



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 June 2001
Russian
Original: English/French

Комиссия международного права

Пятьдесят третья сессия

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

Шестой доклад об оговорках к международным договорам

Подготовлен Специальным докладчиком г-ном Аленом Пелле

Добавление

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
II. Формулирование, изменение и снятие оговорок и заявлений о толковании (продолжение)		
A. Способы формулирования оговорок и заявлений о толковании (продолжение)		
2. Оглашение оговорок и заявлений о толковании		
b) Сообщение об оговорках и заявлениях о толковании	134–173	2
i) Орган, ответственный за направление уведомлений об оговорках, и способы их направления	135–155	2
ii) Функции депозитария	156–170	10
iii) Уведомление о заявлениях о толковании	171–173	15

b) Уведомление об оговорках и заявлениях о толковании

134. Статья 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов предусматривает направление уведомления об оговорках тем, кому они предназначены по смыслу ее положений. В статье используется несколько туманная формулировка, причем в ней ничего не говорится о лице, которое должно взять на себя задачу направления уведомлений. В большинстве случаев эти функции выполняет депозитарий, поскольку это вытекает из общих положений статьи 79 Конвенции 1986 года¹⁸⁶, в которой также содержатся некоторые указания на способы направления таких уведомлений и их последствия. Вместе с тем как из содержания статьи 78¹⁸⁷, так и из правового режима оговорок, установленного этими Конвенциями, следует что его роль является весьма ограниченной, и по существу он представляет собой просто промежуточную инстанцию между автором оговорки (или условного заявления о толковании) и государствами и международными организациями, которым сообщается о данной оговорке или заявлении о толковании. Однако эти соображения уже не являются столь же убедительными в тех случаях, когда речь идет о «простых» заявлениях о толковании; но они также приемлемы и по тем же причинам в отношении условных заявлений о толковании.

i) Орган, ответственный за направление уведомлений об оговорках, и способы их направления

135. В ходе предшествующих рассмотрений вопроса об оговорках к международным договорам Комиссия международного права или ее специальные докладчики указывали на необходимость четкого определения того, что ответственность за направление текстов сформулированных оговорок заинтересованным государствам возлагается на депозитария. Так, например, в 1951 году Комиссия полагала, что «при получении каждой оговорки депозитарий многосторонней конвенции должен сообщить о ней всем государствам, являющимся участниками этой конвенции, и тем, которые имеют право стать ими»¹⁸⁸. Аналогичным образом в своем четвертом докладе за 1965 год Уолдок предусматривал, что оговорка «должна быть доведена до сведения депозитария, а в отсутствие такового — до сведения других заинтересованных государств»¹⁸⁹.

136. Однако в конце концов Комиссия решила отказаться от этой формулы, указав на то, что принятые ранее проекты «содержали определенное число статей, в которых указывалось на необходимость направления сообщений или уведомлений непосредственно заинтересованным государствам, а при наличии депозитария — последнему». При этом Комиссия пришла к выводу о том, что «представляется возможным существенно упростить тексты этих различных статей, дополнив проект общей статьей, регламентирующей вопросы, касающиеся уведомлений и сообщений»¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Статья 78 Конвенции 1969 года.

¹⁸⁷ Статья 77 Конвенции 1969 года.

¹⁸⁸ См. пункт 103 и сноску 121 выше.

¹⁸⁹ См. пункт 44 и сноску 62 выше.

¹⁹⁰ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 294, par. 1 du commentaire du projet d'article 73, P. 294.

137. Таким образом, предмет проекта статьи 73 1966 года стал предметом статьи 78 Венской конвенции 1969 года, а затем без каких-либо изменений, но с добавлением международных организаций — статьей 79 Конвенции 1986 года:

«Уведомления и сообщения»

Если договором или настоящей Конвенцией не предусматривается иное, уведомление или сообщение, сделанное любым государством или любой международной организацией в соответствии с настоящей Конвенцией:

а) препровождается, если нет депозитария, непосредственно государствам и организациям, которым оно предназначено, либо, если есть депозитарий, — последнему;

б) считается сделанным соответствующим государством или соответствующей организацией только по получении его тем государством или той организацией, которому/которой оно было препровождено, или же, в зависимости от случая, по получении его депозитарием;

с) если оно препровождается депозитарию, считается полученным государством или организацией, для которого/которой оно предназначено, только после того, как последнее государство или последняя организация было/была информировано/информирована об этом депозитарием в соответствии с пунктом 1(е) статьи 78».

138. Статья 79 неразрывно связана с этим последним положением, согласно которому:

«1. Если договором не предусмотрено иное или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации или, в зависимости от случая, договаривающиеся организации не условились об ином, функции депозитария состоят в частности:

...

е) в информировании участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору».

139. В приведенном выше подпункте можно заметить, что выражение «участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора», не полностью совпадает с формулировкой, которая используется в пункте 1 статьи 23, где речь идет о «договаривающихся» государствах и организациях. Это различие не имеет никаких практических последствий, поскольку договаривающиеся государства и международные организации имеют право стать участниками договора в соответствии с определением, которое дается им в пункте 1(f) статьи 2 Венской конвенции 1986 года¹⁹¹; однако в связи с этим возникает проблема редакционного характера, касающаяся проекта или проектов основных положений для включения в Руководство по практике.

