



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.583/Add.5
13 July 1999

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Пятьдесят первая сессия

Женева, 3 мая – 23 июля 1999 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О РАБОТЕ
ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ПЕРВОЙ СЕССИИ

Докладчик: г-н Роберт Розенсток

ГЛАВА VI

ОГОВОРКИ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

Добавление

РУКОВОДСТВО ПО ПРАКТИКЕ

Комментарии к основным положениям, принятым на
пятьдесят первой сессии

1.5. Односторонние заявления в связи с двусторонними договорами

1.5 Односторонние заявления в связи с двусторонними договорами

- 1) Цель приведенных ниже проектов основных положений заключается в том, чтобы дать максимально точное определение оговорок к многосторонним договорам и других односторонних заявлений, формулируемых в связи с тем или иным договором, с которыми их можно сопоставить и даже спутать, в частности заявлений о толковании. Комиссия поставила вопрос о том, можно ли экстраполировать эти элементы определений на односторонние заявления, формулируемые в связи с двусторонними договорами или при их подписании либо при выражении окончательного согласия сторон на их обязательность. В этом и состоит предмет раздела 1.5 Руководства по практике.
- 2) Строго говоря, было бы логично включить элементы определения, фигурирующие в приведенных ниже проектах основных положений, соответственно в раздел 1.4 применительно к проекту основного положения 1.5.1 [1.1.9] (поскольку Комиссия считает, что так называемые "оговорки" к двусторонним договорам не соответствуют определению оговорок по смыслу настоящего Руководства по практике) и в раздел 1.2 применительно к проектам основных положений 1.5.2 [1.2.7] и 1.5.3 [1.2.8] (поскольку они касаются подлинных заявлений о толковании). Вместе с тем, учитывая особый характер Руководства, Комиссия сочла, что оно успешнее выполнит свою практическую функцию, если проекты основных положений, непосредственно посвященные односторонним заявлениям в связи с двусторонними договорами, будут сведены в один отдельный раздел.
- 3) Комиссия также считает, что проекты основных положений об односторонних заявлениях, которые не являются оговорками и заявлениями о толковании и которые сведены в раздел 1.4, применимы в случае необходимости и к заявлениям, касающимся двусторонних договоров 210/.

1.5.1 [1.1.9] "Оговорки" к двусторонним договорам

Одностороннее заявление в любой формулировке и под любым названием, сделанное государством или международной организацией после парафирования или подписания двустороннего договора, но до его вступления в силу, посредством которого это государство или эта организация желают добиться от другой стороны изменения положений договора, в зависимости от которого они ставят свое окончательное согласие на обязательность для себя этого договора, не является оговоркой по смыслу настоящего Руководства по практике.

210/ Поскольку экстраполяция пока невозможна. В частности, проект основного положения 1.4.3 о заявлениях о непризнании в случае двусторонних договоров не применим.

- 1) Венские конвенции 1969 и 1986 годов "молчат" по вопросу об оговорках к двусторонним договорам: ни пункт 1 d) статьи 2, где определяются оговорки, ни статьи 19-23 211/, где устанавливается их правовой режим, их не предусматривают, но и не исключают в явной форме возможность их формулирования. Что касается Конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, то в ней прямо предусмотрен только случай оговорок к многосторонним договорам.
- 2) С самого начала работы над оговорками мнения членов Комиссии по поводу оговорок только к многосторонним договорам разделились 212/, а в 1956 году сэр Джеральд Фицморис в своем первом докладе подчеркнул особенности режима оговорок к договорам с ограниченным участием 213/, прямо включив в эту категорию двусторонние

211/ При этом можно отметить, что в пункте 1 статьи 20 и в пункте 2 статьи 21 во множественном числе говорится о "других договаривающихся государствах [и договаривающихся организациях]" или "других участниках" и что в пункте 2 статьи 20 речь отдельно идет о договорах, в переговорах по которым участвовало ограниченное число государств или организаций, что, безусловно, имеет место в том случае, когда договор касается только двух сторон. Однако это – не решающий довод в пользу того, что Конвенции закрепляют существование оговорок к двусторонним договорам: выражение "ограниченное число участвовавших в переговорах государств" может означать "два или несколько государств", но может быть истолковано как означающее многосторонние договоры, в которых участвует небольшое число государств.

212/ Начиная с 1950 года Комиссия считала, что "конкретное осуществление" принципа, согласно которому оговорка может вступить в силу только в случае ее принятия сторонами, "в самых разнообразных ситуациях, которые могут возникнуть при заключении многосторонних договоров, требует более глубокого изучения (Доклад КМП о работе ее пятой сессии, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятая сессия, Дополнение № 12 (A/1316), пункт 164, курсив добавлен). Исследование, запрошенное у Комиссии резолюцией 478 (V) Генеральной Ассамблеи, должно было касаться (и касалось) исключительно "вопроса об оговорках к многосторонним конвенциям".

213/ В итоге Комиссия поставила вопрос о том, не характерны ли особые свойства "оговорок" к двусторонним договорам скорее для односторонних заявлений в связи с "многосторонними" договорами (или "двусторонними договорами с множественными сторонами"), как, например, мирные договоры, заключенные по окончании первой и второй мировых войн. Внешне эти договоры схожи с многосторонними, однако их фактически можно рассматривать как двусторонние. Сомнительно, чтобы это различие, вызывающее интерес с теоретической точки зрения, повлияло на сферу применения проекта основного положения 1.5.1: ведь либо будет считаться, что договор фактически связывает две стороны (несмотря на число контрагентов) и эта ситуация охватывается проектом основного положения 1.5.1, либо заявление является демаршем одного из составных элементов "множественной стороны", и тогда речь идет о классической оговорке по смыслу проекта основного положения 1.1.

договоры 214/. Кроме того, в своем первом докладе в 1962 году сэр Хэмфри Уолдок не исключал случай оговорок к двусторонним договорам, но рассматривал его отдельно 215/.

