

# ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

## Определение оговорки в свете действующих конвенций и работы Комиссии международного права ООН

Лапихина Е.С.\*

Оговорки появились в международной договорной практике сравнительно недавно<sup>1</sup>. Начав складываться в отдельный институт около последней четверти XIX века, они, тем не менее, нашли широкое применение среди участников договорных отношений. Оговорки дают возможность достичь более гибкого, с учетом интересов каждого субъекта, регулирования отношений, составляющих объект договора.

Дать ответ на вопрос о том, что же представляет собой оговорка, учёные пытались еще в то время, когда институт только формировал-

---

\* Лапихина Екатерина Сергеевна – соискатель кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

<sup>1</sup> Одной из первых учёные считают оговорку Австрии к франко-датскому договору от 4 мая 1758 года. Согласно статье 3 Договора, Франция взяла на себя обязательство приложить усилия, чтобы склонить русского царя к территориальному обмену, на котором настаивал король Дании. В случае, если попытки окажутся безуспешными, Франция обязалась предоставить Дании справедливый и достаточный эквивалент. Австрия, присоединяясь 20 октября 1758 года к Договору, заявила, что по статье 3 она обязуется исходатайствовать Дании согласие русского царя на обмен территориями не всевозможными средствами, а «способом одной только переговоров». Что же касается предоставления Дании эквивалента в случае несогласия России на этот обмен, то Австрия своё согласие на это обусловила определёнными территориальными завоеваниями, которые к тому же не должны затрагивать интересы ни самой Австрии, ни её союзников.

Цит. по: В.Ф. Губин. Возникновение и развитие института оговорок к многосторонним договорам // Советский ежегодник международного права. 1960, С. 236.

ся. Задача оказалась не из легких, так как и практика применения<sup>2</sup>, и мнения юристов-международников по этому вопросу были чрезвычайно разнообразны. Тем не менее, представители доктрины, проанализировав цели, которых желали достичь государства посредством заявления оговорок, смогли выделить некоторые общие черты. Так, государства стремились либо исключить из договора неприемлемое для себя положение, либо изменить его значение, с тем чтобы сделать для себя более приемлемым, либо придать положению договора особый смысл, отличный от того, который вкладывают в него другие участники<sup>3</sup>.

Важную роль в решении проблем, связанных с оговорками, сыграла Комиссия международного права ООН, которая, как известно, создана для осуществления кодификации и прогрессивного развития международного права.

Впервые договорное определение оговорки появилось в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года – документе, созданном в процессе кодификации, чуть позже – в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года, а также в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 года (далее – Венские конвенции). Но, как показала практика, указанные договоры не решили проблем, возникающих в связи с определением оговорки. Поэтому Комиссия международного права ООН (КМП), исходя из значимости института оговорки и признавая важность для международного сообщества возникающих в этой области проблем, сочла необходимым включить в повестку дня тему «Право и практика, касающиеся оговорок к международным договорам».

В 1993 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 48/31 и, вновь подчеркнув необходимость кодификации и прогрессивного развития международного права для более эффективного про-

---

<sup>2</sup> В рамках различных международных организаций, исполнявших функции депозитариев (Лига Наций, Организация Американских Государств, Организация Объединённых Наций), существовали различные подходы к тому, каким образом государства должны заявлять оговорки к международным договорам, участниками которых они являлись.

См., например: С.В. Филиппов. Оговорки в теории и практике международного договора. – М., 1958. С. 21-43.

<sup>3</sup> С.В. Филиппов. Указ.соч., С. 15.

ведения в жизнь целей и принципов, закрепленных в Уставе ООН и Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, поддержала соответствующее решение КМП<sup>4</sup>. На своей сорок шестой сессии в 1994 году Комиссия назначила господина Алена Пелле Специальным докладчиком по этому вопросу<sup>5</sup>, и первый доклад был рассмотрен на ее сорок седьмой сессии в 1995 году<sup>6</sup>. Так началась работа над темой «Оговорки к договорам».

