

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Б.И. Осминин

ОГОВОРКИ, ПОНИМАНИЯ И ЗАЯВЛЕНИЯ В ДОГОВОРНОЙ ПРАКТИКЕ США

Аннотация. Для Соединенных Штатов характерным является то, что они посредством оговорок, пониманий и заявлений при ратификации договоров изымают себя из-под действия определенных договорных положений. В статье рассматриваются — с позиций международного права и внутреннего права США — правовые последствия оговорок, пониманий и заявлений. Они предназначены для того, чтобы гармонизировать договоры с существующими требованиями права США и оставить Конгрессу внутригосударственную имплементацию договоров. В статье принимаются во внимание руководящие положения, образующие Руководство по практике в отношении оговорок к международным договорам, принятое Комиссией международного права в 2011 г. В Руководстве по практике выделяются оговорки и заявления о толковании. Односторонние заявления, которые не являются оговорками или заявлениями о толковании, не подпадают под действие права международных договоров.

Ключевые слова: оговорка, понимание, заявление, поправка, заявление о толковании, условное заявление о толковании, действительная оговорка, недействительная оговорка, явно выраженное понимание, общее понимание, подразумеваемое понимание, презумпция делимости.

Соединенные Штаты, выражая в международном плане свое согласие на обязательность международных договоров, нередко включают в ратификационные грамоты, документы о принятии, утверждении или присоединении оговорки (*reservations*), понимания (*understandings*) и заявления (*declarations*), которые вместе сокращенно именуются в работах американских исследователей как “*RUDs*”.

В настоящей статье анализируются с позиций международного права и внутреннего права США оговорки, понимания и заявления, которые формулируются США в связи с заключением международных договоров. Они рассматриваются с учетом принятого Комиссией международного права в 2011 г. Руководства по практике в отношении оговорок к международным договорам¹ (далее — Руководство по практике).

Хотя США не являются участником Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (они

подписали, но не ратифицировали ее), Государственный департамент США, а также американские суды неоднократно заявляли, что они рассматривают Венскую конвенцию главным образом как кодификацию уже существовавших до нее норм обычного международного права². Поэтому многие исследователи считают, что «положения Конвенции обязательны для США как обычное международное право»³. Государственный департамент США исходит из того, что положения Венской конвенции, касающиеся оговорок к многосторонним договорам, в целом совпадают с обычными нормами международного права, которых придерживаются Соединенные Штаты⁴.

Полномочие заключать международные договоры принадлежит в США Президенту, однако он не может

¹ Руководство по практике в отношении оговорок к международным договорам. Доклад Комиссии международного права. 63 сессия. Док. ООН А/66/10/Add.1. 2011. Кроме руководящих положений, образующих Руководство по практике, в доклад включены комментарии к ним.

² Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. The Scope of U.S. Senate Control over the Conclusion and Operation of Treaties. In: Parliamentary Participation in Making and Operation of Treaties. A Comparative Study. Edited by Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. 1994. P. 262-263.

³ Bradley C. & Goldsmith J. Treaties, Human Rights, and Conditional Consent // University of Pennsylvania Law Review. 2000. Vol. 149. P. 424.

⁴ United States Department of State. Memorandum. British Objection to U.S. Genocide Reservations. January 9, 1990. P. 2.

обойтись без Сената. В соответствии с разд. 2 ст. II Конституции США Президент имеет право с совета и согласия Сената заключать договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов⁵. Нередко Сенат дает согласие с условиями, которые в форме оговорок, пониманий и заявлений включаются в резолюции, предусматривающие совет и согласие на ратификацию договоров Президентом. Как правило, инициатива выдвижения таких условий принадлежит Сенату, однако в ряде случаев оговорки, понимания и заявления включаются в соответствующую резолюцию по предложению Президента. Если инициатором оговорок, пониманий и заявлений выступает Президент, то Сенат обычно включает их в резолюцию в форме, предложенной Президентом, либо иногда производит минимальную их правку или предлагает Президенту соответствующим образом изменить их⁶.

Договоры ратифицируются Президентом и только на условиях, выдвинутых Сенатом. В ряде случаев Президент принимал решение не ратифицировать договор по причине выдвижения Сенатом неприемлемых условий⁷. Конституционное полномочие Сената включать обязательные условия как неотъемлемую часть совета и согласия на ратификацию договоров никогда серьезно не оспаривалось. При этом исходили из того, что если Сенат может отказывать в согласии на ратификацию, то он вправе и обуславливать такое согласие⁸. Сенат неоднократно возражал против заключения международных договоров, которые запрещают оговорки, полагая, что согласие Президента на такое запрещение не может ограничивать конституционное право Сената выражать совет и согласие в отношении какого-либо договора с учетом любой оговорки, которую он может считать необходимой для защиты национальных интересов⁹.

Все условия, включаемые Сенатом в резолюцию, предусматривающую совет и согласие на ратификацию договора Президентом, должны быть включены в ратификационную грамоту и тем самым доведены

до сведения других сторон договора, если Сенат не примет иного решения. Кроме того, Сенатом может определяться, какие условия должны быть включены в ратификационную грамоту, а какие нет. При этом все такие условия обязательны для Президента¹⁰. В том случае, если Сенат дает совет и согласие на ратификацию договора на определенных условиях, Президент включает их в ратификационную грамоту, указывая в ней, что Сенат своей резолюцией дал совет и согласие на ратификацию договора с оговорками, пониманиями и заявлениями, а Президент ратифицирует его с указанными оговорками, пониманиями, заявлениями.

