



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.618/Add.3
18 July 2002

RUSSIAN
Original: FRENCH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Пятьдесят четвертая сессия

Женева, 29 апреля - 7 июня 2002 года и
22 июля - 16 августа 2002 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
О РАБОТЕ ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ

Докладчик: г-н Валерий Кузнецов

ГЛАВА IV

ОГОВОРКИ К МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

Добавление

РУКОВОДСТВО ПО ПРАКТИКЕ

**Тексты проектов основных положений и комментариев к ним,
принятых Комиссией на ее пятьдесят четвертой сессии**

[2. Процедура]

[2.1 Форма оговорок и уведомление об оговорках]

2.1.1 Письменная форма

Оговорка должна быть сформулирована в письменном виде.

- 1) По смыслу пункта 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов оговорки "должны быть сделаны в письменной форме и доведены до сведения договаривающихся

государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Первое из этих требований воспроизводится в проекте основного положения 2.1.1; второе приводится в проекте основного положения 2.1.5.

2) Необходимость наличия письменной формы, хотя она и не была включена в определение самих оговорок¹, а употребленное в этом определении слово "заявление" в равной степени означает как устную, так и письменную форму, никогда не ставилась под сомнение в ходе разработки Венских конвенций. В заключительном комментарии Комиссии к тому, что тогда было первым пунктом проекта статьи 18 и что должно было стать без изменений в этом аспекте пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1969 года, требование о формулировании оговорок в письменном виде представлено как нечто само собой разумеющееся².

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

"Если в договоре не предусмотрено иное, аутентичность текста предлагаемой к нему поправки должна быть установлена одновременно с текстом или текстами этого договора или иным образом официально доведена до сведения тем же способом, что и документ или копия документа о принятии этого договора"³.

4) При обсуждении в 1950 году⁴ это предложение не вызвало возражений (разве что слова "установление аутентичности"), однако уже в 1956 году после выхода первого доклада Фицмориса вопрос о форме оговорок возник вновь; согласно пункту 2 проекта статьи 37, который он предложил и который по сути является предтечей нынешнего пункта 2 статьи 23:

¹ Ср. проект основного положения 1.1 Руководства по практике, в котором воспроизводится сочетание определений, содержащихся в пункте 1 d) статьи 2 Венских конвенций 1969 и 1986 годов и в пункте 1 j) статьи 2 Конвенции 1978 года; см. *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1998, vol. II, 2^{ème} partie, pp. 103-105.

² См. *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 227.

³ Первый доклад по праву международных договоров, *Yearbook ... 1950*, vol. II, p. 239.

⁴ *Yearbook... 1950*, vol. I, 53rd meeting, 23 June 1950, pp. 91-92.

"Оговорки должны быть официально изложены и представлены в письменной форме или каким-то образом закреплены в протоколе совещания или конференции..."⁵.

5) В 1962 году после выхода первого доклада сэра Хэмфри Уолдока⁶ Комиссия продолжит обсуждение этой темы:

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

- i) при принятии текста договора — либо в самом договоре, либо в заключительном акте конференции, на которой этот договор принимался, либо в любом другом документе, составленном в связи с принятием этого договора;
- ii) при подписании договора — в более позднюю дату; или
- iii) при обмене или сдаче на хранение ратификационных грамот, документов о присоединении, принятии или одобрении, либо в самом документе, либо в протоколе или любом другом сопровождающем его документе"⁷.

Члены Комиссии это положение практически не обсуждали⁸.

6) С учетом позиции двух правительств⁹, которые предложили "несколько упростить процедурные положения"¹⁰, Специальный докладчик во втором чтении предложил

⁵ *Annuaire... 1956*, vol. II, p. 118.

⁶ *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 69.

⁷ Пункт 2 а) проекта статьи 18, *ibid.*, p. 194; комментарий к этому положению см. *ibid.*, p. 199; см. также комментарий к проекту основного положения 2.2.1, *Доклад Комиссии международного права*, пятьдесят третья сессия, A/56/10, пункты 4) и 5), стр. 492-493.

⁸ Ср. краткие отчеты о 651-656-м заседаниях (25 мая - 4 июня 1962 года), *Annuaire... 1962*, vol. I, pp. 155-195, V. *cinquième rapport*, *ibid.*, par. 237; v. *cependant infra*, par. 8).

⁹ Дания и Швеция (см. четвертый доклад по праву международных договоров сэра Хэмфри Уолдока, *Annuaire... 1965*, pp. 48 et 49).

¹⁰ *Ibid.*, p. 56, par. 13.

намного более лаконичную формулировку следующего содержания:

"Оговорки должны быть представлены в письменной форме. Если оговорка делается после принятия текста договора, она должна быть доведена до сведения депозитария, а в отсутствие такового, других заинтересованных государств"¹¹.

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

7) В плане формулировки требование в отношении письменной формы претерпевало изменения, однако ни Комиссия¹², ни Венская конференция 1968–1969 годов¹³ никогда не ставили его под сомнение. Ни Поль Рейтер, Специальный докладчик по праву международных договоров, заключаемых между государствами и международными организациями или между двумя или более международными организациями, ни участники Венской конференции 1986 года не добавили уточнений и не предложили изменений в отношении этого аспекта. Таким образом, процесс разработки свидетельствует о примечательном единодушии в этом отношении.

8) И это легко объяснимо. Как было отмечено, "[оговорки представляют собой официальные заявления. Хотя их формулирование в письменном виде не охватывается их определением, по всей видимости, в соответствии со статьей 23(1) Венской конвенции это требование носит абсолютный характер. В наше время не часто случается, чтобы различные акты процесса заключения договора совершались одновременно, поэтому оговорка, представленная в устной форме, не может быть доведена до сведения всех договаривающихся сторон. В эпоху дифференциации нормотворческих процедур принципиально важное значение приобретает необходимость письменного закрепления оговорок в целях их учета депозитариями и доведения до сведения других сторон, с тем чтобы все заинтересованные государства о них знали. Невозможно принимать меры в

¹¹ Пункт 1 проекта статьи 20, *ibid.*, par. 13, p. 56.

¹² Ср. окончательный текст проекта в *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 226 (проект статьи 18, пункт 1).

¹³ Ср. доклад Комитета полного состава, Венская конференция по праву международных договоров, первая и вторая сессии, Вена, 26 марта - 24 мая 1968 года и 9 апреля - 22 мая 1969 года, *Официальные отчеты*, документ A/CONF.39/11/Add.2, стр. 149 и 150 французского текста, пункты 190-196.

связи с оговоркой, о которой не поступило уведомления. Другие государства не смогут прямо принять или отклонить такие оговорки"¹⁴.

9) Тем не менее в ходе обсуждения в 1962 году Уолдок, отвечая на вопрос г-на Табиби, не исключил полностью идею "оговорок, сделанных в устной форме". Однако он выразил мнение, что этот вопрос "в большей мере относится к формулированию оговорок в момент принятия договора, о чем говорится в подпункте а) i) пункта 2", и что в любом случае требование официального подтверждения "в значительной мере должно способствовать решению этой проблемы"¹⁵.

10) По существу же не имеет особого значения то, каким образом оговорки были первоначально сформулированы, если они должны быть официально подтверждены в момент выражения окончательного согласия на обязательность договора. И, бесспорно, именно таким образом следует толковать пункт 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов в свете подготовительных работ: письменная форма обязательна лишь тогда, когда оговорка формулируется в окончательном виде, а именно:

- в момент подписания договора, если он это предусматривает¹⁶, или в случае договоренности в упрощенной форме¹⁷;
- во всех других случаях, когда государство или международная организация выражает свое окончательное согласие на обязательность договора¹⁸.

11) Вместе с тем Комиссия считает, что вопрос о возможности формулирования оговорки в устной форме на начальном этапе может оставаться открытым. Как вполне

¹⁴ Frank Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1988, p. 44; см. также Leisbeth Linjzaad, *Reservations to UN Human Rights Treaties - Ratify and Ruin*, Nijhoff, 1994, p. 50.

¹⁵ *Annuaire...* 1962, vol. I, 663^{ème} séance, 18 juin 1962, par. 34, p. 248. См. также замечания Брайерли, сделанные в 1950 году: "Г-н Брайерли согласен с тем, что оговорка должна быть представлена официально, однако она может быть объявлена и неофициально в ходе переговоров" (*Yearbook...* 1950, vol. I, p. 91, par. 19).

¹⁶ Ср. проект основного положения 2.2.3, *Доклад комиссии международного права*, пятьдесят третья сессия (A/56/10, стр. 502-504).

¹⁷ Ср. проект основного положения 2.2.2 (там же, стр. 500 и 501).

¹⁸ Ср. проекты основных положений 2.2.1 там же, стр. 491-500.

справедливо заметил Уолдок¹⁹, ответ не имеет какого-либо практического значения: договаривающаяся сторона может в любом случае сформулировать оговорку до даты выражения своего согласия на обязательность договора; с этой даты, даже если первоначальное устное заявление не могло рассматриваться как собственно оговорка, место формулирования займет сделанное в надлежащее время «подтверждение».

2.1.2 Форма официального подтверждения

Официальное подтверждение оговорки должно быть сделано в письменном виде.

- 1) В пункте 2 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов под названием "Процедура, касающаяся оговорок" ясно не устанавливается, что подтверждение оговорок должно быть сделано в письменном виде. Тем не менее это положение, воспроизводимое в проекте основного положения 2.2.1²⁰, требует, чтобы оговорка была "официально подтверждена сделавшим оговорку государством [или сделавшей оговорку международной организацией] при выражении им/ею своего согласия на обязательность для него/нее этого договора". Разумеется, наречие "официально" следует понимать как означающее, что эта формальность должна быть выполнена в письменной форме.
- 2) Такое толкование, кстати говоря, не противоречит подходу, который был избран при разработке статьи 23: именно потому, что подтверждение должно быть сделано в письменной форме, Комиссия и ее специальные докладчики по праву международных договоров сочли, что вопрос о том, может ли быть оговорка первоначально сформулирована в устной форме, может оставаться открытым²¹.
- 3) Кроме того, требование о подтверждении оговорки в письменной форме диктуется хотя бы уже здравым смыслом: в отсутствие официального текста оговорки было бы невозможно с должной степенью уверенности уведомить об оговорке другие заинтересованные государства и международные организации в соответствии с положениями пункта 1 статьи 23. Помимо всего прочего, это отвечает и сложившейся постоянной практике, которая, насколько это известно Комиссии, не знает никаких исключений.

¹⁹ См. пункт 8 выше.

²⁰ См. текст этого основного положения и комментариев к нему в *Докладе Комиссии международного права*, пятьдесят третья сессия, A/56/10, стр. 491-500.

²¹ См. комментарий к проекту основного положения 2.1.1, пункты 8) и 10).

4) Вместе с тем следует подчеркнуть, что в проекте основного положения 2.1.2 не разрешается вопрос о том, всегда ли является необходимым официальное подтверждение оговорки. Этот вопрос регулируется в проектах основных положений 2.2.1-2.2.3, из которых следует, что существуют случаи, когда подтверждение представляется излишним²².

2.1.3 Формулирование оговорки на международном уровне

1. С учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров, лицо считается представляющим государство или международную организацию для цели формулирования оговорки, если:

a) это лицо предъявит соответствующие полномочия для целей принятия или установления аутентичности текста договора, в отношении которого формулируется оговорка или выражается согласие государства или международной организации на обязательность для них этого договора; или

b) из практики или иных обстоятельств явствует, что соответствующие государства или международные организации имели намерение считать это лицо уполномоченным для этой цели без предъявления полномочий.

2. Следующие лица в силу их функций и без необходимости предъявления полномочий считаются представляющими государство для цели формулирования оговорки на международном уровне:

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

b) представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции для цели формулирования оговорки к договору, принимаемому на этой конференции;

c) представители, уполномоченные государствами представлять их в международной организации или одном из ее органов, для цели

²² Текст этих проектов и комментарии к ним см. Доклад Комиссии международного права, пятьдесят третья сессия, A/56/10, стр. 488-502.

формулирования оговорки к договору, принимаемому этой организацией или органом;

d) главы постоянных представительств при международной организации для цели формулирования оговорки к договору между аккредитующими государствами и этой организацией.

1) В проекте основного положения 2.1.3 уточняется, какие лица и органы правомочны в силу возложенных на них функций формулировать оговорку от имени государства или международной организации. Текст этого основного положения тесно увязан с текстом статьи 7 Венской конвенции 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями²³.

