

Право международных договоров

ОГОВОРКИ И ЗАЯВЛЕНИЯ В ДОГОВОРНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т.И. Спивакова*

Ежегодно Российская Федерация заключает десятки международных договоров по самым различным направлениям сотрудничества. Все большее место среди них в последние годы занимают договоры, создаваемые в рамках Содружества Независимых Государств. Зачастую как российская сторона, так и ее партнеры принимают тот или иной договор с оговорками либо заявлениями. Так, в 1996 году на одобрение Совета Федерации Российской Федерации были направлены 50 международных многосторонних и двусторонних договоров, из которых шесть были представлены с оговорками либо заявлениями, сделанными Правительством Российской Федерации либо Государственной Думой Российской Федерации. Внесение оговорок и заявлений, как правило, было вызвано нечеткостью формулировок соглашений. При этом в ряде случаев происходила подмена понятия "заявление" понятием "оговорка", что вело к отклонению федеральных законов о ратификации указанных договоров.

Еще больше вопросов возникает при внесении оговорок и заявлений нашими партнерами по СНГ. Зачастую наши партнеры делают такие оговорки к подписываемым документам, которые ставят реализацию последних в зависимость от их внутреннего законодательства. Достаточно сослаться на Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подписанную в Москве 21 октября 1994 г. Так, например, при подписании Конвенции Азербайджанская Республика записала свое особое мнение, в соответствии с которым "Азербайджанская Республика принимает участие в Конвенции "Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" в том объеме и в тех пределах, которые не противоречат Конституции и национальному законодательству Азербайджанской Конституции". Украина, в свою очередь, также сделала оговорку, что будет применять Конвенцию "с учетом

*Кандидат юридических наук, консультант Правового управления Аппарата Совета Федерации Российской Федерации. Подробнее об авторе см. в № 2 нашего журнала за 1998 год.

законодательства Украины". Подобные оговорки, по нашему мнению, несовместимы с целью договора — унифицировать регулирование обеспечения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в странах Содружества, и, следовательно, подпадают под запрет, действующий в международном праве.

Все сказанное выше делает актуальной попытку разобраться с юридической сущностью понятий "оговорка" и "заявление".

Впервые нормы, регулирующие порядок внесения оговорок, юридических последствий оговорок и возражений против них были кодифицированы Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года¹. Уже в ст. 2 Конвенции, касающейся толкования терминов, содержится пункт *d*, в котором приводится следующее определение понятия "оговорка":

"... "оговорка" означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному договору".

То есть в соответствии с данным определением "оговорка" — это то же заявление, но имеющее целью исключить или изменить юридическое действие договора.

Следующим важным моментом, вытекающим из юридической природы понятия "оговорка", является то, что она может быть внесена только на стадии подписания, ратификации и присоединения, то есть не может быть принята государством после вступления договора в силу.

Российская и зарубежная наука международного права уделяют достаточно внимания проблеме внесения оговорок².

Институт оговорок в международном праве известен с XIX века. В начале XX века проблеме оговорок уделила внимание Конференция латиноамериканских государств по договорному праву 1938 года³. 28 мая 1951 г. Международный Суд вынес консультативное заключение, которым признал допустимость оговорок к международным договорам⁴.

Были и противники оговорок, пытавшиеся запретить их или обусловить согласием других государств — участников многостороннего договора. Западные юристы пытались доказать, что оговорки затрагивают целостность соглашения в международном договоре. Так, французский юрист А. Гро заявил, что институт оговорок якобы разрушает целостность юридического режима, установленного договором. Итальянец Р. Аго утверждал, что оговорки делают иллюзорной универсальность договора. Американский юрист Г. Бриттс предложил установить, что оговорка считается действительной толь-

ко в том случае, если она принята ^{2/3} государств, участвовавших в конференции, принявшей договор⁵.

Однако вопрос об оговорках был признан международным сообществом важным, и он стал предметом обсуждения Комиссии международного права ООН и собственно Венской конференции ООН по праву договоров 1968—1969 годов.