¹⁹¹ См. пункт 99 выше.

140. В Руководстве, вне всякого сомнения, следует воспроизвести положения пункта 1(е) статьи 78 и статьи 79 Венской конвенции 1986 года, адаптировав их для случаев оговорок, поскольку без их воспроизведения Руководство не будет соответствовать своему практическому назначению, которое заключается в том, чтобы предоставить его пользователям полный набор основных положений, позволяющих определять линию их поведения всякий раз, когда они сталкиваются с проблемой, касающейся оговорок. Однако в связи с этим возникает вопрос, чем следует воспользоваться при составлении этого проекта или этих проектов: формулировкой этих двух положений или формулировкой пункта 1 статьи 23?

141. Этот вопрос является второстепенным, и Комиссия совсем не должна заниматься его решением. Сам Специальный докладчик в какой-то степени склоняется к второму варианту, поскольку в данном случае задача прежде всего заключается в том, чтобы уточнить и дополнить положения Венских конвенций, касающиеся оговорок, поэтому представляется логичным использовать терминологию этих положений, с тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности и несоответствия, даже чисто внешнего, между различными положениями Руководства по практике.

142. Что касается остального, то не следует сомневаться в том, что сообщения, касающиеся оговорок и, в первую очередь, те, которые касаются самого текста оговорок, сформулированных государством или международной организацией, «относятся к договору» по смыслу процитированного выше пункта 1(е) статьи 78. В своем проекте 1966 года Комиссия международного права недвусмысленно возложила на депозитария обязанность выяснять «соответствует ли подпись, документ или *оговорка* (выделено автором настоящего доклада) положениям договора и настоящих статей»¹⁹². В Вене эта формулировка была заменена другой, более общей: «находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору»¹⁹³, иначе это можно было бы истолковывать как исключение оговорок из сферы охвата этого положения.

143. Более того, как указывается в комментарии Комиссии к проекту статьи 73 (которая стала статьей 79 Конвенции 1986 года), норма, изложенная в подпункте (а) этой статьи, «в основном касается уведомлений и сообщений, имеющих отношение к функционированию международных договоров — документов, удостоверяющих согласие, *оговорок*, возражений, уведомлений относительно недействительности, намерения положить конец действию договора и т.д.» (выделено автором настоящего документа)¹⁹⁴.

¹⁹² *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293, projet d'article 72, par. 1(d) 199 (italiques ajoutées), Sur le fond de cette disposition, voir *infra*, par. 164.

¹⁹³ Статья 77, пункт 1(d). Новая формулировка является результатом поправки, предложенной Белорусской Советской Социалистической Республикой и принятой на пленарном заседании Комиссии 32 голосами против 24 при 27 воздержавшихся (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Vienne, 26 mars — 24 mai 1968 et 9 avril — 22 mai 1969*, Documents de la Conférence, première et deuxième session (publication des Nations Unies, numéro de vente F.70.V.5, par. 657(iv)(4), p. 217 et par. 660(i), p. 218); см. также пункт 164 выше, третье тире.

¹⁹⁴ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294, par. 2) du commentaire.

144. В сущности нет никаких сомнений в том, что как в пункте 1(е) статьи 78, так и в статье 79(а) отражена современная практика¹⁹⁵. Эти статьи не нуждаются в каком-то особом комментарии, однако здесь следует отметить, что даже в тех случаях, когда в наличии имеется депозитарий, государство-автор поправки все же может само непосредственно проинформировать соответствующие государства или международные организации о тексте этой поправки. Так, например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии проинформировало Генерального секретаря Организации Объединенных Наций как депозитария Соглашения от 18 октября 1969 года, касающегося создания Карибского банка развития, о том, что оно проконсультировалось со всеми участниками этого Соглашения по одному из аспектов заявления (представляющего собой поправку), которую оно включило в свою ратификационную грамоту (и которая была впоследствии принята Советом управляющих этого Банка, а затем снята Соединенным Королевством)¹⁹⁶. Аналогичным образом Франция сама представила на рассмотрение Совета управляющих Азиатско-тихоокеанского института по развитию радиовещания оговорку, которая была сформулирована ею в отношении соглашения о создании этой организации, депозитарием которого также является Генеральный секретарь¹⁹⁷.

145. Такая практика, как представляется, не вызывает возражений при условии, что депозитарий не освобождается от возложенных на него обязанностей¹⁹⁸. Тем не менее она порождает неясность и неопределенность в том плане, что депозитарий может возложить на государства, формулирующие оговорку, функцию, которую на него прямо возлагает пункт 1(е) статьи 78 и последняя часть формулировки статьи 79(а)¹⁹⁹. Поощрять его к этому ни в коем случае не следует, поэтому Специальный докладчик не предлагает проекта основного положения по этому вопросу, и, если Комиссия не придерживается другого мнения, намерен ограничиться лишь указанием на него в комментарии к проекту основного положения 2.1.6²⁰⁰.