2) В двух Венских конвенциях 1969 и 1986 годов не содержится никаких уточнений в этом отношении. Тем не менее в своем первом докладе о праве международных договоров в 1962 году сэр Хэмфри Уолдок предложил проект статьи следующего содержания:

"Оговорки формулируются в письменном виде:

- i) в самом договоре, в частности в виде отметки у подписи представителя государства, формулирующего оговорку; или
- ii) в заключительном акте конференции, протоколе, протоколе заседаний или любом другом относящемся к договору документе, составленном должным образом уполномоченным представителем государства, которое формулирует оговорку; или
- iii) в документе, которым государство, формулирующее оговорку, ратифицирует, принимает договор или присоединяется к нему, или в протоколе или другом документе, сопровождающем ратификационную грамоту, документ о

²³ Статья 7 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года сформулирована схожим образом, но в отличие от настоящего Руководства по практике она касается только договоров между государствами.

присоединении или принятии, составленном компетентным органом государства, которое формулирует оговорку"²⁴.

3) Как отметила Швеция по поводу соответствующего проекта статьи, принятого в первом чтении Комиссией международного права²⁵, подобные "сугубо процессуальные правила (...) были бы более уместны в кодексе рекомендованной практики"²⁶, что, собственно говоря, и является предназначением Руководства по практике. Комиссия не считает, однако, что было бы целесообразным воспроизводить в Руководстве всю совокупность этих уточнений: длинный перечень документов, в которых оговорки могут фигурировать, едва ли дает какую-либо пользу, тем более что, как показывает ссылка в двух случаях на "другие документы", помимо прямо упомянутых, он не является исчерпывающим.

4) Уточнение все же напрашивается - по вопросу, касающемуся автора указанного документа. Однако текст 1962 года не является полностью удовлетворительным в этом отношении. Безусловно, оговорка должна быть сформулирована "представителем государства" или "компетентным органом государства, которое формулирует оговорку"²⁷. Однако здесь возникает вопрос, существуют ли такие нормы общего международного права, где ограничительным образом определялось бы, какой орган или органы компетентны формулировать оговорки на международном уровне, или же это определение - прерогатива внутреннего права каждого государства.

5) По мнению Комиссии, ответ на этот вопрос можно было бы вывести как из общего смысла Венских конвенций, так и из практики государств и международных организаций в этой области.

6) Согласно определению, оговорка нацелена на изменение юридического действия положений договора в отношениях между сторонами; хотя оговорка и содержится в документе, отдельном от договора, она, тем не менее, вытекает из

²⁴ Пункт 3 а) статьи 17, *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 69. В своем комментарии Уолдок отметил лишь, что данное положение "замечаний, по-видимому, не вызывает" (*ibid.*, p. 75).

²⁵ Проект пункта 3 а) статьи 18, *ibid.*, p. 194.

²⁶ Четвертый доклад о праве международных договоров сэра Хэмфри Уолдока, *Annuaire ... 1965*, vol. II, p. 49.

²⁷ См. пункт 2) *выше*.

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

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

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

a) это лицо предъявит соответствующие полномочия; или

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

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

a) главы государств, главы правительств и министры иностранных дел - в целях совершения всех актов, относящихся к заключению договора...;

b) представители, аккредитованные государствами на международной конференции, - в целях принятия текста договора...;

c) представители, аккредитованные государствами при международной организации или одном из ее органов, - в целях принятия текста договора в этой организации или органе;

d) главы постоянных представительств при международной организации - в целях принятия текста договора между аккредитуемыми государствами и этой организацией.

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

a) это лицо предьявит соответствующие полномочия; или

b) из обстоятельств явствует, что намерение заинтересованных государств и международных организаций заключается в том, чтобы это лицо рассматривалось как представляющее эту организацию для этих целей в соответствии с правилами организации без необходимости предьявления полномочий".

8) По вышеуказанным причинам эти правила, *mutatis mutandis*, бесспорно, можно распространить на полномочия формулировать оговорки, с учетом того, естественно, что формулирование оговорок лицом, которое не может "считаться уполномоченным представлять государство или международную организацию с этой целью, не имеет юридического значения, если [оговорка] впоследствии не подтверждена данным государством или данной организацией"²⁸.

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

10) В памятной записке от 1 июля 1976 года Юрисконсульт Организации Объединенных Наций сообщал следующее:

"Оговорка должна быть сделана в письменной форме (пункт 1 статьи 23 [Венской] Конвенции [1969 года]) и, как и ее снятие, исходить от одного из трех лиц (главы государства, главы правительства или министра иностранных дел), имеющих полномочия представлять государство в международных отношениях"²⁹.

²⁸ Ср. статью 8 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

²⁹ Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций, 1976 год, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1978, пункт 7, стр. 288.

11) Кроме того, в "Кратком справочнике по практике Генерального секретаря как депозитария многосторонних договоров" ("Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux"), подготовленном Договорной секцией Управления по правовым вопросам, содержится лишь утверждение о том, что "оговорка должна фигурировать в документе или сопровождать его и исходить от одного из трех компетентных органов", а также отсылка к общей практике "сдачи на хранение документов, которыми государства заявляют о своем согласии на обязательность договора"³⁰. Кроме того, согласно этому документу "оговорки, которые делаются при подписании, должны быть санкционированы выдачей полномочий одним из трех компетентных органов подписывающему, если только он сам не является одним из этих органов"³¹.

12) Как представляется, эти нормы строго соблюдаются: все ратификационные грамоты (или их эквиваленты) в отношении договоров, депозитарием которых является Генеральный секретарь, которые содержат оговорки, подписываются одним из "трех органов" и, если это делает постоянный представитель, то к ним прилагаются полномочия, выданные одним из этих органов. К тому же, в отсутствие этого постоянному представителю неофициально, но настоятельно предлагается выполнить это требование³².

³⁰ ST/LEG/8 New York, 1997, Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.94.V.15, p. 49, par. 161; эта выдержка отсылает к пунктам 121 и 122, *ibid.*, p. 36.

³¹ *Ibid.*, p. 62, par. 208; отсылка к главе VI "Краткого справочника" ("Полномочия и подписание").

³² По аналогии это подтверждается процессуальным возражением, которое Индия недавно заявила Пакистану при рассмотрении в Международном Суде дела, касающегося воздушного инцидента, происшедшего 10 августа 1999 года: из устных прений следует, что в своем первом сообщении от 3 октября 1973 года Постоянное представительство Пакистана при Организации Объединенных Наций уведомило о намерении его страны осуществить взамен британской Индии правопреемство в отношении участия в Генеральном акте об арбитраже 1928 года; нотой от 31 января 1974 года Генеральный секретарь потребовал, чтобы это уведомление было произведено "в установленной форме", то есть чтобы оно было представлено одним из трех компетентных органов, упоминаемых выше; это было сделано в форме нового уведомления (сформулированного, впрочем, иначе, чем прошлогоднее уведомление) от 30 мая 1974 года, подписанного на этот раз премьер-министром Пакистана (см. заявления сэра Элиу Лаутерпахта от имени Пакистана, 5 апреля 2000 года, CR/2000/3, и А. Пелле от имени Индии, 6 апреля 2000 года, CR/2000/4). Хотя этот эпизод касался уведомления о правопреемстве, а не формулирования оговорок, он свидетельствует о высокой степени бдительности, с которой Генеральный секретарь применяет вышеизложенные нормы (пункт 11) в целом в области выражения государствами их согласия на обязательность договора.

13) Комиссия, однако, задалась вопросом, не является ли эта практика, заключающаяся в распространении на область оговорок норм, закрепленных в вышеуказанной статье 7³³ Венских конвенций, чересчур прямолинейной. Уместно, например, спросить, законно было бы допустить, чтобы представитель, аккредитованный государством при международной организации, являющейся депозитарием договора, к которому государство, которое он представляет, хотело бы сделать оговорку, имел возможность ее формулировать. Данная проблема встает тем более остро, что такая практика допускается в других международных организациях, помимо Организации Объединенных Наций.

14) Так, например, Генеральный секретарь Организации американских государств (ОАГ), судя по всему, допускает, что оговорки государств-членов могут передаваться ему постоянными представителями при этой организации. Такая практика соответствует положениям статьи VII Гаванской панамериканской конвенции о праве международных договоров 1928 года (не вступившей в силу), которая допускает, что все документы, касающиеся выражения согласия на обязательность договоров, заключаемых на конференциях американских государств, могут сдаваться на хранение "соответствующим представителем в Совете управляющих, при этом специальных полномочий на сдачу на хранение ратификационной грамоты не требуется"³⁴. В Совете Европы, похоже, многочисленные оговорки также были "представлены" в письмах постоянных представителей³⁵.

15) Можно также считать, что нормы, применимые к государствам, должны распространяться и на международные организации в более полном объеме, чем это делается в пункте 2 статьи 7 Венской конвенции 1986 года, и, в частности, что глава секретариата международной организации или ее представители, аккредитованные при каком-либо государстве или международной организации, должны рассматриваться также как обладающие полномочием *ipso facto* принимать обязательства от имени организации.

³³ Пункт 7).

³⁴ Ср. ответ ОАГ в "Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves", Rapport du Secrétaire général présenté conformément à la résolution 1452 B (XIX) de l'Assemblée générale, document A/5687, воспроизводится в *Annuaire ... 1965*, vol. II, p. 84.

³⁵ Ср. la Série des traités européens, n° 24.

16) Можно на законном основании считать, что признание такого расширения сферы применения, касающегося лишь полномочий формулировать оговорки, представляет собой отрядное, хотя и ограниченное прогрессивное развитие. Однако Комиссия при поддержке подавляющего большинства государств, всегда стремилась не допустить изменения соответствующих положений Венских конвенций 1969, 1978 и 1986 годов³⁶. Между тем, даже если положения статьи 7 конвенций 1969 и 1986 годов прямо не касаются полномочий формулировать оговорки тем не менее можно с полным основанием считать³⁷, что их можно распространить на эту ситуацию.

17) В качестве компромисса между этими двумя требованиями Комиссия приняла достаточно гибкий проект основного положения, который, отсылая к нормам, закрепленным в статье 7, закрепляет менее жесткую практику, которой следуют другие международные организации, помимо Организации Объединенных Наций, действующие в качестве депозитариев³⁸. Это стремление к сохранению гибкости реализуется посредством включения в начало проекта основного положения 2.1.3 слов "с учетом практики, которая обычно применяется в международных организациях, являющихся депозитариями договоров". Во всяком случае, это выражение следует понимать, как относящееся одновременно к случаю, когда сама международная организация является депозитарием, и к более обычному случаю, когда эта функция выполняется наиболее высокопоставленным служащим этой организации, генеральным секретарем или генеральным директором.

³⁶ Ср. *Annuaire...1995*, vol. II, (deuxième partie), par. 487.

³⁷ См. пункт 6) *выше*.

³⁸ См. пункт 14) *выше*. Международный союз электросвязи (МСЭ) также представляет собой особый случай в этом отношении, однако в ином смысле и по иным мотивам, поскольку оговорки к имеющим силу договора текстам, принятым в этом органе, "могут формулироваться только делегациями, то есть *в ходе конференций*" (ответ МСЭ на вопросник Комиссии по оговоркам - подчеркнуто в тексте).

* Номер, взятый в квадратные скобки, указывает на номер данного проекта основного положения в докладе Специального докладчика или, в зависимости от обстоятельств, может быть первоначальным номером проекта основного положения в докладе Специального докладчика, который был объединен с окончательным проектом основного положения.

18) Следует также отметить, что выражение "для целей принятия или установления аутентичности текста договора", содержащееся в пункте 1 а) проекта основного положения 2.1.3, охватывает подписание, поскольку эти две функции (альтернативные или совместные) подписания как раз и являются либо установлением аутентичности текста договора (ср. статья Венских конвенций), либо выражением согласия на обязательность для них этого договора (статья).

2.1.4 [2.1.3-бис, 2.1.4] Отсутствие последствий на международном уровне нарушения внутренних норм, касающихся формулирования оговорок*

Определение компетентного органа и процедуры формулирования оговорок на национальном уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.

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

- 1) Если проект основного положения 2.1.3 касается формулирования оговорок на международном уровне, то в проекте основного положения 2.1.4 речь идет об их формулировании во внутренней правовой системе государств и регламенте международных организаций.
- 2) Международный этап формулирования оговорок, само собой разумеется, есть лишь верхушка айсберга: как и в отношении процедуры выражения согласия государства или международной организации на обязательность договора в целом, этот этап отражает завершение внутреннего процесса, который может быть весьма сложным. Формулирование оговорок, будучи неотделимым от процедуры ратификации (или принятия, или одобрения, или присоединения), представляет собой, как и сама эта процедура, как бы "внутренние скобки" в процессе, который носит в высшей степени международный характер³⁹.

³⁹ Ср. Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, L.G.D.J., Paris, 6^{ème} éd., 1999, p. 144.

