то он провел свою тридцать седьмую сессию в Дели 13-18 апреля 1998 года под председательством г-на П.Ш. Рао. На этой сессии Комиссию международного права представлял г-н Ямада. Следует отметить, что ААКПК рассмотрел вопрос об оговорках к договорам в качестве отдельной темы и уделил ему особое внимание⁴¹.

В. Представление третьего доклада в общем виде

1. Используемый метод

31. Поскольку как в Комиссии, так и среди государств существует почти полное согласие относительно необходимости сохранения венского режима, представляется целесообразным неизменно исходить из положений, касающихся оговорок, из конвенций 1969, 1978 (в ограниченной степени в случаях, когда они могут иметь отношение к общему исследованию этого режима) и 1986 годов.

32. Поэтому Специальный докладчик предлагает составить настоящий доклад, как и следующие три, по следующей общей схеме:

- каждая глава будет открываться изложением соответствующих положений трех Венских конвенций о праве международных договоров⁴² и подготовительных материалов, на основе которых они были приняты;
- на втором этапе Специальный докладчик попытается охарактеризовать практику государств и международных организаций в отношении этих положений и указать на трудности, которые могли иметь место при их применении; в этой связи особую ценность будут иметь представленные ответы на вопросы⁴³;

^{40 bis} Документ SANDI (98) 8 от 3 марта 1998 года.

⁴¹ На момент составления настоящего доклада Специальный докладчик не имел в своем распоряжении отчета об этой важной сессии.

⁴² Во избежание путаницы, эти положения всегда будут выделяться полужирным шрифтом.

⁴³ См. пункты 5-8 ниже.

- одновременно или в отдельном разделе, в зависимости от обстоятельств, он попытается охарактеризовать соответствующую судебную практику и комментарии ученых-юристов;

- на основе этих данных он предложит проекты статей, которые вместе составят руководство по практике, принятие которого поручено Комиссии⁴⁴, и эти проекты статей будут сопровождаться предварительными комментариями в целях уточнения смысла, вкладываемого им в эти проекты⁴⁵;

- в случае необходимости, проекты статей будут сопровождаться типовыми положениями, которые будут давать государствам возможность отходить от руководства по практике в особых случаях или в специфических областях⁴⁶;

33. Разумеется, что по некоторым вопросам необходимо будет отойти от этой схемы. Это, в частности, будет происходить, когда тот или иной вопрос полностью обойден молчанием в Венских конвенциях, например в том, что касается заявлений о толковании, по поводу которых в этих документах не содержится ни малейшего намека. В этих случаях Специальный докладчик прибегнет к обычному методу разработки проектов статей Комиссии, т.е. он будет опираться непосредственно на международную практику (сравни со вторым этапом, охарактеризованном ниже).

34. И напротив, может оказаться, что Венские конвенции содержат достаточные указания для практики (так дело обстоит, например, в случае "позитивного" определения оговорок⁴⁷). По мнению Специального докладчика, это обстоятельство, однако, не могло бы оправдать их исключения из исследования или даже рассматриваемого руководства по практике: такое умолчание сделало бы проект неполным и трудным для использования, тогда как его цель заключается именно в том, чтобы "потребители" - юридические службы министерств иностранных дел и международных организаций, министерств юстиции, судьи, адвокаты, специалисты в области международных публичных или частных отношений - могли пользоваться как можно более завершенным и полным справочным документом.

35. Однако Специальный докладчик хотел бы отметить, что, несмотря на то, что его усилия являются по возможности исчерпывающими, точными и активными, он сознает недостатки своей работы. Не получая какой-либо помощи, он неизбежно использовал имперический подход: литература, посвященная оговоркам, обширна⁴⁸; практика является многообразной, и ответы на вопросники составляют уже несколько томов; систематическая обработка предполагает создание группы ученых и/или работу в течение продолжительного времени; к сожалению, Специальный докладчик не может себе этого позволить. Поэтому он признает, что он часто прибегал к

⁴⁴ Во избежание путаницы эти проекты статей всегда будут выделяться курсивом.

⁴⁵ Специальный докладчик не будет снабжать комментариями статьи Венских конвенций, за исключением тех случаев, когда они будут сведены воедино в рамках "сводной" статьи; по этому вопросу см. пункт 40 выше.

⁴⁶ Во избежание путаницы эти типовые положения всегда будут подчеркиваться.

⁴⁷ См. пункт 1b ниже, раздел 1, глава II.

⁴⁸ См. исчерпывающий перечень, содержащийся в вышеупомянутой "Библиографии", сноска 15.