В качестве наиболее раннего примера условного согласия Сената обычно приводят Договор о дружественных отношениях, торговле и мореплавании между США и Великобританией 1794 г., вошедший в историю как «Договор Джея». Сенат дал совет и согласие на ратификацию Договора при условии, что действие статьи Договора, предоставляющей право Великобритании ограничивать торговлю между США и британскими островами Вест-Индии, будет приостановлено. Великобритания приняла это условие, и Договор был ратифицирован Соединенными Штатами.

Для обозначения условий, на которых Сенатом даются совет и согласие на ратификацию международных договоров, используются самые разнообразные наименования, а не только такие термины, как оговорка, понимание и заявление. Так, «оговорки» к двусторонним договорам в Сенате США часто называют «поправками» (*“amendments”*). Кроме того, условия, обозначаемые как *“provisos”* (*provided that* — при условии, что), относятся к процессу имплементации договоров внутри США и, как правило, не включаются в ратификационные грамоты.

Практика Сената в отношении наименования выдвигаемых им условий не является последовательной. Многочисленные наименования условий часто не имеют четких правовых рамок и порой используются произвольно. По подсчетам К. Кеннеди, за период с 1795 по 1990 гг. условно одобренные Сенатом договоры по отношению ко всем одобренным Сенатом договорам, заключаемым по ст. II Конституции США, в среднем составили 15%. При этом он выявил 12 наименований условий, в зависимости от которых Сенат ставит ратификацию договоров (как двусторонних, так и многосторонних). На четыре вида: понимания, оговорки, поправки и заявления прихо-

⁵ Конституция Соединенных Штатов Америки. В кн.: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. В.В. Маклаков. М., 2009. С. 314-340.

⁶ Bradley C. & Goldsmith J. Op. cit. P. 416.

⁷ Бернам У. Правовая система США / Пер. с англ. М., 2006. С. 1049.

⁸ Kennedy K. Conditional Approval of Treaties by U.S. Senate // Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review. 1996. Vol. 19. P. 97.

⁹ Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография]. М., 2010. С. 142-144.

¹⁰ Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. January 2001. P. 127-128.

дится 90 процентов всех используемых условий. При этом отмечается, что использование поправок постепенно снижается, в то время как использование оговорок постоянно возрастает¹¹.

Наименование условий, выдвигаемых Сенатом в резолюциях, предусматривающих совет и согласие на ратификацию договоров, не имеет большого значения. Существенным является то, предназначено ли соответствующее условие стать обязывающим только для Президента или как для Президента, так и для другой договаривающейся стороны. Сенатский комитет по иностранным делам уделил особое внимание видам таких условий при рассмотрении в 1979 г. советско-американского Договора об ограничении стратегических наступательных вооружений (ОСВ-2). Для включения в проект резолюции комитетом были предложены ряд заявлений, пониманий и оговорок. Кроме того, комитет сгруппировал их в три категории:

- условия, которые не нуждаются в официальной передаче Советскому Союзу и не требуют принятия им;
- условия, которые нуждаются в официальной передаче Советскому Союзу, но необязательно должны быть приняты им;
- условия, которые требуют согласия Советского Союза.

Хотя резолюция по Договору ОСВ-2 Сенатом не принималась, указанные категории использовались впоследствии в качестве дополнения к традиционным видам условий¹².

Необходимо отметить, что оговорки, понимания и заявления формулируются Соединенными Штатами не только в связи с договорами, заключаемыми в соответствии с разд. 2 ст. II Конституции США, но и в связи с исполнительными соглашениями (*executive agreements*), в отношении которых не применяется процедура представления в Сенат для предварительного одобрения двумя третями присутствующих сенаторов. Так, США уведомили Генерального директора Всемирной организации здравоохранения о принятии Международных медико-санитарных правил (2005 г.) с оговоркой и тремя пониманиями. Указанные правила вступили в силу для США 18 июля 2007 г. в качестве исполнительного соглашения¹³. Если заключение исполнительного соглашения санкционируется обеими палатами Конгресса, то они вправе обусловить

свое согласие внесением определенных оговорок, пониманий и заявлений.

Договоры о правах человека относятся к той категории международных договоров, которые в наибольшей степени подвергаются оговоркам, пониманиям и заявлениям. Исследователи расходятся в оценке роли оговорок, пониманий и заявлений, их правомерности и последствий. С точки зрения одних авторов оговорки, понимания и заявления являются правомерным и даже желательным средством для того, чтобы сбалансировать различия в культурной, религиозной и политической сферах. При этом исходят из того, что оговорки, понимания и заявления выдвигаются теми странами, которые серьезно относятся к обязательствам в области прав человека, в то время как другие страны, не имея намерения соблюдать такие обязательства, не формулируют оговорки, понимания и заявления. Другие авторы относятся к оговоркам, пониманиям и заявлениям к договорам о правах человека с озабоченностью, если не с враждебностью. Использование оговорок многими странами, особенно такими ключевыми, как США, или использование широко сформулированных оговорок, что означает снятие с государств-участников существенных обязательств, подрывает, по их мнению, саму идею кодификации норм о правах человека в международных договорах¹⁴.

Так, К. Брэдли и Дж. Голдсмит полагают, что оговорки, понимания и заявления «помогают примирить фундаментальные изменения в международном праве с требованиями конституционного строя США», «предназначены для того, чтобы гармонизировать договоры с существующими требованиями права США и оставить Конгрессу внутригосударственную имплементацию договоров»¹⁵. По мнению Дж. Голдсмита, «нет ничего необычного в практике оговорок к договорам о правах человека, что позволяет приспособить договорные обязательства к основам внутригосударственного права. Напротив, такая практика является обычной»¹⁶.