3) Как отметил Поль Рейтер, "национальная конституционная практика в отношении оговорок и возражений в различных странах разная"⁴⁰. Можно, например, отметить, что 22 государства, которые ответили на вопросник Комиссии по оговоркам к международным договорам и ответы которых на вопросы 1.7, 1.7.1 и 1.7.2 и 1.8, 1.8.1 и 1.8.2⁴¹ можно использовать, считают, что полномочия формулировать оговорки принадлежат:

- только исполнительной власти - в шести случаях⁴²;
- только парламенту - в пяти случаях⁴³;
- разделяются между первой и вторым - в 12 случаях.

⁴⁰ *Introduction au droit des traités*, 3^{ème} édition revue et augmentée par Philippe Chaier, PUF, Paris, 1995, par. 133*, pp. 84 à 85.

⁴¹ Вопрос 1.7: "Какой орган (какие органы) на национальном уровне принимает(ют) решение по вопросу об оговорках, сформулированных государством: глава государства? правительство или государственный орган? парламент?»; вопрос 1.7.1: "Если полномочие принимать решения относительно формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это полномочие устанавливается?"; вопрос 1.7.2: "Если решение принимается исполнительной властью, информируется ли об этом решении парламент? До или после принятия решения? Предлагается ли ему обсудить текст планируемой оговорки или оговорок?". Вопрос 1.8: "Можно ли добиться через национальный суд возражения против формулирования отдельных оговорок или настоять на их принятии?"; вопрос 1.8.1: "В случае положительного ответа, какой орган (какие органы) и каким образом может (могут) обратиться в суд?"; вопрос 1.8.2: "И на основании каких мотивов этот судебный орган может принимать свое решение?".

⁴² Боливия (парламент может предлагать оговорки), Колумбия (в отношении некоторых договоров), Хорватия (парламент может возражать против планируемой оговорки, что, по всей видимости, предполагает, что с ним консультируются), Дания, Малайзия, Святейший Престол - см. также упомянутые государства в сносках 44-47 ниже.

⁴³ Колумбия (в отношении некоторых договоров), Эстония, Словения, Сан-Марино, Швейцария (однако предложение обычно исходит от Федерального совета), за исключением случаев, когда Федеральный совет реализует свою собственную компетенцию.

4) В этом последнем случае сотрудничество между исполнительной властью и парламентом осуществляется в разных формах. В одних случаях парламент только информируется о планируемых оговорках⁴⁴, да и то не всегда⁴⁵. В других он должен одобрить все оговорки до их формулирования⁴⁶ или, когда парламенту представляются только некоторые договоры, те из них, которые касаются только этих договоров⁴⁷. Кроме того, может случиться так, что во внутреннюю процедуру формулирования оговорок может потребоваться вмешательство юрисдикционного органа⁴⁸.

5) Интересно отметить, что процедура формулирования оговорок необязательно идентична процедуре, которой в целом необходимо следовать при выражении согласия государства на обязательность договора. Так, во Франции лишь недавно установилась традиция направлять парламенту текст оговорок, которые президент Республики или правительство намеревается сделать при ратификации договоров или утверждении соглашений, хотя эти документы должны представляться парламенту в силу статьи 53 Конституции 1958 года⁴⁹.

6) Как представляется, в рамках международных организаций можно отметить то же разнообразие, которое характерно для полномочий формулировать оговорки и используемых в этой связи процедур в государствах. Лишь две из них⁵⁰ ответили на

⁴⁴ Кувейт с 1994 года (консультация со специальной комиссией), Новая Зеландия ("до недавнего времени" - временно действующая система).

⁴⁵ Франция (если этого требуют докладчики парламентских ассамблей и просто как "любезность"), Израиль, Япония (если договор не содержит положения об оговорках), Швеция (парламенту сообщается об "общем содержании" (*lignes générales*) оговорок, но не их текст).

⁴⁶ Аргентина, Мексика.

⁴⁷ Испания, Республика Корея, Словакия, Финляндия.

⁴⁸ Колумбия, Малайзия, Финляндия.

⁴⁹ Ср. Alain Pellet, commentaire de l'article 53 in François Luchaire et G. Conac dirs., *La Constitution de la République française*, Economica, Paris, 2^{ème} éd., 1987, pp. 1047–1050.

⁵⁰ Это объясняется тем, что международные организации являются участниками договоров гораздо реже, чем государства, и что, когда они являются их участниками, они, как правило, не делают оговорок. Единственным исключением являются Европейские сообщества, которые, к сожалению, до сих пор не ответили на вопросник.

вопросы 3,7, 3.7.1 и 3.7.2 вопросника по оговоркам⁵¹: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) сообщает, что это правомочие принадлежит конференции, а Международная организация гражданской авиации (ИКАО), подчеркивая отсутствие эффективной практики, заявляет, что, если оговорка должна быть сформулирована от ее имени, это делает Генеральный секретарь в административном порядке, и, в зависимости от случая, Генеральная ассамблея или Совет в рамках их соответствующей компетенции⁵², при этом следует уточнить, что Генеральную ассамблею "надлежит" информировать об оговорках, сформулированных Советом или Генеральным секретарем.

7) По мнению Комиссии, единственный вывод, который можно сделать на основе этих заявлений в плане международного права, заключается в том, что в нем не установлено никакого определенного правила в отношении внутренней процедуры формулирования оговорок. По правде говоря, это представляется столь очевидным, что некоторые члены Комиссии усомнились в целесообразности непосредственно уточнять это в одном из основных положений. Тем не менее, согласно возобладавшей точке зрения, желательно специально напомнить об этом с учетом прагматического характера Руководства по практике. Такова цель первого абзаца проекта основного положения 2.1.4.

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

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

⁵¹ Вопрос 3.7: "В рамках организации, какой орган (какие органы) принимает(ют) решение о делаемых ею оговорках: глава секретариата? Генеральная ассамблея? Иной орган?"; вопрос 3.7.1: "Если правомочие принимать решение в отношении формулирования оговорок не всегда принадлежит одному и тому же органу, то на основе каких критериев это правомочие устанавливается?"; вопрос 3.7.2: "Если решение принимается главой секретариата или другим органом, то информируется ли об этом решении Генеральная ассамблея? До или после его принятия? Предлагается ли ей обсудить текст оговорки или оговорок?".

⁵² Ср. статьи 49 и 50 Чикагской конвенции об учреждении ИКАО 1944 года.

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

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

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

10) В отсутствие практики весьма сложно занять однозначную позицию относительно распространения этих норм на формулирование оговорок. Отдельные элементы свидетельствуют в пользу такого формулирования: как было указано выше⁵³, такое формулирование неразрывно связано с процедурой выражения окончательного согласия на обязательность договора; оно происходит или должно быть подтверждено в момент выражения окончательного согласия на обязательность договора; и практически во всех случаях оно исходит от того же органа, что и выражение согласия. Между тем, эти аргументы не носят решающего характера: если внутренние нормы в отношении полномочия заключать договоры закреплены, по крайней мере в принципе, в конституции, то того же самого нельзя сказать о формулировании оговорок, которое проистекает из практики и совсем необязательно соответствует процедуре, используемой для выражения согласия на обязательность договора.

11) В этих условиях маловероятно, чтобы нарушение внутренних норм было «явным» по смыслу вышеприведенной статьи 46 Венской конвенции, и поэтому приходится довольствоваться международными нормами, изложенными в проекте основного положения 2.1.3⁵⁴. Вывод, который отсюда следует, заключается в том, что государству

⁵³ Пункт 2).

⁵⁴ См. пункты 69 и 70 *выше*.

или международной организации никогда не следует позволять ссылаться на то, что нарушение положений внутреннего права или правил международной организации делает недействительным оговорку, которую оно или она сформулировали, поскольку такое формулирование представляет собой акт органа, обладающего компетенцией на международном уровне.

12) Поскольку этот вывод отличается от норм, применимых в случае «ненадлежащей ратификации», закрепленных в статье 46, необходимо, как представляется, прямо указать это в одном из проектов основных положений. Такова цель второго абзаца проекта основного положения 2.1.4.

13) Некоторые члены Комиссии заявили, что, поскольку автор оговорки всегда может снять ее "в любой момент"⁵⁵, это положение представляется излишним. Тем не менее, далеко не установлено, что такое снятие может иметь ретроактивное действие, так что на практике может возникать вопрос о юридической силе оговорки, сформулированной с нарушением соответствующих норм внутреннего права, что и оправдывает включение данной нормы во второй абзац проекта основного положения 2.1.4.

2.1.5 Сообщение об оговорках

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

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

1) Сформулированная оговорка должна сразу же доводиться до сведения других заинтересованных государств или международных организаций. Такое уведомление обязательно необходимо для того, чтобы последние имели возможность принять их либо выдвинуть свои возражения против них. В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов уточняется, до сведения каких сторон должны доводиться сформулированные государствами или международными организациями оговорки, однако в ней никак не определяется процедура направления такого уведомления. Цель проектов основных

⁵⁵ Пункт 1 статьи 22 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

положений 2.1.5-2.1.8 состоит в том, чтобы заполнить этот пробел; проект основного положения 2.1.5 касается более конкретно адресатов таких сообщений.

2) В соответствии с пунктом 1 статьи 23 Венской конвенции 1986 года о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями оговорки должны быть "доведены до сведения договаривающихся государств и договаривающихся организаций и других государств и международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Кроме того, в пункте 3 статьи 20, который - для того чтобы оговорка к учредительному акту организации возымела свое действие, - требует "принятия [оговорки] компетентным органом" последний, имплицитно предполагает, что об оговорке должно быть сообщено этой организации, что и уточняется во втором абзаце проекта основного положения 2.1.5.

3) С первой группой уведомляемых сторон (договаривающихся государств и международных организаций) никаких особых проблем не возникает. Эти стороны определяются в подпункте f) пункта 1 статьи 2 Конвенции 1986 года⁵⁶ как соответственно:

"i) государство, или

ii) международная организация,

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

4) Напротив, намного более проблематичным является определение и, в еще большей степени, установление в каждом конкретном случае "других государств и других международных организаций, имеющих право стать участниками договора". Как отмечалось в этой связи, не все договоры не оставляют сомнений в том, какие другие государства могут стать их участниками"⁵⁷.

⁵⁶ См. также статьи 2 f) Конвенции 1969 года и 2 k) Венской конвенции 1978 года о правопреемстве государств в отношении договоров, в которых таким же образом определяется термин "договаривающееся государство".

⁵⁷ Сэр Роберт Дженнингс и сэр Артур Уоттс, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., vol. I, *Peace*, Londres, Longman, 1992, p. 1248, note 4.

5) В своем докладе 1951 года об оговорках к многосторонним договорам Брайерли предусмотрел, что:

"Следующие группы государств должны иметь право на уведомление о любых оговорках, сформулированных после подписания настоящей конвенции (или после открытия настоящей конвенции для подписания или присоединения):

- a) государства, имеющие право стать участниками настоящей конвенции,
- b) государства, подписавшие или ратифицировавшие конвенцию,
- c) государства, ратифицировавшие конвенцию или присоединившиеся к ней"⁵⁸.

6) В соответствии с этими рекомендациями Комиссия впоследствии предложила, что "если в многосторонних конвенциях не предусматривается иное,... депозитарий многосторонней конвенции должен по получении каждой оговорки уведомлять о ней все государства - участники Конвенции или государства, имеющие право стать ее участниками"⁵⁹.

7) Лаутерпахт в своем первом докладе в 1953 году в трех из четырех альтернативных формулировок проекта статьи 9 об оговорках оставил весьма туманную формулировку, согласно которой "текст полученных оговорок должен препровождаться депозитарной инстанцией всем заинтересованным государствам"⁶⁰. Тем не менее он никак не

⁵⁸ *Yearbook... 1951*, vol. II, p. 16. Эта вводящая в заблуждение формулировка объясняется тем, что речь, по сути дела, идет о моделях альтернативных клаузул.

⁵⁹ Доклад Комиссии международного права о работе ее третьей сессии, 16 мая-27 июля 1951 года, см. *Yearbook...*, 1951, vol. II, документ A/1858, пункт 34, p. 130. Это положение вызвало некоторые возражения; см. в этой связи выступления Хадсона и Спиропулоса, последний из которых считал, что препровождение оговорок государствам, не являющимся участниками, не является обязательным по позитивному праву (105-е заседание, 18 июня 1951 года, *Yearbook...1951*, vol. I, p. 198).

⁶⁰ *Yearbook... 1953*, vol. II, p. 92, альтернативные варианты B и C; любопытно, что это требование не фигурирует в альтернативном варианте A (принятие оговорок большинством в две трети, *ibid.*, p. 91).

прокомментировал это определение⁶¹, впоследствии воспроизведенное в первом докладе Фитцмориса в 1956 году⁶², который даже раскрыл его в проекте статьи 39: речь идет о "всех государствах, участвовавших в переговорах и разработке договора, или путем подписания, ратификации, присоединения или принятия продемонстрировавших свою связь с ним"⁶³.

