

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУТУ ЗАСТЕРЕЖЕНЬ ДО МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ

CURRENT PROBLEMS OF THE INSTITUTE OF WARNINGS
TO INTERNATIONAL AGREEMENTSПономаренко М.В.,
слухач магістратури

міжнародно-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття розглядає проблемні питання науки і практики застережень до міжнародних договорів. У статті досліджено регулювання інституту застережень міжнародно-правовими актами, зокрема Віденською конвенцією про міжнародні договори 1969 р. Розглянуто результат роботи Комісії з міжнародного права ООН.

Ключові слова: міжнародне право, міжнародний договір, інститут застережень до міжнародних договорів.

Статья рассматривает проблемные вопросы науки и практики оговорок к международным договорам. В статье исследовано регулирование института оговорок международно-правовыми актами, в частности венской конвенцией о международных договорах 1969 г. Рассмотрен результат работы Комиссии по международному праву ООН.

Ключевые слова: международное право, международный договор, институт оговорок к международным договорам.

The article deals with the problematic issues of science and practice of reservations to international treaties. The article examines the regulation of the Institute of reservations by international legal acts, in particular, the Viennese convention on international treaties of 1969. The result of the work of the UN Commission on International Law is considered. The problem of reservations is due to the fact that multilateral conventions involve a large number of states whose interests do not always coincide. But there are cases when the state considers this or that situation unacceptable for itself. From this, the question arises: is it possible to consider tacit consent as the recognition of the compatibility of the reservation? A large number of scientists engaged in the study of problems in international treaties, but still there are issues and aspects that have remained unclear. The caveat became widespread at the beginning of the 20th century, although the first statements of states belong to the 18th and early 19th century. In the short history the institute has undergone significant changes, which explains the existence of various complexities and contradictions. The first universal treaty was the Vienna Convention of 1969. The notion of reservation contained in the Convention was recognized as a modern doctrine. But there is a significant disadvantage of this Convention – the lack of an objective procedure for establishing the admissibility of the reservation. If the reservation is admissible, then the question arises for the state of its acceptance or the statement of objections against it. In the doctrine, there are two approaches to solving this problem, which are presented by the school of admissibility and the school of opposition. The difference between these schools is based on the excellent approaches to the caveats there. But, of course, in both schools a large number of supporters. The problem of reservations to international treaties deserves the greatest attention. There is a need for further study of the Institute of reservations, which will increase the effectiveness of legal regulation and the effect of international treaties.

Key words: international law, international treaty, institution of reservations to international treaties.

Проблема застережень пов'язана з тим, що в багатосторонніх конвенціях бере участь велика кількість держав, інтереси яких далеко не завжди збігаються. Непоодинокі випадки, коли, підтримуючи конвенцію в цілому, держава вважає неприйнятним для себе те чи інше окреме положення. Інститут застережень покликаний забезпечити як можна більш широку участь держав. Виникає питання двозначності положень Віденської конвенції про міжнародні договори 1969 р. (далі – Конвенція): чи можна розглядати мовчазну згоду із застереженням за статтею 20 як визнання сумісності застереження з об'єктом і метою договору.

Дослідженням проблем інституту застережень до міжнародних договорів займалися такі вчені-міжнародники, як: Д. Анцилотті, К.А. Бекяшев, В.Г. Буткевич, Я. Брунлі, О.В. Задорожній, Р.А. Каламаркян, В.В. Колесник, І.І. Лукашук, В.В. Мищик, В.Л. Толстих, Г.І. Тункін, М.В. Буроменський та інші. Але разом із тим в інституті застережень до міжнародних договорів залишалася значна кількість нерегульованих Віденськими конвенціями питань, зокрема нез'ясованими залишаються такі аспекти, як: зміст критерію сумісності застереження з об'єктом і метою договору, характер неприпустимого застереження і його наслідки, правові наслідки прийняття застереження, мовчазна згода держав на застереження.

Інститут застережень до міжнародних договорів відноситься до порівняно нових явищ міжнародного права, становлення яких тісно пов'язано з розвитком міжнародних договорів. Застереження набуло широкого поширення в договірній практиці держав лише на початку ХХ ст. Хоча перші односторонні заяви держав відносяться до кінця ХVIII – початку ХІХ ст.