В то же время Л. Хенкин считает, что «присоединение Соединенных Штатов к конвенциям о правах человека с такими оговорками, приводит к обвинениям в том, что, они лишь делают вид, что принимают международные обязательства, а на самом деле не принимают

¹¹ Kennedy K. Op. cit. P. 97, 99-100.

¹² Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. P. 127.

¹³ Digest of United States Practice in International Law. 2007. International Law Institute. Washington. 2008. P. 209-210.

¹⁴ Neumayer E. Qualified Ratification: Explaining Reservations to International Human Rights Treaties // The Journal of Legal Studies. 2007. Vol. 36. P. 397-398.

¹⁵ Bradley C. & Goldsmith J. Op. cit. P. 402, 416.

¹⁶ Goldsmith J. The Unexceptional U.S. Human Rights RUDs // University of St. Thomas Law Journal. 2005. Vol. 3. P. 313.

ничего»¹⁷. При анализе оговорок к договорам о правах человека «создается впечатление, что многие государства, ратифицируя договор, одновременно разрушают его. Оговорки ограничивают потенциальное внутригосударственное действие договора о правах человека, и большое количество оговорок, сделанных большим количеством государств, превращает договор о правах человека в изъеденную молью гарантию»¹⁸.

Профессор К. Брэдли, систематизируя оговорки, понимания и заявления, которые включаются Соединенными Штатами в ратификационные грамоты, прежде всего в отношении договоров о правах человека, выделяет шесть групп.

Первая группа — это положения, направленные на то, чтобы избежать противоречий с гарантиями прав, установленными в законодательстве США.

Вторая группа — это положения, разъясняющие определенные термины договора или определяющие как США будут их толковать, с тем чтобы ограничить возможности судов для их интерпретации иным образом.

Третью группу образуют заявления о несамостоятельности договоров, включаемые обычно при ратификации договоров о правах человека. Такие заявления предназначены для того, чтобы предотвратить применение договоров судами США при отсутствии имплементационного законодательства.

К четвертой группе отнесена включаемая обычно в качестве понимания «клаузула о федеративном государстве». Такое понимание означает, что федеральным правительством договор будет выполняться только в той степени, в какой вопросы, регулируемые договором, относятся к его полномочиям. Что касается остальных обязательств, то их выполнение осуществляется правительствами штатов и местными органами. При этом исходят из того, что не имеется намерения использовать международный договор для «федерализации» вопросов, входящих в компетенцию штатов.

В пятую группу входят оговорки, посредством которых США исключают для себя обязательную юрисдикцию Международного Суда.

Наконец, в шестую группу включены положения, предусматривающие отказ от согласия на некоторые договорные условия по причинам политического порядка¹⁹.

¹⁷ Henkin L. U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker // *The American Journal of International Law* // 1995. Vol. 89. P. 344.

¹⁸ Lijnzaad L. Reservations to UN-Human Rights Treaties: Ratify and Ruin? T.M.C. Asser Instituut, The Hague. 1995. P. 3.

¹⁹ Bradley C. The United States and Human Rights Treaties: Race Relations, the Cold War, and Constitutionalism // *Chinese Journal of International Law*. 2010. P. 338-341.

Из Руководства по практике следует, что заявления о толковании отличаются от оговорок юридическими последствиями, которых желает достичь их автор, целью, которую он преследует. Одностороннее заявление квалифицируется в качестве оговорки (*“reservation”*), если оно делается с целью исключить или изменить юридическое действие положений договора в их применении к автору оговорки (руководящее положение 1.1). В руководящем положении 1.2 определено, что если одностороннее заявление делается с целью уточнить или разъяснить смысл или сферу действия договора или определенных его положений, то оно квалифицируется как заявление о толковании (*“interpretative declaration”*). При этом конкретное наименование одностороннего заявления большого значения не имеет. В отличие от простого заявления о толковании одностороннее заявление, посредством которого его автор ставит свое согласие на обязательность договора в зависимости от оговоренного толкования договора или определенных его положений, является условным заявлением о толковании (*“conditional interpretative declaration”*). На условные заявления о толковании распространяются правила, применимые к оговоркам (руководящее положение 1.4). Односторонние заявления, которые не являются оговорками или заявлениями о толковании, не подпадают под действие права договоров и не входят в сферу охвата Руководства по практике (руководящее положение 1.5).

Некоторые выводы о позиции США в отношении юридических последствий **оговорок** и возражений против них можно сделать в связи с комментариями США к принятому Комитетом по правам человека Замечанию общего порядка № 24 по вопросу об оговорках, сделанных при ратификации или присоединении к Международному пакту о гражданских и политических правах или Факультативным протоколам к нему, а также на примере сформулированных Соединенными Штатами оговорок к Конвенции о предотвращении преступления геноцида и наказании за него.

Комитет по правам человека в п. 12 Замечания общего порядка № 24 утверждает, что «в оговорках часто проявляется тенденция, свидетельствующая о нежелании государств изменять свое соответствующее право»²⁰.

По мнению США, такое положение может рассматриваться как критика любых оговорок, которые делаются с целью приспособления к действующему праву. Поскольку, как считают США, это является

²⁰ General Comment No. 24: Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. 04/11/94. P.4.