8) Несмотря на это, в 1962 году Уолдок вернулся к формулировке 1951 года⁶⁴, предусмотрев, что любые оговорки, "сформулированные государством, подписавшим, ратифицировавшим или принявшим договор или присоединившимся к нему, после форума или конференции, на которой был принят этот договор, препровождаются всем другим государствам — участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками"⁶⁵. После рассмотрения Редакционным комитетом, несколько изменившим формулировку, ее сохранила Комиссия⁶⁶. Хотя государства не выдвинули каких-либо возражений в этой связи в своих комментариях к проекту статей, принятому в первом чтении, Уолдок без каких-либо пояснений предложил в 1965 году вернуться к формулировке "другие заинтересованные государства"⁶⁷, которую Комиссия заменила формулировкой "договаривающиеся государства"⁶⁸, объяснив это "исключительно

⁶¹ См. *ibid.*, p. 136.

⁶² Проект статьи 37, *Annuaire... 1956*, vol. II, p. 118: "они должны препровождаться заинтересованным государствам".

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ См. *выше*, пункты 5) и 6).

⁶⁵ Первый доклад о праве международных договоров, *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 69. Не без оснований Уолдок полагал, что было бы бесполезно уведомлять другие государства, участвовавшие в переговорах, об оговорке, "сформулированной во время подписания договора в ходе форума или конференции, в рамках которого (которой) велись переговоры на предмет подписания указанного договора", если такая оговорка фигурирует в сносках к тексту договора или в заключительном акте и т.п. конференции (*ibid.*).

⁶⁶ Проект статьи 18, пункт 3; см. *ibid.*, p. 194. В своих комментариях Комиссия распространила эту формулировку на "другие заинтересованные государства" (*ibid.*, p. 199).

⁶⁷ Четвертый доклад, *Annuaire... 1965*, vol. II, p. 56.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 175.

туманным" характером определения "заинтересованные государства"⁶⁹, и в конечном счете вернулась в 1966 году к требованию уведомлять "другие государства, имеющие право стать участниками договора"⁷⁰, — формулировке, которая "была сочтена более уместной для определения таких уведомляемых сторон"⁷¹.

9) Во время Венской конференции М. Макиннон, выступавший от имени делегации Канады, заметил, что такая формулировка "может усугубить трудности для депозитария, поскольку нет никаких четких критериев, которые позволяли бы определить, какие государства относятся к этой категории. Поэтому было бы предпочтительно заменить это выражение словами "государствам, участвовавшим в переговорах, и договаривающимся государствам", как это было предложено в поправке, внесенной его делегацией (A/CONF.39/C.1/L.151)⁷². Хотя это совершенно разумное предложение было возвращено в Редакционный комитет для доработки⁷³, он предпочел внести поправку, предложенную Испанией⁷⁴, которая нашла свое отражение в окончательном тексте пункта 1 статьи 23 Конвенции 1969 года и была воспроизведена без изменений, за исключением добавления

⁶⁹ Пояснение, данное сэром Хэмфри Уолдоком на 813-м заседании 29 июня 1965 года, *Annuaire ... 1965*, vol. I, p. 291.

⁷⁰ Проект статьи 18, пункт 1, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 226.

⁷¹ Пояснение, данное Председателем Редакционного комитета Бриггсом, *Annuaire ... 1966*, vol. I, p. 324.

⁷² *Конференция Организации Объединенных Наций по праву договоров, 1-е заседание, Официальные отчеты, Краткие отчеты о пленарных заседаниях и заседаниях Пленарного комитета*, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1969 год, 23-е заседание Пленарного комитета, 11 апреля 1968 года, стр. 135 французского текста. Жокен А. Фраувеин указывает, что Соединенные Штаты выразили ту же обеспокоенность в отношении обязанностей депозитария в ходе обсуждения проектов статей Комиссией международного права на сессии Генеральной Ассамблеи в 1966 году (A/6309/Rev.1, p. 176) ("Some Considerations Regarding the Function of the Depository — Comments on Art. 72, para 1(d) of the ILC's draft articles on the Law of Treaties", *ZaöRV* 1967, p. 533); см. также Shabtai Rosenne, "More on the Depository of International Treaties", *A.J.I.L.* 1970, p. 847–848.

⁷³ См. *Официальные отчеты Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров, первая и вторая сессии, Документы Конференции*, Организация Объединенных Наций, отчеты Пленарного комитета, стр. 150 французского текста, пункт 194.

⁷⁴ Документ A/CONF.39/C.1/L.149, пункт 192 i); принятый текст см. *ibid.*, пункт 196.

упоминания о международных организациях, в тексте Конвенции 1986 года⁷⁵.

10) Хотя принятая формулировка является расплывчатой, в ходе подготовки к принятию Конвенции 1969 года ничего не было сделано для ее уточнения. То же самое можно сказать о пунктах 1 b) и e) статьи 78, в которых, несмотря на отсутствие упоминаний об оговорках, на депозитария возлагается обязанность препровождать "участникам договора или государствам, имеющим право стать его участниками", копии текстов договора и информировать их об "уведомлениях и сообщениях", связанных с договором⁷⁶, причем в ходе подготовки этих положений ни малейшего пояснения этого выражения дано не было⁷⁷, и члены Комиссии так и не обратили на него внимание.

11) По-другому проходило обсуждение Конвенции 1986 года. Хотя Специальный докладчик по теме права договоров между государствами и международными организациями и между различными международными организациями в своих четвертом и пятом докладах⁷⁸ ограничился повторением и принятием текста пункта 1 статьи 23 Конвенции 1969 года без каких-либо комментариев, многие члены Комиссии международного права выразили особую обеспокоенность в ходе обсуждения этого проекта в 1977 году в связи с проблемами, встающими в контексте определения

⁷⁵ См. *выше*, пункт 2).

⁷⁶ В соответствии с положениями статьи 77 f) функции депозитария состоят также в "информировании государств, имеющих право стать участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или депонировано".

⁷⁷ Первоисточник этих положений см. в докладе Брайерли 1951 года, *Yearbook ... 1951*, vol. II, p. 27, и в выводах Комиссии, *ibid.*, p. 130, пункт 34 1); статьи 17, пункт 4 с) и 27, пункт 6 с) проекта, предложенного Уолдоком в 1962 году, *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 69 и 93–94 и статья 29, пункт 5, проекта, принятого Комиссией в первом чтении, *ibid.*, p. 205; и проект статьи 72, принятый в окончательном виде Комиссией в 1966 году, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293.

⁷⁸ *Ежегодник ... 1975 год*, том II, стр. 45, и *Ежегодник ... 1976 год*, том II (Часть первая), стр. 186.

"международных организаций, имеющих право становиться участниками договора"⁷⁹. Однако после непростых дебатов было решено придерживаться переложения формулировки 1969 года⁸⁰.

12) Разумеется, теперь приходится сожалеть, что ограничения круга сторон, уведомляемых об оговорках, которые были предложены Канадой в 1968 году и Ушаковым в 1977 году, не были приняты (во втором случае - из-за спорного стремления оставить без изменения редакцию 1969 года и не проводить различие между нормами, касающимися государств, и нормами, касающимися международных организаций): это позволило бы избежать практических затруднений для депозитариев, не ставя под серьезную угрозу принцип "утилитарной" гласности оговорок для тех государств и международных организаций, которых договор действительно касается⁸¹.

13) Само собой разумеется, что никаких проблем не возникает, если в самом договоре четко определяется, какие государства или международные организации имеют право войти в состав его участников, т.е. во всех случаях так называемых "закрытых" договоров, каковыми, как правило, являются договоры, заключенные под эгидой региональных

⁷⁹ Так, Ушаков заметил, что: "В случае договоров всеобщего характера, заключенных между государствами и международными организациями, подобное сообщение, таким образом, должно поступить всем существующим государствам. Для этой же категории договоров, а также для договоров, заключенных только между международными организациями, однако, будет труднее определить, какие международные организации «имеют право стать участниками договора». Если десять международных организаций являются участниками договора, каким другим международным организациям следует направлять сообщение?" (*Ежегодник... 1977 год*, том I, 1434-е заседание, 6 июня 1977 года, стр. 128, пункт 42).

⁸⁰ См., в частности, выступления С. Фероста, Х.Х. Калье-и-Калье, С. Швелея и П. Рейтера, там же, стр. 128 и 129, пункты 45, 46, 48 и 51, и завершающую часть прений, там же, 1451-е заседание, 1 июля 1977 года, стр. 244 и *Ежегодник... 1977 год*, том II, стр. 145.

⁸¹ Небезынтересно отметить, что, хотя специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и не являются "сторонами" Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года и хотя они не имеют право стать ими, они получают уведомления об оговорках к ее положениям, которые собираются сформулировать те или иные государства. См., в частности, *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/8, New York, 1997, N° de vente: F.94.V.15, pp. 60-61, pars. 199-203.

международных организаций, например Совета Европы⁸², ОАГ⁸³ или Организации африканского единства (ОАЕ)⁸⁴. Намного более сложной является ситуация с теми договорами, в которых четко не указывается, какие государства имеют право стать их участниками, т.е. так называемыми "крытыми" договорами, содержащими клаузулу "всем государствам"⁸⁵ или, в частности, предусматривающими по настоянию участников переговоров возможность последующего присоединения⁸⁶. Именно такая ситуация явно имеет место в тех случаях, когда функции депозитария берет на себя одно из государств, которое не только не поддерживает дипломатические отношения с некоторыми государствами⁸⁷, но и, помимо этого, не признает в качестве государств определенные самопровозгласившиеся образования.

14) В "Кратком справочнике по практике Генерального секретаря в качестве депозитария многосторонних договоров" 1997 года целая глава посвящена описанию трудностей, с которыми Генеральный секретарь встречается при определении того, кого можно считать "государствами и международными организациями, имеющими право

⁸² См., например, пункт 1 статьи К Европейской социальной хартии в редакции от 3 мая 1996 года: "Настоящая Хартия открыта для подписания государствами - членами Совета Европы" или пункт 1 статьи 32 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принятой Советом Европы 27 января 1999 года.

⁸³ См., например, статью XXI Межамериканской конвенции о борьбе с коррупцией от 29 марта 1996 года.

⁸⁴ См., например, пункт 1 статьи 12 Лусакского соглашения о совместных операциях по пресечению незаконной торговли дикой фауной и флорой.

⁸⁵ См. статью XIII Конвенции 1973 года о пресечении преступления апартеида и наказании за него: "Настоящая Конвенция открыта для подписания всеми государствами"; или пункт 1 статьи 84 Венской конвенции 1986 года: "К настоящей Конвенции может присоединиться любое государство, Намибия, представленная Советом Организации Объединенных Наций по Намибии, и любая международная организация, которая обладает правоспособностью заключать договоры"; см. также статью 305 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года, которая открыта не просто для "всех государств", но и для Намибии (до ее независимости) и для всех самоуправляющихся государств и территорий.

⁸⁶ См. статью 15 Венских конвенций 1969 и 1975 годов.

⁸⁷ См. статью 74 Венских конвенций.

стать участниками⁸⁸, трудностей, часто отмечаемых доктриной⁸⁹. Удивительно, но государства, ответившие на этот пункт вопросника Комиссии о поправках к договорам, не указали на какие-либо особые трудности в этой области, однако это, вероятно, объясняется тем, что данная проблема относится собственно не к оговоркам как таковым, а к функциям депозитария в более общем плане. Именно по этой причине Комиссия также не сочла целесообразным предложить к принятию ни один из многочисленных проектов основных положений на эту тему.

15) Вместе с тем представляется совершенно необходимым воспроизвести в Руководстве по практике норму, изложенную в пункте 1 статьи 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (в более расширенной формулировке последней), каким бы проблематичным и спорным ни было это положение.

16) Комиссия пожелала также подчеркнуть, что точно так же, как оговорки должны формулироваться и подтверждаться в письменном виде⁹⁰, в таком же виде они должны доводиться до сведения других заинтересованных государств и международных организаций, что является единственным средством дать адресатам возможность отреагировать с пониманием происходящего. В тексте Венских конвенций это последнее требование лишь подразумевается, однако оно явно вытекает из контекста, поскольку пункт 1 статьи 23 представляет собой положение, которое, во-первых, требует, чтобы оговорки делались в письменной форме, и которое, во-вторых, лаконично привязывает это условие к уведомлению, которое положено осуществлять в отношении оговорок. Кстати говоря, в отсутствие депозитария формулирование и доведение до сведения неизбежно превращаются в парное действие⁹¹. Впрочем, практика исходит из использования письменной формы сообщения⁹².