146. В своем комментарии 1966 года Комиссия отметила важное значение функции, которую возлагает на депозитария пункт 1(е) проекта статьи 72, который стал пунктом 1(е) статьи 78 Венской конвенции, и подчеркнула, «что, разумеется, было бы желательно, чтобы депозитарий выполнял эту функцию

¹⁹⁵ См. там же, относительно пункта (а) проекта статьи 73 (ставшего статьей 78 Конвенции 1969 года и статьей 79 Конвенции 1986 года).

¹⁹⁶ См. сноску 180 выше.

¹⁹⁷ См. там же.

¹⁹⁸ См. раздел (ii) выше.

¹⁹⁹ В упомянутом выше случае, касающемся оговорки Франции к Соглашению о создании Азиатско-тихоокеанского института по развитию радиовещания, представляется, что Генеральный секретарь ограничивался лишь принятием к сведению отсутствия возражений со стороны Совета управляющих этой Организации (cf. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2000* (ST/LEG/SER.E/19, publication des Nations Unies, numéro de vente F.01.V.5) (ci-après *Traités multilatéraux ...*), vol. II, p. 298, note 2). Пассивная позиция Генерального секретаря в этом вопросе подвергается критике.

²⁰⁰ См. пункт 153 выше.

надлежащим образом»²⁰¹. Здесь речь идет о важной проблеме, которая касается

подпунктов (b) и (c) статьи 79²⁰²: оговорка действует лишь с даты получения соответствующего уведомления теми государствами и организациями, которым оно было препровождено, а не с того момента, когда она была сформулирована. Если сообщение направляется непосредственно автором оговорки, то в случае ее позднего препровождения адресатам автор оговорки может винить только самого себя. Однако если имеется депозитарий, он должен выполнять эту функцию без промедления, иначе он может парализовать само действие оговорки и лишить другие соответствующие государственные и международные организации возможности реагировать на нее²⁰³.

147. Ряд важнейших международных организаций-депозитариев международных договоров, с которыми, по просьбе Специального докладчика проконсультировался Секретариат, согласились изложить свои мнения в отношении их собственной практики по этому вопросу²⁰⁴.

148. В ответе Договорной секции Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций²⁰⁵ говорится:

«1. Период времени, проходящий между получением официального документа Договорной секцией и его препровождением участникам договора, составляет приблизительно 24 часа, если при этом не требуется его перевод на другие языки и не возникают какие-либо юридические проблемы. Если требуется его перевод, то Секция неизменно просит выполнить его в кратчайшие сроки. Если юридический вопрос носит сложный характер или предполагает сношения с сторонами, вне контроля Организации Объединенных Наций, то могут возникать некоторые задержки, однако такие случаи крайне редки. Следует отметить, что почти во всех случаях официальные документы препровождаются соответствующим сторонам в течение 24 часов.

2. Уведомления депозитария рассылаются постоянным представительствам и соответствующим организациям как по обычной, так и по электронной почте, в течение 24 часов с момента получения (см. LA 41 TR/221). Помимо этого с января 2001 года с текстами уведомлений депозитария можно ознакомиться на веб-сайте архива

²⁰¹ *Annuaire ... 1966*, vol. II, par. 5 du commentaire, p. 294.

²⁰² Текст этих подпунктов см. в пункте 137 выше; а также в пункте 153 текста проекта основного положения 2.1.6 ниже.

²⁰³ См. комментарий к проекту статьи 72 в докладе КМП за 1966 год, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294 à 295, pars. 3 à 6 du commentaire; см. также Т.О. Елиас, *The Modern Law of Treaties*, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry/Leiden, 1974, p. 216 à 217.

²⁰⁴ Специальный докладчик хотел бы выразить свою признательность всем тем, кто представил ему эти ценные сведения. В связи с этим следует отметить, что благодаря высокому уровню развития современных средств связи эти организации выполняют свои функции с минимальными затратами времени.

²⁰⁵ В прошлом период времени, проходивший между получением сообщений об оговорках и их распространением, был более продолжительным, чем тот, о котором говорит сегодня Договорная секция; в 80-х годах продолжительность этого периода, как представляется, составляла от одного до двух, а в исключительных случаях — и до трех месяцев.

международных договоров Организации Объединенных Наций в Интернете по адресу: <http://untreaty.un.org>. Следует иметь в виду, что эти уведомления опубликованы в Интернете лишь для целей ознакомления с ними и не считаются официальными уведомлениями депозитария.

Уведомления депозитария с объемными приложениями, например относящиеся к главе 11(b) 16²⁰⁶, направляются по факсимильной связи»²⁰⁷.

149. Со своей стороны, Международная морская организация (ИМО) сообщила²⁰⁸, что срок, проходящий с момента препровождения оговорки к договору, депозитарием которого является Организация, до ее препровождения заинтересованным государствам, ограничивается как правило одной-двумя неделями. Сообщения, переводимые на три официальных языка Организации (английский, испанский и французский), всегда направляются по почте.