"зондажу" и полагался на свою интуицию. Однако достоинство методов работы Комиссии заключается в уменьшении неудобств, связанных с этим методом (или его отсутствием?): в силу того, что Комиссия рассматривает подготовленное индивидуально исследование, оно становится коллективным; и индивидуальная и коллективная реакция правительств в Шестом комитете гарантирует, что работа будет носить реалистичный характер и что, в случае необходимости, проект руководства по практике может быть адаптирован к реальным нуждам.

36. Вместе с тем Специальный докладчик желает заранее ответить на возможные критические замечания по поводу пространности предстоящего изложения, особенно подготовительных материалов, имеющих отношение к соответствующим положениям трех Венских конвенций. В действительности, можно совершенно справедливо усомниться в необходимости столь детального описания. По его мнению, оно является целесообразным по меньшей мере по двум следующими причинам: во-первых, - и это относится ко всем проектам статей, разрабатываемым Комиссией, - оно представляет собой базу и обоснование нормативных положений (содержащихся в проекте руководства по практике), которые должны вытекать из него; во-вторых, - и это особенно важно для нынешнего проекта - представляется целесообразным, чтобы специалисты и прежде всего правительства имели в своем распоряжении исчерпывающую документацию (или настолько исчерпывающую, насколько это возможно ...) для принятия решения о необходимости в той или иной ситуации использовать руководство, которое им предлагается.

37. Наконец, необходимо обратить внимание на особую сложность нынешнего проекта: рассматриваемая тема касается "оговорок к договорам" в целом. Эта тема уже рассматривается в трех конвенциях, и, в то время как нет никаких сомнений в том, что Венская конвенция 1969 года представляет собой главный справочный документ и отправной пункт для рассмотрения этой темы, тем не менее нельзя игнорировать ни Конвенцию 1978 года о правопреемстве государств в области договоров, ни, в особенности, Конвенцию 1986 года о договорах, заключаемых международными организациями. В соответствии с процедурой, использовавшейся начиная с первого доклада, против которой не выступила ни Комиссия, ни Шестой комитет, Специальный докладчик намерен исследовать одновременно три конвенции и объединить результаты в "сводном" руководстве по практике, в том смысле, что оно будет содержать положения, касающиеся также оговорок к договорам, участниками которых являются государства и международные организации, и устанавливать нормы, применимые в случае правопреемства государств⁴⁹.

38. Этот метод имеет определенное преимущество, поскольку он позволяет обеспечить согласованность существующих конвенционных положений провести необходимые сопоставления и "опробовать" прочность структуры в целом. Кроме того, нормы, зафиксированные в одной из конвенций, часто позволяют лучше понять содержащиеся в других конвенциях нормы или дополняют их (как, например, показано в главе II настоящего доклада в отношении определения оговорок). К тому же подготовительные материалы каждой конвенции (это прежде всего относится к конвенциям 1969 и 1986 годов) также дополняют и зачастую разъясняют друг друга.

39. Разумеется, что в случае необходимости будут проводиться требуемые различия; и, в целом, это не создает больших проблем, поскольку, как представляется, конвенции 1978 и 1986 годов представляют собой следствие, продолжение и примеры положений Конвенции 1969 года, касающихся конкретных и довольно четко определенных вопросов. Однако в некоторых случаях

⁴⁹ Пятая часть изложена в общем виде в "Общих предварительных набросках плана" в документе A/CN.4/447 (см. пункт 42 ниже): "V. Судьба оговорок, их принятия и возражений против них в случае правопреемства государств".

подобные усилия неизбежно приводят к аккумулярованию существующих положений и заставляют подумать, как их объединить и связать между собой.

40. В некоторых случаях это также будет вести к принятию "сводных текстов", содержащих элементы, присутствующие в каждой из венских конвенций или в двух из них. Представленное ниже в главе II определение оговорок представляет собой один из примеров этого метода, который имеет существенно важное значение для завершения всеобъемлющей кодификации:

- определение оговорок к договорам между государствами содержится в пункте 1d статьи 2 Конвенции 1969 года;

- если цель заключается в том, чтобы дать определение оговоркам к договорам "в целом", то оно должно дополняться определением, содержащимся в пункте 1d статьи 2 Конвенции 1986 года;

- кроме того, когда принималась Конвенция 1969 года, умышленно был обойден молчанием вопрос, касающийся правопреемства государств⁵⁰; однако при разработке Конвенции 1978 года отмечалось, что явление правопреемства государств повлияло на само определение оговорок, по меньшей мере на то, которое задумали авторы трех конвенций. В случае, подобном этому, простое расположение рядом существующих текстов в руководстве по практике может создать очень большие проблемы для потребителей, и только сводный текст позволяет устранить эту проблему⁵¹.