⁸⁸ ST/LEG/8, New York, 1997, N° de vente: F.94.V.15, chapitre V, pp. 21-30, pars. 73-100.

⁸⁹ См., в частности, Jochen A. Frowein, "Some Consideration Regarding the Function of the Depository — Comments on Art. 72 Para I (d) of the ILC's Draft Articles on the Law of Treaties", *ZaöRV* 1967, p. 533–539, и Shabtai Rosenne, "More on the Depository of International Treaties", *A.J.I.L.* 1970, pp. 847–848.

⁹⁰ Ср. проекты основных положений 2.1.1 и 2.1.2.

⁹¹ См. пункт i) проекта основного положения 2.1.6.

⁹² См. "уведомления депозитария", направленные Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

17) Второй абзац проекта основного положения 2.1.5 касается особого случая оговорок в отношении учредительных актов международных организаций.

18) В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов не рассматривается особый случай "процедуры, касающийся оговорок". Между тем изложенное в пункте 1 этого положения общее правило в этом конкретном смысле нуждается в уточнении и дополнении.

19) Как можно заметить, в соответствии с пунктом 3 статьи 20 Венских конвенций:

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

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

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

"Однако, если формулируется оговорка в отношении документа, являющегося учредительным актом международной организации, который прямо не разрешает такую оговорку, она доводится до сведения главы секретариата соответствующей организации в целях разрешения вопроса о допустимости в компетентном органе указанной организации"⁹³.

21) Уолдок отметил, что это положение было разработано с учетом:

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

⁹³ *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 69.

"Когда речь идет об учредительном акте, в силу которого создается международная организация, практика Генерального секретаря и обсуждения в Шестом комитете свидетельствуют о том, что в подобных случаях оговорка должна быть представлена в компетентный орган этой организации, прежде чем соответствующее государство будет принято в ее члены. Организация имеет право толковать свой учредительный акт и определять совместимость с ним оговорок"⁹⁴».

22) После рассмотрения Редакционным комитетом⁹⁵ это положение из проекта исчезло, по всей видимости, поскольку его члены решили, что принятие положения, прямо предусматривающего, что решение о последствиях оговорки к учредительному акту "должно приниматься компетентным органом организации"⁹⁶, сделает это уточнение излишним. Впоследствии этот вопрос, судя по всему, не поднимался.

23) Неудивительно, что в 1962 году Уолдок задался этим вопросом: тремя годами ранее эта проблема остро встала в связи с оговоркой Индии к Конвенции о Международной морской организации (ИМО), ранее называвшейся Международной морской консультативной организацией (ИМКО). Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, являющийся депозитарием этой Конвенции, сообщил Организации текст оговорки Индии, которая была сформулирована в день открытия первой сессии Генеральной ассамблеи ИМКО, предложив ее секретариату передать этот вопрос "для решения" Ассамблее. Поскольку эта отсылка была оспорена, Генеральный секретарь в своем весьма аргументированном докладе отметил, что "такой порядок соответствует 1) условиям Конвенции об ИМКО [sic], 2) прецедентам из практики выполнения функций депозитария, когда тот или иной орган в состоянии принять решение по вопросу об оговорке, и 3) взглядам в отношении данного конкретного положения, высказанным Генеральной Ассамблеей в ходе ее предыдущих прений по вопросам об оговорках к многосторонним конвенциям"⁹⁷.

⁹⁴ Ibid., p. 75, par. 12.

⁹⁵ См. доклад Комиссии международного права Генеральной Ассамблее, проект статьи 18, *ibid.*, p. 194.

⁹⁶ Пункт 4 проекта статьи 20, *ibid.*

⁹⁷ "Оговорки к многосторонним конвенциям: Конвенция о Международной морской консультативной организации", доклад Генерального секретаря, A/4235, 6 октября 1959 года, стр. 13, пункт 18. По этому поводу см. также Oscar Schachter "The Question of Treaty Reservations at the 1959 General Assembly", *A.J.I.L.* 1960, p. 372 à 379.

24) Генеральный секретарь отметил, в частности, что "в предыдущих случаях, когда оговорки делались к находившимся в силе многосторонним конвенциям, которые либо были уставами организаций, либо иным путем создавали заседающие органы, Генеральный секретарь всегда считал, что вопрос об этих оговорках должен быть передан на рассмотрение органа, полномочного толковать данную Конвенцию"⁹⁸. В качестве примеров он привел доведение оговорки, сформулированной в 1948 году Соединенными Штатами к Уставу (Конституции) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), до сведения Всемирной ассамблеи здравоохранения⁹⁹ и в следующем году доведение оговорок Южноафриканского союза и Южной Родезии к Генеральному соглашению по тарифам и торговле до сведения договаривающихся сторон ГАТТ¹⁰⁰. В *Кратком справочнике по практике 1997 года* Генеральный секретарь приводит другой пример из практики, которой он неизменно следует в этой области: "Когда Германия и Соединенное Королевство приняли Соглашение о создании Азиатского банка развития от 17 мая 1979 года с поправками, сформулировав оговорки, которые не были предусмотрены этим Соглашением, Генеральный секретарь в качестве депозитария в установленном порядке препроводил их текст Банку и принял на хранение документы лишь после того, как Банк сообщил ему о принятии этих оговорок"¹⁰¹.

25) Учитывая, с одной стороны, принцип, закрепленный в пункте 3 статьи 20 Венских конвенций и, с другой стороны, практику, которой обычно следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Комиссия сочла нелишним закрепить в одном из проектов основных положений обязательство уведомлять об оговорках к учредительному акту международной организации саму эту организацию.

26) В то же время она поставила перед собой три вопроса относительно точной сферы применения этого правила, которое с принципиальной точки зрения сомнений не вызывает:

⁹⁸ Ibid., стр. 14, пункт 21.

⁹⁹ См. также Oscar Schachter "Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat", *BYBIL* 1948, p. 124-126.

¹⁰⁰ Ibid., стр. 14, пункт 22.

¹⁰¹ Op.cit. (сноска 30 выше), New York, 1997, No. de vent: F.94.V.15, стр. 60 французского текста, пункт 198 - сноски опущены. См. также Frank Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1988, p. 346-347.

1) достаточно ли включить в этот проект основного положения уточнение (которое фигурировало в проекте Уолдока 1962 года¹⁰²), согласно которому оговорка должна доводиться до сведения главы секретариата соответствующей организации?

2) следует ли указать, что то же правило применяется и в том случае, когда договор не является в собственном смысле слова учредительным актом какой-либо международной организации, а создает "заседающий орган", который может принимать решение относительно правомерности оговорок, как это сделал Генеральный секретарь в изложении своей практики в 1959 году¹⁰³?

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

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

28) Что касается вопроса о том, следует ли предусмотреть аналогичное правило для "заседающих органов", которые создаются в силу договора, но которые, однако, не являются международными организациями в строгом смысле слова, весьма вероятно, что в 1959 году составители доклада Генерального секретаря Организации Объединенных Наций имели в виду ГАТТ: тем более, что один из приведенных примеров относился к этой организации¹⁰⁴. После замены этого органа Всемирной торговой организацией эта проблема более не встает. Тем не менее отдельные договоры, в частности в области разоружения или защиты окружающей среды, создают заседающие органы, имеющие секретариаты, за которыми качество международных организаций иногда не

¹⁰² См. пункт 20) *выше*.

¹⁰³ См. пункт 24) *выше*.

¹⁰⁴ См. *ibid.*

признавалось¹⁰⁵. Комиссия не имеет в виду становиться на определенную позицию в данном вопросе, и тем не менее ей показалось небесполезным упомянуть об этом случае в Руководстве по практике. В самом деле ей представляется вполне законным, что одно и то же правило применялось к оговоркам к учредительным актам в строгом смысле слова и к оговоркам к договорам, создающим органы, осуществляющие контроль и содействие в применении договора, по отношению к которому оспаривалось бы качество международных организаций.

29) В то же время большинство членов Комиссии сочло, что для целей квалификации этого вида образований выражение "заседающие органы", которое имеет своих сторонников, не является наиболее подходящим и что ради того, чтобы избежать всякой путаницы, было бы предпочтительнее говорить об "органах, правомочных принимать оговорки".

30) Ответ на последний вопрос носит более деликатный характер¹⁰⁶. К тому же именно он имеет наибольшее практическое значение, поскольку положительный ответ предполагает для депозитария наличие более тяжелого бремени, чем отрицательный ответ. Кроме того, насколько можно судить, практика Генерального секретаря, не представляющаяся во всех случаях последовательной¹⁰⁷, скорее идет в противоположном

¹⁰⁵ См., например, Robin R. Churchill et Geir Ulfstein, "Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law", *A.J.I.L.* 2000, n° 4, p. 623 à 659; некоторые авторы оспаривают и то, что Международный уголовный суд является международной организацией в собственном смысле слова.

¹⁰⁶ Пункт 26).

¹⁰⁷ Один из старых примеров, когда Генеральный секретарь, как представляется, довел оговорку (Соединенных Штатов к Уставу ВОЗ) как до сведения заинтересованных государств, так и соответствующей организации, см. Oscar Schachter, "Development of International Law through the Legal Opinions of the United Nations Secretariat", *BYBIL* 1948, p. 125. См. также le *Précis de la pratique du Secrétaire general en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/8, New York, 1997, No. de vente: F.94.V.15, p. 51, par. 170.

направлении¹⁰⁸. Тем не менее Комиссия убеждена в желательности того, чтобы оговорка к учредительному акту доводилась до сведения не только соответствующей организации, но и всех других договаривающихся государств и организаций, а также тех, кто может стать такими сторонами.

31) Эта позиция объясняется двумя соображениями. Во-первых, не факт, что принятие оговорки организацией исключает для государств (и международных организаций)-членов возможность заявить против нее возражения; Комиссия полагает решить этот вопрос, когда она перейдет к углубленному изучению возможности (или невозможности) заявлять возражения против оговорки, прямо предусмотренной договором. Во-вторых, и это главнее, есть хороший практический аргумент в пользу такого положительного ответа: даже если оговорка доводится до сведения самой организации, в конечном счете именно в ее рамках государства (и международные организации)-члены будут принимать решения; поэтому важно, чтобы они знали об оговорке; делать это в два этапа означало бы бессмысленно тратить время.

32) Само собой разумеется, что обязательство доводить до сведения текст оговорок к учредительному акту соответствующей международной организации появляется только тогда, когда таковая существует, т.е. если договор вступил в силу¹⁰⁹. Вещь представляется настолько очевидной, что некоторые члены Комиссии задались вопросом о необходимости уточнения этого момента в проекте основного положения. Тем не менее, как выяснилось, это уточнение необходимо, без чего заключительные слова второго абзаца проекта основного положения 2.1.5 едва ли были бы легко понятными (невозможно довести оговорку до сведения международной организации или органа, которые еще не существуют).

¹⁰⁸ Однако хотя бы в одном случае государство - автор одностороннего заявления (которое было равнозначно оговорке) - в данном случае Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии - само непосредственно обратилось к субъектам, подписавшим соглашение, в силу которого создавалась международная организация: Кингстонское соглашение от 18 октября 1969 года о создании Карибского банка развития — по поводу этого заявления (ср. *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2000, vol. I, p. 482, note 8*). Бывает и так, что автор оговорки сам берет на себя инициативу проконсультироваться с соответствующей международной организацией (ср. оговорку Франции к Куала-Лумпурскому соглашению от 12 августа 1977 года о создании Азиатско-Тихоокеанского института развития радиовещания, см. *ibid.*, vol. II, p. 298, note 3).

¹⁰⁹ На практике, если договор не вступил в силу, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций действует, как и в отношении любого другого договора.

33) Тем не менее может возникнуть вопрос о том, не должны ли эти оговорки также быть доведены, еще до фактического создания организации, до сведения "подготовительных комиссий" (независимо от их наименования), часто создаваемых для эффективной и быстрой подготовки к вступлению в силу учредительного акта. Даже если, как в ряде случаев, здесь, как представляется, следует дать положительный ответ, в данном случае трудно обобщать, поскольку все зависит от конкретных функций, которыми принимающая договор конференция наделяет подготовительную комиссию. К тому же ссылка на "органы, имеющие право принимать оговорки", как представляется, может охватывать этот случай.

2.1.6 [2.1.6, 2.1.8] Процедура сообщения об оговорках

Если договором не предусматривается иное или если договаривающиеся государства и договаривающиеся организации не договариваются об ином, сообщение об оговорке к договору препровождается:

- i) если нет депозитария - непосредственно автором оговорки договаривающимся государствам и договаривающимся организациям и другим государствам и международным организациям, имеющим право стать участниками договора; или*
- ii) если есть депозитарий - депозитарию, который в кратчайшие сроки уведомляет об этом государства и организации, которым они адресованы.*

Сообщение об оговорке считается сделанным автором оговорки только по получении его тем государством или той организацией, которым оно было препровождено, или, в зависимости от случая, по получении его депозитарием.