На сегодняшний день члены КМП проделали огромную работу, рассмотрев различные вопросы, возникающие в связи с оговорками и заявлениями к международным договорам. Настоящая статья не претендует на полное и исчерпывающее освещение деятельности Комиссии; автор останавливается лишь на проблемах, касающихся определения оговорки, поскольку, несмотря на принятие упомянутых выше Венских конвенций, содержащих соответствующие положения, неясности в этой области все еще остаются.

До того как приступить вплотную к анализу деятельности Комиссии, необходимо отдельно отметить следующий существенный момент. Еще в самом начале обсуждения, после рассмотрения первого доклада Алена Пелле в 1995 году, члены КМП достигли консенсуса в отношении того, что нет необходимости вносить изменения в существующее на сегодняшний день нормативное регулирование вопроса об оговорках, а именно в положения Венских конвенций 1969, 1986 и 1978 годов<sup>7</sup>. Этим обстоятельством и было обусловлено решение Комиссии не разрабатывать отдельный документ, например, конвенцию, который был бы посвящен этой проблеме. Она избрала форму Руководства по практике, ставя целью разъяснить наиболее существенные вопросы, связанные с оговорками и заявлениями к международным договорам.

Венские конвенции определяют оговорку как одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии или ут-

<sup>4</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 155.

<sup>5</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 10 (A/49/10). Пункт 382.

<sup>6</sup> A/CN.4/470 и Согл.1.

<sup>7</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/50/10). Пункт 491.

верждении договора или присоединении к нему или при уведомлении о правопреемстве в отношении договора, посредством которого оно/она желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству/международной организации. Эта норма почти единогласно признается доктриной международного права в качестве отправной точки при любом обсуждении вопросов определения оговорок, но, тем не менее, КМП сочла, что она может и должна внести ясность в понимание венского определения. Члены Комиссии отметили, что в нем содержится три формальных элемента, а именно:

- речь прежде всего идет об одностороннем заявлении,
- которое формулируется на момент выражения государством или международной организацией согласия на обязательность для них договора
- и имеет целью исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в отношении автора оговорки<sup>8</sup>.

Понимание этих элементов, однако, не всегда было однозначным. На сегодняшний день общепризнанно, что оговорки или заявления могут быть сформулированы несколькими государствами или международными организациями совместно: совместное формулирование заявления или оговорки не влияет на их односторонний характер. В этой связи Комиссия отмечает, что оговорки могут формулироваться государствами и международными организациями как совместно, так и согласованно: совместное формулирование означает, что стороны заявляют оговорку в едином правовом акте, направляемом от их имени депозитарию. К настоящему времени КМП не располагает данными о существовании на практике таких оговорок, но, тем не менее, не видит оснований отрицать их односторонний характер и сомневаться в возможности их формулирования<sup>9</sup>. В случае же согласованных оговорок речь идет об объединении нескольких государств (международных организаций), имеющих общие интересы, для формулирования идентичных или схожих оговорок к какому-либо договору (например, оговорки Болгарии, Венгрии, Румынии, Германской Демократической

<sup>8</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 162.

<sup>9</sup> Оговорки, заявленные международной организацией, являются оговорками этой организации, а не входящих в неё государств-членов, поэтому они не могут рассматриваться как совместные оговорки.

Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 191.

Республики, Монголии, Союза Советских Социалистических Республик и Чехословакии – стран социалистического содружества – к разделу 30 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединённых Наций от 13 февраля 1946 года). Несмотря на идентичное содержание, каждая из таких оговорок остается, тем не менее, сформулированной индивидуально каждым из соответствующих субъектов. Таким образом, никаких проблем с точки зрения существующего на сегодняшний день нормативного регулирования не возникает<sup>10</sup>.