150. Практика Совета Европы была представлена следующим образом:

«Обычный период составляет две-три недели (уведомления группируются и отправляются приблизительно раз в две недели). В некоторых случаях в связи со значительным объемом заявлений/оговорок или добавлений (описаний или выдержек из внутригосударственного права и практики), которые подлежат проверке и письменному переводу на другие официальные языки, происходят задержки (Совет Европы требует, чтобы все уведомления производились на одном из официальных языков или по крайней мере препровождались вместе с письменным переводом на один из этих языков. Письменный перевод на другие официальные языки обеспечивается Договорным отделом). Срочные уведомления, немедленно вступающие в действие (например возражения против статьи 15 Европейской конвенции о правах человека), препровождаются в течение двух-трех дней.

За исключением случаев, когда государства предпочитают, чтобы уведомления направлялись непосредственно в министерство иностранных дел (в настоящее время этот вариант предпочитают 11 из 43 государств-членов), подлинные тексты уведомлений направляются в письменном виде постоянным представителям в Страсбурге, которые в свою очередь препровождают их в свои столицы. Государства, не являющиеся членами и не имеющие дипломатических представительств (консульств) в Страсбурге, уведомляются через дипломатическое представительство в

²⁰⁶ Речь идет о сообщениях, касающихся Соглашения о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний, от 20 марта 1958 года. См. *Traités multilatéraux...*, vol. 1, p. 593).

²⁰⁷ Электронное сообщение от 25 мая 2001 года. Договорная секция уточняет также: «3. Просьба учесть, что практика депозитария изменилась в отношении случаев, когда касающееся договора сообщение представляет собой модификацию существующей оговорки и когда оговорка формулируется стороной после выражения ею согласия на обязательность для нее договора. В настоящее время любая сторона соответствующего договора может в течение 12 месяцев уведомить депозитария о том, что она возражает против модификации или что она не желает, чтобы он рассматривал оговорку, сделанную после ратификации, принятия, одобрения и т.п. Срок в 12 месяцев исчисляется депозитарием начиная с даты направления ему уведомления (см. LA 41 TR/221 (23-1))».

²⁰⁸ Телефограмма от 24 мая 2001 года.

Париже или Брюсселе или напрямую. Увеличение количества государств-членов и уведомлений в течение последних 10 лет обусловило необходимость упрощения этой процедуры: начиная с 1999 года уведомления не подписываются отдельно Генеральным директором по юридическим вопросам (действующим от имени Генерального секретаря Совета Европы), а группируются, и личная подпись ставится лишь на каждом препроводительном письме. Никаких возражений против этой процедуры не высказывалось.

Поскольку в январе 2000 года стал действовать наш новый веб-сайт (<http://conventions.coe.int>), на него сразу же помещается любая новая информация, связанная с формальными процедурами. Тексты оговорок или заявлений помещаются на веб-сайт в день поступления уведомлений о них. Тем не менее публикация материалов на веб-сайте не рассматривается как официальное уведомление»²⁰⁹.

151. Организация американских государств (ОАГ):

«Государства-члены уведомляются о любых новых подписаниях и ратификациях межамериканских договоров через “OAS Newspaper” («Вестник ОАГ»), который выпускается ежедневно. В более официальном порядке мы уведомляем о них каждые три месяца постоянные представительства при ОАГ, извещаем соответствующие стороны после заседаний, в ходе которых имеет место существенное количество новых подписаний и ратификаций, например заседаний Генеральной Ассамблеи.

Официальные уведомления, которые также включают двусторонние соглашения, подписанные Генеральным секретариатом и другими сторонами, оформляются на испанском и английском языках»²¹⁰.

152. Разумеется, совсем не обязательно, чтобы эти весьма интересные уточнения в полном объеме были отражены в Руководстве по практике. Тем не менее представляется целесообразным предложить несколько элементов формулировки основных положений общего характера, отражающих как функции депозитария (при наличии такового), так и авторов оговорок (в отсутствие депозитария). В таком проекте общего положения можно было бы указать:

- что сообщение должно направляться в письменном виде (и что если оно направляется по электронной почте, то оно должно подтверждаться по обычной почте или по телефону);
- в возможно кратчайшие сроки (хотя указывать конкретные сроки представляется невозможным и ненужным).

Вместе с тем представляется затруднительным уточнять язык или языки, на которых должны оформляться такие сообщения, в связи с различиями в практике депозитариев²¹¹. Аналогичным образом, представляется несомненно

²⁰⁹ Электронное сообщение от 25 мая 2001 года.

²¹⁰ Электронное сообщение от 29 мая 2001 года.

²¹¹ Если депозитарием является государство, то, по-видимому, сообщение такого типа оформляется, как правило, на его официальном(ых) языке(ах); если депозитарием является международная организация, то она может использовать либо все официальные языки (ИМО), либо один или два рабочих языка (Организация Объединенных Наций).

целесообразным положиться на практику в том, что касается определения конкретного адресата сообщений²¹².