Истечение срока формулирования возражения против оговорки начинается со дня получения государством или международной организацией уведомления об оговорке.

В случае, когда сообщение об оговорке к договору производится с помощью электронной почты или факсимильной связи, оно должно быть подтверждено с помощью дипломатической ноты или уведомления депозитария. В этом случае сообщение считается сделанным в день отправки по электронной почте или факсимильной связи.

1) Как и в двух последующих проектах основных положений, в проекте основного положения 2.1.6 делается попытка прояснить некоторые аспекты процедуры, которой надлежит следовать при сообщении текста оговорки к договору адресатам этого сообщения, круг которых определяется в проекте основного положения 2.1.5. В проекте затрагиваются три достаточно различающихся между собой, но тесно связанных аспекта:

- автор сообщения,
- практические способы передачи сообщения, и
- последствия сообщения.

2) В статье 23 Венских конвенций 1969 и 1986 годов ничего не говорится о лице, которое должно взять на себя задачу направления сообщений. В большинстве случаев эти функции выполняет депозитарий, поскольку это вытекает из положений статьи 79 Конвенции 1986 года¹¹⁰, которой в целом применяется ко всем уведомлениям и сообщениям, касающимся договоров. Предписания этой статьи содержат также некоторые указания на способы направления таких сообщений и их последствия.

3) Уже случалось, что 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, начиная с 1951 года 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"¹¹¹. 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"¹¹².

¹¹⁰ Статья 78 Конвенции 1969 года.

¹¹¹ Доклад Комиссии международного права о работе ее третьей сессии, 16 мая - 27 июля 1951 года, см. *Yearbook... 1951*, vol. II, document A/1858, par. 34, p. 130.

¹¹² *Annuaire... 1965*, vol. II, p. 56.

4) 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"¹¹³.

5) Таков предмет проекта статьи 73 1966 года, ставшего статьей 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".

6) Статья 79 неразрывно связана с этим последним положением, согласно которому:

¹¹³ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 294, commentaire du projet d'article 73, par. 1, p. 294.

"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".

7) Кстати сказать, 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 года; однако в связи с этим возникает проблема редакционного характера, касающаяся формулировки соответствующего проекта основного положения, который предполагается включить в Руководство по практике.

8) 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 у Комиссии возник вопрос, чем следует воспользоваться при составлении этого проекта: формулировкой этих двух положений или формулировкой пункта 1 статьи 23? Комиссии показалось логичным использовать терминологию этого последнего положения, с тем чтобы избежать какой бы то ни было двусмысленности и несоответствия, даже чисто внешнего, между различными положениями Руководства по практике.

9) 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 78¹¹⁴. В своем проекте 1966 года Комиссия международного права недвусмысленно возложила на депозитария обязанность выяснять "соответствует ли подпись, документ или *оговорка* положениям договора и настоящих статей"¹¹⁵. В Вене эта формулировка была заменена другой, более общей: "находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору"¹¹⁶, иначе это можно было бы истолковывать как исключение оговорок из сферы охвата этого положения.

10) Кроме 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."¹¹⁷.

11) В сущности нет никаких сомнений в том, что как в пункте 1 е) статьи 78, так и в статье 79 а) отражена современная практика¹¹⁸. 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

¹¹⁴ Пункт 6).

¹¹⁵ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293, projet d'article 72, par. 1 d) 199 (italiques ajoutées). О сути этого положения см. комментарий к проекту основного положения 2.1.7.

¹¹⁶ Статья 78, 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 (Конференция Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, первая и вторая сессии, Вена, 26 марта - 24 мая 1968 года и 9 апреля - 22 мая 1969 года, *Documents officiels, documents de la Conférence, A/CONF.39/11/Add.2* (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 ниже, третье тире.

¹¹⁷ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294, par. 2) du commentaire.

¹¹⁸ См. *ibid.*, относительно пункта а) проекта статьи 73 (ставшего статьей 78 Конвенции 1969 года и статьей 79 Конвенции 1986 года).

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), которое оно поместило в качестве приложения к своей ратификационной грамоте (и которое было впоследствии принято Советом управляющих этого Банка, а затем отозвано Соединенным Королевством)¹¹⁹.

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 секретарь¹²⁰.

12) Такая практика, как представляется, не вызывает возражений при условии, что депозитарий не освобождается от возложенных на него обязанностей¹²¹. Тем не менее она порождает неясность и неопределенность в том плане, что депозитарий может возложить на государства, формулирующие оговорки, функцию, которую на него прямо возлагает пункт 1 е) статьи 78 и последняя часть формулировки статьи 79 а) Венской конвенции 1986 года¹²². Поэтому Комиссия сочла, что не следует поощрять такую практику, и воздержалась от предложения закрепляющего ее проекта основного положения.

13) В своем комментарии 1966 года Комиссия отметила важное значение функции, которую возлагает на депозитария пункт 1 е) проекта статьи 73, который стал пунктом 1 е) статьи 77 Венской конвенции 1969 года¹²³, и подчеркнула, "что, разумеется, было бы

¹¹⁹ См. *Traité multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2002*, vol. I, p. 482, note 8.

¹²⁰ См. *ibid.*, vol. II, p. 298, note 3.

¹²¹ См. проект основного положения 2.1.7.

¹²² Соответственно статей 77 1) е) и 78 а) Конвенции 1969 года. В упомянутом выше случае, касающемся оговорки Франции к Соглашению о создании Азиатско-тихоокеанского института по развитию радиовещания, представляется, что Генеральный секретарь ограничился лишь принятием к сведению отсутствия возражений со стороны Совета управляющих этой Организации (cf. *Traité 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, vol. II, p. 298, note 3). Пассивная позиция Генерального секретаря в этом вопросе заслуживает критики.

¹²³ Статья 78 1) е) Конвенции 1986 года.

желательно, чтобы депозитарий выполнял эту функцию надлежащим образом¹²⁴. Здесь речь идет о важной проблеме, которая касается подпунктов b) и c) статьи 78¹²⁵: оговорка действует лишь с даты получения соответствующего сообщения 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 лишит другие соответствующие государственные и международные организации возможности реагировать на нее¹²⁶.

14) На практике, при современном уровне развития средств связи депозитарии, во всяком случае, когда речь идет о международных организациях, выполняют свои функции очень оперативно. Если в 80-е годы период времени, проходивший между получением сообщения об оговорках секретариатом Организации Объединенных Наций и их распространением, колебался от одного месяца до двух и даже трех, то, из информации, представленной Комиссии Договорной секцией Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, следует, что:

"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 со 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.

¹²⁴ *Annuaire ... 1966*, vol. II, par. 5 du commentaire, p. 294.

¹²⁵ Пункты a) и b) статьи 79 Конвенции 1986 года. См. текст этих положений *выше*, пункты 5) и 6).

¹²⁶ См. комментарий к проекту статьи 73 в докладе КМП за 1966 год, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294 à 295, pars. 3 à 6 du commentaire; см. также T.O. Elias, *The Modern Law of Treaties*, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry/Leiden, 1974, p. 216-217.

2. Уведомления депозитария (CNs) 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 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) 16¹²⁷, направляются по факсимильной связи"¹²⁸.

15) Со своей стороны секретариат Международной морской организации (ИМО) пожелал сообщить Комиссии, 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.

16) Практика Совета Европы была изложена Комиссии секретариатом этой организации 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

¹²⁷ 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...*, état au 31 décembre 2000, vol. 1, p. 593).

¹²⁸ 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))".

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 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 вебсайт (<http://conventions.coe.int>), на него сразу же помещается любая новая информация, связанная с формальными процедурами. Тексты оговорок или заявлений помещаются на вебсайт в день поступления уведомлений о них. Тем не менее публикация материалов на веб-сайте не рассматривается как официальное уведомление".

17) Наконец, из информации, представленной Организацией американских государств (ОАГ), следует, что:

"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".

18) Комиссия не сочла необходимым, чтобы эти весьма интересные уточнения в полном объеме были отражены в Руководстве по практике. Тем не менее ей представляется целесообразным дать, в проекте основного положения 2.1.6, несколько указаний, представляющих собой рекомендации общего характера как для депозитария (при наличии такового), так и авторов оговорок (в отсутствие депозитария). Проект представляет собой комбинацию текстов пункта 1 е) статьи 78 и статьи 79 Венской конвенции 1986 года¹²⁹, адаптированных к особым проблемам, возникающим в связи с сообщением оговорок.

19) 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 выше¹³⁰, в тексте проекта основного положения 2.1.6 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 е) статьи 78 ("участников договора 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 было признано нецелесообразным утяжелять текст, дважды повторяя одно и то же выражение, использованное в подпунктах i) и ii) статьи 23. Впрочем, это чисто редакционное

¹²⁹ Статьи 77 1) е) и 79 Конвенции 1969 года.

¹³⁰ Пункты 7) и 8).

облегчение текста не подразумевает никаких изменений текста, принятого в Вене: выражение "государства и организации, для которых она предназначена" (ii), отсылает к формулировке "договаривающиеся государства и договаривающиеся организации и другие государства и другие международные организации, имеющие право стать участниками договора" (i). В этом же смысле, разделение первого пункта проекта на два отдельных абзаца, быть может, облегчает его восприятие, не меняя смысл.

20) В том что касается сроков передачи оговорки государствам или международным организациям, для которых она предназначается, то Комиссии не показалось возможным устанавливать какой бы то ни было жесткий срок. Выражение "в кратчайшие сроки", фигурирующее в подпункте ii), представляется достаточным, для того чтобы привлечь внимание адресатов к необходимости действовать оперативно. И наоборот, такое уточнение не представляется необходимым в подпункте i): именно автору оговорки надлежит выполнить в этом отношении свои обязанности¹³¹.

21) В точном соответствии со смыслом проектов основных положений 2.1.1 и 2.1.2, в которых устанавливается, что формулирование и подтверждение оговорок должно осуществляться в письменном виде, в последнем абзаце проекта основного положения 2.1.6 уточняется, что доведение оговорок до сведения государств и международных организаций, которым они должны быть направлены, должно осуществляться в официальном порядке. Несмотря на то, что у некоторых членов Комиссии возникли сомнения относительно необходимости такого уточнения, оно было признано полезным с учетом того, что на практике депозитарии часто пользуются современными средствами связи, а именно электронной почтой или факсимильной связью, которые представляются менее надежными, чем обычные способы передачи информации. По этой причине большинство членов Комиссии посчитали, что любое сообщение относительно оговорок должно подтверждаться с помощью дипломатической ноты (в случае если автором является государство) или "уведомления депозитария" (когда уведомление исходит от международной организации¹³²). Комиссия, однако, посчитала,

¹³¹ См. выше, пункт 13).

¹³² Уведомление депозитария - это ставшее привычным средство передачи касающихся договоров сообщений международными организациями или руководителями секретариатов организаций-депозитариев. Вместе с тем обычные дипломатические ноты могут использоваться международными организациями в случае направления сообщений государствам, не являющимся членами организации и не имеющих также статус наблюдателей.

что в этом случае истечение срока должно начинаться с момента отправки сообщения по электронной почте или факсимильной связи, и это имеет то преимущество, что позволяет избежать любых споров относительно даты получения подтверждения и свободно от каких бы то ни было практически неудобств, поскольку, как было сообщено Комиссии, письменное подтверждение в целом осуществляется одновременно или очень быстро после отправки сообщений, по крайней мере, международными организациями-депозитариями. Эти уточнения приводятся в пункте 4 проекта основного положения 2.1.6.

22) Комиссия не сочла целесообразным или возможным делать уточнения относительно языка или языков, на которых составляются эти сообщения, поскольку в практике депозитариев встречаются различные варианты¹³³. Кроме того, Комиссия посчитала разумным исходить из практики, решая вопрос о том, какой, конкретно говоря, орган должен выступать в роли адресата этих сообщений¹³⁴.

23) В противовес этому во втором пункте проекта основного положения 2.1.6 воспроизводится соответственно приспособленная к конкретному случаю оговорка норма, изложенная в пунктах b) и c) статьи 79 уже называвшейся выше Венской конвенции 1986 года¹³⁵. Вместе с тем показалось возможным упростить ее формулировку, не проводя различия между случаем, когда оговорка доводится до сведения непосредственно ее автором, и гипотетическим случаем, когда эта функция выполняется депозитарием: поскольку оговорка в принципе может иметь последствия, только если она принята другими договаривающимися сторонами¹³⁶, то в обоих случаях значение имеет дата получения сообщения об оговорке договаривающимися сторонами. Вместе с тем невозможно полностью исключить ситуации, когда сообщение депозитарию может иметь

¹³³ Когда депозитарием выступает какое-либо государство, то, как представляется, это государство в целом оформляет сообщения подобного вида на своем или своих официальных языках; когда речь идет о международной организации, она может использовать либо все свои официальные языки (ИМО), либо один или два рабочих языка (Организация Объединенных Наций).