Что касается времени заявления оговорки, то, по мнению КМП, перечень моментов, содержащийся в венском определении, не является ни исчерпывающим, ни очень строгим. Акцент на времени заявления оговорки имеет целью лишь воспрепятствовать государствам или международным организациям формулировать их в любой момент, что могло бы привести к большой нестабильности договорных отношений.

Формулировка «исключение или изменение юридического действия определённых положений договора» также вызывает много вопросов. КМП считает, что объектом оговорки является исключение или изменение юридического действия не только определенных положений договора в отношении определённых конкретных аспектов в их применении к автору оговорки, но и всего договора в целом. В этой связи члены Комиссии обращают внимание на утвердившуюся практику так называемых сквозных оговорок, которые можно определить как односторонние заявления в любой формулировке и под любым названием, сделанные государством и/или международной организацией при выражении им/ею согласия на обязательность договора и направленные на исключение или изменение юридического действия всего договора в целом. Как правило, они поясняют, каким образом заявившее такую оговорку государство или международная организация намеревается применять договор в целом. Оговорки эти могут быть сделаны в отношении определенных категорий лиц (например, оговорка Великобритании, касающаяся применения Международного пакта о гражданских и политических правах к военнослужащим и лицам, содержащимся под стражей), объектов (к примеру, транспортных средств), ситуаций, территорий. Они могут быть заявлены и в отношении внутреннего права государства – автора оговорки, а также со ссылкой на его между-

---

<sup>10</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 190-192.

народный статус<sup>11</sup>. Примером последней категории заявлений может служить оговорка Австрии к Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 года. Суть её сводится к тому, что сотрудничество Австрии в рамках Конвенции не может выходить за пределы ограничений, вытекающих из статуса Австрии как постоянно нейтрального государства. В особенности это касается положений статьи VII Конвенции (предоставление и поддержка помощи любому участнику Конвенции, который обратится с такой просьбой, в соответствии с Уставом ООН, если Совет Безопасности примет решение о том, что такой участник подвергся опасности в результате нарушения Конвенции) и иных аналогичных положений. Очевидно, что эта оговорка не относится к конкретным положениям Конвенции. Австрия таким образом поясняет, как она собирается применять ее в целом, и оговорка будет действовать в каждом случае, когда выполнение вытекающих из Конвенции обязательств будет затрагивать права и обязанности Австрии как постоянно нейтральной державы.

Иногда подобные заявления могут вызывать возражения, обусловленные их характером, неточностью или иными причинами, но это скорее вопрос юридической техники и не основание для признания сквозных оговорок неправомерными. Вообще оговорка на сегодняшний день может быть признана неправомерной лишь в том случае, если она не отвечает требованиям Венских конвенций 1969 и 1986 годов о допустимости оговорок (ст. 19)<sup>12</sup>. Но для того, чтобы применялись ограничения, установленные статьёй 19, необходимо для начала квалифицировать сквозные оговорки в качестве оговорок в свете положений Венских конвенций, т.е. признать их заявлениями, направленными на исключение или изменение юридического действия определённых положений договора. Также нелишним было бы обратить внимание на один из основных тезисов Комиссии, принятых в 1998 году, смысл которого заключается в том, что квалификация од-

---

<sup>11</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвёртая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 206.

<sup>12</sup> Согласно ст. 19 государство/международная организация могут формулировать оговорку при выражении ими согласия на обязательность договора за исключением тех случаев, когда оговорка прямо запрещается договором, когда договор предусматривает, что можно заявлять только определённые оговорки, в число которых данная оговорка не входит, а в иных случаях – когда оговорка несовместима с объектом и целями договора.

ностороннего заявления в качестве оговорки не предпринимает вопроса о его правомерности<sup>13</sup>: оговорка может быть допустимой или недопустимой согласно Венским конвенциям, но она, тем не менее, остается оговоркой, если отвечает принятому определению.