153. С учетом вышеизложенного можно предложить текст на основе двух цитировавшихся выше положений Венской конвенции 1986 года следующего содержания:

2.1.6 Процедура уведомления об оговорках

Если в договоре не указано иное или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации²¹³ не договорятся об ином, уведомления об оговорках к договору передаются:

i) в отсутствие депозитария — непосредственно автором оговорки договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора; или

ii) при наличии депозитария — депозитарию, который в кратчайшие сроки информирует об этом государства и организации, которым они адресованы.

В случае, когда уведомление об оговорке к договору производится с помощью электронной почты, оно должно быть подтверждено с помощью обычной почты [или факсимильной связи].

154. Во «вводной части» этого проекта воспроизводятся те же соответствующие общие части статей 78 и 79 Венских конвенций 1969 и 1986 годов, с некоторым упрощением: принятая в Вене формулировка вводной части статьи 78 («договаривающиеся государства и договаривающиеся организации или, в зависимости от случая, договаривающиеся организации...») представляется неоправданно тяжелой и по сути дела не намного более информативной. Кроме того, как указывается выше²¹⁴, в тексте этого проекта воспроизводится формулировка пункта 1 статьи 23 Конвенции 1986 года («договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора»), которой отдано предпочтение по сравнению с пунктом 1(e) статьи 78 («участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора»). Хотя последняя из этих формулировок выглядит, возможно, более элегантно и имеет тот же смысл, она представляет собой отход от терминологии, принятой в посвященном оговоркам разделе Венских конвенций. В любом случае, представляется нецелесообразным утяжелять текст, дважды повторяя одно и то же выражение в подпунктах (i) и (ii); напротив, чтобы устранить любую двусмысленность, в комментарии следует четко уточнить, что выражение «государства и организации, для которых она предназначена» (ii), отсылает к формулировке «договаривающиеся государства и договаривающиеся

²¹² Министры иностранных дел, дипломатические представительства в государстве или государствах-депозитариях, постоянные представительства при организации-депозитарии.

²¹³ В принятом в Вене официальном тексте на французском языке используется женский род («contractantes»; см. A/CONF.129/15, p.54); поскольку при согласовании мужской род имеет преимущество над женским, здесь допущена грамматическая ошибка.

²¹⁴ Пункты 139–141.

организации и другие государства и другие международные организации, имеющие право стать участниками договора» (i). Наконец, разделение проекта основного положения на два подпункта имеет целью облегчить его восприятие, не меняя смысл.

155. Кроме того, представляется обязательным воспроизвести, с учетом конкретных особенностей оговорок, норму, сформулированную в подпунктах (b) и (c) статьи 79 Венской конвенции 1986 года, которая цитировалась выше²¹⁵. В любом случае, поскольку разграничение, проводимое в этих двух подпунктах, поддается осмыслению²¹⁶ только в связи с пунктом 1(e) статьи 78, которую не представляется целесообразным отдельно воспроизводить в Руководстве по практике²¹⁷, и поскольку в любом случае оговорка может в принципе влечь за собой последствия только тогда, когда ее принимают другие договаривающиеся стороны²¹⁸ (хотя значимой является дата *получения* ими такой оговорки), проект основного положения 2.1.8 можно, вне всякого сомнения, сформулировать более просто и лаконично:

2.1.8 Дата направления уведомления об оговорках

Уведомление об оговорке считается произведенным автором оговорки только с даты его получения государством или организацией, которым оно направлено.

ii) Функции депозитария

156. Принятое на позднем этапе решение сформулировать положения об уведомлениях об оговорках на основе общих статей Венской конвенции 1969 года, касающихся депозитариев²¹⁹, объясняет отсутствие какого-либо упоминания о депозитарии в разделе, посвященном оговоркам. В то же время (и вследствие этого) формулировки статей 77 и 78 Конвенции 1986 года²²⁰, само собой разумеется, в полной мере применимы в отношении оговорок в тех аспектах, в которых они имеют к ним отношение.

157. Это утверждение явно справедливо в случае подпункта (e) пункта 1 статьи 78, в соответствии с которым «информирование участников и государств и международных организаций, имеющих право стать участником договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору», является обязанностью депозитария. В сочетании с нормой, изложенной в подпункте (a) статьи 79, данная норма воспроизводится в проекте основного положения 2.1.6²²¹. Этот же проект подразумевает также, что депозитарий получает и хранит тексты оговорок²²², вследствие чего дальнейшее эксплицитное упоминание об этом представляется избыточным.

158. Общие положения пункта 2 статьи 77, касающиеся международного характера функций депозитария и его обязанности действовать

²¹⁵ Пункт 137.

²¹⁶ К тому же, его трудно понять.

²¹⁷ См. пункт 139 и 153 выше.

²¹⁸ Ср. с пунктами 4 и 5 статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

²¹⁹ См. пункт 136 выше.

²²⁰ Статьи 76 и 77 Венской конвенции 1969 года.

²²¹ См. пункт 153 выше.

²²² Ср. с пунктом 1(c) статьи 78.