Незважаючи на свою недовгу історію існування, інститут угод зазнав значних змін, це пояснюється змінами підходів у правовому регулюванні – переходом від традиційного принципу єдиної думки щодо угод в рамках Ліги Націй до ліберального режиму, закріпленого конвенцією. Такою кардинальною зміною регулювання угод в міжнародному праві і пояснюється наявність таких складностей та протиріч у теорії та практиці формулювання застережень.

Розглядаючи інститут застережень до міжнародних договорів в сучасному міжнародному праві, можна стверджувати про існування складеного механізму його міжнародно-правового регулювання, що включає норми як договірні, так і звичайного характеру, що регулюють процедуру подання та прийняття державами та міжнародними організаціями угод до різних договорів.

Віденська конвенція про міжнародні договори 1969 р. стала першим універсальним міжнародним договором, що регулює інститут застережень до міжнародних договорів. Вона закріплює гнучку систему застережень на протиположний принцип односторонності, що застосовувався в рамках Ліги Націй.

Конвенція містить Розділ 2, який називається «Застереження». Спеціально інституту застережень присвячені статті 2, пункт 1 (d), і статті 19-23. У сукупності положень цих статей формуються міжнародно-правові режими обмежень, які можна назвати «віденським режимом». Застереження визначається в статті 2, пункт 1 (d) Конвенції як «одностороння заява в будь-якому формулюванні та за будь-яким найменуванням, зроблена державою при підписанні, ратифікації, прийнятті або затвердженні договору або приєднання до нього, за допомогою якого вона бажає

виключити або змінити юридичну дію визначених положень договору в їх застосуванні до даного договору» [1].

Вказане визначення є безсумнівним досягненням Віденської конвенції, сприяючи формуванню єдиного розуміння застережень проти численних спроб різних авторів давати своє визначення. Поняття застереження, яке містить Конвенція, отримало визнання сучасної доктрини, «однозначно закріпилося в судовій практиці, незважаючи на рідкість прецедентів, і, судячи з усього, на нього спираються держави та міжнародні організації у своїй практиці відносно застережень». Це визначення слід розглядати як вихідну точку в будь-якому дослідженні питання інституту застережень [5].

Найбільша кількість суперечок викликає тлумачення статей 19 і 20, що встановлюють вимоги допустимості застережень і їх прийняття. Відповідно до Віденської конвенції для того, щоб застереження однієї держави стало обов'язковим для іншої держави-учасниці договору, повинні бути дотримані дві умови:

1) застереження повинне бути допустимим (законним) – так звана вимога допустимості як необхідна, але недостатня умова;

2) застереження повинне бути прийняте цією другою державою – вимога протиставлення.

Стаття 19 встановлює презумпцію допустимості (законності) будь-якого застереження, за винятком випадків, коли:

1) це застереження заборонене договором;

2) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не належить;

3) застереження є несумісним з об'єктом і метою договору [1].

Якщо з визначенням того, чи підпадає застереження під перші дві категорії, не виникає великих теоретичних і практичних складнощів, то щодо критерію сумісності застереження з об'єктом і метою договору виникає багато спірних моментів, головний з яких – хто і як повинен визначити цю сумісність. Згідно з положеннями Конвенції це повинно індивідуально робити держава, спираючись на суб'єктивний підхід, що не може не привести до різного трактування одних і тих же ситуацій. Одна держава може вважати, що зроблене нею застереження відповідає об'єкту і меті договору, а тому є правомірним, в той час як інші держави можуть бути із цим не згодні і вважати таке застереження неприпустимим [2].

Очевидно, що істотним недоліком Віденської конвенції є відсутність об'єктивної процедури встановлення допустимості застереження згідно зі статтею 19, а саме визначення критерію сумісності з об'єктом і метою договору. Окремим випадком вирішення цієї проблеми є включення в конкретні договори відповідних механізмів такого визначення – можна запропонувати як можливий варіант обов'язкове звернення до судових або спеціально створюваних контрольних органів або, як це зроблено в статті 20 (2) Конвенції 1966 про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, де застереження вважається несумісним із цілями і завданнями конвенції, якщо принаймні 2/3 держав – учасниць конвенції заперечують проти неї. Незважаючи на складнощі, які існують щодо здійснення цих процедур, такий підхід сприяв би більшій визначеності застережень.