Следует принимать во внимание и тот факт, что при буквальном толковании венского определения оговорки речь в нем идет об исключении или изменении юридического действия *определенных положений*<sup>14</sup> договора, но не всего договора в целом, что имеет место в случае сквозных оговорок. В этой связи Комиссия склонна придерживаться расширительного толкования венского определения, хотя нередко и доктрина, и практика международного права выступают против расширительной интерпретации как приема толкования юридических норм<sup>15</sup>, и понимать формулировку «определенных положений договора» в широком смысле, включая в объект оговорки изменение юридического действия не только определенных положений договора, но и всего договора в целом. Ссылаясь именно на такое понимание участниками договорных отношений объекта оговорки, а также на консультативное заключение Международного Суда от 21 июня 1971 года, которое указывает на необходимость интерпретации договорных норм с учетом «той эволюции, которую может впоследствии претерпевать международное право»<sup>16</sup>, члены КМП обращаются к соответствующим положениям раздела 3 Венской конвенции 1969 года, согласно которым при толковании учитывается «наряду с контекстом... последующая практика применения договора»<sup>17</sup>. В пользу расширительного толкования венского определения и, следовательно, признания сквозных оговорок оговорками согласно действующему международному праву говорит и то обстоятельство, что некоторые договоры запрещают сквозные оговорки или их отдельные категории, в частности общие оговорки (например, п. 1 ст. 64 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

---

<sup>13</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10), С. 193.

<sup>14</sup> Курсив мой – Е. Лапихина.

<sup>15</sup> См., например: А.Н. Талалаев. Право международных договоров: действие и применение договоров. М., 1985. С. 104.

<sup>16</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 208.

<sup>17</sup> В данном контексте под *договором* следует понимать саму Венскую конвенцию.

Широкое применение на практике сквозных оговорок, их многочисленность и последовательность, отсутствие против них принципиальных возражений указывают на практическую необходимость признания сквозных оговорок в качестве таковых, тем более что такое признание не противоречит существующему правовому регулированию оговорок. Но, тем не менее, в проекте Руководства по практике члены КМП решили закрепить следующую формулировку, в принципе совпадающую с венским определением: «Оговорка» означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым названием, сделанное государством или международной организацией при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии, утверждении договора или присоединении к нему, или когда государство направляет уведомление о правопреемстве в отношении договора, посредством которого это государство или эта организация желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству или данной международной организации<sup>18</sup>. Было решено, что такое определение не позволит считать правомерным заявление оговорок, которые в силу своего общего характера могут полностью свести на нет суть договора. Ещё одно его преимущество – акцент на цели оговорки, то есть исключении или изменении юридического действия положений договора. Это действительно заслуживает особого внимания, ведь цель одностороннего заявления необходимо выяснять в каждом конкретном случае – именно от преследуемой заявлением цели зависит его квалификация в качестве оговорки. Просто нужно иметь в виду, что оговорка может быть заявлена как в отношении отдельных положений договора, так и в отношении всего договора в целом.

В части своей работы, посвященной определению оговорки, Комиссия останавливается и на отдельных видах односторонних заявлений, в отношении квалификации которых в качестве оговорок чаще всего возникают сомнения. Так, в 1999 году в проект Руководства по практике Комиссией был включен следующий тезис: одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией, когда это государство или международная организация выражает свое согласие на обязательность договора, и посредством которого указанные субъекты желают ограничить обязательства, налагаемые на них

<sup>18</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвёртая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 197.