3) Однако это упоминание двусторонних договоров исчезло из текста проекта после рассмотрения предложений Уолдока. В вступном пункте общего комментария к проектам статей 16 и 17 (будущие статьи 19 и 20 Конвенции 1969 года), включенного в доклад Комиссии 1962 года и воспроизведенного в его заключительном докладе в 1966 году, это поясняется следующим образом:

"Оговорка к двустороннему договору не создает проблем, поскольку она равнозначна новому предложению о возобновлении переговоров между двумя государствами по поводу положений договора. Если они договорятся либо принять, либо отклонить оговорку, то договор будет заключен; если не договорятся, то не будет и договора" 216/.

После предложения Соединенных Штатов Комиссия в конечном счете непосредственно озаглавила посвященный оговоркам раздел проектов статей "Оговорки к многосторонним договорам" 217/.

214/ Ср. проект статьи 38 ("Оговорки к двусторонним договорам и другим договорам с ограниченным участием", который он предлагал: "В случае двусторонних договоров или многосторонних договоров, заключенных между ограниченным числом государств в целях, в которых заинтересованы непосредственно эти государства, оговорки допускаются лишь в том случае, если договор официально их разрешает или если все другие государства - участники переговоров прямо на это соглашаются") (Ann. ... 1956, vol. II, p. 118).

215/ Ср. проект статьи 18.4. а): "В случае двустороннего договора согласие на оговорку, данное другим договаривающимся государством, автоматически придает этой оговорке характер положения договора между двумя государствами" (Annuaire ... 1962, vol. II, p. 70).

216/ Annuaire... 1962, vol II, p. 194-195, и Annuaire... 1966, vol. II, p. 221. В своем первом докладе сэр Хэмфри Уолдок ограничился лишь следующим: "Оговорки к двусторонним договорам не вызывают проблем" (Ann. ... 1962, vol. II, p. 71).

217/ См. доклад Комиссии Генеральной Ассамблее о работе первой части ее семнадцатой сессии, Annuaire... 1965, vol. II, p. 174, и доклад Комиссии Генеральной Ассамблее о работе ее восемнадцатой сессии, Annuaire... 1966, vol. II, p. 220; см. также замечания сэра Хэмфри Уолдока, четвертый доклад о праве международных договоров, Ann. ... 1965, vol. II, p. 47.

4) Однако из этого уточнения практически невозможно извлечь какой-либо вывод ввиду позиций, изложенных на Венской конференции, и ее решения вернуться к заголовку "Оговорки" для раздела 2 части II Конвенции 1969 года о праве международных договоров. Здесь нужно, в частности, отметить, что затем Редакционный комитет Конференции одобрил предложение Венгрии об исключении ссылки на многосторонние договоры из названия раздела, касающегося оговорок 218/, с тем чтобы не предвещать вопрос об оговорках к двусторонним договорам 219/.

218/ См. документ A/CONF.39/C.1/L.137; см. также аналогичные поправки Китая (A/CONF.39/C.1/L.13) и Чили (A/CONF.39/C.1/L.22).

219/ См. пояснения г-на Яссина, Председателя Редакционного комитета, Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Deuxième session, Vienne, 9 avril - 22 mai 1969, Doc. off., Comptes-rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière, Nations Unies, New York, 1970, Deuxième session, 10ème séance plénière, 29 avril 1969, par. 23, p. 30.

5) Однако после принятия этого решения по данному вопросу состоялся интересный обмен мнениями между Председателем Конференции Роберто Аго и Председателем Редакционного комитета Мустафой К. Яссином 220/, из которого следует, что Конференция фактически не заняла никакой твердой позиции по вопросу о существовании и правовом режиме вероятных оговорок к двусторонним договорам 221/.

220/ *Ibidem*, 11ème séance plénière, 30 avril 1969, pp. 39-40:

"19. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ говорит, что он, со своей стороны, с удивлением узнал, что Редакционный комитет допускал мысль о существовании оговорок к двусторонним договорам. Когда он учился на юридическом факультете, ему объяснили, что здесь есть терминологическое противоречие, поскольку когда одна сторона двустороннего договора предлагает изменение, она по сути делает новое предложение, а не оговорку. По его мнению, сокращение заголовка раздела 2 было бы равнозначно признанию того, что оговорки, по всей видимости, могут применяться только к многосторонним договорам. Если в этой связи есть какие-то сомнения, то Редакционному комитету правильнее было бы вернуться к названию, предложенному Комиссией международного права.

20. Г-н ЯССИН (Председатель Редакционного комитета) говорит, что некоторые члены Комитета выразили мнение, что, глядя на практику отдельных государств, возникает впечатление, что оговорки к двусторонним договорам возможны. Однако исключение всяких ссылок на многосторонние договоры вовсе не означает, что Редакционный комитет считает такие оговорки возможными. Цель такого исключения заключается в том, чтобы не предвосхищать то или иное решение этого вопроса.

21. Выступая в качестве представителя Ирака, г-н Яссин заявляет, что он полностью согласен с Председателем: любое изменение, предлагаемое к двустороннему договору, представляет собой новое предложение и не может рассматриваться как оговорка.

22. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ спрашивает, считает ли сам Редакционный комитет, что предусмотренные статьями раздела 2 процедуры касаются лишь многосторонних договоров.

23. Г-н ЯССИН (Председатель Редакционного комитета) говорит, что он не в состоянии подтвердить это обстоятельство от имени всех членов Редакционного комитета, у которых нет единого мнения по этому вопросу.

24. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ говорит, что независимо от обсуждаемого принципа процедуры, указанные в статьях об оговорках, которые рассматривались Конференцией, неприменимы к двусторонним договорам".