Якщо застереження не відноситься ні до однієї з трьох заборонених категорій, тобто є допустимим (законним), то для держав – учасників договору виникає питання про її прийняття або про заяву заперечень проти неї. У випадках, які не підпадають під дію пунктів 1-3 статті 20 віденської конвенції, і якщо договір не передбачає інше, прийняття застереження іншою договірною державою робить державу, яка сформулювала застереження, учасником цього договору по відношенню до держави, яка прийняла застереження. Для того, щоб застереження стало обов'язковим

для держави, яка сформулювала його, не потрібно, щоб воно було прийнято всіма державами – учасниками договору. Такий підхід скасовує раніше існуючу вимогу згоди з застереженням всіх держав – учасників договору і є поворотним моментом в міжнародно-правовому регулюванні цього інституту.

Відповідно до статті 20 Віденської конвенції згода на застереження може бути виражена мовчазно. Застереження вважається прийнятим, якщо держава не висловить заперечень проти нього до кінця 12-місячного періоду після того, як було повідомлено про таке застереження, або до тієї дати, коли вона виразила свою згоду на обов'язковість договору, в залежності від того, яка із цих дат є пізнішою [4].

Особливий порядок регулювання заяви і прийняття застережень встановлюється щодо специфічних категорій застережень (ст. 20, п. 1). Застереження, яке напевне допускається договором, не потребує якого-небудь наступного прийняття іншими договірними державами, якщо тільки договір не передбачає такого прийняття. Винятки із загального правила прийняття застережень встановлюються також для деяких категорій договорів. «Якщо з обмеженої кількості держав, які брали участь у переговорах, і з об'єкта та цілей договору випливає, що застосування договору в цілому між усіма його учасниками є істотною умовою для згоди кожного учасника на обов'язковість для неї договору, то застереження вимагає прийняття його всіма учасниками» (ст. 20, п.2) [1]. У тому випадку, коли договір є установчим актом міжнародної організації і якщо в ньому не передбачено інше, застереження вимагає прийняття його компетентним органом цієї організації (ст. 20, п. 3). Слід зазначити, що при приєднанні до Віденської конвенції СРСР зробив застереження, що положення даного пункту 3 статті 20 будуть для нього необов'язковими, оскільки суперечать міжнародній практиці.

Особливо багато суперечок викликає тлумачення статті 19 та статті 20 Конвенції – чи повинні вони розглядатися в комплексі чи ні. Як наслідок, виникає питання: чи можливе ухвалення державою відповідно до статті 20 неприпустимого за статтею 19 застереження, а також чи можна розглядати мовчазну згоду з застереженням за статтею 20 як визнання сумісності застереження з об'єктом і метою договору (ст. 19) [3].

У доктрині існують два підходи до вирішення цієї проблеми, які представлені школою допустимості (permissibility) і школою протиставлення (opposability). Прихильники першої точки зору, а саме англійський учений Д. Боует, шведський професор Ф. Хорн, вважають, що застереження, несумісне з об'єктом і метою договору, не може бути заявлене державою, оскільки воно буде недійсним. Як наслідок, питання про її прийняття навіть не може виникати. Представники школи протиставлення (Дж. Руда) дотримуються тієї позиції, що дійсність будь-якого застереження безпосередньо залежить тільки від її прийняття або неприйняття державою. Стаття 19 (с) є, на їхню думку, звичайним доктринальним твердженням, яке може розглядатися не більше ніж керівництвом для держав в прийнятті застереження.

Різниця між цими школами ґрунтується на відмінних підходах до застережень. Прихильники школи допустимості особливу увагу приділяють застосуванню критерію сумісності застереження з об'єктом і метою договору, як він вперше був сформульований в Консультативному висновку Міжнародного суду в 1951 р. Представники школи протиставлення витоки свого підходу бачать у практиці Ліги Націй і в принципі спільної згоди усіх держав із застереженням. Вони сприйняли суб'єктивний підхід, який підкреслює суверенні права держав.