договором, является оговоркой в свете определения Венских конвенций<sup>19</sup>. Такие заявления подпадают под определение оговорки, содержащееся в Венских конвенциях, поскольку ограничение юридическое действие положения договора является одним из вариантов его изменения. Принятие упомянутого тезиса было связано и с желанием КМП прояснить вопрос о возможности заявления так называемых «расширительных оговорок» и уточнить, что же они собой представляют (в теории нет единого определения). Существуют различные точки зрения и, соответственно, различные дефиниции, в подтверждение чему Комиссия приводит мнения авторитетных ученых в области международного права. Так, Руда определяет их как «заявления или утверждения, имеющие целью расширить обязательства, включенные в договор». Сюда же он относит и «односторонние заявления, на основании которых государство принимает на себя определенные обязательства, не получая ничего взамен, поскольку переговоры по принятию договора уже завершены». С другой стороны, шведский ученый Франк Хорн отличает «расширительные оговорки», с помощью которых «государство стремится возложить на другие стороны более широкие обязательства, что предполагает соответственное расширение прав для него самого» от «заявлений-обязательств», на основании которых государство берет на себя еще большие обязательства по сравнению с обязательствами по договору. Имбер (Франция), в свою очередь, полагает, что понятия «расширительные оговорки» не существует вообще<sup>20</sup>. Как следствие, КМП воздержалась от использования термина «расширительные оговорки» и не стала подробно останавливаться на рассмотрении этого вопроса, который, по ее мнению, носит чисто теоретический характер и вряд ли имеет отношение к проекту Руководства по практике. При этом она обращает внимание на то, что заявления, направленные на ограничение обязательств из договора, влекут за собой, как правило, расширение прав государства или международной организации, которые его сформулировали, наряду с расширением обязательств остальных участников договора. Может быть, в этом смысле они и могут считаться расширительными. В принципе, вопрос о том, какой же термин все-таки использовать в отношении заявлений,

<sup>19</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 210.

<sup>20</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 211.

направленных на ограничение обязательств из договора, кажется автору статьи несколько надуманным. Можно называть их и «расширительными», и «ограничительными», в зависимости от того, что считать отправной точкой: последствия такого заявления для государства или организации, его сформулировавших, (в этом случае целесообразно говорить об «ограничительных оговорках», поскольку речь идет об ограничении обязательств ее автора) или же результат для остальных участников договора (здесь более подходящим представляется термин «расширительные оговорки» в указанном выше смысле). Также следует иметь в виду, что проект Руководства по практике говорит об этих оговорках как имеющих целью *ограничить*<sup>21</sup> обязательства субъектов, их заявляющих, поэтому более целесообразным и не вызывающим лишних вопросов автор все-таки счел бы использование термина «ограничительные» применительно к оговоркам данного вида. Государство (международная организация), заявляющее оговорку такого рода, не должно пытаться с ее помощью приобрести больший объем прав, нежели тот, на который оно могло бы претендовать на основании международного права. В противном случае это заявление будет относиться к категории не оговорок, а односторонних заявлений, имеющих целью включить дополнительные элементы в договор, и оговоркой по смыслу Венских конвенций являться не будет. Поскольку заявления, направленные на ограничение обязательств из договора их автора, признаются оговорками согласно венскому определению, на них распространяются и временные ограничения, связанные с моментом заявления. Оговорка может быть квалифицирована в качестве таковой лишь тогда, когда сделана во время выражения государством или международной организацией согласия на обязательность для них договора.

В практике встречаются заявления, посредством которых формулирующее их государство (международная организация) выражает намерение выполнять свои обязательства иным методом, нежели тот, который предусмотрен договором, но эквивалентным ему. В качестве примера можно привести оговорку Японии к Конвенции по оказанию продовольственной помощи 1971 года. На основании ст. 11 Конвенции Стороны договорились поставлять пшеницу и другие зерновые в порядке оказания продовольственной помощи развивающимся странам за ежегодно установленные суммы. При подписании Япония сде-

---

<sup>21</sup> Курсив мой – Е. Лапихина.