беспристрастно, бесспорно, относятся к области оговорок в той же мере, что и ко всем другим областям²²³. В такой общей форме эти основные положения не касаются конкретно функций депозитария в контексте оговорок и, следовательно, не представляется необходимым воспроизводить их как таковые в Руководстве по практике. В то же время, эти положения должны быть увязаны с пунктом 2 статьи 78:

«В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством или какой-либо международной организацией и депозитарием относительно выполнения функций последнего, депозитарий доводит этот вопрос до сведения:

- а) подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций; или
- б) в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации».

159. Приведение этих положений в Руководстве по практике в адаптированном для оговорок виде представляется тем более целесообразным, поскольку эти существенные ограничения функций депозитария были установлены из-за проблем, возникающих в связи с определенными оговорками.

160. Как уже отмечалось, эта проблема приобретает несколько иной характер, когда депозитарием является одно из государств, которое также является участником договора, или когда им является «международная организация или главное исполнительное должностное лицо такой организации»²²⁴. В первом случае «если другие участники договора не могут прийти к единому мнению с депозитарием по этому вопросу — гипотетическая ситуация, которая, насколько нам известно, еще ни разу не возникала, — они не могут навязать ему какую-либо иную линию поведения помимо той, которую он, должен принять, по его мнению»²²⁵. Однако во втором гипотетическом случае политические органы этой организации (в составе государств, которые не обязательно являются участниками договора) могут давать депозитарию свои указания. Именно здесь возникли проблемы, решение которых неизменно увязывалось с существенным ограничением полномочий депозитария в плане оценки, и в конце концов это решение нашло свое отражение в положениях Венской конвенции 1969 года, воспроизведенных в Конвенции 1986 года.

161. Уже в 1927 году из-за трудностей, возникших в связи с оговорками, которые Австрия пыталась использовать при отсроченном подписании Конвенции об опиуме от 19 февраля 1925 года, Совет Лиги Наций принял резолюцию, утверждающую выводы Комитета экспертов²²⁶ и содержащую указания, которыми должен руководствоваться Генеральный секретарь Лиги

²²³ «Функции депозитария договора являются международными по своему характеру, и при исполнении своих функций депозитарий обязан действовать беспристрастно. В частности, тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками и что возникло разногласие между государством или международной организацией и депозитарием, касающееся выполнения функций этого последнего, не влияет на эту обязанность».

²²⁴ Статья 77, пункт 1 Венской конвенции 1986 года.

²²⁵ Jacques Dehaussy, "Le depositaire de traités", R.G.D.I.P. 1952, p. 515.

²²⁶ См. доклад Комитета (в составе Фромажо, Макнейра и Диена) в J.O.S.d.N., 1927, p.881.

Наций в отношении дальнейших действий²²⁷. Однако наиболее серьезные проблемы возникли у Организации Объединенных Наций.

162. В связи с этим достаточно напомнить о главных этапах эволюции роли Генерального секретаря в качестве депозитария документов, касающихся оговорок²²⁸:

- вначале Генеральный секретарь «как представляется, сам определял свои собственные правила, которыми он должен был руководствоваться в этих вопросах»²²⁹, и ставил приемлемость оговорок в зависимость от их единогласного принятия договаривающимися сторонами или международной организацией, учредительного документа которой касались эти поправки²³⁰;
- с учетом консультативного заключения Международного Суда от 28 мая 1951 года *об оговорках к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него*²³¹ Генеральная Ассамблея приняла первую резолюцию по этому вопросу, в которой она предложила Генеральному секретарю в отношении конвенций, которые будут заключены в будущем:

«i) продолжать выполнение функций депозитария при сдаче на хранение документов, содержащих оговорки или возражения, не решая вопроса о юридическом значении этих документов; и

ii) сообщать всем заинтересованным государствам текст указанных документов, относящихся к оговоркам или возражениям, предоставляя каждому государству делать из этого сообщения выводы юридического характера»²³²;

Резолюцией 1452 В (XIV) от 7 декабря 1959 года, принятой в связи с проблемами, возникшими из-за оговорок, сформулированных Индией в отношении учредительного документа Межправительственной консультативной организации по мореходству, эти указания были распространены на все договоры, функции депозитария которых были возложены на Генерального секретаря²³³.

163. С тех пор в вопросах, касающихся оговорок, если соответствующий договор не содержит отдельного положения относительно оговорок²³⁴, такой практикой руководствуется Генеральный секретарь Организации

²²⁷ Резолюция от 17 июня 1927 года. См. также резолюцию XXIX восьмой Конференции американских государств (Лима, 1938 год), закрепившую положения, которыми должен был руководствоваться Панамериканский союз в вопросах, касающихся оговорок.

²²⁸ См. также, например, Pierre-Henri Imbert, "A l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités-Reflexions sur la pratique suivie par le Secrétaire general des Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions de depositaire", A.F.D.I. 1980, p. 528-529, ou Shabtai Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 429-434.

²²⁹ Jacques Dehaussy, "Le dépositaire de traités", R.G.D.I.P. 1952, p. 514.

²³⁰ См. *le Précis de la pratique du Secrétaire general en tant que depositaire de traités multilatéraux* (ST/LEG/7/Rev.1) (Publications des Nations Unies, de vente: F.94.V.15), (ci-après *Précis de la pratique ...* (ST/LEG/7/Rev.1), p. 60-61, par. 168-172.