В меморандуме (объяснительной записке) по вопросу об оговорках к многосторонним договорам, распространенном делегацией СССР на Венской конференции 9 апреля 1969 г., совершенно правильно отмечалось, что “право на оговорку дает возможность стать участником договора государствам, которые принимают основные положения договора, его объект и цели, но в силу различных причин не могут согласиться с отдельными, часто второстепенными положениями договора”⁶. Тем самым право на оговорку способствует расширению круга участников договора, что, в свою очередь, ведет к его более широкому применению.

В Венской конвенции о праве международных договоров оговоркам посвящен Раздел 2, который регулирует вопросы формирования оговорок; принятия оговорок и возражения против них; юридические последствия оговорок и возражений против них; снятия оговорок и возражений против оговорок; процедуры внесения оговорок.

Так, ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров четко оговаривает случаи, когда оговорки не могут формулироваться:

- данная оговорка запрещена договором;
- договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит, и
- в случаях, когда оговорка несовместима с объектом и целями договора.

Из сказанного выше следует, что акт подписания, ратификации или присоединения с оговоркой имеет существенные юридические последствия. В отношении государства, сделавшего оговорку, договор действует только в том измененном объеме, который вызван оговоркой. Оговорка применяется только к отношениям между сделавшим ее государством и теми участниками договора, которые ее приняли. Она совершенно не отражается на правах и обязанностях остальных участников договора. Для государств, отвергнувших оговорку, никакие обязательства из нее не вытекают, эти государства либо сохраняют свои правоотношения с государством, сделавшим оговорку, в рамках тех статей договора, которые она не затрагивает, либо вовсе могут отказаться от договорных отношений со страной, которая с оговоркой вступила в договор. В тех случаях, когда в самом договоре оговорки разрешены, они, естественно, не нуждаются в официальном принятии.

Примером оговорки, допущенной самим международным договором, является оговорка, сделанная Российской Федерацией при ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1994 года⁷, о том, что она не принимает обязательные процедуры разрешения споров, связанных с толкованием или применением статей Конвенции, которые касаются делимитации морских границ, споров, связанных с историческими заливами, и некоторых других. Эта оговорка полностью соответствует положениям п. 1 ст. 298 этой Конвенции, которая предусматривает возможность выбора процедур.

При рассмотрении вопроса о внесении оговорок необходимо принять во внимание неоднократные указания Президента Российской Федерации о том, что, “как правило”, к двусторонним договорам оговорки не делаются.

Рассмотрим эту проблему подробнее. В течение подготовительной работы по разработке Венской конвенции речь шла об оговорках только к тому, как государство делает их к многосторонним международным договорам. Все предложения представителей нашей страны сводились также к тому, что государство имеет право делать оговорки к многосторонним договорам. Однако в окончательном варианте ст. 2 из текста было убрано определение “многосторонние”. Из текста остальных статей, касающихся оговорок, следует, что речь в них идет именно о многосторонних соглашениях. Например, п. 2 ст. 20 гласит: “Если из ограниченного числа участвовавших в переговорах государств и целей договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками...”. В силу этого указанные статьи остались неподходящими к особенностям двусторонних договоров. По мнению представителей науки международного права, “оговорка к двустороннему договору есть не что иное, как новое предложение в ходе переговоров двух государств”. Принятие оговорки, естественно, порождает какие-то юридические действия за рамками договора в отношении всех (двух) его участников, и оговорка в таком случае может рассматриваться как поправка к этому договору. Однако международная практика не знает случаев внесения поправок в договор на стадии подписания, ратификации и присоединения к договору.

В этих условиях представляется нецелесообразным обращаться к институту оговорок при принятии двусторонних договоров. Если оговорка к многостороннему договору открывает путь присоединения к нему (а это главный аргумент в пользу оговорок), то в отношении двустороннего договора оговорка, как правило, теряет указанное функциональное значение.

В этих условиях вполне отвечал бы интересам России и обеспечивал бы скорейшее прохождение ратификации договоров запрет в действующем законодательстве на оговорки к двусторонним договорам.

Проблемой является и очень тонкая грань между оговорками и заявлениями. К сожалению, принятый в 1995 году Федеральный закон Российской Федерации "О международных договорах Российской Федерации"⁸ хотя и содержит определение понятия "оговорка", но не дает определения "заявление" и, более того, вообще не содержит раздела о толковании международных договоров, которое и происходит, как правило, посредством формулирования заявлений, хотя такой раздел и содержится в Венской конвенции о праве международных договоров.

