



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
30 July 2015
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят седьмая сессия

Женева, 4 мая – 5 июня и 6 июля – 7 августа 2015 года

Проект доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят седьмой сессии

Докладчик: г-н Марсело Васкес-Бермудес

Глава X

Временное применение договоров

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
А. Введение	1–3	
В. Рассмотрение темы на текущей сессии	4–38	
1. Представление Специальным докладчиком третьего доклада	9–13	
2. Резюме прений	14–34	
3. Заключительные замечания Специального докладчика	35–38	



А. Введение

1. На своей шестьдесят четвертой сессии (в 2012 году) Комиссия решила включить тему «Временное применение договоров» в свою программу работы и назначила г-на Хуана Мануэля Гомес-Робледо Специальным докладчиком по этой теме. На этой же сессии Комиссия приняла к сведению представленный Специальным докладчиком устный доклад о результатах неофициальных консультаций по этой теме, проведенных под его председательством. Комиссия также решила просить Секретариат представить ей меморандум о предыдущей работе Комиссии по этому вопросу в контексте ее работы по праву международных договоров и о подготовительных материалах разработки соответствующих положений Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года («Венская конвенция»). Впоследствии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 67/92 от 14 декабря 2012 года с признательностью приняла к сведению решение Комиссии включить данную тему в свою программу работы.

2. На шестьдесят пятой сессии (в 2013 году) Комиссии был представлен первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/664), в котором ставилась задача путем обобщения применимых к этой теме доктрин и краткого анализа существующей практики государств определить в общих чертах основные правовые вопросы, возникающие в связи с временным применением договоров. На рассмотрении Комиссии также находился меморандум Секретариата (A/CN.4/658), в котором прослеживалась история обсуждения статьи 25 Венской конвенции как в Комиссии, так и на Венской конференции 1968–1969 годов и содержался краткий анализ некоторых вопросов существа, поднятых в ходе ее обсуждения.

3. На своей шестьдесят шестой сессии (в 2014 году) Комиссия рассмотрела второй доклад Специального докладчика (A/CN.4/675), в котором ставилась задача представить подробный анализ правовых последствий временного применения договоров.

В. Рассмотрение темы на текущей сессии

4. На текущей сессии на рассмотрении Комиссии находился третий доклад Специального докладчика (A/CN.4/687), в котором был продолжен анализ практики государств и рассмотрен вопрос о взаимосвязи временного применения с другими положениями Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, а также вопрос временного применения в связи с международными организациями. Указанный доклад включал также предложения относительно шести проектов руководящих принципов, касающихся временного применения.

5. На рассмотрении Комиссии также находился подготовленный Секретариатом меморандум (A/CN.4/676) по вопросу о временном применении в соответствии с Венской конвенцией о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года.

6. Комиссия рассмотрела второй доклад на своих 3269–3270-м и 3277–3279-м заседаниях, состоявшихся соответственно 14, 15, 23, 24 и 28 июля 2015 года.

7. На своем 3279-м заседании 28 июля 2015 года Комиссия передала проекты руководящих принципов 1–6 в Редакционный комитет.

8. [На своем ... заседании ... июля 2015 года Председатель Редакционного комитета представил промежуточный доклад Редакционного комитета по вопросу о «временном применении договоров», содержащий ... проектов руководящих принципов, принятых в предварительном порядке Редакционным комитетом на шестьдесят седьмой сессии. Этот доклад вместе с проектами руководящих прин-

ципов на данном этапе был представлен исключительно в информационных целях, и он доступен на веб-сайте Комиссии.]

1. Представление Специальным докладчиком третьего доклада

9. Представляя свой третий доклад, Специальный докладчик напомнил о работе, проделанной Комиссией на предыдущих сессиях, а также о содержании и целях его первых двух докладов. В частности, он напомнил о своей позиции, согласно которой, с учетом конкретных особенностей соответствующего договора, права и обязанности государства, которое согласилось временно применять договор, совпадают с правами и обязанностями, вытекающими из самого договора, если бы он был в силе; и нарушение обязательства, вытекающего из временного применения договора, влечет за собой ответственность государства.

10. Примерно 20 государств-членов представили комментарии относительно своей практики. Отметив тот факт, что практика государств различается, Специальный докладчик по-прежнему придерживался мнения о том, что необходимость проведения сопоставительного исследования национального законодательства отсутствует. Он отметил, что число договоров, которые предусматривают возможность временного применения и которые применялись на временной основе, является достаточно высоким.