²³¹ C.I.J. Recueil, p. 15.

²³² Резолюция 598 (VI) от 12 января 1952 года, пункт 3.b).

²³³ См. пункт 120 выше.

²³⁴ См. *le Précis de la pratique ...* ST/LEG/7/Rev.1, p. 60-61, par. 177-188.

Объединенных Наций и, как представляется, все международные организации (или главы секретариатов международных организаций), и именно с учетом этой практики Комиссия решила сформулировать правила, которыми мог бы руководствоваться депозитарий в этих вопросах.

164. Следует также отметить, что и здесь работа над формулировками осуществлялась в направлении все большего ограничения полномочий депозитария:

- в проекте, принятом в первом чтении в 1962 году, в частности в пункте 5 проекта статьи 29, касающейся «функций депозитария», предусматривалось:

«В случае формулирования оговорки депозитарий обязан:

а) изучить вопрос о том, соответствует ли сформулированная оговорка положениям договора и настоящих статей, касающихся формулирования оговорок, и, в случае необходимости, проконсультироваться по этому вопросу с государством, сформулировавшим оговорку;

b) сообщить заинтересованным государствам текст всей оговорки и всего уведомления о согласии с упомянутой оговоркой или возражении против нее в соответствии со статьями 18 и 19»²³⁵;

- в проекте, принятом во втором чтении в 1966 году, вновь предусматривалось, что депозитарий должен:

«Изучить вопрос о том, соответствуют ли подписи, документы и оговорки положениям договора и настоящих статей, а в случае необходимости — обратить внимание соответствующего государства на этот вопрос»²³⁶;

В комментарии к этому положению подчеркивалось существенное ограничение полномочий депозитария, касающихся изучения и оценки:

«В подпункте (d) пункта 1 признается, что в определенных рамках депозитарий должен изучать вопрос о том, соответствует ли подпись, документ или оговорка соответствующим положениям договора или настоящих статей, и, в случае необходимости, обращать на это внимание соответствующего государства. И именно на этом заканчиваются функции депозитария в этом вопросе. В его функции не входит вынесение его собственного заключения относительно действительности рассматриваемого документа или оговорки. Если какой-либо документ или оговорка представляются неправомерными, депозитарий обязан обратить на это внимание государства — автора оговорки, а если последний не разделяет мнение депозитария, он должен сообщить об этой оговорке другим заинтересованным государствам и довести вопрос о ее явной неправомерности до сведения этих государств...»²³⁷;

²³⁵ *Annuaire...* 1962, vol. II, p. 205.

²³⁶ Проект статьи 72, пункт l.d), *Annuaire...* 1966, vol. II, p. 293.

²³⁷ *Ibid.*, p. 293–294, par. 4 du commentaire.

- на Венской конференции внесенная Белоруссией поправка²³⁸ еще более смягчила это положение. Даже если устранить всякого конкретного упоминания оговорок все же не исключает того, что положение, изложенное в подпункте 1(d) статьи 77²³⁹, применяется в отношении этих документов²⁴⁰, полномочия депозитария теперь ограничиваются лишь изучением *формы оговорок*, и его функции состоят в:

«Изучении вопроса о том, находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору, *в полном порядке и надлежащей форме*, и, в случае необходимости, в доведении этого вопроса до сведения соответствующего государства или международной организации»²⁴¹ (выделено автором доклада).

165. Таким образом был закреплен принцип использования депозитария в качестве «почтового ящика». Как пишет Т.О. Элиас: «Необходимо подчеркнуть, что в функции депозитария не входит роль толкователя и судьи в любом споре относительно существа или характера оговорки какой-либо из сторон относительно других участников договора или объявление договора вступившим в силу, когда это оспаривается одним или несколькими участниками этого договора»²⁴².

166. В отношении достоинств или недостатков такого ограничения полномочий депозитария в вопросах, касающихся оговорок, мнения разделились. Разумеется, как подчеркнул Международный Суд в своем заключении в 1951 году «задача [депозитария] становится упрощенной и ограничивается получением оговорок и возражений и направлением соответствующих уведомлений»²⁴³. Результатом этого, как предполагается, стал перенос несомненной субъективности системы Организации Объединенных Наций с плеч депозитария на плечи отдельных соответствующих государств, выступающих в качестве участников этого договора и исключительно в этом качестве. Это решение можно рассматривать в качестве полезного нововведения или в качестве меры, позволяющей получить более четкое представление о современном праве международных договоров, особенно об оговорках к многосторонним договорам, а также уменьшить или по крайней мере ограничить «спорный элемент неприемлемых оговорок»²⁴⁴.

167. С другой стороны, в практике, которой следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и которая была закреплена и даже

²³⁸ См. сноску 193 выше.

²³⁹ Статья 78 в Конвенции 1986 года.

²⁴⁰ См. там же и пункт 142.

²⁴¹ Текст 1986 года (выделено автором доклада).

²⁴² *The Modern Law of Treaties*, Leiden, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry, No. 4, 1974, p. 213.