мотивом для большей части оговорок, которые делаются государствами, то вряд ли можно говорить о неприемлемости такой практики в принципе. Чем более серьезно государство-участник относится к необходимости обеспечить внутригосударственную имплементацию своих международных обязательств, тем больше вероятность того, что им будут сделаны оговорки. США полагают, что Комитет выступает лишь против «широко сформулированных оговорок», которые предоставляют полную свободу действий и делают неопределенными обязательства государства-участника, в результате чего Пакт в целом оказывается в подчиненном положении по отношению к нормам национального права, что было бы неприемлемо и неправомерно. Другое дело, считают США, если посредством имеющей обособленный характер оговорки государство-участник по вполне обоснованной причине отклоняет определенное положение Пакта, отдавая предпочтение существующему внутригосударственному праву²¹.

В этом смысле несомненный интерес представляет концепция «предварительной имплементации» — (*the concept of “pre-implementation”*). Ее суть заключается в следующем. Оговорки, понимания и заявления к договорам о правах человека используются для того, чтобы привести обязательства, вытекающие из этих договоров, в соответствие с требованиями существующего права США (главным образом права штатов), что позволяло бы занять позицию, согласно которой США уже имплементировали указанные договоры, и, следовательно, для добросовестного соблюдения Соединенными Штатами таких договоров в последующей имплементации нет необходимости²².

Оговорки в отношении договоров, оказывающих влияние на внутреннее право государств, имеют особое значение²³. В руководящем положении 3.1.5.5 Руководства по практике отмечается, что оговорка, посредством которой государство желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора или договора в целом, с тем чтобы сохранить целостность конкретных норм внутреннего права этого государства, может формулироваться, только если она не затрагивает существенно важ-

ный элемент договора или его общую структуру. Речь идет о том, чтобы оговорка не была несовместимой с объектом и целью договора. Оговорка несовместима с объектом и целью договора, если она затрагивает существенно важный элемент договора, необходимый для его общей структуры, таким образом, что подрывает смысл существования договора (руководящее положение 3.1.5).

Комитет по правам человека отвергает, как полагают США, нормы толкования международных договоров, содержащиеся в Венской конвенции о праве международных договоров и обычном международном праве. Так, в Замечании общего порядка № 24 отмечается, что положения Венской конвенции «не подходят для решения проблемы оговорок к договорам о правах человека, ... к которым неприменим принцип взаимности государств»²⁴ (пункт 17). США считают, что такая позиция Комитета противоречит как тому, что установлено самим Пактом, так и международному праву.

Комиссия международного права, первоначально намечавшая посвятить оговоркам к договорам о правах человека отдельное руководящее положение, пришла к заключению, что нет оснований отходить от одного из принципов, последовательно соблюдавшихся при разработке Руководства по практике, и применять разные правила к оговоркам в зависимости от объекта договора. Особый характер договоров о правах человека не подразумевает, что право договоров не применяется к ним. Особенности, присущие договорам о правах человека, не являются уникальными. Договоры об охране природы и договоры по вопросам разоружения также обладают особенностями, влияющими на режим оговорок. Представители органов, осуществляющих мониторинг договоров о правах человека, полагают, что нет необходимости в установлении отдельного режима, регулирующего оговорки к этим договорам. Однако общий режим должен применяться в приемлемой для договоров о правах человека форме. Необходимо соблюдение баланса между целостностью и универсальностью договора²⁵.

Комитет по правам человека исходит из того, что поскольку «классические нормы об оговорках неприменимы к Пакту, ... то именно Комитету надлежит определять, совместима ли та или иная оговорка с объектом и целью Пакта». При этом оговорка, которую Комитет сочтет недействительной, «будет яв-

²¹ Observations by the United States of America on General Comment No. 24 (52). 28 March 1995. UN Doc. A/50/40. P. 4.

²² Patchel K. Implementation of Private Law Treaties. Informational Meeting Regarding Treaty Implementation // http://www.law.upenu.edu/bll/archives/ulc/jeb/patchel_memo.pdf. September 28, 2007. P. 5.

²³ Лукашук И.И. Современное право международных договоров: в 2 т. Т. I: Заключение международных договоров. М., 2004. С. 450.

²⁴ General Comment No. 24. P. 6.

²⁵ Meeting with Human Rights Bodies (15 and 16 May 2007). Report prepared by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. International Law Commission. Fifty-ninth session. ILC(LIX)/RT/CRP.1. 26 July 2007. P. 8-9.

латься делимой (*"severable"*) в том смысле, что Пакт будет действовать для делающего оговорку государства без учета оговорки»²⁶ (пункты 17 и 18 Замечания общего порядка № 24).

США полагают, что такое заключение находится в противоречии со сложившейся практикой и правовыми принципами. «Оговорки, содержащиеся в ратификационной грамоте США, являются неотъемлемой частью согласия США на обязательность Пакта и не могут быть отделены. Если одна или несколько из них определяются как недействительные, то и сама ратификация в целом должна быть аннулирована»²⁷. По мнению США, в статьях 20 и 21 Венской конвенции о праве международных договоров в отношении последствий оговорок и возражений против них предусматривается только две возможности. Либо остающаяся часть договора вступает в силу между делающим оговорку государством и возражающим против оговорки государством, либо договор вообще не вступает в силу между ними. При этом выбор оставлен за возражающим против оговорки государством. Венская конвенция, считают США, даже не предусматривает возможность, при которой весь договор может вступить в силу для государства, сделавшего оговорку. Оговорка является существенной частью согласия государства на обязательность для него договора. В этом находит свое отражение фундаментальный принцип права международных договоров: государство не может быть связано обязательством без его согласия. Государство, которое не выразило согласия на обязательность для него договора, не связано договором. Если государство явно воздержалось от согласия на какое-либо положение договора, то на основе юридической фикции не может презюмироваться, что оно связано этим положением»²⁸.