11. Его третий доклад касался двух основных вопросов: во-первых, взаимосвязи с другими положениями Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и, во-вторых, временного применения договоров в связи с практикой международных организаций. Что касается первого вопроса, то его анализ, который не являлся исчерпывающим, касался прежде всего статей 11 (Способы выражения согласия на обязательность договора), 18 (Обязанность не лишать договор его объекта и целей до вступления договора в силу), 24 (Вступление в силу), 26 (*Pacta sunt servanda*) и 27 (Внутреннее право и соблюдение договоров). Эти положения были выбраны потому, что они естественным образом тесно связаны с временным применением. Относительно временного применения договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями Специальный докладчик отметил, что в меморандуме Секретариата было четко указано, что государства руководствуются формулировкой, содержащейся в Венской конвенции 1969 года. Вместе с тем Специальный докладчик подтвердил свою точку зрения о том, что рассмотрение вопроса о том, отражает ли статья 25 Конвенции 1969 года обычное международное право, не влияет на общий подход к данной теме.

12. В главе IV его доклада рассматривается ряд аспектов: а) международные организации или международные режимы, созданные вследствие временного применения договоров; 2) временное применение договоров, заключенных в рамках международных организаций или на дипломатических конференциях, проведенных под эгидой международных организаций; и 3) временное применение договоров, сторонами которых являются международные организации. Относительно создания международных организаций или международных режимов Специальный докладчик пояснил, что он рассматривает международные органы, которые были созданы на основе договоров и играют важную роль в применении договоров, даже если при этом не планировалось, что они станут полноценными международными организациями. В том что касается временного применения договоров, заключенных в рамках международных организаций или на дипломатических конференциях, проведенных под эгидой международных организаций, Специальный докладчик сослался, в частности, на создание Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ). Несмотря на тот факт, что конвенция еще не вступила в силу, ОДВЗЯИ, существующая в ее временной форме, осуществляет деятельность на протяжении почти 20 лет. Спе-

циальный докладчик также упомянул о более чем 50 договорах, заключенных под эгидой ЭКОВАС, в значительном числе которых предусматривается временное применение договоров. Он представил на рассмотрение Комиссии возможность исследования практики временного применения договоров в контексте региональных международных организаций.

13. По его мнению, стоящая перед Комиссией задача заключается в разработке свода руководящих принципов для государств, желающих использовать возможность временного применения договоров, и он внес предложение о том, что в связи с разработкой этих руководящих принципов Комиссия могла бы также рассмотреть возможность подготовки типовых положений, содержащих рекомендации для государств, ведущих переговоры о заключении договоров. Он отметил, что шесть проектов руководящих принципов о временном применении договоров являются итогом рассмотрения всех трех докладов, каждый из которых следует рассматривать с учетом содержания двух других. Исходной точкой для их разработки являлась статья 25 Конвенций 1969 и 1986 годов.

2. Резюме прений

а) Общие замечания

14. Многие высказывали мнение о том, что национальные законы и практика, касающиеся метода применения государствами договоров, будь то на временной или постоянной основе, сильно различаются, и любая попытка категоризации, даже если таковая возможна, скорее всего, не обеспечила бы достижение цели определения соответствующих норм международного права. Было также рекомендовано проявлять осмотрительность относительно классификации государств по тому признаку, разрешает ли или нет их внутреннее законодательство временное применение договоров, и если да, то до какой степени. Было указано на то, что в некоторых национальных правовых системах возможность временного применения договоров является предметом продолжающихся обсуждений.

15. Другие члены выразили мнение о том, что нормы внутригосударственного права не могут игнорироваться. Анализ различных национальных законов и видов практики, касающихся процессов, используемых до принятия решения о согласии на временное применение, является важным, поскольку он может позволить лучше понять то, каким образом государства рассматривают характер временного применения с правовой точки зрения. Например, могло бы быть полезным провести оценку того, действительно ли государство в своей практике интерпретирует статью 25 таким образом, при котором с точки зрения международного права ее положения могут использоваться государством лишь в том случае, когда эта возможность предусмотрена его национальным законодательством. Согласно аналогичной точке зрения, Комиссии следует сначала определить позицию по вопросу о применимости статьи 46 Венской конвенции (Положения внутреннего права, касающиеся компетенции заключать договоры) к временному применению договоров. Было отмечено, что взаимосвязь между внутригосударственным правом и международным правом может существовать в двух различных формах. Во-первых, положения внутригосударственного права могут определять процедуру или условия для выражения государством согласия на временное применение договора. Во-вторых, соответствующие положения того или иного договора иногда касаются также внутригосударственного материального права.