221/ Авторы по-разному толкуют этот обмен мнениями. Ср.: J.M. Ruda, "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1975-III, tome 146, p. 110, Renata Szafarz, "Reservations to Multilateral Treaties", Polish Y.B.I.L., 1970, p. 284, или Richard W. Edwards, Jr., "Reservations to Treaties", Michigan Journal of International Law, 1989, p. 404.

- 6) Венская конвенция 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями несколько не проясняет этот вопрос 222/. В то же время Венская конвенция 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров способствует закреплению общего впечатления, возникающего при изучении Конвенции 1969 и 1986 годов: правовой режим предусматриваемых ими оговорок (к которым отсылает пункт 3 статьи 20 Конвенции 1978 года) применяется исключительно к многосторонним, а не к двусторонним договорам. Действительно, статья 20, являющаяся единственным положением этого документа, связанным с оговорками, включена в раздел 2 части III 223/, касающийся "многосторонних договоров" 224/, и прямо уточняет, что она применяется, "когда новое независимое государство устанавливает свой статус в качестве договаривающегося государства или участника многостороннего договора посредством уведомления о правопреемстве."
- 7) Однако опять же единственный вывод, который можно отсюда сделать, заключается в том, что венский режим неприменим к оговоркам к двусторонним договорам, в том числе в области правопреемства государств. Но это отнюдь не означает, что понятия "оговорки" к двусторонним договорам не может существовать или не существует.
- 8) И вместе с тем на практике некоторые государства без колебаний делают односторонние заявления, называя их "оговорками" к двусторонним договорам, в то время как у других это вызывает отрицательную реакцию.

222/ В своем четвертом докладе по вопросу о договорах, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, Пол Рейтер указал: "Договоры, заключаемые международными организациями [...], почти всегда являются двусторонними договорами, в отношении которых оговорки могут представлять теоретический интерес, но не представляют практического интереса", Ежегодник... 1975 год, том II, стр. 42. См. также Доклад Комиссии Генеральной Ассамблеи о работе ее двадцать девятой сессии, Ежегодник... 1977 год, том II, часть вторая, комментарии к проекту статьи 19, стр. 124, Доклад Комиссии Генеральной Ассамблеи о работе ее тридцать третьей сессии, Ежегодник... 1981 год, том II, часть вторая, стр. 138, и Доклад Комиссии о работе ее тридцать четвертой сессии, Ежегодник... 1982 год, том II, часть вторая, стр. 35.

223/ которая касается только "новых независимых государств".

224/ "Двусторонним договорам" посвящен раздел 3.

9) Речь идет о давней практике 225/, широко применяемой Соединенными Штатами Америки 226/, реже - другими государствами в их отношениях с ними 227/. Однако из всех государств, ответивших на вопросник КМП относительно оговорок, лишь

225/ Наиболее давним примером "оговорки" к двустороннему договору, по всей видимости, является резолюция от 24 июня 1795 года, которой сенат Соединенных Штатов санкционировал ратификацию "Договора Джея" от 19 ноября 1794 года "при условии, что в указанный договор будет включена статья, согласно которой будет решено приостановить применение статьи 12 в той степени, в какой она касается торговли, в отношении которой Его Величество дает согласие на ее осуществление между Соединенными Штатами и Вест-Индией таким образом и на таких условиях, которые в ней предусмотрены" (цитируется по William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I., 1961-II, vol. 103, pp. 260-261; Бишоп ссылается даже на прецедент времен Конфедерации: в 1778 году конгресс Соединенных Штатов потребовал и добился нового обсуждения договора о торговле с Францией от 6 февраля 1778 года (Ibid; сноски 13)).5

226/ В 1929 году Марджори Оуэн считала, что число двусторонних договоров, к которым Соединенные Штаты сделали "оговорку" вследствие условия, поставленного сенатом для их ратификации, составляет примерно 66-87 ("Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, p. 1091). А недавно профессор Кевин Кеннеди подготовил подробные статистические данные за 1795-1990 годы, из которых следует, что за этот период американский сенат дал рекомендацию и условное согласие на ратификацию 115 двусторонних договоров, причем в это число входят и заявления о толковании; в среднем это составляет порядка 15% двусторонних договоров, участниками которых Соединенные Штаты стали за указанный период продолжительностью чуть менее двух веков (Kevin C. Kennedy, "Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, Oct., 1996, p. 98). Из этих же статистических данных следует, что практика "поправок" или "оговорок" касается всех категорий договоров и особенно часто используется в области договоров о выдаче, дружбе, торговле и мореплавании ("F.C.N. treaties") и даже о мире (см. ibidem, pp. 99-103 и 112-116). В своем ответе на вопросник КМП по поводу оговорок Соединенные Штаты подтверждают важность этой практики в отношении двусторонних договоров, заключенных этой страной. Они прикладывают к своему ответу перечень из 13 двусторонних договоров, которые были приняты в период 1975-1985 годов с учетом сделанных оговорок. Так обстояло дело, например, с договорами о Панамском канале и постоянном нейтралитете и о его осуществлении от 7 сентября 1977 года, со Специальным соглашением, в котором Канада и Соединенные Штаты обязались передать свой спор о делимитации морской границы в районе залива Мэн в Международный Суд, и с Дополнительным договором о выдаче с Соединенным Королевством от 25 июня 1985 года.

227/ Т.е. партнеры Соединенных Штатов выдвигают контрпредложения в ответ на их "оговорки" (см. примеры, приведенные в работах V. Marjorie Owen, "Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, pp. 1090-1091, или William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I., 1961-II, vol. 103, pp. 267-269) или даже берут инициативу на себя (см. примеры, приведенные в работах Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, vol. 14, 1970, p. 161 (Japon), M. Owen, ibidem, p. 1093 (Nouvelle-Grenade), Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, vol. V, Washington D.C., United States Printing Office, 1943, pp. 126-130 (Portugal, Costa Rica, El Salvador, Roumanie)).