У підготовленому під керівництвом професора А. Н. Талалаєва коментарі до Віденської конвенції зазначається, що стаття 20 (прийняття застережень) є

послідовним розвитком статті 19 (умови формулювання застережень) і знаходиться з нею в нерозривному зв'язку. При цьому передбачається, що пункт (с) статті 19 (критерій сумісності) повинен застосовуватися разом зі статтею 20 Конвенції про прийняття застережень і заперечень проти них. Якщо щодо застережень, заборонених пунктами (а) та (б) статті 19, прямо вказується, що виключається можливість не тільки їх заяви, а й можливість їх прийняття іншими державами, то щодо застережень, несумісних з об'єктом і метою договору, «кожна держава має право визначити своє ставлення до такого застереження, зокрема, шляхом заперечення проти нього». Як випливає із цих положень, відсутність заперечення завжди означає прийняття застереження як сумісного з об'єктом і метою договору [10].

Слід зазначити деякі вразливі моменти такого підходу. Тлумачення положень Конвенції – статті 19 і статті 20 – не дає однозначної відповіді на питання про те, чи слід ці статті застосовувати разом, тобто поширювати мовчання держав щодо застереження на визнання її сумісності або не поширювати. Ще при розробці проекту Конвенції висловлювалися різні точки зору. Запропонована США поправка була націлена на чітке розмежування процедури встановлення допустимості застереження (ст. 19) і процедури прийняття застереження (ст. 20). Іншими державами висувалися ідеї створення спеціального механізму, який би визначав сумісність застереження з об'єктом і метою договору. Ці пропозиції не отримали підтримки більшості, проти них також активно заперечував і СРСР, вважаючи, що вони звужують суверенне право держави заявляти застереження [5].

Можна запропонувати наступний варіант тлумачення положень Віденської конвенції. По-перше, за змістом статті 19 три категорії заборонених застережень повинні розглядатися в сукупності. Якщо не можна заявляти і приймати застереження, визначені пунктами (а) та (б) статті 19, то аналогічно не повинна допускатися можливість заяви і прийняття застереження, несумісної з об'єктом і метою договору (ст. 19 (с)).

По-друге, якщо допускати можливість встановлення сумісності застереження відповідно до статті 20, яка регулює питання прийняття застереження, то незрозуміло тоді, яку додаткову до статті 20 функцію в регулюванні застережень виконує ця вимога сумісності. Держава завжди може заперечувати проти будь-якого застереження, не пояснюючи причини свого заперечення. Тільки професор міжнародного права Т. Елайс підтримує точку зору, що не можна формулювати заперечення проти застереження, повністю сумісного з об'єктом і метою договору.

По-третє, стаття 21 говорить про юридичні наслідки застереження, що діє стосовно іншого учасника відповідно до статей 19, 20 і 23, тобто передбачається окреме застосування статті 19 і встановлення того факту, що застереження допустиме. Якщо допустимість застереження не встановлена, то неможливо говорити про наслідки відповідно до статті 21.

Не виключаються й інші моделі трактування. Виходячи з практичних міркувань можна допустити поширення принципу мовчазної згоди із застереженням і на встановлення сумісності такого застереження з об'єктом і метою договору. Складнощі можуть виникнути в тому випадку, якщо одна або кілька держав заявлять заперечення проти застереження як несумісного з об'єктом і метою договору, а інші держави не висловлять своє ставлення, тобто, заперечать.

Стаття 21 Віденської конвенції стосується наслідків прийняття застереження і заперечення проти неї. Застереження, прийняте державою, змінює для цих двох держав дію положень договору, до яких вона відноситься, в межах сфери її дії. Для інших учасників положення договору в їх взаєминах не змінюються.

Виходячи з позиції прихильників школи протиставлення, питання про прийняття застереження вирішується тільки державою самостійно, при цьому держава може прийняти будь-яке застереження з наслідками, встановленими статтею 21 Конвенції. Якщо питання про допустимість застереження вирішується попередньо, до процедури прийняття її державою, що означає неможливість прийняття неправомірного застереження, то невідповідність застереження до положень статті 19 Віденської конвенції може привести до кількох варіантів, які не врегульовані Віденською конвенцією. Недійсність застереження може означати недійсність згоди держави на обов'язковість договору, тобто держава не стає учасником договору. У другому випадку можна говорити про недійсність застереження, але при збереженні участі держави в договорі. При цьому можливі дві ситуації. Положення, до яких стосується застереження, залишаються в силі і діють для держави, яка заявила застереження, без змін або вони не застосовуються у відносинах між державою, яка зробила застереження, і державою, яка заперечує проти неї.