16. Было выражено общее мнение о том, что временное применение договоров имеет правовые последствия и создает права и обязательства. Тем не менее Специальному докладчику было предложено подробнее обосновать свой вывод о том, что правовые последствия временного применения совпадают с последстви-

ями вступления в силу и что на более позднем этапе в связи с такими последствиями не могут возникать вопросы по причине временного характера применения договора. Вопрос, являющийся не до конца ясным, заключается в том, приводит ли временное применение договоров к появлению тех же последствий, что и вступление договора в силу. Был отмечен ряд возможностей. Одно решение предполагало сопоставление временного применения с режимом прекращения договора, предусмотренным статьей 70 Венской конвенции. Другая возможность касалась использования решения, связанного с признанием договора недействительным в тех случаях, когда действия, совершенные с честными намерениями, имеют последствия в отношении сторон договора. Согласно другой точке зрения, несмотря на то, что правовые последствия временного применения могут практически совпадать с последствиями вступления в силу, временное применение носит чисто временный характер, имеет правовые последствия лишь для тех государств, которые согласились применять договор на временной основе, и касаются только тех частей договора, в отношении которых было достигнуто такое согласие. Кроме того, было внесено предложение о том, что Специальный докладчик мог бы также рассмотреть вопрос о том, являются ли процессы прекращения и приостановки для обоих режимов идентичными.

17. Члены Комиссии поддержали мнение Специального докладчика о том, что последствия временно применяемого договора совпадают с последствиями, вытекающими из вступившего в силу договора, включая последствия договора в будущем. Было заявлено о том, что государство не может прикрываться фактом временного применения договора для отстаивания позиции о том, что оно не может принять действительность некоторых из вытекающих из применения этого договора последствий. Следовательно, на временно применяемый договор распространяется действие закрепленной в статье 26 Венской конвенции нормы *pacta sunt servanda*. Его нарушение также повлекло бы за собой применение соответствующих норм о международной ответственности за противоправные деяния, как и в случае нарушения договора, вступившего в силу. Согласно другой точке зрения, различие между вступившими в силу договорами и временно применяемыми договорами является менее материальным и более процедурным по своему характеру, при этом временное применение проще начать и завершить.

18. Относительно приведенного в докладе примера одностороннего временного применения Сирией Конвенции о запрещении химического оружия некоторые члены выразили мнение о том, что он не касался временного применения *stricto sensu* в соответствии со статьей 25 Венской конвенции, если только Специальный докладчик не считал, что о согласии сторон свидетельствовало их молчание или бездействие в отношении одностороннего заявления. Если это так, то тогда требуется дальнейшее рассмотрение содержащихся в статье 25 слов «договорились об этом каким-либо иным образом» с целью определения того, может ли согласие в форме молчания или бездействия представлять собой согласие на временное применение договора. Согласно другой точке зрения, рассматриваемые стороны молчаливо согласились с временным применением договора с учетом того факта, что государства-участники были уведомлены о решении Сирии депозитарием и ни одно из них не возразило против такого решения.

19. В связи с будущей работой Специальному докладчику было предложено уделить приоритетное внимание правовому режиму и условиям прекращения и приостановления действия временного применения. Например, было бы интересно узнать, в какой мере временное применение договора могло бы быть приостановлено или прекращено вследствие, например, нарушений договора другой стороной, которая также применяет его на временной основе, или в ситуациях, в которых неясно, вступит ли договор в силу. Было выражено мнение о том, что бессрочное продолжение временного применения, в частности с учетом того, что

оно предусматривает более простые способы прекращения, о которых говорится в статье 25 (2), могло бы иметь нежелательные последствия.

20. Было также внесено предложение о том, что Специальный докладчик мог бы попытаться определить тип договоров и положений в договорах, которые зачастую являются предметом временного применения, и действительно ли в определенных типах договоров применяется аналогичный подход к временному применению. Была также отмечена желательность обсуждения вопроса о бенефициариях временного применения. Было также внесено предложение о том, что Специальный докладчик мог бы провести анализ ограничительных клаузул, используемых для модулирования обязательств, которые берутся для обеспечения соблюдения норм внутригосударственного права, или обуславливающих временное применение соблюдением норм внутригосударственного права, хотя было выражено общее мнение о том, что этот вопрос выходит за рамки рассматриваемой темы.