лала заявление, посредством которого зарезервировала за собой «право выполнять свои обязательства на основании ст. 11, оказывая помощь в виде поставок риса, в том числе риса, выращенного в развивающихся странах. Или, по просьбе стран-бенефициаров, – в виде сельскохозяйственного оборудования»<sup>22</sup>. В связи с этим члены Комиссии сочли необходимым включить в проект Руководства по практике положение следующего содержания. Одностороннее заявление, сделанное государством или международной организацией, в то время, когда это государство или организация выражает свое согласие на обязательность договора, и посредством которого это государство или организация желает выполнять вытекающее из договора обязательство иным методом, нежели тот, который предусмотрен договором, но эквивалентным ему, является оговоркой<sup>23</sup>. Не вызывает сомнений тот факт, что такие заявления подпадают под определение оговорок, ведь очевидная их цель – изменить юридическое действие некоторых положений договора в их применении к автору. Что же касается согласия или несогласия с подобным заявлением других участников договора, то здесь применяются нормы Венских конвенций в отношении принятия оговорок и возражений против них. Своеобразие оговорок, предусмотренных этим тезисом КМП, заключается в том, что метод выполнения обязательств, который избирает автор оговорки, должен быть иным, чем указанный в договоре, но эквивалентным ему. Эквивалентность эта может быть оценена только каждой договаривающейся стороной в отдельности и в той мере, в какой это ее касается, если только она не прибегает к методу мирного урегулирования в случае возникновения разногласий, связанных с оценкой<sup>24</sup>. Если обязательство, которое берет на себя автор оговорки, менее строгое, чем предусмотрено в договоре, то имеет место оговорка, направленная на ограничение обязательств ее автора; если же оно более строгое, то речь идет о заявлении, имеющем целью взять на себя односторонние обязательства, не относящиеся к категории оговорок. Важен и момент формулирования такого заявления – оно будет признано оговоркой лишь тогда, когда сделано в момент выражения государством (международной органи-

<sup>22</sup> United Nations Treaty Series, vol. 800, P. 197, Цит. по: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 215.

<sup>23</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 215.

<sup>24</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10). С. 216.

зацией) согласия на обязательность договора, то есть при подписании, ратификации, акте официального подтверждения, принятии, утверждении договора или присоединении к нему, а также при направлении государством уведомления о правопреемстве в отношении договора.

Нередко государства заявляют оговорки о территориальном применении договора (*reservations having territorial application*). Комиссия не обошла их своим вниманием, отметив, что такими оговорками могут быть признаны:

- односторонние заявления, посредством которых государство желает исключить применение договора или некоторых его положений к территории, к которой этот договор применялся бы в отсутствие такого заявления,
- заявления, которые формулируются государством в связи с уведомлением о территориальном применении договора, посредством которых это государство желает исключить или изменить юридическое действие некоторых положений договора в их применении к соответствующей территории.

В первом случае государство желает исключить применение договора к одной или нескольким территориям, которые тем или иным образом подпадают под его юрисдикцию. Исторически эти оговорки появились во времена колониализма: так державы-метрополии сообщали о своем намерении применять или не применять договор к зависимым территориям (например, оговорки Великобритании, исключающие применение Женевских конвенций 1958 года о территориальном море и прилежащей зоне, об открытом море и о рыболовстве в открытом море в отношении «государств Персидского залива»). В настоящее время оговорки о территориальном применении договора формулируются в ситуациях, не связанных с колониальными отношениями. Они имеют место либо в случае, когда государство исключает применение договора ко всей своей территории или к ее части, либо тогда, когда оно уполномочено брать на себя международные обязательства в отношении одной или нескольких территорий, но не намеревается этого делать (например, заявление Норвегии, исключающее в 1985 году из сферы применения Конвенций от 8 ноября 1968 года о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах территорий Свалбард и Ян-Майен)<sup>25</sup>. Комиссия считает, что оговорки о террито-

---

<sup>25</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 186.