В российской, как и в советской, юридической литературе мало уделено внимания вопросу принятия заявлений государств при подписании, ратификации и присоединении государств к международным договорам.

Договорная практика знает следующие виды заявлений:

- заявления, содержащие политическую оценку договора в целом либо его отдельных статей;
- заявления с указанием на процедуру реализации соглашения государством-заявителем с указанием ответственных;
- толковательные заявления.

Все эти заявления не влекут за собой юридических последствий и, возможно, по этой причине не привлекали особого внимания российских ученых. Однако очень часто при формулировании заявлений в силу нечеткости формулировок идет, как указывалось выше, подмена понятий "оговорка" и "заявление". Ниже попытаемся рассмотреть особенности указанных выше заявлений.

Государства широко используют выступления с заявлениями политического характера при подписании, присоединении и ратификации международных договоров. Ярким примером такого рода является заявление, сделанное СССР при присоединении к Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами, гласящее:

"В Советском Союзе устранены социальные условия, порождающие преступления, предусмотренные Конвенцией. Однако, учитывая международное значение борьбы с этими преступлениями, Правительство Советского Союза решило присоединиться к Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами, принятой на IV сессии Генеральной Ассамблеи ООН 2 декабря 1949 г."⁹

Заявления подобного рода не изменяют юридического последствия подписанного документа ни в отношении государства-заявителя, ни в отношении его партнеров.

Менее всего споров вызывают заявления государств, содержащие внутреннюю процедуру реализации того или иного договора с указанием соответствующих органов, ответственных за эту реализацию.

Наиболее типичным примером является заявление, сделанное Государственной Думой при принятии Федерального закона "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче", подписанного в Москве 26 июня 1995 г. В этом заявлении устанавливается, что для целей Договора "компетентными органами со стороны Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Договора являются Генеральная прокуратура Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации"¹⁰. Заявления такого рода не влекут последствий для собственно Договора.

Наибольшее число споров по вопросу юридической природы заявлений возникает по заявлениям, касающимся толкования договоров.

Вопрос о толковании договоров, в том числе и толкования, сделанного в форме заявления государства при подписании, присоединении и ратификации, был предметом дискуссий на конференции по разработке Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Разработчики указанной Конвенции, признавая право государств на оговорки, вместе с тем выделили вопросы толкования договоров в отдельный раздел. Правовые нормы, относящиеся к толкованию договоров, составляющие самостоятельный раздел, по мнению ряда юристов, могут считаться декларирующими действующее право. Отсюда следует вывод, что любые толковательные заявления не должны выходить за рамки, определенные Конвенцией. В частности, это касается следующего. При толковании договора стороны могут использовать не только собственно текст договора, который является "отправной точкой для толкования", но и

а) любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;

б) любой документ, составленный одним или несколькими участниками в связи с заключением договора и принятый другими участниками в качестве документа, относящегося к договору, то есть документы, которые имеют непосредственное отношение к заключению толкуемого договора и которые были сформулированы участниками (либо участником) указанного договора.

С другой стороны, во внимание могут приниматься:

а) любое последующее соглашение между участниками относительно толкования договора или применения его положений;

б) последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования;

в) любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

Что касается двух первых положений, то они в ходе договорной практики, как правило, не вызывают сложностей. Больше возникает

спорных моментов при обращении к “соответствующим нормам международного права”.

Это означает, что договор следует толковать с учетом норм международного права, применяемых в отношениях между сторонами. Новый договор, как и новый закон в сфере внутригосударственного права, это, по образному выражению, “просто новая частица юридической материи, которая попадает в океан права”.

Этот подход подтверждает и заключение Международного Суда о том, что “толкование и применение международных документов должно производиться в рамках общей правовой системы, превалирующей в момент толкования”.

Вместе с тем — и это существенная черта метода, предложенного Комиссией международного права и принятого конференцией, — не относящиеся к договору материалы, то есть документы, которые не были предметом специального соглашения сторон, такие как подготовительные материалы договора и обстоятельства, сопутствующие его заключению, квалифицируются как “дополнительные средства толкования”. Так, ст. 32 гласит: “Возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения ст. 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со ст. 31:

а) оставляет значение двусмысленным или неясным или

б) приводит к результатам, которые являются явно абсурдными или неразумными”.