Сомнение в том, что «нормальным следствием» признания оговорки недействительной может быть ее делимость, в результате чего государство, сформулировавшее оговорку, оказывается связанным договором в целом, без учета оговорки, высказывает Э. Свейн. «Каковы бы ни были достоинства такого подхода, — пишет он, — обращает на себя внимание, что в позиции Комитета отсутствует ясность как в отношении определения момента, когда оговорка будет считаться делимой, так и в вопросе компетенции договорного органа при определении делимости оговорки»²⁹.

²⁶ General Comment No. 24. P. 6.

²⁷ Observations by the United States of America on General Comments No. 24. P. 4.

²⁸ Ibid. P. 4-5.

²⁹ Swaine E. Reserving // The Yale Journal of International Law. 2006. Vol. 31. P. 322-323.

Согласно руководящему положению 3.2 Руководства по практике материальную действительность оговорок могут оценивать договаривающиеся государства, органы по урегулированию споров, наблюдательные договорные органы. В комментарии к указанному руководящему положению отмечается, что нет сомнения в том, что органы по правам человека компетентны оценивать материальную действительность оговорки, в том числе оценивать ее совместимость с объектом и целью договора, когда этот вопрос встает перед ними при выполнении их функций. В руководящем положении 3.2.1, однако, уточняется, что юридическая сила оценки, произведенной наблюдательным договорным органом при осуществлении им этой компетенции, не превышает юридической силы акта, в котором она содержится. При этом компетенция наблюдательного договорного органа не затрагивает компетенцию договаривающихся государств оценивать материальную действительность оговорок к договору (руководящее положение 3.2.4), хотя государства, сформулировавшие оговорку к договору, предусматривающему создание наблюдательного договорного органа, учитывают оценку этим органом материальной действительности оговорок (руководящее положение 3.2.3).

Что касается вопроса о том, может ли автор оговорки стать договаривающейся стороной без учета своей оговорки и отделима ли оговорка от его согласия на обязательность договора, то ответ зависит от признания оговорки действительной или недействительной. Автор действительной оговорки не обязан соблюдать положения договора без учета оговорки (руководящее положение 4.3.8). Статус автора недействительной оговорки в отношении договора зависит от него самого: если он не выразил противоположного намерения, он считается договаривающимся государством без учета оговорки (руководящее положение 4.5.3). Такого же мнения придерживается Р. Гудмэн, который предлагает исходить из презумпции, что оговорки к договорам о правах человека «являются делимыми, если только в отношении конкретного договора нет сведений о противоположном намерении ратифицирующего государства»³⁰ (презумпция делимости — *presumption of severance*). Как отмечено в комментарии к руководящему положению 4.5.3, идея делимости (*severability*) недействительной оговорки и согласия на обязательность договора находит определенную поддержку в практике государств.

³⁰ Goodman R. Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent // The American Journal of International Law. 2002. Vol. 96. P. 531.

Ратифицируя в 1988 г. Конвенцию о предотвращении преступления геноцида и наказании за него 1948 г., США сформулировали две оговорки. В первой оговорке США заявили, что их особое в каждом отдельном случае согласие требуется до передачи спора, в котором США являются стороной, на рассмотрение Международного Суда, в то время как статья IX Конвенции устанавливает возможность передачи спора по требованию любой из сторон. Во второй оговорке предусматривалось, что никакое положение Конвенции не требует и не санкционирует принятия Соединенными Штатами законодательных или иных мер, запрещенных Конституцией США, согласно ее толкованию Соединенными Штатами.

Великобритания и Нидерланды представили возражения против обеих оговорок. Если в отношении первой оговорки Великобритания заявила, что она только не принимает ее (то есть определенно не заявила о том, что она возражает против вступления в силу Конвенции между собой и США), то Нидерланды отметили, что она несовместима с объектом и целью Конвенции и поэтому Нидерланды не считают США, как и другие страны, сделавшие такую оговорку, стороной Конвенции. Что касается второй оговорки, то и Великобритания, и Нидерланды заявили, что она создает неопределенность в отношении того, в какой степени США принимают на себя обязательства по Конвенции. Нидерланды, кроме того, подчеркнули, что отсутствие действий по выполнению Соединенными Штатами обязательств по Конвенции на том основании, что они запрещены Конституцией США, противоречило бы общепризнанной норме международного права, сформулированной в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров («участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»).

В меморандуме Государственного департамента США относительно юридических последствий возражений Великобритании против оговорок США к Конвенции отмечается:

- США имеют договорные отношения по Конвенции с изменениями, внесенными оговорками, со всеми ее участниками, которые не высказали возражений против оговорок США к Конвенции;
- статья IX Конвенции не применяется в отношениях между США и Великобританией;
- поскольку Великобритания определенно не заявила о том, что она возражает против вступления Конвенции в силу между собой и США, то остальные статьи, которые существенно или прямо не затронуты оговорками США, применяются

в двусторонних договорных отношениях по Конвенции³¹.

В комментарии к руководящему положению 4.2.4 Руководства по практике приводится принцип взаимного применения оговорок. Автор оговорки, освобождаясь от договорных обязательств, которых касается оговорка, лишается права требовать от государства, в отношении которого действует оговорка, выполнения договорных обязательств, к которым относится эта оговорка. Кроме того, государство, в отношении которого действует оговорка, освобождается от соблюдения обязательства, являющегося предметом оговорки, применительно к государству, сформулировавшему оговорку. Однако принцип взаимного применения оговорок не является абсолютным. Это объясняется главным образом характером обязательства, к которому относится оговорка, или объектом и целью договора, или содержанием самой оговорки. Одним из типичных примеров можно считать договоры о правах человека. То обстоятельство, что государство формулирует оговорку, исключающую применение одного из обязательств, содержащихся в таком договоре, не освобождает принимающие ее государства от обязанности выполнять это обязательство.