риальном применении договора представляют собой оговорки в свете положений Венских конвенций, поскольку их цель – изменить или исключить юридическое действие определенных положений или всего договора в целом в отношении автора, поскольку в случае их отсутствия договор применялся бы ко всей территории без исключения. Они, однако, имеют свои особенности. Так, вряд ли автором оговорки о территориальном применении договора может выступать международная организация, хотя теоретически такие случаи и не исключаются (при условии, конечно, что последняя будет наделена соответствующими полномочиями в отношении какой-либо территории). Представляет интерес и момент заявления оговорки о территориальном применении договора. Оговорка, согласно нормам Венских конвенций, должна формулироваться в момент выражения государством своего согласия на обязательность договора, если призвана полностью исключить применение данного договора к конкретной территории. В случае же когда государство, обладающее юрисдикцией над данной территорией, намеревается частично исключить или изменить в отношении неё действие договора, оговорка может быть сформулирована не только при подписании или окончательном выражении согласия на обязательность договора, но и в момент, когда государство распространяет действие договора на территорию, к которой он ранее не применялся. В такой ситуации оговоркой обычно сопровождается уведомление о территориальном применении, направляемое депозитарию. Примером могут служить оговорки, сделанные Великобританией 19 марта 1962 года, посредством которых действие Конвенции о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года было распространено на Фиджи, Вест-Индские территории и Сингапур, а также уведомление Португалии от 27 апреля 1993 года, направленное Генеральному Секретарю ООН и содержащее намерение распространить на Макао действие двух Международных Пактов о правах человека 1966 г.<sup>26</sup>. Можно сделать вывод, что временной элемент является особенностью заявлений о территориальном применении договора. На них в полной мере распространяются положения Венских конвенций, и лишь при их соблюдении данные заявления могут быть квалифицированы в качестве оговорок. В отношении оговорок о территориальном применении договора действуют также ограничения, предусмотренные ст. 19 Венских конвенций 1969 и 1986 годов.

---

<sup>26</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 10 (A/53/10). С. 188-189.

В 2000 году Комиссия международного права включила в обсуждение так называемые оговорки, сделанные в связи с клаузулой об изъятии. Они представляют собой односторонние заявления, сделанные государством или международной организацией при выражении своего согласия на обязательность договора в соответствии с положением, прямо разрешающим всем сторонам или некоторым из сторон исключить или изменить юридическое действие отдельных положений договора в их применении к этим сторонам<sup>27</sup>. КМП обращает на них особое внимание, поскольку квалификация таких заявлений в качестве оговорок иногда представляет определенную сложность. По общепринятому определению, клаузула об изъятии или система автоматического выбора юрисдикции (или принятия обязанностей) – это договорное положение, согласно которому государство будет связано положениями договора, если только оно не выразит при необходимости в установленные сроки намерения не быть связанным некоторыми из таких положений<sup>28</sup>. Нормы подобного содержания встречаются в договорах часто, они используются в рамках Совета Европы, Международной организации труда, Гаагских конференций по международному частному праву. В качестве примера можно привести п. 1 ст. 14 Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года: «При подписании, ратификации, принятии, одобрении настоящей Конвенции или присоединении к ней государство может заявить, что оно не принимает Приложения III, IV и V (называемые далее «факультативные приложения») к настоящей Конвенции или какое-либо из них. С учётом вышеупомянутого Стороны Конвенции связаны любым Приложением как единым целым». Квалификация заявлений, сделанных на основании таких договорных положений в качестве оговорок, встречает иногда серьёзные трудности. К примеру, МОТ постоянно и решительно выступает против того, чтобы заявления, сформулированные в соответствии с клаузулами об изъятии, считались оговорками, хотя сама Организация регулярно использует этот механизм. МОТ указывает, что в течение длительного времени она придерживается практики непринятия регистрационных документов о ратификации международных конвенций по вопросам труда, когда они сопровождаются оговорками. В Уставе Организации отсутствуют правовые положения, которые могли бы регулировать данный вопрос. В каче-

<sup>27</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10). С. 270.

<sup>28</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10). С. 270.