41. Следует отметить, что такой порядок согласуется с пожеланиями или планами Поля Рейтера, который во время обсуждения его третьего доклада предположил, что, видимо, "когда-нибудь будет решено попытаться объединить два комплекса статей"⁵² и что будут предприняты попытки решить" проблемы, вызванные какими-либо коррективами, необходимость которых будет обусловлена существованием двух конвенций"⁵³. В этом также состоит одна из целей руководства по практике; задача, заключающаяся в его разработке, не стала легче.

2. План третьего доклада

42. В главе I своего второго доклада Специальный докладчик представил "общие предварительные наброски плана исследования", которое он намерен провести⁵⁴.

⁵⁰ См. статью 73 Конвенции 1969 года.

⁵¹ См. пункт 82 ниже.

⁵² Рейтер имел в виду Венскую конвенцию о праве международных договоров и проекты статей о договорах между государствами и международными организациями и между двумя или несколькими международными организациями.

⁵³ Annuaire... 1974, vol. I, 1279^{ème} séance, 17 juin 1974, par. 52.

⁵⁴ A/CN.4/477, пункты 37-50.

43. Во время рассмотрения второго доклада в 1997 году в ходе сорок девятой сессии было высказано очень немного комментариев в отношении этих общих набросков плана⁵⁵. Вместе с тем план работы, принятый Комиссией на этой сессии, подтверждает основные положения этих набросков⁵⁶, что позволяет Специальному докладчику считать, что он может следовать им при составлении своих будущих докладов, включая третий доклад, но не считая их догмами и адаптируя или уточняя их в случае необходимости.

44. С учетом этого и в соответствии с указаниями, полученными в 1997 году, и программой работы Комиссии⁵⁷ настоящий доклад охватывает части II и III общих предварительных набросков плана, касающиеся соответственно определения оговорок⁵⁸ и формулирования и снятия оговорок, принятия и возражений⁵⁹.

45. Вместе с тем Специальный докладчик столкнулся с проблемой, касающейся юридического режима заявлений о толковании. Первоначально он планировал рассмотреть эту важную проблему⁶⁰ в качестве одного из элементов части II, касающейся определения оговорок⁶¹. Однако с учетом обильности материала стало очевидным, что это решение является очень несбалансированным, поскольку было бы нелогичным устанавливать юридический режим заявлений о толковании до завершения рассмотрения юридического режима самих оговорок. Поэтому существовали два следующих варианта: юридическому режиму заявлений о толковании можно было посвятить отдельную главу (которая была бы помещена в самый конец исследования), или этот

⁵⁵ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункты 116-123.

⁵⁶ Там же, пункт 221.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Общие предварительные наброски плана состоят из следующих рубрик: а) позитивное определение; б) разграничение между оговорками и другими средствами, предназначенными для изменения характера применения договоров; с) разграничение между оговорками и заявлениями о толковании; d) юридический режим заявлений о толковании; е) оговорки к двусторонним договорам (A/CN.4/477, пункт 37).

⁵⁹ Часть III подразделена на три раздела:

А. Формулирование и снятие оговорок: а) моменты, когда может осуществляться формулирование оговорки; б) процедура формулирования; с) снятие;

В. Формулирование принятия оговорок: а) процедура формулирования принятия; б) имплицитное принятие; с) обязательства в отношении определенно выраженного принятия;

С. Формулирование и снятие возражений против оговорок: а) процедура формулирования возражения; б) снятие возражения (там же).

⁶⁰ Несколько делегаций обратили на нее внимание в ходе обсуждения в Шестом комитете (см. A/CN.4/483, пункт 91). См. также позиции по этому вопросу нескольких членов Комиссии на сорок девятой сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/52/10), пункт 113).

⁶¹ См. выше, сноска 58, пункт d.

режим мог бы исследоваться параллельно с режимом самих оговорок, которому он в определенном смысле противопоставляется.

46. После определенных размышлений Специальный докладчик выбрал второй вариант и планирует на систематической основе представлять проекты статей из руководства по практике, касающиеся юридического режима заявлений о толковании, одновременно с соответствующими положениями, касающимися самих оговорок. Две следующие главы станут иллюстрацией этого подхода, поскольку они одновременно касаются проблем, связанных с определением и формулированием оговорок, с одной стороны, и с заявлениями о толковании - с другой.

47. С учетом этого настоящий доклад составлен в соответствии со следующим общим планом:

- Глава II: Определение оговорок (и заявлений о толковании);
- Глава III: Формулирование и снятие оговорок (и заявлений о толковании), принятия и возражений против оговорок (и заявлений о толковании)⁶².

⁶² В названиях этих глав прямо не указываются заявления о толковании, с тем чтобы чрезмерно не перегружать их.