²⁴³ C.I.J. Recueil 1951, p. 27; и можно считать, что «именно этот вывод стал теоретическим обоснованием последующих решений Генеральной Ассамблеи и Комиссии международного права, поскольку в этом предложении подчеркиваются в основном административные аспекты функций [депозитария], а любая возможная политическая роль (а это значит решающая) в максимальной степени ограничивается». Shabtai Rosenne, “The Depositary of International Treaties”, A.J.I.L. 1967, p. 931.

²⁴⁴ Shabtai Rosenne, *Development in the Law of Treaties 1945–1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 435 и 436.

«ужесточена» Венской конвенцией 1969 года, просматривается наличие «необоснованно сложной системы»²⁴⁵, хотя депозитарий уже не должен добиваться даже минимальной согласованности и соответствия толкования и фактической реализации оговорок²⁴⁶.

168. Тем не менее отсутствие доверия к депозитарию, которое отражают рассмотренные выше соображения, касающиеся соответствующих положений Венских конвенций, настолько прочно закрепилось в понимании и практике, что пересмотр норм, принятых в 1969 году и закрепленных в 1986 году, уже вряд ли представляется возможным. По мнению Специального докладчика, в Руководстве по практике остается лишь воспроизвести, объединив в рамках единого проекта основного положения, соответствующие положения пунктов 1(d) и 2 статьи 78 Конвенции 1986 года²⁴⁷ и применять их лишь в отношении функций депозитариев, касающихся оговорок.

169. Таким образом, проект основного положения 2.1.7 мог бы гласить следующее:

2.1.7 Функции депозитария

Депозитарий изучает вопрос о том, находится ли поправка к договору, сформулированная государством или международной организацией, в полном порядке и надлежащей форме.

В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством и какой-либо международной организацией и депозитарием относительно выполнения функций последнего, депозитарий доводит этот вопрос до сведения:

a) подписавших договор государств и организаций, а также договаривающихся государств и договаривающихся организаций;

b) в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации.

170. В первом пункте этого проекта воспроизводится начало первого предложения пункта 1(d) статьи 78, в котором четко и конкретно определяется отношение депозитария к оговоркам. С другой стороны, воспроизведение второй части упомянутого выше предложения не представлялось целесообразным, поскольку пункт 2 статьи 78, воспроизведенный без каких-либо изменений в пункте 2 проекта основного положения 2.1.7, включает то же самое положение и уточняет его.

iii) Уведомление о заявлениях о толковании

²⁴⁵ Pierre-Henri Imbert, *op. cit.*, note 228, p. 534; автор применяет это выражение только в отношении практики Генерального секретаря и, похоже, считает, что Венская конвенция упрощает параметры проблемы; в этом можно сомневаться.

²⁴⁶ Однако депозитарий может играть немаловажную роль в «диалоге об оговорках», сближая, в случае необходимости, противоположные точки зрения (см. главу III выше); см. также Henry Han, "The U.N. Secretary General's Treaty Depositary Function: Legal Implications", *Brooklyn Journal of International Law*, 1988, p. 570-571.

²⁴⁷ С учетом его слишком общего характера в Руководстве по практике не представляется целесообразным упоминать об общем принципе, изложенном в пункте 2 статьи 77 (см. текст выше, сноска 223).

171. С учетом весьма неофициального характера, который может приобретать формулирование «простых» заявлений о толковании²⁴⁸, проблема уведомления об этих заявлениях, разумеется, не возникает.

172. Однако с условными заявлениями о толковании складывается совсем иная ситуация. Причины, по которым нормы, касающиеся формулирования оговорок, применяются в отношении этих заявлений²⁴⁹, также распространяются и на уведомления об этих заявлениях, и их оглашение: речь неизбежно идет об официальных заявлениях, которые, по определению, обуславливают выражение согласия их автора быть связанным договором и на которые другие заинтересованные государства или международные организации должны иметь возможность реагировать.

173. Исходя из этого, представляется вполне обоснованным включить в Руководство по практике проект обобщенного основного положения, в котором во избежание воспроизведения в полном объеме текста проектов основных положений 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7 и 2.1.8, можно было бы ограничиться их упоминанием без формальной отсылки к этим положениям по причинам, изложенным в пункте 86 настоящего доклада. В этом случае проект этого положения мог бы гласить:

2.4.9²⁵⁰ Уведомление об условных заявлениях о толковании

Условное заявление о толковании должно быть доведено до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора, в письменном виде в том же порядке, что и оговорка.

Условное заявление о толковании к действующему договору, который является учредительным актом международной организации или который создает заседающий орган, имеющий право принимать оговорку, должно быть также доведено до сведения этой организации или этого органа.

²⁴⁸ См. пункты 88 и 90 выше.

²⁴⁹ См. пункт 84 выше.

²⁵⁰ Было бы, вероятно, предпочтительным вставить этот проект основного положения между проектами положений 2.4.2 («Формулирование условных заявлений о толковании») и 2.4.3 («Момент формулирования заявления о толковании») или даже включить его в проект положения 2.4.2.