Что касается возражения Великобритании против первой оговорки, то согласно руководящему положению 4.3.1 Руководства по практике возражение договаривающейся стороны против действительной оговорки не препятствует вступлению договора в силу между государством, возразившим против оговорки, и государством, являющимся автором оговорки, если только возражающее государство определенно не заявит об обратном намерении. Когда государство, возражающее против действительной оговорки, не возразило против вступления в силу договора между ним и государством, являющимся автором оговорки, положения, которых касается оговорка, не применяются между автором оговорки и возражающим государством в пределах сферы действия такой оговорки. Все иные договорные положения остаются применимыми между автором оговорки и государством, высказавшим возражение против нее (руководящее положение 4.3.6).

В руководящем положении 4.3.5 предусматривается, что возражение договаривающегося государства против действительной оговорки препятствует вступлению договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, являющимся автором оговорки, если возражающее госу-

³¹ United States Department of State. Memorandum. British Objection to U.S. Genocide Reservations. January 9, 1990. P. 1.

дарство определенно заявит о таком намерении («возражение с максимальным эффектом»).

В отношении первой оговорки к Конвенции необходимо отметить, что руководящее положение 3.1.5.7 Руководства по практике исходит из того, что оговорка к договорному положению, касающемуся урегулирования споров, сама по себе не является несовместимой с объектом и целью договора (если только это положение не является существенно важным для смысла существования договора или оговорка не выводит ее автора из-под действия механизма урегулирования спора, а цель договора состоит в приведении в действие такого механизма).

Что касается второй оговорки к Конвенции, то в комментарии к руководящему положению 3.1.5.2 такого рода оговорки отнесены к категории неясных или общих, так как отсутствует возможность оценить степень их совместимости с объектом и целью договора. В данном случае оговорка США направлена на то, чтобы поставить свою Конституцию (без указания конкретных ее положений) выше Конвенции, то есть применение Конвенции поставлено в зависимость от общей оговорки, содержащей ссылку на неопределенные рамки национального законодательства.

В Руководстве по практике предлагается однозначно решить вопрос об «оговорках» к двустороннему договору. Одностороннее заявление, формулируемое после парафирования или подписания двустороннего договора, но до его вступления в силу, посредством которого автор желает добиться от другой стороны изменения положений договора, не является оговоркой по смыслу Руководства по практике (руководящее положение 1.6.1).

Как отмечено в комментарии к руководящему положению 1.6.1, в практике США, в отличие от других государств, широко применяются «оговорки» к двусторонним договорам. Из всех государств, ответивших на вопросник Комиссии международного права относительно оговорок, лишь Соединенные Штаты дали положительный ответ на вопрос «Формулировало ли государство оговорки к двусторонним договорам?»; остальные же ответили на этот вопрос отрицательно. В своем ответе США подтвердили важность такой практики в отношении заключаемых Соединенными Штатами двусторонних договоров. Другие государства почти не формулируют «оговорки» к двусторонним договорам (исключения встречаются только в договорных отношениях с США, когда партнеры Соединенных Штатов выдвигают «контроговорки» в ответ на их «оговорки»). В Сенате США «оговорки» к двусторонним договорам часто называют «поправками» (*“amendments”*) При этом всегда стремятся к возобновлению переговоров и получению согласия

другого государства на внесение изменения. При получении согласия договор вступает в силу с соответствующим изменением; в противном случае процесс ратификации прекращается, и договор не вступает в силу.

«Оговорка» к двустороннему договору предстает в качестве предложения о поправке к договору, в связи с которым она сделана, или в качестве предложения о возобновлении переговоров, то есть не является оговоркой в обычном смысле, который этот термин имеет в рамках права международных договоров.

Различие между «оговоркой» к двустороннему договору и оговоркой к многостороннему договору состоит в последствиях, к которым они призваны привести. Посредством «оговорки» одна из сторон двустороннего договора намерена изменить содержание самого договора, добиться изменения его текста, во время как в случае многостороннего договора оговорка направлена лишь на исключение или изменение юридического действия положений договора в их применении к автору оговорки, а сам договор остается неизменным. Если «оговорка» к двустороннему договору не принимается, то это препятствует вступлению его в силу, а принятие оговорки влечет за собой изменение договора. В случае же многостороннего договора возражение против оговорки не препятствует вступлению его в силу, иногда даже в отношениях между возражающим государством и автором оговорки, а его положения остаются неизменными.

Заявление о толковании не изменяет договорные обязательства. Оно может только уточнять или разъяснять смысл и сферу действия, которые автор признает за договором или его определенными положениями, и может составлять элемент, который надлежит учитывать при толковании договора в соответствии с общим правилом толкования договоров. При толковании договора учитывается также одобрение такого заявления о толковании или несогласие с ним других договаривающихся государств (руководящее положение 4.7.1 Руководства по практике).

В международном праве «понимания» и «заявления» рассматриваются как заявления о толковании. Автор заявления о толковании не пытается освободиться от международных обязательств, возлагаемых на него договором, но стремится придать этим обязательствам специфическое значение. Последствия заявления о толковании определяются положениями, касающимися толкования. Толкование договора не может приводить к его изменению. Если бы последствием заявления о толковании было изменение договора, такое заявление являлось бы не заявлением о толковании, а оговоркой. Однако не исключено, что некоторые договаривающиеся государства могут рас-

смагивать «понимание» или «заявление» как оговорку и возражать против нее.