При оценке указанных выше положений можно согласиться с известным уругвайским юристом Э.Х. де Аречага, когда он утверждает, что положения Конвенции, посвященные толкованию договоров, которые, кстати, были основаны на практике Международного Суда, “представляют собой изложение некоторых основных принципов, которые могут считаться не просто общими положениями, а нормами международного права в этой области, применимыми ко всем договорам вне зависимости от их природы и содержания”¹¹.

При этом в науке международного права также утверждалось, что когда речь идет о толковательных заявлениях, то они оговорками не являются, так как не имеют целью исключить или изменить юридическое действие определенных положений международного договора. Такие декларации не изменяют размера обязательств, устанавливаемых международным договором, а только определяют, каким образом одно из договаривающихся государств будет толковать положения договора и как оно намеревается их выполнять.

По нашему мнению, этот подход и нашел свою поддержку на Венской конференции по праву международных договоров, когда

подавляющее большинство ее участников решило не включать толковательные заявления в число оговорок при определении этого термина в ст. 2 Венской конвенции.

Вместе с тем недостаточно четкое формулирование статей в ходе разработки проектов договоров делает в ряде случаев необходимым обращаться к процедуре формулирования заявлений по толкованию отдельных статей проекта либо текста в целом (далее: толковательных заявлений). Так, например, при определении районов, на которые распространяется Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество, в отношении России дается их полный и четкий перечень: "территория, включая внутренние и территориальные воды, воздушное пространство над ними, а также континентальный шельф и исключительная экономическая зона". Канада же для целей Соглашения означает всю территорию и любую область за пределами территориальных морей, в отношении которой Канада обладает правами на разведку и разработку ресурсов морского дна, его недр и находящиеся над ними море и воздушное пространство в соответствии с международным правом. Совершенно очевидно, что отказ от использования общепринятых понятий в отношении морских пространств в определенной ситуации может быть использован как признание российской стороной необоснованного расширения указанных районов за общепризнанные международным правом пределы. В связи с этим совершенно обоснованным выглядит предложение Правительства России при ратификации Соглашения сделать толковательное заявление следующего содержания:

"Российская Федерация заявляет, что Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество, подписанное в городе Оттава 5 октября 1996 года, не затрагивает определение компетенции прибрежного государства в пределах морских пространств, прилегающих к его территориальному морю, которая регулируется в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву"¹².

Подобное заявление не влечет юридических последствий для собственно договора, но уточняет, в каких пределах Россия признает ширину зон Канады не просто по международному праву, а в рамках Конвенции ООН по морскому праву.

Вместе с тем договорная практика свидетельствует о том, что иногда бывает очень трудно различить толковательное заявление и оговорку. Так, польский юрист Р. Сафаж утверждал, что в широком

смысле оговорка включает и "так называемые толковательные декларации"¹³.

В связи с этим, по нашему мнению, необходимо очень аккуратно подходить к формулированию толковательных заявлений. Для этого необходимо, чтобы толковательное заявление:

- строго соответствовало вышеуказанным положениям Венской конвенции о праве договоров, то есть основывалось на строго определенном перечне договоров и дополнительных средств толкования;

- не изменяло либо исключало юридическое действие договора ни в отношении государства-заявителя, ни в отношении его партнеров;

- четко определяло статью (статьи) договора, к которой оно относится;

- не имело юридических последствий для других международных договоров.

Любой отход от вышесказанного приводит к тому, что под использованием термина "заявление" к договорам делаются оговорки, что влечет за собой отклонение федеральных законов о ратификации на различных уровнях. Так, например, заявление Государственной Думы Российской Федерации следующего содержания: "Российская Федерация исходит из того, что упоминаемое в статье Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о порядке комплектования и прохождения военной службы гражданами Республики Таджикистан в Пограничных войсках Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан*, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан, будет иметь силу для Российской Федерации только в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации" — совершенно справедливо было отклонено Президентом Российской Федерации по следующим формальным признакам.