Соединенные Штаты дали положительный ответ на вопрос 1.4 228/; остальные же ответили на этот вопрос отрицательно 229/. Одни ограничились констатацией того, что они не делают оговорок к двусторонним договорам, а другие выразили сомнение по поводу этой практики 230/.

10) Другой важный элемент практики государств в этой области связан с тем, что во всех случаях, когда Соединенные Штаты или их партнеры делали "оговорки" (нередко называемые "поправками" (*amendments*)) 231/ к двусторонним договорам, они всегда

228/ Этот вопрос сформулирован так: "Заявляло ли государство оговорки к двусторонним договорам?".

229/ Это - Боливия, Германия, Дания, Израиль, Индия, Испания, Италия, Канада, Кувейт, Мексика, Монако, Новая Зеландия, Панама, Перу, Республика Корея, Сан-Марино, Святейший Престол, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чили, Швейцария, Швеция и Япония.

230/ Ср. позицию Германии: "Федеративная Республика Германия не формулировала оговорки к двусторонним договорам. Она разделяет общее мнение о том, что государство, пытающееся сделать оговорку к двустороннему договору, по сути отказывается признать этот договор в предложенном виде. Это будет представлять собой предложение в отношении договора в иной формулировке, включающей содержание оговорки, что, таким образом, приведет к возобновлению переговоров". Ответы Италии и Соединенного Королевства весьма близки по содержанию. При этом Соединенное Королевство добавляет: "Что касается Соединенного Королевства, то оно не пытается делать оговорки в качестве условия признания какого-либо двустороннего договора. Если (в исключительных случаях) парламент отказался бы принять законодательный акт, необходимый для того, чтобы Соединенное Королевство могло осуществить двусторонний договор, власти Соединенного Королевства попытались бы, в принципе, перезаключить договор, с тем чтобы преодолеть возникшие трудности".

231/ Кевин Кеннеди выявил 12 различных видов наименований тех условий, в зависимость от которых сенат Соединенных Штатов ставил ратификацию договоров (как двусторонних, так и многосторонних), однако он указывает, что 90% случаев приходится на четыре: "понимания", "оговорки", "поправки" и "заявления", причем доля каждой из них в разное время была различной, как следует из нижеследующей таблицы:

Тип условия	1845-1895	1896-1945	1946-1990
Поправки	36	22	3
Заявления	0	3	14
Оговорки	1	17	44
Понимания	1	38	32

("Conditional Approval of Treaties by the U.S. Senate", Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, Oct. 1996, p. 100).

стремились к возобновлению переговоров по соответствующему договору и получению согласия другой стороны на внесение изменения, являющегося объектом "оговорки" 232/. При получении согласия договор вступает в силу с соответствующим изменением 233/; в противном случае процесс ратификации прекращается, и договор не вступает в силу 234/.

11) По мнению Комиссии, из анализа практики можно сделать следующие выводы:

1° за исключением Соединенных Штатов, государства почти не формулируют оговорку к двусторонним договорам, хотя имеются и исключения (однако они, по-видимому, встречаются только в двусторонних договорных отношениях с Соединенными Штатами);

232/ Как указал Государственный департамент в инструкциях американскому послу в Мадриде после отказа Испании признать поправку "к договору о выдаче 1904 года, который был принят сенатом: "Действия сената заключаются в том, чтобы рекомендовать поправку, на которую он заранее соглашается, если она будет принята другой стороной. Иными словами, сенат рекомендует президенту провести переговоры с иностранным правительством, с тем чтобы заручиться его признанием рекомендованной поправки" (цитируется Гринем Хейвудом Хеквортом в работе Digest of International Law, vol. V, United States Printing Office, Washington, 1943, p. 115).

233/ В некоторых случаях другая договаривающаяся сторона выдвигает контрпредложения, которые также включаются в договор. Так, Наполеон согласился с изменением, внесенным сенатом в Договор о мире и дружбе между Соединенными Штатами и Францией 1800 года, однако, в свою очередь, выдвинул условие, которое сенат принял (см. Majorie Owen, "Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, pp. 1090-1091, или William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, pp. 267-268).

234/ Так, например, Соединенное Королевство отклонило поправки к Конвенции о канадско-американской границе 1803 года и к Конвенции о запрещении работорговли между Африкой и Америкой 1824 года, которые требовал американский сенат (см. William W. Bishop Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, p. 266). Другим примером является отказ этой же страны принять американские оговорки к Договору о Панамском канале от 20 декабря 1900 года, который впоследствии был перезаклучен и послужил основанием для подписания нового соглашения - Договора Хей-Паунсфота от 18 ноября 1901 года (см. Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, vol. V, United States Printing Office, Washington, 1943, pp. 113-114). Еще более сложные случаи: процедура ратификации Договора о дружбе, торговле и выдаче между Соединенными Штатами и Швейцарией от 25 ноября 1850 года, внести поправки в который сначала потребовал сенат Соединенных Штатов, затем Швейцария, а затем - вновь сенат; при этом все они были приняты, и через пять лет после его подписания произошел обмен ратификационными грамотами к этому Договору, поправки в который вносились трижды (*ibidem*, p. 269).

2° эта практика, которая может вызывать в определенных странах возражения конституционного порядка, не вызывает таковых на международном уровне хотя бы потому, что, даже если государства – контрагенты Соединенных Штатов подчас отвергали предлагаемые ими оговорки, они не высказывали против них принципиальных возражений, а в некоторых случаях даже со своей стороны предлагали "контроговорки", имевшие аналогичный характер.

12) В свете рассмотренной выше практики представляется, что несмотря на очевидные точки соприкосновения с оговорками к многосторонним договорам "оговорки" к договорам двусторонним отличаются от них в главном – в последствиях, к которым они призваны привести и к которым они действительно приводят.