21. Ряд членов поддержали мнение о том, что было бы целесообразно разработать типовые положения, которые могли бы иметь практическое значение для государств и международных организаций в контексте рассматриваемых проектов руководящих принципов. Вместе с тем они предостерегли Специального докладчика от разработки типовых положений о временном применении договоров, которые могли бы быть слишком сложными с учетом различий между национальными правовыми системами.

б) Взаимосвязь с другими положениями Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года

22. Члены Комиссии приветствовали использованный в докладе подход в отношении взаимосвязи статьи 25 с другими положениями Венской конвенции 1969 года. Вместе с тем было отмечено, что другие положения Венской конвенции также применимы. Например, статья 60, поскольку материальное нарушение временно применяемого договора, согласно этой точке зрения, может привести к приостановке или прекращению временного применения. По мнению других членов, существуют сомнения в отношении того, что статья 60 будет применяться точно таким же образом в отношении временно применяемого договора. Относительно взаимосвязи со статьей 26 было отмечено, что принцип *pacta sunt servanda* мог бы быть использован для ограничения правовой путаницы, которая могла бы возникнуть вследствие одностороннего прекращения временного применения.

23. По мнению других членов, нет необходимости расширять границы изучения взаимосвязи между статьей 25 и другими нормами права международных договоров, а также исследовать взаимосвязь со статьями 19 и 46 Венской конвенции 1969 года, поскольку первоочередное внимание лучше всего было бы уделить определению различий для конкретного государства между временно применяемым договором и договором, вступившим в силу.

с) Временное применение в отношении международных организаций

24. Некоторые члены выразили сомнения по поводу утверждения о том, что Венская конвенция 1969 года как таковая отражает обычное международное право. Было напомнено о том, что, например, Европейский союз пришел к выводу о том, что положения указанной Конвенции не отражают нормы обычного права. Вместе с тем было отмечено, что было бы возможно утверждать, что статья 25 Венской конвенции 1969 года и, возможно, статья 25 Венской конвенции 1986 года отражают норму обычного международного права. Однако прежде чем

будет сделан любой такой вывод, в будущем докладе Специального докладчика потребуются провести дополнительное изучение данного вопроса.

25. Было отмечено, что, даже если договор был заключен в рамках международной организации или на дипломатической конференции, проведенной под эгидой международной организации, заключение договора является актом соответствующих государств, а не международной организации.

26. Было также отмечено, что временное применение договоров с международными организациями отличается. Такие соглашения являются более сложными, поскольку зачастую они направлены на обеспечение наибольшего одновременного участия большинства членов соответствующей организации и самой организации. Была отмечена целесообразность изучения вопроса о том, рассматривали ли международные организации ранее или рассматривают ли они в настоящее время временное применение в качестве полезной возможности или механизма, а также приняли ли они решение о включении такой возможности в свои правовые режимы.

27. Было также внесено предложение о том, что Специальный докладчик мог бы рассмотреть другие категории договоров, к которым могла бы быть применима особая форма временного применения. Например, договоренности относительно штаб-квартиры, как правило, не являются окончательными, а зачастую принимаются для конкретной конференции или мероприятия, проводимого международной организацией в соответствующем государстве. В силу их характера их необходимо осуществлять незамедлительно, и, следовательно, они часто предусматривают временное применение.

d) Замечания по проектам руководящих принципов

28. В целом члены Комиссии поддержали использованный Специальным докладчиком подход, предусматривающий подготовку проектов руководящих принципов, которые могли бы служить практическим инструментом для государств и международных организаций. Вместе с тем некоторые члены выразили мнение о том, что предложенные Специальным докладчиком проекты руководящих принципов было бы лучше представить в качестве проектов выводов. Другое общее замечание касалось целесообразности проведения разграничения между случаем государств и случаем международных организаций.

29. Ряд редакционных предложений был высказан относительно формулировки проекта руководящего принципа 1 с целью приведения ее в большее соответствие с формулировкой статьи 25 Венской конвенции. Например, было отмечено, что ссылка на национальное законодательство, не запрещающее временное применение, как представляется, не соответствует статье 25 и должна быть исключена, поскольку она предполагает, что государства могут ссылаться на свои национальные законы с целью невыполнения обязательства, предусмотренного временно применяемым договором. Было также внесено предложение о том, что этот проект руководящего принципа можно было бы объединить с другим проектом, касающимся сферы охвата проектов руководящих принципов.