Это заявление исключает определенные положения Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Таджикистан, подписанного в Москве 25 мая 1993 г.¹⁵ Следовательно, это заявление является оговоркой и, более того, оговоркой к третьему договору. Оговорка же к действующему договору противоречит ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров, которая предполагает возможность оговорок только на стадии подписания, ратификации, принятия либо присоединения.

* Подписано 30 марта 1994 г. в Душанбе¹⁴.

Кроме того, заявление противоречит ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, поскольку ставит федеральный закон выше международного договора.

Иногда государства делают заявления по оговоркам, внесенным другим государством. В таком случае на договор такое заявление имеет только опосредованное влияние при признании сделанной по договору оговорки. С другой стороны, если заявление содержит признание оговорки, то здесь налицо переговорный процесс по поводу изменения отдельных положений договора, и такое заявление не может рассматриваться как не имеющее юридических последствий. Доказательством служит приведенное в качестве примера югославским юристом В. Деганом Соглашение между США и Швейцарией о сотрудничестве, торговле и выдаче 1850 года¹⁶. При его принятии США сделали оговорку, в отношении которой Швейцария сделала заявление о внесении в оговорку поправки, которую сенат США принял с новой оговоркой. Процесс внесения оговорки и ответное заявление по ней совершенно справедливо рассматриваются как новые переговоры, так как в результате были изменены отдельные первоначальные статьи договора.

В случае же заявления об отказе признать оговорку могут наступить юридические последствия только в случае двустороннего договора, когда сторона, сделавшая оговорку, принимает договор при условии ее признания, то есть при этом договор не состоится.

В этих условиях в настоящее время появилась настоятельная необходимость внесения соответствующих дополнений в Закон "О международных договорах Российской Федерации".

Так, п. е ст. 2 можно было бы сформулировать следующим образом: «"Оговорка" означает одностороннее заявление, сделанное при подписании, ратификации, утверждении, принятии многостороннего договора или присоединении к нему...» и далее по тексту.

Кроме того, было бы целесообразно включить в Закон дополнительную статью, касающуюся толковательных заявлений. При этом она могла бы быть сформулирована следующим образом:

"При подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров Российской Федерации или присоединении к договорам могут быть сделаны заявления в целях толкования терминов договора в его контексте, а также в свете объекта и целей договора.

При этом учитываются:

- любое соглашение, относящееся к договору, которое было достигнуто между всеми участниками в связи с заключением договора;
- любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками;
- нормы национального законодательства, касающиеся возможной процедуры реализации договора.

Предложения о принятии заявления, осуществляемом в форме федерального закона, представляются в порядке, установленном статьей 16 настоящего Федерального закона, в остальных случаях — в порядке, предусмотренном в статье 9 настоящего Федерального закона”.

¹ Doc. A/Conf. 39/27, May 23, 1969.

² См. *Талалаев А.Н.* Право международных договоров. — М.: Международные отношения, 1980. — С. 182—194; Курс международного права. — Т. IV. — М.: Наука, 1968. — С. 156—161 и др.

³ American Journal of International Law. — 1951. — Vol. 45. — P. 145—148.

⁴ I.C.J. Reports, 1951.

⁵ См. подробнее *Тункин Г.И., Нечаев Б.И.* Право договоров на XIV сессии Комиссии международного права // Советское государство и право. — 1963. — № 2. — С. 101—102.

⁶ Doc. A/Conf. 39/L.3. — P. 29—30.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 9. — Ст. 1013.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 29. — Ст. 2757.

⁹ Цит. по Международное право в документах. — М.: Юридическая литература, 1982. — С. 117.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2957.

¹¹ *Де Аречага Э.Х.* Современное международное право. — М.: Прогресс, 1983. — С. 70.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 9. — Ст. 1025.

¹³ *Szafarz R.* Zastrzezenia do traktatow wielostronnych. — Warszawa, 1974. — S. 21.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 35. — Ст. 4133.

¹⁵ Бюллетень международных договоров. — 1994. — № 11. — С. 12—22.

¹⁶ *Degan V.D.* Reserve i interpretativne izjave uz dvostrane medunarodne ugovore // Jugoslovenska Revija Medunarodno pravo. — 1973. — № 1. — S. 238—253.

Статья поступила в редакцию в ноябре 1997 г.