13) Нет сомнения в том, что "оговорки" к многосторонним договорам формулируются в одностороннем порядке государствами (априори ничто не мешает делать то же самое и международным организациям) после завершения переговоров и что выступают они под различными наименованиями, которые могут отражать реальные различия во внутреннем праве, но только не в международном. С этих разных точек зрения они соответствуют первым трем критериям, предусмотренным венским определением, которое принято в проекте основного положения 1.1.

14) Что касается момента, когда "оговорка" к двустороннему договору может быть сформулирована, то Комиссия считает, что это возможно в любой момент после завершения переговоров, когда окончательный текст утвержден парафированием или подписанием, но в любом случае до вступления договора в силу, поскольку цель этих заявлений – добиться изменения его текста.

15) Однако именно в этом состоит элемент, отличающий "оговорки" к двусторонним договорам от оговорок к договорам многосторонним. Совершенно очевидно, что посредством "оговорки" одна из договаривающихся сторон двустороннего договора намерена изменить юридическое действие положений изначального договора; однако, если в случае многостороннего договора оговорка оставляет эти положения в силе, то "оговорка" к двустороннему договору направлена на их изменение: если она приводит к искомым ее автором последствиям, то измененными или исключенными "в их применении" к нему оказываются не "юридические последствия" затрагиваемых положений, а сами эти положения. Оговорка к многостороннему договору имеет субъективные последствия: если она принимается, то юридическое действие затрагиваемых положений оказывается измененным по отношению к государству или международной организации, которые ее сформулировали; оговорка же к двустороннему договору имеет объективные последствия: если она принимается другим государством, то изменяется содержание самого договора.

16) Также очевидно, что оговорка к многостороннему договору влечет последствия лишь в том случае, если она так или иначе – эксплицитно или имплицитно – принимается по крайней мере одним из договаривающихся государств или международных организаций 235/; верно это и для оговорки к двустороннему договору: договаривающееся государство или международная организация должны принять "оговорку", без чего договор не вступает в силу. Таким образом, разница определяется не необходимостью принятия (которая в обоих случаях требуется для того, чтобы оговорка достигла своей цели), а последствиями этого принятия:

- в случае многостороннего договора возражение не препятствует его вступлению в силу, иногда даже в отношениях между возражающим государством или международной организацией и автором оговорки 236/ и его положения остаются нетронутыми;
- в случае двустороннего договора непринятие оговорки договаривающимся государством или международной организацией препятствует вступлению договора в силу, а принятие оговорки влечет за собой изменение договора.

17) Вследствие этого "оговорка" к двустороннему договору предстает в качестве предложения о поправке к договору, в связи с которым она сделана, или в качестве предложения о возобновлении переговоров. Этот анализ соответствует взглядам подавляющего большинства теоретиков 237/. Между тем утверждение, согласно которому принятие "оговорки" к двустороннему договору равнозначно внесению поправки в этот договор, не означает приравнивания оговорки к поправке; оно представляет собой

235/ Статья 20 Конвенций 1969 и 1986 годов: оговорка может быть или заранее принята всеми подписавшими государствами и определенно допускаться договором (пункт 1) или может требовать явно выраженного принятия (пункты 2, 3 и 4), или "считаться принятой", если в течение 12 месяцев против нее не будет высказано возражений (пункт 5).

236/ Ср. Конвенции 1969 и 1986 годов, статья 20, пункт 4 b).

237/ Отсюда некоторые авторы делают вывод о том, что оговорка к двустороннему договору попросту невозможна (ср. Charles Rousseau, Droit international public, tome I, Introduction et sources, Pédone, Paris, 1970, p. 122, или Adolfo Maresca, Il diritto dei trattati - La Convenzione codificatrice di Vienna del 23 Maggio 1969, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 281-282). Но все они настаивают на необходимости явно выраженного согласия другой стороны и на изменении самого текста договора в результате этого согласия (см. David Hunter Miller, Reservations to Treaties; The Effect and the Procedure in Regard Thereto, Washington D.C., 1919, pp. 76-77; Marjorie Owen, "Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, pp. 1093-1094; William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103. p. 271, note 14).

лишь одностороннее предложение о поправке, предшествующее вступлению договора в силу 238/, в то время как сама поправка носит договорной характер, является результатом соглашения между сторонами 239/, и является частью *negocium*, даже если она может содержаться в одном или нескольких различных *instrumenta*.

18) Как указал "солиситор" Государственного департамента в меморандуме от 18 апреля 1921 года:

"Действия сената, когда он занимается формированием так называемых "оговорок" к договору, по своим последствиям явно те же, что и в случае так называемых "поправок", когда такие оговорки и поправки сколь-либо существенно отражаются на положениях договора. Так называемые оговорки, с которыми сенат время от времени выступает, на самом деле не являются оговорками в том смысле, в котором этот термин обычно понимался в международной практике вплоть до последнего времени" 240/.

19) Такого же мнения придерживается и Комиссия, которая считает, что одностороннее заявление, посредством которого государство (или при необходимости – международная организация) преследует цель добиться изменения договора, текст которого был утвержден на переговорах, не является оговоркой в обычном смысле, который этот термин имеет в рамках договора и который закреплен Венскими конвенциями 1969, 1978 и 1986 годов.

20) Хотя большинство членов Комиссии полагают, что такое одностороннее заявление представляет собой предложение о возобновлении переговоров по договору, которое в случае его принятия другой стороной находит свое отражение в поправке к договору, она не считает необходимым уточнять это в Руководстве по практике, поскольку ввиду того, что различные категории односторонних заявлений, упомянутые в разделе 1.4 выше, не являются ни оговорками в обычном смысле этого термина, ни заявлениями о толковании, они находятся за рамками этого Руководства 241/.