стве обоснования отказа от любых оговорок МОТ обычно ссылается на два меморандума: от 1927 года, представленный директором МОТ Совету Лиги Наций по вопросу о допустимости оговорок к генеральным конвенциям, и письменное заявление МОТ, сделанное ею в контексте разбирательства в Международном Суде по вопросу об оговорках к Конвенции о пресечении преступления геноцида и наказании за него<sup>29</sup>. В Меморандуме, представленном Комитету экспертов Лиги Наций по кодификации международного права в 1927 году, Генеральный директор МОТ указал, что в отношении конвенций, заключенных под эгидой МОТ, необходимо принимать во внимание тот факт, что над ними работают не полномочные представители государств, как это происходит в других случаях, а Конференция, имеющая особый юридический характер и включающая в себя представителей неправительственных органов. Поэтому оговорки, которые по своей сути выражают волю правительства государства-автора, являются недопустимыми, так как права в отношении принятия международных конвенций по вопросам труда, предоставляемые неправительственным органам, утрачивают в этом случае свою силу<sup>30</sup>. В 1951 году в Меморандуме Международному Суду МОТ отмечает также, что конвенции по вопросам труда принимаются и вступают в силу на основании процедуры, которая отличается от применяемой к другим международным договорам. И поэтому считается, что они не могут быть ратифицированы при наличии каких-либо оговорок. В 1968 году на Венской конференции ООН по праву договоров юрисконсульт МОТ Вильфред Йенкс подтвердил основную идею упомянутых выше документов и заявил, что оговорки к конвенциям МОТ несовместимы с их объектом и целью, а также не соответствуют применяемой МОТ процедуре заключения международных договоров. Государство – член МОТ, давая согласие на обязательность для него конвенции по вопросам труда, должно делать выбор между ратификацией без оговорок и отказом от ратификации. В соответствии с этой практикой Бюро МОТ отказывается принимать ратификационные документы, содержащие оговорки<sup>31</sup>. При этом МОТ признает, что при применении некоторых поло-

---

<sup>29</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10). С. 272.

<sup>30</sup> League of Nations, Official Journal, 1927. P. 822.

Цит. по: Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10). С. 273.

<sup>31</sup> Официальные отчёты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10). С. 274.

жений конвенций требуется определённая гибкость. Одним из средств ее обеспечения и являются клаузулы об изъятии, часто включаемые в текст договоров, заключенных под эгидой МОТ, но Организация настаивает на том, что заявления, формулируемые в соответствии с ними, представляют собой все-таки заявления, а не оговорки.

Комиссия международного права придерживается иного мнения и не считает позицию МОТ убедительной. Так, факт участия в принятии конвенций по вопросам труда неправительственных структур не меняет юридической природы этих договоров. Соответственно, к ним должен применяться правовой режим, который обычно применяется ко всем международным договорам. Основная проблема заключается в том, что МОТ придерживается ограничительного толкования понятия оговорки, которое несколько отличается от закреплённого в Венских конвенциях 1969 и 1986 годов и в проекте Руководства по практике КМП. Так что в принципе конвенции МОТ, являясь по своей природе международными договорами в свете Венских конвенций 1969 и 1986 годов, не исключают возможности заявления оговорок, и речь в этом случае идет в основном об оговорках, которые определено допускаются договором (п. 1 ст. 20 Венских конвенций 1969 и 1986 годов).

В заключение хотелось бы отметить, что в практике существуют проблемы, связанные с определением и квалификацией односторонних заявлений в качестве оговорок. Комиссия продолжает заниматься разработкой проекта Руководства по практике, важнейшей составной частью которого являются положения, так или иначе связанные с определением оговорки. От того, каким образом будет решена эта проблема, во многом зависит результат работы Комиссии по теме «Оговорки к международным договорам» в целом, поскольку практически любое из основных положений проекта Руководства в большей или меньшей степени опирается именно на определение оговорки. КМП анализирует и обобщает практику государств и международных организаций в отношении односторонних заявлений к международным договорам, в случае необходимости разъясняет и уточняет смысл соответствующих положений Венских конвенций. Значение работы Комиссии для субъектов договорных отношений трудно переоценить, поскольку разрабатываемый ею проект Руководства по практике является важным шагом на пути к унификации практики в данной области и помогает разрешению вновь возникающих противоречий.