Когда государство ставит свое согласие на обязательность для него договора в зависимость от своего толкования, формулируя условное заявление о толковании, то на такое заявление должен распространяться правовой режим, действующий в отношении оговорок. В этом случае государство, настаивая на своем толковании договора, невзирая на подлинное его толкование, преследует цель исключить или изменить условия договора. Простое же заявление о толковании не изменяет положение его автора по отношению к договору. Он остается связанным договором и обязан его соблюдать.

Одностороннее заявление о толковании, сделанное в связи с заключением договора, не может иметь обязательной силы для сторон. Толкование, которое не принято или которое принято только отдельными сторонами, не может представлять собой элемент толкования по смыслу статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Поэтому заявление о толковании, представляя собой одностороннее выражение намерения одного из участников договора, выполняет функцию исключительно вспомогательного или дополнительного средства толкования, которое подтверждает значение, выявляемое с помощью положений договора с учетом его объекта и цели (комментарий к руководящему положению 4.7.1).

Руководящие положения, касающиеся заявлений о толковании и условных заявлений о толковании, рассчитаны на применение в отношении как многосторонних, так и двусторонних договоров (руководящее положение 1.6.2). Заявления о толковании в связи с двусторонними договорами делают не только Соединенные Штаты, хотя наиболее многочисленные примеры можно обнаружить именно в практике США (только за 1975-1995 гг. приводят 28 двусторонних договоров, выражение согласия на обязательность которых сопровождалось заявлениями о толковании). Речь идет о сделанных государством односторонних заявлениях, независимо от их формы и наименования, посредством которых оно желает уточнить или разъяснить смысл или сферу действия договора или определенных его положений. Важно отметить, что заявление о толковании, сделанное одним государством при ратификации двустороннего договора, становится в случае его принятия другой стороной неотъемлемой частью договора и является столь же обязательным, как если бы оно было включено в текст самого договора (комментарий к руководящему положению 1.6.2).

Что касается действия оговорок, пониманий и заявлений во внутреннем праве США, то необходимо

отметить следующее. Если Сенат включает в резолюцию, предусматривающую совет и согласие на ратификацию договора, оговорку, понимание и заявление, придающие определенное значение положениям договора, а Президент ратифицирует его с этими условиями, то после вступления договора в силу для США он становится действующим во внутригосударственном праве с этими условиями³². Однако лишь действительная — в соответствии с международным правом — оговорка является частью договора и, следовательно, внутреннего права США. То, что договор является международным актом, регулируемым международным правом, означает, что оговорка, которая не является действительной по международному праву, не может иметь самостоятельной действительности во внутреннем праве США, так как недействительная оговорка не является частью договора. Для того чтобы оговорка имела внутригосударственное правовое действие, она должна быть действительной по международному праву³³.

Различие между «пониманием» и «заявлением» в практическом плане определить достаточно сложно³⁴. Чаще всего термин «понимание» используется, если отсутствует намерение изменить или ограничить какое-либо положение договора, а цель заключается лишь в уточнении или пояснении какого-либо вопроса таким образом, чтобы не делать оговорку по существу. Термин «заявление» употребляется в том случае, когда необходимо обратить внимание на вопросы принципиального характера, не преследуя при этом намерения отступить от обязательств, закрепленных в договоре. Применение этих терминов может иметь различные юридические последствия во внутреннем праве США, хотя практика свидетельствует о том, что даже во внутреннем праве США эти различия имеют эфемерный характер (комментарий к руководящему положению 1.2). Некоторые американские исследователи рассматривают «понимания» и «заявления» вместе, объединяя их под общим термином «понимание», поскольку и те, и другие включаются в ратификационные грамоты, но не направлены на изменение юридических обязательств³⁵.

Рассматривая «понимания» и «заявления» как заявления о толковании, американские авторы выделяют те, которые предназначены для передачи дру-

³² Dalton R. National Treaty Law and Practice: United States. In: National Treaty Law and Practice. Chapter 6. Washington DC. 1999. // <http://www.asil.org/files/dalton.pdf>. P. 6.

³³ Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. Op. cit. P. 271, 273-274.

³⁴ Dalton R. Op. cit. P.6.

³⁵ Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. Op. cit. P. 268.

гой стороне (сторонам), а также те, которые не передаются другой стороне (сторонам). Первые обозначаются как «явно выраженное понимание» (“*express understanding*”), а вторые как «общее понимание» (“*shared understanding*”), то есть разделяемое Сенатом и исполнительной властью, или «подразумеваемое понимание» (“*implied understanding*”), хотя оно может быть изложено в письменном виде³⁶.

В целом исходят из того, что договор, ратифицированный Соединенными Штатами с явно выраженным пониманием, становится действующим во внутрисударственном праве с таким пониманием. Подразумеваемое или общее понимание не является частью ни договора, ни законодательства. Сенат не имеет полномочий связывать Президента определенным толкованием договора, кроме как посредством формулирования оговорки, которая становится составной частью договора, или же посредством формулирования явно выраженного понимания, которое становится частью контекста для целей официального толкования договора в качестве документа, относящегося к договору.