238/ Речь шла о "контрпредложении", (Марджори Оуэн ("Reservations to Multilateral treaties", Yale Law Journal, 1928-1929, p. 1091) возводит идею о "контрпредложении" к Хайду, International Law, 1922, par. 519). Это выражение фигурирует и в публикации The American Law Institute, Restatement of the Law Thirs - The Foreign Relations Law of the United States, Washington D.C., vol. 1, May 14, 1986, par. 113, p. 182; см. также позицию Аго и Яссина в сноске 220 выше, и позицию Рейтера, сноска 222 выше).

239/ Ср. Конвенции 1969 и 1986 годов, статья 39.

240/ Цитируется Грином Хейвудом Хэйквортом в Digest of International Law, vol. V, United States Printing Office Washington, 1943, p. 112; в том же смысле см. позицию Д.Х. Миллера (см. выше пункт 481).

241/ См. выше проект основного положения 1.4 и комментарий к нему.

1.5.2 [1.2.7] Заявления о толковании в отношении двусторонних договоров

Проекты основных положений 1.2 и 1.2.1 [1.2.4] применяются не только к многосторонним, но и к двусторонним договорам.

1) "Молчание" Венских конвенций о праве международных договоров распространяется *a fortiori* на заявления о толковании двусторонних договоров: в них не говорится о заявлениях о толковании вообще 242/ и предусматривается довольно значительная свобода действий в отношении норм, применимых к двусторонним договорам 243/. Однако эти заявления формулируются часто и, в противоположность "оговоркам", касаются этих же договоров 244/ и по всем аспектам соответствуют определению заявлений о толковании, содержащемуся в проекте основного положения 1.2.

2) Почти столь же давняя, как и практика "оговорок" к двусторонним договорам 245/, практика заявлений о толковании к этим договорам менее ограничена в географическом смысле 246/ и не вызывает возражений с принципиальной точки зрения. Что касается нынешнего положения, то из 22 государств, ответивших на вопрос 3.3 247/ вопросника КМП об оговорках, 4 сообщают, что делали заявления о толковании к двусторонним договорам; одна международная организация – Международная организация труда сообщает, что также сделала заявление о толковании в одном случае, уточняя при этом, что речь фактически шла об "исправлении", которое было сделано, чтобы "не откладывать подписание". Даже этот "небогатый" итог тем не

242/ См. пункт 1 комментария к проекту основного положения 1.2.

243/ См. пункт 1 комментария к проекту основного положения 1.5.1 [1.1.9].

244/ См. проект основного положения 1.5.1 [1.1.9] и комментарий к нему.

245/ Уильям Бишоп сообщает о заявлении, которое Испания приложила к своей ратификационной грамоте в отношении договора об уступке Флориды от 22 февраля 1819 года ("Reservations to Treaties", R.C.A.D.I. 1961-II, vol. 103, p. 316).

246/ См. комментарий к проекту основного положения 1.5.1 [1.1.9], пункты 9–11. Однако, как и для "оговорок" к двусторонним договорам, наиболее многочисленные примеры можно обнаружить в практике Соединенных Штатов; лишь за период, отраженный в их ответах на вопросник об оговорках (1975–1995 годы), они упоминают 28 двусторонних договоров, к которым они при выражении согласия на обязательность этих договоров приложили заявления о толковании.

247/ "Делало ли государство при выражении своего согласия на обязательность двусторонних договоров заявления о толковании?".

менее показателен: хотя только Соединенные Штаты сообщили, что они делали "оговорки" к двусторонним договорам 248/, здесь к ним добавляются Панама, Соединенное Королевство и Словакия, а также одна международная организация 249/; кроме того, хотя некоторые государства критиковали сам принцип "оговорок" к двусторонним договорам 250/, ни одно из них не хранило молчания в отношении формулирования заявлений о толковании к таким договорам 251/.

3) Обилие и постоянство практики заявлений о толковании к двусторонним договорам не оставляет никаких сомнений в отношении признания этого института международным правом: речь в данном случае, бесспорно, идет об "общепринятой практике, признанной в качестве права".

4) Если термин "оговорка", безусловно, имеет иной смысл, когда он употребляется в отношении одностороннего заявления к двустороннему договору, чем смысл, который он имеет применительно к многостороннему договору, то по поводу заявления о толковании этого сказать нельзя: и в том, и в другом случае речь однозначно идет об односторонних заявлениях, независимо от их формулировки и названия, сделанных "государством или международной организацией, посредством [которых] это государство или эта организация желают уточнить или пояснить смысл или сферу применения, которые заявитель придает договору или отдельным его положениям" 252/. Таким образом, можно считать, что проект основного положения 1.2, в котором дано это определение, применим к заявлениям, содержащим толкование как двусторонних, так и многосторонних договоров.

5) И все же по одному аспекту практика заявлений о толковании двусторонних договоров, по-видимому, в некоторой степени отличается от устоявшейся практики, связанной с многосторонними договорами. Было указано, что, как представляется, "в случае двустороннего договора практика неизменно заключается в том, что до

248/ См. комментарий к проекту основного положения 1.5.1, пункт 9.

249/ Кроме того, Швеция указывает: "Могло быть и так, хотя и весьма редко, что Швеция делала заявления о толковании, собственно говоря, в отношении двусторонних договоров. ... Заявления сугубо информационного характера, несомненно, существуют".

250/ См. комментарий к проекту основного положения 1.5.1 [1.1.9], сноска 240.

251/ Соединенное Королевство критикует "понимание" Соединенными Штатами Договора о взаимной помощи по уголовным делам в отношении Каймановых Островов; однако, по-видимому, британское правительство в данном случае фактически стремится исключить возможность изменения двустороннего договора под предлогом его толкования (посредством "пониманий", которые фактически являются "оговорками").

252/ Ср. проект основного положения 1.2.