¹³⁴ Министерства иностранных дел, дипломатические миссии при государстве или государствах-депозитариях, постоянные представительства при организации, являющейся депозитарием.

¹³⁵ Пункт 5).

¹³⁶ Ср. пункты 4 и 5 статьи 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

непосредственные последствия, хотя бы потому что депозитарий обязан передать это сообщение "в кратчайшие сроки" и потому что эти сроки могут определяться только в зависимости от даты получения сообщения самим депозитарием; помимо этого, во многих договорных статьях об оговорках начало истечения сроков устанавливается с этой даты. Именно эти ситуации и призвано охватить выражение "или, в зависимости от случая, по получении его депозитарием".

24) Пункт 3 проекта основного положения 2.1.6 охватывает конкретный случай сроков, в которые государства или международные организации должны формулировать возражения против оговорки. В этом пункте воспроизводится принцип, установленный в пункте 5 статьи 20 Венской конвенции 1986 года (почерпнутый из соответствующего положения 1969 года), согласно которому:

"... если договор не предусматривает иное, оговорка считается принятой государством или международной организацией, если оно/она не выскажет возражений против нее до конца 12-месячного периода после того, как оно/она было/была уведомлено/уведомлена о такой оговорке, или до той даты, когда оно/она выразило/выразила свое согласие на обязательность для него/нее договора, в зависимости от того, какая из этих дат является более поздней".

Следует отметить, что в этом случае дата вступления в силу уведомления может быть разной у разных государств или международных организаций в зависимости от даты получения.

2.1.7 Функции депозитария

Депозитарий изучает вопрос о том, находится ли сделанная государством или международной организацией оговорка к договору в полном порядке и надлежащей форме и, в случае необходимости, доводит этот вопрос до сведения соответствующего государства или соответствующей международной организации.

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

b) в соответствующих случаях - компетентного органа заинтересованной международной организации.

1) В посвященном оговоркам разделе Венских конвенций о праве договоров не содержится ни малейшего упоминания о роли депозитария. Такое молчание объясняется принятым на позднем этапе решением сформулировать положение об уведомлениях об оговорках на основе общих положений Венской конвенции 1969 года, касающихся депозитариев¹³⁷. В то же время (и вследствие этого) формулировки статей 77 и 78 Конвенции 1986 года¹³⁸, само собой разумеется, в полной мере применимы к оговоркам в тех аспектах, в которых они имеют к ним отношение. Проект основного положения 2.1.7 и представляет собой такое переложение соответствующих положений.

2) Согласно подпункту е) пункта 1 статьи 78, "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 а) статьи 79, данная норма воспроизводится в проекте основного положения 2.1.6. Этот же проект подразумевает также, что депозитарий получает и хранит тексты оговорок¹³⁹, вследствие чего дальнейшее эксплицитное упоминание об этом представляется избыточным.

3) Общие положения пункта 2 статьи 77, касающиеся международного характера функций депозитария и его обязанности действовать беспристрастно, бесспорно, относятся к области оговорок в той же мере, что и ко всем другим областям¹⁴⁰. В такой общей форме эти основные положения не касаются конкретно функций депозитария в контексте оговорок и, следовательно, не представляется необходимым воспроизводить их

¹³⁷ См. пункт 1) комментария к проекту статьи 73, принятому Комиссией международного права во втором чтении в 1966 году, *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 294.

¹³⁸ Статьи 76 и 77 Венской конвенции 1969 года.

¹³⁹ Ср. пункт 1 с) статьи 78: "... функции депозитария состоят (...) с) в получении подписей под договором и получении и хранении документов, уведомлений и сообщений, относящихся к нему".

¹⁴⁰ "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".

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".

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

5) 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"¹⁴¹. 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"¹⁴². 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.

¹⁴¹ Пункт 1 статьи 77 Венской конвенции 1986 года.

¹⁴² Jacques Dehaussy, "Le dépositaire de traités", *RGDIP* 1952, p. 515.

6) 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 экспертов¹⁴³ и содержащую указания, которыми должен руководствоваться Генеральный секретарь Лиги Наций в отношении дальнейших действий¹⁴⁴.

7) Однако наиболее серьезные проблемы встретились в работе Организации Объединенных Наций, как об этом свидетельствуют главные этапы эволюции роли Генерального секретаря в качестве депозитария документов, касающихся оговорок¹⁴⁵:

- вначале Генеральный секретарь "как представляется, сам определял свои собственные правила, которыми он должен был руководствоваться в этих вопросах"¹⁴⁶, и ставил приемлемость оговорок в зависимость от их единогласного принятия договаривающимися сторонами или международной организацией, учредительного документа которой касались эти поправки¹⁴⁷;
- с учетом консультативного заключения Международного Суда от 28 мая 1951 года *об оговорках к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него*¹⁴⁸ Генеральная Ассамблея приняла первую резолюцию по

¹⁴³ См. доклад Комитета (в составе Фромажо, Макнейра и Диена) в *J.O.S.D.N.*, 1927, p. 881.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ См. также, например, Pierre-Henri Imbert, "A l'occasion de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités-Réflexions sur la pratique suivie par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire", *AFDI* 1980, p. 528-529, ou Shabtai Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 429-434.

¹⁴⁶ Jacques Dehaussy, "Le dépositaire de traités", *RGDIP* 1952, p. 514.

¹⁴⁷ См. *le Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/8, New York, 1997, Publications des Nations Unies, No. de vente: F.94.V.15, p. 60-61, pars. 168-171.

¹⁴⁸ *Rec.* 1951, p. 15.

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"¹⁴⁹;

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 морской консультативной организации, эти указания были распространены на все договоры, функции депозитария которых были возложены на Генерального секретаря¹⁵⁰.

8) С тех пор в вопросах, касающихся оговорок, если соответствующий договор не содержит отдельного положения относительно оговорок¹⁵¹, такой практикой руководствуется Генеральный секретарь Организации 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.

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

¹⁴⁹ Резолюция 598 (VI) от 12 января 1952 года, пункт 3 b).

¹⁵⁰ См. комментарий к проекту основного положения 2.1.5, пункты 23) и 24).

¹⁵¹ См. *le Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traits multilatéraux*, ST/LEG/8, New York, 1997, No. de vente: F.94.V.15, p. 60-61, par. 177-188.

- 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;

б) 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"¹⁵²;

- 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"¹⁵³;

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

¹⁵² *Annuaire ... 1962*, vol. II, p. 205.

¹⁵³ Проект статьи 72, пункт 1 d), *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 293.

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..."¹⁵⁴;

- на Венской конференции внесенная Белоруссией поправка¹⁵⁵ еще более смягчила это положение. Даже если устранение всякого конкретного упоминания оговорок все же не исключает того, что положение, изложенное в подпункте 1 d) статьи 77¹⁵⁶, применяется в отношении этих документов, 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"¹⁵⁷.

10) 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"¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Ibid., p. 293–294, пункт 4 комментария.

¹⁵⁵ См. Конференция Организации Объединенных Наций по праву международных договоров, первая и вторая сессии, Вена, 26 марта - 24 мая 1968 года и 9 апреля - 22 мая 1969 года, *Documents officiels, documents de la Conférence, A/CONF.39/11/Add.2, No. de vente F.7.V.5, par. 654, iv), 4), p.217 et par.600, i), p. 218.*

¹⁵⁶ Статья 78 Конвенции 1986 года.

¹⁵⁷ Текст 1986 года (выделено автором доклада).

¹⁵⁸ *The Modern Law of Treaties*, Oceana Publications/Sijthoff, Dobbs Ferry, Leiden, No. 4, 1974, p. 213.

11) 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"¹⁵⁹. 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"¹⁶⁰.

12) С другой стороны, в практике, которой следует Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и которая была закреплена и даже "ужесточена" Венской конвенцией 1969 года, просматривается наличие "необоснованно сложной системы"¹⁶¹, хотя депозитарий уже не должен добиваться даже минимальной согласованности и соответствия толкования и фактической реализации оговорок¹⁶².

¹⁵⁹ *Rec.* 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.

¹⁶⁰ Shabtai Rosenne, *Development in the Law of Treaties 1945–1986*, Cambridge University Press, 1987, p. 435 и 436.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Однако депозитарий может играть немаловажную роль в "диалоге об оговорках", сближая, в случае необходимости, противоположные точки зрения см. Henry Han, "The U.N. Secretary General's Treaty Depositary Function: Legal Implications", *Brooklyn Journal of International Law*, 1988, p. 570-571: автор настаивает на важности роли депозитария, но статья была написана до Венской конференции.

13) 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 Комиссии, в Руководстве по практике остается поэтому лишь воспроизвести, объединив в рамках единого проекта основного положения, соответствующие положения пунктов 1 d) и 2 статьи 78 Конвенции 1986 года¹⁶³ и применять их лишь в отношении функций депозитариев, касающихся оговорок.

14) В первом абзаце этого проекта воспроизводится текст первой половины пункта 1 d) статьи 78, т.е. устанавливается эксплицитно и исключительно поведение депозитария в отношении оговорок. Во втором абзаце воспроизводится текст пункта 2 этой же самой статьи со сведением рассматриваемой гипотетической ситуации к единственной функции (а не к функциям депозитария в целом, как это имеет место в статье 78).

2.1.8 [2.1.7-бис] Процедура в случае явно [неправомерных] оговорок

Если с точки зрения депозитария оговорка является явно [неправомерной], он обращает внимание автора оговорки на то, в чем, по его мнению, состоит эта [неправомерность].

Если автор оговорки настаивает на оговорке, то депозитарий препровождает ее текст подписавшим государствам и международным организациям, а также договаривающимся государствам и международным организациям, указывая на характер возникающих в связи с этой оговоркой правовых проблем.

1) В ходе обсуждения проекта основного положения 2.1.7 некоторые члены Комиссии сочли, что простое применение предусматриваемых в проекте норм в случае явно "неправомерных" оговорок вызывает возражения. Они, в частности, подчеркивали отсутствие причин для невозможности углубленного изучения формальной действительности оговорки депозитарием - как это имеет место в первом абзаце проекта основного положения 2.1.7, что мешало бы реагировать в случае наличия явно неправомерной оговорки.

¹⁶³ См. вместе с тем проект основного положения 2.1.8.

2) Однако разрешение предпринимать действия в такой гипотетической ситуации представляет собой прогрессивное развитие международного права, о котором можно сказать - и не надо при этом скрывать это от самих себя, что такое развитие не согласуется с духом положений Венских конвенций, касающихся функций депозитариев¹⁶⁴. Именно по этой причине на своей пятьдесят третьей сессии Комиссия сочла целесообразным проконсультироваться с государствами-членами в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи по вопросу о том, может или должен депозитарий "отказываться доводить до сведения заинтересованных государств и международных организаций явно неправомерную оговорку, в частности, когда она запрещена одним из положений договора"¹⁶⁵.

3) Подробные ответы, данные на этот вопрос делегациями государств в Шестом комитете, были использованы при составлении проекта основного положения 2.1.8. В целом государства выразили пожелание, чтобы Руководство по практике четко соответствовало положениям Венской конвенции 1969 года в отношении роли депозитария, в частности статье 77. Некоторые из выступавших делегаций подчеркнули, что при исполнении своих функций депозитарий должен проявлять беспристрастность и нейтральность, и выразили мнение, что в этой связи он должен ограничиваться передачей сторонам сформулированных оговорок. Вместе с тем ряд представителей в Шестом комитете заявили, что в случае, когда оговорка является явно неправомерной, депозитарий обязан отказаться ее препровождать или по меньшей мере делать это, привлекая внимание других сторон к этой проблеме, лишь после того, как он сообщит свою позицию автору оговорки и в случае, если последний настаивает на своей оговорке.

4) Именно это промежуточное решение встретило поддержку со стороны большинства членов Комиссии. Фактически, как им это представляется, нельзя допустить какой бы то ни было цензуры со стороны депозитария, но было бы неуместно заставлять его доводить до сведения договаривающихся или подписывающих договор государств и международных организаций текст явно неправомерной оговорки без предварительного обращения внимания государства или международной организации, являющихся автором оговорки, на пороки, которыми, по его мнению, страдает данная оговорка. Тем не менее при этом следует понимать, что, если автор оговорки настаивает на ней, то возобновляется нормальная процедура и оговорка должна быть направлена заинтересованным субъектам с указанием характера возникающих в связи с ней юридических проблем. Это уточнение фактически ведет к согласованию процедуры в

¹⁶⁴ См. пункты 9) и 10) комментария к проекту основного положения 2.1.7.