Сформулированные в связи с договором **односторонние заявления, которые не являются оговорками или заявлениями о толковании** (включая условные заявления о толковании), не подпадают под действие права договоров и не входят в сферу охвата Руководства по практике (руководящее положение 1.5). Такие односторонние заявления не направлены на исключение или изменение юридического действия договорных положений и в то же время не толкуют их. К ним отнесены, в частности, общеполитические заявления, заявления, касающиеся условий осуществле-

ния договора на внутреннем уровне. Если формулируемые Соединенными Штатами «понимания» и «заявления» не направлены на исключение или изменение юридического действия договорных положений и не толкуют их, то они попадают в категорию односторонних заявлений, которые не входят в сферу охвата Руководства по практике.

В своем выступлении в шестом комитете Генеральной Ассамблеи ООН при обсуждении доклада Комиссии международного права, посвященного оговоркам к договорам, представитель Государственного департамента США Дж. Крук отметил, что для практики США характерным является включение в ратификационные грамоты так называемых пониманий. Понимания, относимые к общеполитическим заявлениям, могут оказаться вне сферы охвата Руководства по практике, так как они не имеют своей целью оказание правового воздействия на договоры³⁷.

Практика использования односторонних заявлений, касающихся условий осуществления договора на внутрисударственном уровне, особенно обширна в США. Речь идет об информационных заявлениях, уточняющих внутрисударственные механизмы осуществления международных договоров и не преследующих цель повлечь какие-либо международные последствия. Поскольку посредством таких односторонних заявлений государство указывает, каким образом оно намерено осуществлять договор на внутреннем уровне без ущерба для его прав и обязательств перед другими договаривающимися государствами, то они не входят в сферу охвата Руководства по практике (руководящее положение 1.5.2).

Библиографический список:

Литература на русском языке:

1. Бернам У. Правовая система США / Пер. с англ. М., 2006.
2. Конституция Соединенных Штатов Америки. В кн.: Конституции зарубежных государств: Учебное пособие // Сост. В.В. Маклаков. М., 2009.
3. Лукашук И.И. Современное право международных договоров: в 2 т. Т. I: Заключение международных договоров. М. 2004.
4. Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутрисударственное право: [монография]. М., 2010.
5. Руководство по практике в отношении оговорок к международным договорам. Доклад Комиссии международного права. 63 сессия. Док. ООН A/66/10/Add.1. 2011.

³⁶ Ibid. P. 281.

³⁷ Statement by John Crook. Assistant Legal Adviser, U. S. Department of State. Sixth Committee. The Report of the International Law Commission: Reservations to Treaties. November 3, 1999. P. 3-4.

Литература на иностранном языке:

1. Bradley C. The United States and Human Rights Treaties: Race Relations, the Cold War, and Constitutionalism // Chinese Journal of International Law. 2010.
2. Bradley C. & Goldsmith J. Treaties, Human Rights, and Conditional Consent // University of Pennsylvania Law Review. 2000. Vol. 149.
3. Dalton R. National Treaty Law and Practice: United States. In: National Treaty Law and Practice. Chapter 6. Washington DC. 1999 // <http://www.asil.org/files/dalton.pdf>.
4. Digest of United States Practice in International Law. 2007. International Law Institute. Washington. 2008.
5. General Comment No. 24: Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. 04/11/94.
6. Goldsmith J. The Unexceptional U.S. Human Rights RUDs // University of St. Thomas Law Journal. 2005. Vol. 3.
7. Goodman R. Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent // The American Journal of International Law. 2002. Vol. 96. P. 531.
8. Henkin L. U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker // The American Journal of International Law // 1995. Vol. 89.
9. Kennedy K. Conditional Approval of Treaties by U.S. Senate // Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review. 1996. Vol. 19.
10. Lijnzaad L. Reservations to UN-Human Rights Treaties: Ratify and Ruin? T.M.C. Asser Instituut, The Hague. 1995.
11. Meeting with Human Rights Bodies (15 and 16 May 2007). Report prepared by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. International Law Commission. Fifty-ninth session. ILC(LIX)/RT/CRP.1. 26 July 2007.
12. Neumayer E. Qualified Ratification: Explaining Reservations to International Human Rights Treaties // The Journal of Legal Studies. 2007. Vol. 36.
13. 13. Observations by the United States of America on General Comment No. 24 (52). 28 March 1995. UN Doc. A/50/40.
14. Patchel K. Implementation of Private Law Treaties. Informational Meeting Regarding Treaty Implementation // http://www.law.upennu.edu/bll/archives/ulc/jeb/patchel_memo.pdf. September 28, 2007.
15. Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. The Scope of U.S. Senate Control over the Conclusion and Operation of Treaties. In: Parliamentary Participation in Making and Operation of Treaties. A Comparative Study. Edited by Riesenfeld S.A. and Abbott F.M. 1994.
16. Swaine E. Reserving // The Yale Journal of International Law. 2006. Vol. 31.
17. Treaties and Other International Agreements: the Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. January 2001.
18. United States Department of State. Memorandum. British Objection to U.S. Genocide Reservations. January 9, 1990.

References (transliteration):

1. Bernam U. Pravovaya sistema SShA / Per. s angl. M., 2006.
2. Konstitutsiya Soedinennykh Shtatov Ameriki. V kn.: Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Uchebnoe posobie // Sost. V.V. Maklakov. M., 2009.
3. Lukashuk I.I. Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov: v 2 t. T. I: Zaklyuchenie mezhdunarodnykh dogovorov. M. 2004.
4. Osminin B.I. Zaklyuchenie i implementatsiya mezhdunarodnykh dogovorov i vnutrigosudarstvennoe pravo: [monografiya]. M., 2010.
5. Rukovodstvo po praktike v otnoshenii ogovorok k mezhdunarodnym dogovoram. Doklad Komissii mezhdunarodnogo prava. 63 sessiya. Dok. OON A/66/10/Add.1. 2011.