проведения обмена ратификационными грамотами, а иногда даже до ратификации договора правительство делает заявление с целью соответствующим образом уведомить другое правительство, с тем чтобы дать ему возможность принять, отклонить или каким-либо иным образом выразить свое мнение по поводу этого заявления" 253/. После того как заявление одобрено, оно становится неотъемлемой частью договора:

"... когда одна сторона договора в момент его ратификации делает письменное заявление с пояснением нечетких формулировок в документе ... и когда договор затем ратифицируется другой стороной вместе с приложенным к нему заявлением и должным образом осуществляется обмен ратификационными грамотами, приложенное к договору заявление тем самым становится частью договора и является столь же обязательным, как если бы оно было включено в текст самого документа. Намерение сторон должно выводиться из документа в целом в том виде, в каком он представлен при обмене ратификационными грамотами" 254/.

6) Этот довод, по-видимому, вряд ли является спорным и подводит к вопросу о том, следует ли считать, что, как это имеет место в случае "оговорок" к двусторонним договорам 255/, касающиеся их заявления о толковании непременно должны быть объектом согласия со стороны другого участника. По правде говоря, это, судя по всему, необязательно должно быть так: оказывается, что (почти?) во всех случаях заявления о толковании к двусторонним договорам принимаются, поскольку формулирующее их государство просит об этом; однако вполне можно предположить, что оно этого и не потребует. По сути довод, который позволяет разграничивать условные заявления о толковании и заявления, которые таковыми не являются 256/, вполне можно использовать применительно к двусторонним договорам: все зависит от намерения их автора. Он может сделать его неперенным условием своего согласия на обязательность договора, и в этом случае речь идет об условном заявлении о толковании, которое носит тот же характер, что и заявление, касающееся многосторонних договоров, и соответствует определению, предложенному в проекте основного положения 1.2.1 [1.2.4]. В то же время оно может лишь захотеть проинформировать своего контрагента о смысле и сфере применения, которыми оно наделяет положения договора, не настаивая при этом, чтобы

253/ Marjorie M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 14, 1970, pp. 188-189.

254/ Постановление Верховного суда Соединенных Штатов по поводу заявления Испании к договору от 22 февраля 1819 года (цитируется в пункте 497 выше), *Doe v. Braden*, 16 How. 635, 656 (US 1853), cited par William W. Bishop, Jr., "Reservations to Treaties", *R.C.A.D.I.* 1961-II, vol. 103, p. 316.

255/ См. пункты 16-20 комментария к проекту основного положения 1.5.1 [1.1.9].

256/ См. проект основного положения 1.2.1 [1.2.4] и комментариев к нему.

контрагент с ними согласился; в этом случае речь идет о "простом заявлении о толковании", которое, как и в случае многосторонних договоров 257/, может быть сделано в любой момент.

7) В этих условиях Комиссия сочла ненужным принимать проекты основных положений, относящиеся собственно к заявлениям о толковании двусторонних договоров, поскольку они отвечают тому же определению, что и заявления о толковании двусторонних договоров, независимо от того, идет ли речь об их общем определении, содержащемся в проекте основного положения 1.2, или о различии между простыми и условными заявлениями о толковании, вытекающем из проекта основного положения 1.2.1 [1.2.4]. Таким образом, в Руководстве по практике было бы достаточно лишь констатировать этот момент.

8) Вместе с тем само собой разумеется, что проект основного положения 1.2.2 [1.2.1] о совместном формулировании заявлений о толковании не имеет отношения к двусторонним договорам.

9) Что касается раздела 1.3 настоящей главы Руководства по практике, посвященного различию между оговорками и заявлениями о толковании, то в данном случае трудно предположить, как этот раздел можно было бы применить к "оговоркам" к двусторонним договорам, если этот термин не соответствует определению оговорок, приведенному в проекте основного положения 1.1. Максимум, что здесь можно сделать, - это просто предположить, что изложенные в нем принципы могут применяться *mutatis mutandis*, что позволит отличить заявления о толковании от других односторонних заявлений, формулируемых в связи с двусторонними договорами.

257/ См. проект основного положения 1.2 и пункты 21-30 комментария к нему.

1.5.3 [1.2.8] Юридическое воздействие принятия заявления о толковании, сделанного в отношении двустороннего договора другой стороной

Толкование, которое вытекает из заявления о толковании двустороннего договора, сделанного государством или международной организацией, являющимися стороной в этом договоре, и с которыми согласилась другая сторона, представляет собой аутентичное толкование этого договора.

- 1) Даже если принятие заявления о толковании, сделанного государством в отношении двустороннего договора, не относится к этому типу заявлений 258/, можно поставить вопрос о том, влияет ли наличие такого согласия на правовой характер заявления о толковании.
- 2) По мнению Комиссии, ответ на этот вопрос положителен. Когда заявление о толковании двустороннего договора принимается другой стороной 259/, оно становится неотъемлемой частью договора, являясь его аутентичным толкованием. Как указала Постоянная палата международного правосудия, "право давать аутентичное толкование правовой нормы принадлежит только тому, кто полномочен изменять или отменять ее" 260/. Между тем, когда речь идет о двустороннем договоре, такое полномочие принадлежит обеим сторонам. Тогда, если они договорятся относительно толкования, оно приобретает правовое значение и само по себе носит договорный характер, независимо от его формы 261/, - наподобие "оговорок" к двусторонним договорам после того, как они приняты договаривающимся государством или международной организацией 262/. Здесь имеет место смежное с договором соглашение, которое относится к его контексту по смыслу положений пунктов 2 и 3 а) Венских конвенций 1969 и 1986 годов и которое

258/ См. пункты 5 и 6 комментария к проекту основного положения 1.5.2 [1.2.7].

259/ Можно также предположить, что это происходит даже в том случае, когда заявление о толковании не является условным.

260/ Консультативное заключение от 6 декабря 1923 года, дело Jaworzina, série A/B. n° 8. p. 17.

261/ Обмен письмами, протокол, простая устная договоренность и т.д.

262/ См. проект основного положения 1.5.1 [1.1.9] и пункты 15-19 комментария к нему.