¹⁶⁵ Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии, A/56/10, пункт 25.

случае явно неправомерной оговорки с процедурой, касающейся оговорок, ставящих проблемы формы: согласно проекту основного положения 2.1.7, в случае возникновения разногласий в отношении оговорок депозитарий "доводит этот вопрос до сведения:

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

5) По мнению ряда членов Комиссии, такая процедура может применяться, только если "неправомерность", на которую указывает депозитарий, устанавливается на основании положений пунктов а) и б) статьи 19 Венских конвенций 1969 и 1986 годов (оговорка, запрещенная договором или не предусмотренная договором, который разрешает делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит). По мнению других членов Комиссии, напротив, единственной настоящей проблемой является проблема совместимости оговорки с объектом и целью договора (пункт с) статьи 19). Комиссия посчитала, что было бы неоправданно разграничивать различные основания "неправомерности", перечисленные в статье 19.

6) Аналогичным образом, несмотря на противоположное мнение некоторых из членов Комиссии, она не сочла целесообразным замыкать жесткими временными рамками процесс обмена мнениями между автором оговорки и депозитарием, что подразумевается в проекте основного положения 2.1.7. Данный проект ни в чем не отступает от проекта основного положения 2.1.6 ii), согласно которому депозитарий должен действовать "в кратчайшие сроки". И, во всяком случае, именно государству или международной организации, формулирующим оговорку, надлежит сообщать, намерены ли они вступить в диалог с депозитарием. Если такое намерение отсутствует, то процедура должна идти своим ходом и оговорка должна быть доведена до сведения других договаривающихся или подписавших договор субъектов.

7) Несмотря на то, что Комиссия до настоящего времени использовала слово "противоправная" для характеристики оговорок, подпадающих под действие положений статьи 19 Венских конвенций, некоторые члены Комиссии заявили, что это слово не представляется удачным в данном гипотетическом случае: в международном праве международно-противоправное деяние влечет за собой ответственность совершившего его субъекта¹⁶⁶, что явно не имеет места в случае формулирования оговорок, противоречащих

¹⁶⁶ Ср. статью 1 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, помещенного в приложении к резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2001 года.

положениям договора, к которому они относятся, или несовместимых с его объектом или целью. Комиссия постановила оставить эту проблему открытой до тех пор, пока ею не будет выработана окончательная позиция в отношении последствий этих несовпадений или несовместимости; пока же слово "неправомерная" используется в квадратных скобках и Комиссия предполагает высказаться по этому моменту в надлежащее время.

2.4 Процедура, относящаяся к заявлениям о толковании

1) В связи с отсутствием основных положений, посвященных заявлениям о толковании в Венских конвенциях, низкая частотность и относительная неопределенность связанной с ними практики не позволяет рассматривать их изолированно. Заявления о толковании можно рассматривать только в сопоставлении (или противопоставлении) с собственно оговорками с учетом сложности разграничения условных заявлений о толковании и заявлений о толковании, не носящих такого характера¹⁶⁷.

2.4.1 Формулирование заявлений о толковании

Заявление о толковании должно быть сформулировано лицом, которое считается представляющим государство или международную организацию для цели принятия или установления аутентичности текста договора или выражения согласия государства или международной организации на обязательность для них договора.

1) Проект основного положения 2.4.1 представляет собой переложение и адаптацию к заявлениям о толковании в том виде, в каком они определены в проекте основного положения 1.2¹⁶⁸ положений проекта основного положения 2.1.3, относящегося к формулированию оговорок.

¹⁶⁷ По вопросу об этом разграничении см. проекты положений 1.2 и 1.2.1 и комментарии к ним (*Официальные документы Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10)*, глава IV, С, 2, стр. 216-243).

¹⁶⁸ Текст этого проекта и комментарий к нему см. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10)*, глава IV, С, 2, стр. 216-233.

- 2) Само собой разумеется, что юридическое действие будет иметь место только тогда, когда заявления о толковании исходят от органа, правомочного признавать обязательность договора для государства или международной организации на международном уровне. Поскольку заявление может иметь последствия для договора, представляется правомерным ограничить эту возможность путем признания правомочности формулировать такие заявления только за теми органами власти, которые имеют право заключать международные договоры от имени государства или международной организации.
- 3) Совсем по-другому эта проблема выглядит применительно к заявлениям о толковании, которые формулируются с целью уточнения или разъяснения смысла или последствий, приписываемых договору или определенным его положениям заявителем, но не с целью установления зависимости согласия на обязательность для себя договора от такого толкования. За исключением случаев условных заявлений о толковании, которые являются предметом проекта основного положения 2.4.3, речь здесь идет об определенном толковании¹⁶⁹, которое, однако, его автор не стремится противопоставить другим договаривающимся сторонам. Следовательно, требование формулирования таких заявлений в письменном виде не является таким же обязательным, как в случае с оговорками (проект основного положения 2.1.1) или условными заявлениями о толковании (проект основного положения 2.4.3). Разумеется, было бы предпочтительно, чтобы они доводились до сведения других сторон; однако в то же время неосведомленность о них необязательно должна полностью лишать их юридической силы. К тому же, хотя такие заявления нередко формулировались в устной форме, это не мешало судьям или международным арбитрам признавать за ними определенное юридическое действие¹⁷⁰.
- 4) Поэтому представляется нецелесообразным принимать отдельный проект основного положения, посвященный возможной форме простых заявлений о толковании, поскольку они ничем не отличаются от других видов заявлений. Достаточным подтверждением тому должно служить отсутствие упоминания о них в Руководстве по практике.

¹⁶⁹ Которое может иметь "значительную доказательную силу, если в нем содержится признание какой-либо стороной своих собственных обязательств по договорно-правовому документу" (ср. *Cour internationale de Justice, Avis consultative, 11 juillet 1950, Statut du Sud-Ouets africain, CIJ Recueil 1950*, p. 136; см. комментарий к проекту основного положения 1.2.1, доклад Комиссии о работе ее пятьдесят первой сессии, A/54/10, сноска 317, стр. 230).

¹⁷⁰ См. *ibid.*

5) Точно так же нет, по-видимому, причин переносить действие норм, касающихся сообщения оговорок, на простые заявления о толковании, которые могут быть сформулированы и в устной форме, и в этой связи было бы парадоксально требовать, чтобы они официально доводились до сведения других государств или заинтересованных международных организаций. Не осуществляя такое доведение до сведения, автор заявления рискует тем, что оно может не дать ожидаемого эффекта, но это уже совершенно иная проблема. Нет необходимости в переложении положений проектов основных положений 2.1.5-2.1.8, касающихся доведения до сведения оговорок, и какие-либо уточнения по этому вопросу в Руководстве по практике, как представляется, не требуются.

2.4.2 [2.4.1-бис] Формулирование заявления о толковании на национальном уровне

Определение компетентного органа и процедуры формулирования заявлений о толковании на национальном уровне регулируется внутренними нормами каждого государства или соответствующими правилами каждой международной организации.

Государство или международная организация не могут ссылаться на то обстоятельство, что заявление о толковании было сформулировано в нарушение положений внутреннего права этого государства или правил этой международной организации, касающихся полномочий и процедуры формулирования заявлений о толковании, как на основание недействительности этого заявления о толковании.

1) По мнению Комиссии, к формулированию заявлений о толковании, касающихся условий осуществления договора на внутреннем уровне, относятся те же самые замечания, которые касаются оговорок. Национальные нормы и практика в этом плане будут отличаться исключительным разнообразием. Это со всей очевидностью вытекает из ответов государств на распространенный Комиссией вопросник об оговорках. Ответы 22 государств на вопросы 3.5 и 3.5.1¹⁷¹ распределить следующим образом:

¹⁷¹ Вопрос 3.5: "Какой(ие) орган(ы) на внутригосударственном уровне уполномочен(ы) формулировать заявления о толковании?"; вопрос 3.5.1: "Занимается ли парламент формулированием таких заявлений?". Перечень государств не полностью совпадает со списком государств, ответивших на аналогичные вопросы в отношении оговорок.

- семь государств указали, что такие заявления правомочна формулировать только исполнительная ветвь власти¹⁷²;
- два государства указали, что такие заявления правомочен формулировать только парламент¹⁷³; и
- тринадцать государств указали, что такие полномочия имеет как исполнительная власть, так и парламент¹⁷⁴, причем формы взаимодействия между ними столь же разнообразны, как и в случае с оговорками.

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

2) Само собой разумеется, а fortiori, что определение правомочности формулировать заявления о толковании и соответствующие процедуры относится всецело к сфере внутригосударственного права и что государства или международные организации не могут ссылаться на нарушение внутреннего права в качестве причины для объявления этих заявлений юридически недействительными, тем более, что речь, как представляется, в целом больше идет о практике, чем о формальных нормах писаного права.

3) Следует поэтому распространить на заявления о толковании, независимо от того, являются они условными или нет, положения проекта основного положения 2.4.2, касающегося формулирования оговорок на национальном уровне, с учетом отсутствия необходимости проводить различие между условными заявлениями о толковании и другими заявлениями.

[2.4.3 [2.4.2, 2.4.9] Формулирование условных заявлений о толковании и сообщение о них

Условное заявление о толковании должно быть сформулировано в письменном виде.

¹⁷² Индия, Израиль, Италия, Малайзия, Святейший Престол, Чили, Япония.

¹⁷³ Словакия, Эстония.

¹⁷⁴ Аргентина, Боливия, Германия, Испания, Мексика, Словения, Панама, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, Швейцария.

Официальное подтверждение условного заявления о толковании также должно быть сделано в письменном виде.

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

Условное заявление о толковании в отношении действующего договора, который является учредительным актом международной организации, или договора, в силу которого создается орган, имеющий право принимать оговорки, должно быть также доведено до сведения этой организации или этого органа.]

1) В том что касается условных заявлений о толковании, то *prima facie* нет причин отступать от определяющих форму и процедуру норм, применимых к формулированию оговорок: по самому определению государство или международная организация, которые формулируют их, подчиняют свое согласие быть связанными конкретному толкованию¹⁷⁵. Причины, по которым необходимо, чтобы оговорки формулировались в письменной форме и их подлинность подтверждалась лицом, имеющим право принимать обязательство от имени государства или международной организации, в равной мере действуют и тут: нерасторжимо связанные с согласием их автора быть связанным, они должны быть сообщены партнерам, у которых они могут вызвать возражения, поскольку предполагается, что они могут иметь последствия для условного отношения. Поэтому процедура их формулирования должна быть ориентирована на процедуру формулирования оговорок.

2) Таким образом, проекты основных положений 2.1.1 и 2.1.2 могут быть просто-напросто использованы в том, что касается формулирования условных заявлений о толковании:

- они должны быть сформулированы в письменном виде; и
- дело должно обстоять таким же образом, если заявление о толковании должно быть предметом официального подтверждения в условиях, предусмотренных в проекте основного положения 2.4.5.

¹⁷⁵ См. проект основного положения 1.2.1.

Именно это и уточняется в первых двух абзацах проекта основного положения 2.4.3.

3) И напротив, поскольку все заявления о толковании должны быть сформулированы компетентным органом, чтобы налагать обязательство на государство¹⁷⁶, не было признано целесообразным конкретно повторять это в отношении условных заявлений. Дело обстоит таким же образом и в том, что касается их формулирования на национальном уровне¹⁷⁷.

4) Вместе с тем необходимо подчеркнуть специфику условных заявлений о толковании в том, что касается доведения их до сведения других заинтересованных государств и международных организаций. В этой связи причины, оправдывающие перенос действия норм, регулирующих формулирование оговорок, на нормы, регулирующие формулирование этих заявлений, приобретают в этом отношении особое значение: 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. Два последних абзаца проекта положения 2.4.3 скалькированы, следовательно, с текста проекта основного положения 2.1.5, причем Комиссия не посчитала необходимым воспроизводить в подробностях положения проектов основных положений 2.1.6-2.1.8, общая направленность которых тем не менее может быть приложима *mutatis mutandis* к условным заявлениям о толковании.

5) Комиссия оставляет за собой право вновь вернуться к вопросу о целесообразности сохранения в Руководстве по практике всей совокупности проектов основных положений, касающихся условных заявлений о толковании, включая проект основного положения 2.4.3, с учетом применимого к этим заявлениям правового режима. Если окажется, что этот режим идентичен режиму, регулиющему оговорки, весь комплекс этих проектов будет заменен единым положением, уподобляющим эти заявления оговоркам. В ожидании своего окончательного решения в этом отношении Комиссия приняла проект основного положения 2.4.3 в предварительном порядке и взяла его в квадратные скобки.

¹⁷⁶ См. проект основного положения 2.4.1.

¹⁷⁷ См. проект основного положения 2.4.2.