Отже, аналіз Віденської конвенції щодо застережень дозволяє зробити **висновки**.

1. Питання застережень було і залишається одним із найбільш суперечливих і складних в сучасному міжнародному праві. Як наголошується в Першій доповіді А. Пелле про право і практику, що стосується застережень до міжнародних договорів, представленому на розгляд Комісії міжнародного права, протиріччя в підходах, які існують щодо застережень, вдалося подолати лише завдяки компромісним рішенням, що будуються на двозначності або ретельно розрахованому мовчанні. Будучи результатом узгодження позицій щодо спірних питань, Віденська конвенція сприяла подальшій кодифікації і прогресивному розвитку правового регулювання застережень. Слід зазначити, що багато її положень набули характеру звичайних норм і діють в такій якості для тих держав, які не є учасниками цієї Конвенції [4].

2. Положення Конвенції свідчать про все більше затвердження права держав формулювати застереження.

3. Віденська конвенція закріпила гнучкий режим застережень, який може застосовуватися до різних видів договорів.

Гнучкість режиму Віденської конвенції зумовлена, перш за все:

1) введенням такого критерію допустимості застережень, як їх сумісність з об'єктом і метою договору. Такий підхід робить не потрібним радикальну зміну режиму застережень в залежності від об'єкта договору, оскільки об'єкт вже враховується;

2) свободою як заявляти застереження, так і заперечувати проти них, і визначати наслідки такого заперечення;

3) диспозитивністю норм Віденської конвенції, що дозволяє в кожному конкретному договорі сторонам самостійно визначити допустимість застережень, порядок їх прийняття і наслідки.

До істотних недоліків Віденської конвенції відносяться перш за все неясність, двозначність багатьох її положень, що викликають розбіжності в їх тлумаченні і застосуванні.

Таким чином, проблема застережень до міжнародних договорів дійсно заслуговує найпильнішої уваги. Інтерес до застережень пояснюється складністю і суперечливістю цього інституту. Особливістю застережень є також те, що вони не є в чистому вигляді правовим явищем, на їх формулювання і прийняття велике значення мають політичні моменти, позиції держав з тих чи інших питань.

Звідси очевидна необхідність подальшого вивчення інституту застережень, його кодифікації і прогресивного розвитку, що призведе до підвищення ефективності правового регулювання процесу укладення та дії міжнародних договорів у сучасному міжнародному праві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Віденська конвенція про право міжнародних договорів: ООН; Конвенція, Міжнародний документ, Заява від 23 травня 1969 року.
2. Текст Руководства по практике в отношении оговорок к международным договорам [Электронный ресурс]: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/66/10) / Генеральная Ассамблея ООН. Нью-Йорк. 2011. С. 20.
3. Текст Руководства по практике, включающий введение, руководящие положения и комментарии к ним, приложение о диалоге по оговоркам и библиографию [Электронный ресурс]: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/66/10/A/66.1) / Генеральная Ассамблея ООН. Нью-Йорк, 2011 С. 722.
4. Доклад Комиссии международного права Шестьдесят третья сессия (26 апреля – 3 июня и 4 июля – 12 августа 2011 года стр. 12). URL: https://digitallibrary.un.org/record/712297/files/A_66_10-RU.pdf?version=1.
5. Заключительные статьи многосторонних договоров: руководство / No R.04.V.3/ООН, 2004.-136 С. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/final_clauses.pdf.
6. Буроменський М.В., Кудас І.Б., Маєвська А.А., Семенов В.С., Стешенко В.С. Міжнародне право: Навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2005. 336 с.
7. Буткевич В.Г., Мицик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії: Підручник. К.: Либідь, 2002. 608 с.
8. Лукашук И.И. Международное право: особенная часть: учебник для студентов юрид. ф-тов и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2008.
9. Лукашук И.И. Современное право международных договоров: в 2 т. / И.И. Лукашук. М., 2004. Т.1: Заключение международных договоров, 2004.
10. Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров (Комментарии) Комментарии. М.: Юрид. лит., 1997. 332 с.