должно в этой связи учитываться при толковании договора 263/. Такой анализ, впрочем, соответствует анализу, который дал Верховный суд Соединенных Штатов по делу Доэ 264/.

3) Хотя Комиссия осознает, что учет этого явления в первой части Руководства по практике выходит за ее пределы, поскольку эта часть посвящена определению, а не правовому режиму оговорок и заявлений о толковании 265/, она сочла целесообразным упомянуть об этом в проекте одного из основных положений. В принципе она не намерена возвращаться впоследствии к весьма узкому вопросу об "оговорках" и заявлениях о толковании к двусторонним договорам: в первом случае – поскольку речь не идет об оговорках, а во втором – поскольку заявления о толковании двусторонних договоров не характеризуются какими-то особенностями в сравнении с заявлениями о толковании многосторонних договоров. Если такая особенность и есть, то это как раз то, что предусмотрено в проекте основного положения 1.5.2 [1.2.7]. Таким образом, исключительно для удобства представляется целесообразным внести на данном этапе это уточнение.

263/ Статья 31 Конвенции 1969 года: "2. Для целей толкования договора контекст охватывает кроме текста, включая преамбулу и приложения: а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора; б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору.

3. Наряду с контекстом учитываются: а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений".

264/ См. комментарий к проекту основного положения 1.5.2 [1.2.7], сноски 264.

265/ Ср. проект основного положения 1.6.

1.6 [1.4] Сфера применения определений

Определения односторонних заявлений, включенные в настоящую главу Руководства по практике, не предрешают вопроса о допустимости и последствиях таких заявлений, согласно применимым к ним нормам.

1) Вышеуказанный проект основного положения был принят Комиссией в предварительном порядке в 1998 году на ее пятидесятой сессии в редакции, касавшейся только оговорки. В комментарии к нему было указано, что его заглавие и место в Руководстве по практике будут определены позднее и что Комиссия рассмотрит возможность объединения в одном и том же *saveat* оговорки и заявлений о толковании, которые, по мнению некоторых членов Комиссии, выдвигают аналогичные проблемы 266/. На своей пятидесят первой сессии Комиссия в полном составе приняла эту точку зрения и сочла необходимым прояснить и уточнить значение всей совокупности проектов основных положений, касающихся определения всего комплекса односторонних заявлений, которые они определяют, с тем чтобы четче высветить их особый объект.

2) Определять – не значит регламентировать. Будучи "формулировкой... характеризующей основные черты чего-либо" 267/, определение имеет своей единственной задачей установить, к какой общей категории относится то или иное заявление. Однако такая классификация никоим образом не предрешает действительности данных заявлений: оговорка может быть правомочной или неправомочной – она, тем не менее, остается оговоркой, если отвечает принятому определению. *A contrario*, она не является оговоркой, если не отвечает критериям, сформулированным в этих проектах статей (и тех, которые Комиссия намеревается принять в 2000 году), но из этого отнюдь не следует, что эти заявления являются правомерными (или неправомочными) с точки зрения других норм международного права. Аналогичным образом обстоит дело с заявлениями о толковании, в отношении которых можно предположить, что они неправомочны либо потому, что они изменяют договор, либо потому, что они не были сформулированы в соответствующий момент 268/; и т.п. 269/.

266/ Доклад КМП о работе ее пятидесятой сессии, 1998 год, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10), стр. 193-194.

267/ "Словарь русского языка", второе издание (Москва, издательство "Русский язык", 1983 год).

268/ Подобная проблема вполне может возникнуть в связи с условными заявлениями о толковании (см. проект основного положения 1.2.1).

269/ Аналогичное замечание, очевидно, применимо к односторонним заявлениям, которые не являются ни оговорками, ни заявлениями о толковании, упомянутыми в разделе 1.4.

3) Более того: точное определение природы какого-либо заявления является необходимым предварительным условием для применения конкретного правового режима, и в первую очередь – оценки его заявления. Только после того, как какой-либо конкретный правовой акт определяется как оговорка (или как заявление о толковании – простое или условное), можно решать вопрос о том, является ли она правомочной, оценивать ее юридическое значение и определять ее последствия. Но эта правомерность и эти последствия никаким иным образом не затрагиваются определением, которое предписывает лишь способ осуществления применимых норм.

4) Так, например, тот факт, что в проекте основного положения 1.1.2 [1.2.4] указано, что оговорка "может быть сформулирована" во всех случаях, упомянутых и в проекте основного положения 1.1, и в статье 11 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, не означает, что такая оговорка обязательно является правомерной; она является правомерной лишь тогда, когда удовлетворяет условиям, устанавливаемым правом оговорок к договорам, и в частности условиям, устанавливаемым в статье 19 этих Конвенций. Аналогичным образом, закрепляя четко установившуюся практику "сквозных" оговорок в проекте основного положения 1.1.1 [1.1.4], Комиссия никоим образом не намерена высказываться относительно правомерности такой оговорки в каком-либо определенном случае, который зависит от ее содержания и контекста; единственная цель этого проекта состоит в том, чтобы показать, что одностороннее заявление, имеющее такие черты, представляет собой оговорку и что в этом качестве оно подчинено юридическому режиму оговорок.

5) "Применимые... нормы", к которым отсылает проект основного положения 1.6, – это прежде всего соответствующие нормы Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов, а в более общем плане – нормы обычного права, применимые к оговоркам, к заявлениям о толковании, которые настоящее Руководство по практике имеет целью кодифицировать и прогрессивно развить в соответствии с мандатом Комиссии, и к другим односторонним заявлениям, которые государства и международные организации формулируют в отношении договоров, но которые находятся за рамками Руководства по практике.

6) В более общем плане принятые до настоящего времени проекты основных положений в своей совокупности являются взаимозависимыми и не могут трактоваться и пониматься изолированно.