30. В связи с проектом руководящего принципа 2 было предложено пояснить ссылку на резолюцию международной организации. Было выражено мнение о том, что во многих случаях резолюции не могут приравниваться к соглашениям, предусматривающим временное применение. Было также предложено включить ссылку на другие формы согласия, такие как обмен письмами или дипломатическими нотами. По мнению других членов, рассматриваемое положение могло бы также быть более ясным относительно возможности согласия ведущих перегово-

ры или заключающих договор государств на временное применение договора каким-либо третьим государством.

31. Относительно проекта руководящего принципа 3 было внесено предложение, в частности, о том, что это положение можно было бы упростить, а также упомянуть в нем о том факте, что временное применение имеет место лишь до вступления соответствующего договора в силу для той или иной стороны. Было также внесено предложение о том, что положения, касающиеся средств выражения согласия и момента, с которого начинается временное применение, можно было бы разнести по двум проектам руководящих принципов.

32. Было высказано предложение о том, чтобы термин «правовые последствия» в проекте руководящего принципа 4 был пояснен, а само положение доработано, поскольку оно является ключевым положением проектов руководящих принципов. Например, можно было бы рассмотреть вопрос о том, распространяются ли обязательства, связанные с временным применением, на весь договор или только на отдельные положения. Другая возможность состоит в указании того обстоятельства, что правовое последствие временного применения договора может продолжаться после его прекращения. Согласно другому предложению это положение можно было бы составить с учетом формулировки статьи 26 Венской конвенции и уточнить, что временное применение договора не может приводить к изменению содержания договора.

33. В связи с проектом руководящего принципа 5 было предложено пояснить, что последствия обязательств, вытекающих из временного применения, зависят от того, что именно государства имели в виду, когда они выражали согласие на временное применение. Кроме того, следует указать, какое именно вступление в силу имеется в виду, т.е. вступление в силу самого договора или вступление в силу договора для государства-участника. Было отмечено, что в случае, когда вступает в силу многосторонний договор, временное применение прекращается лишь для тех государств, которые ратифицировали договор или присоединились к нему. Однако временное применение продолжается для любого государства, которое еще не ратифицировало договор или не присоединилось к нему, до тех пор, пока договор не вступит в силу для этого государства. Было также выражено мнение о том, что в рассматриваемом проекте руководящего принципа можно было бы признать возможность определения конкретных условий для прекращения временного применения.

34. Тогда как некоторые члены выразили сомнения относительно необходимости включения проекта руководящего принципа 6, другие члены поддержали его. Было указано на то, что в этом проекте руководящего принципа ничего не говорится о том, является ли одностороннее приостановление или прекращение временного применения противоправным деянием в соответствии с международным правом, в связи с которым применяются нормы международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

3. Заключительные замечания Специального докладчика

35. Специальный докладчик отметил, что, по его мнению, статья 25 Венской конвенции является отправной точкой для рассмотрения Комиссией данной темы. Оно может выходить за рамки этой статьи лишь в той мере, в которой это необходимо для определения правовых последствий временного применения. По его мнению, основным бенефициаром временного применения является сам договор, поскольку он применяется, несмотря на тот факт, что он не вступил в силу. Кроме того, те участвующие в переговорах государства, которые могут принимать участие в процессе временного применения, также являются потенциальными бенефициарами.

36. Специальный докладчик отметил, что подавляющее большинство членов Комиссии не поддерживают проведение сопоставительного исследования внутренних законов, касающихся временного применения. В то же время он напомнил о том, что он продолжает получать от государств-членов представления относительно их практики, которые также неизменно содержат информацию о преобладающей позиции по данному вопросу в соответствии с их национальным законодательством. Тем не менее это не противоречит его заявленному намерению не проводить сопоставительный анализ законодательства, поскольку первоочередное внимание уделяется международной практике государств. С целью исключения каких-либо сомнений он мог бы согласиться исключить упоминание о внутреннем законодательстве в проекте руководящего принципа 1 и обсудить этот вопрос в соответствующем комментарии.

37. Специальный докладчик не согласился с утверждением о том, что временное применение договора может также быть прекращено в том случае, когда отсутствует ясность относительно вступления договора в силу, или в том случае, если он применялся на временной основе в течение длительного периода времени. По его мнению, представляется нецелесообразным ссылаться на прекращение временного применения договора исключительно по причине непредсказуемости его вступления в силу. Кроме того, статья 25 не предусматривает такого ограничения в отношении прекращения временного применения.

38. Он заявил о своем намерении рассмотреть вопрос о прекращении временного применения и о его правовом режиме в своем следующем докладе, а также изучить другие положения Венской конвенции, касающиеся вопроса о временном применении, включая статьи 19, 46 и 60.