

Территориальная сфера действия международных договоров

Статья посвящена анализу статьи 29 Венской конвенции о праве международных договоров. Рассматриваются как многосторонние, так и двусторонние международные договоры, содержащие положения о территории их применения. Особое внимание уделяется практике Генерального секретаря ООН как депозитария многосторонних международных договоров.

Ключевые слова: международный договор, Венская конвенция о праве международных договоров, действие в пространстве, ООН, Великобритания.

Как и всякая объективная реальность, международные договоры действуют во времени и пространстве. Положения международных договоров устанавливают, в каком месте и в какое время предписанное ими поведение участников должно осуществляться, и поэтому их действие имеет временной и пространственный характер. Если вопросам применения международных договоров во времени посвящено несколько статей в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹ (далее – Венская конвенция), то порядок применения международных договоров в пространстве регулируется лишь положениями статьи 29, что несколько не умаляет значения данного вопроса, а, наоборот, свидетельствует о том, насколько неисследованной остается данная проблематика.

В XX в. колониальные державы, включая Великобританию, Францию и Нидерланды, а также другие государства, такие как Австралия, Новая Зеландия, Дания, Норвегия и США, столкнулись с проблемами применения международных договоров в отношении своих территорий, которые расположены за пределами основной территории государства. Соответствующая практика

государств в этом вопросе зачастую носила противоречивый характер. В Великобритании, например, считалось, что действие договоров автоматически распространяется и в отношении заморских территорий в случае отсутствия договорных положений, предусматривающих иное; в то время как во французской практике обычно использовался противоположный подход, т. е. что действие договоров не распространяется в отношении заморских территорий.

После 1945 г. в международной договорной практике стала часто использоваться формулировка, позже получившая наименование «колониальное положение», как, например, в статье XII Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г.²: «Любая из договаривающихся сторон может в любое время путем извещения на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций распространить применение настоящей Конвенции на все или некоторые территории, за ведение внешних отношений которых она ответственна»³.

Статья 29 Венской конвенции берет свое происхождение из проекта статьи 58, предложенной в III докладе Х. Уолдока в 1964 г.⁴ на Комиссии международного права (далее – КМП). Предложив формулировку «колониальное положение» и указывая на «территории, за ведение внешних отношений которых стороны договора несут ответственность», выступление докладчика вызвало много критики в КМП⁵. В статье также были приведены различные способы (позже исключенные), посредством которых государство могло выразить «иное намерение», которые, что примечательно, вызвали менее активную дискуссию в КМП и позднее на Венской конференции. В результате в докладе КМП 1964 г. были существенно сокращены статьи в пользу «чего-то более лаконичного»⁶, т. е. статья 57 относительно территориальной сферы действия договора стала содержать в себе основные положения нынешней статьи 29 Венской конвенции. В этой связи правительства представили практику экстерриториального применения договоров, которая была сформулирована в предложениях, которые, по сути, повторяли то, что уже предложила КМП. На своей сессии в 1966 г. КМП обсуждала эти вопросы, пока председатель КМП Р. Аго не указал, что «невозможно в одной статье проекта сформулировать единое правило для договоров, касающихся таких разных объектов, как территория другого государства, открытое море, Антарктида или Луна»⁷. В результате в статье 25 проекта Венской конвенции, подготовленного КМП в 1966 г., говорилось о «применении договоров в отношении территории». На основе поправки, предложенной тогдашней Украинской ССР, положение

было несколько изменено и вошло в окончательный вариант Конвенции, рассматриваемой на Венской конференции 1968–1969 гг. Статья 29 была единогласно принята 97 голосами.

Хотя в Венской конвенции не содержится определение термина «территория», данное понятие охватывает собой всю поверхность суши, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, в отношении которых государство – участник договора обладает суверенитетом. Если иное прямо не оговорено в тексте международного договора, указание на территорию государства не включает в себя континентальный шельф или исключительную экономическую зону, или исключительную рыболовную зону, в отношении которых распространяются суверенные права государства. Таким образом, понятие «территория» включает основную территорию государства, а также иные территории, находящиеся под его суверенитетом⁸.

На сегодняшний день большинство многосторонних международных договоров не содержат положений, касающихся территориальной сферы их применения. Как правило, это не несет в себе никаких проблем, за исключением случаев, когда государство – участник договора имеет заморские территории и положения договора могут быть применены в отношении них. В этом случае необходимо знать, будут ли положения договора распространять свое действие в отношении указанных территорий и, особенно, принятие каких законодательных актов потребуется для имплементации положений договора.

Иногда в международном договоре содержатся неявно выраженные положения, которые подразумевают, что положения договора применяются только в отношении основной территории страны. Соглашение между Францией и Великобританией 1986 г. о туннеле под Ла-Маншем⁹ может, по причине очевидных географических обстоятельств, применяться только в отношении основной территории Франции и Великобритании. Явно выраженная сфера действия Соглашения об учреждении Южно-Тихоокеанской Комиссии 1947 г.¹⁰ (в настоящий момент – Тихоокеанское Сообщество) такова, что оно может применяться только к тем территориям государств-участников, которые расположены в южной части Тихого океана. С другой стороны, международный договор может применяться только в отношении заморской территории или территорий. Соглашение между Францией и Великобританией 1996 г., касающееся разграничения морской зоны между Гваделупой и Монсерратом¹¹, не может применяться в отношении основной или материковой территории каждого из государств¹².

Если двухсторонний договор не содержит положения о территориальной сфере его применения, то по общему правилу это означает, что его действие распространяется на всю территорию государств-участников, за исключением случаев, когда из предмета или природы договора не следует иное. Поскольку, как и в случае с многосторонними договорами, отсутствует устоявшаяся практика, желательно, чтобы двухсторонний договор, который может применяться в отношении неосновной части территории страны государства-участника, содержал прямо выраженное положение, касающееся его территориальной сферы применения. Соответственно множество двухсторонних международных договоров содержат положения, распространяющие их действие на заморские территории. Такие положения зачастую встречаются в договорах, касающихся избежания двойного налогообложения, экстрадиции преступников, противодействия незаконному обороту наркотиков и психотропных препаратов, взаимной правовой помощи, защиты инвестиций и других. Характерным примером является статья 21 «Территориальное распространение» Соглашения между Правительством СССР и Правительством Королевства Дании об устранении двойного налогообложения доходов и имущества: «Действие настоящего Соглашения может быть полностью или с необходимыми изменениями распространено, применительно к налогам, по существу аналогичным тем, которые указаны в статье 2, как на Гренландию, так и на Фарерские острова»¹³.

Наиболее распространенное положение в многостороннем договоре, которое регулирует вопросы территориального действия, формулируется следующим образом:

Любое Договаривающееся государство может в момент ратификации, принятия или присоединения или в любой последующий момент направить нотификацию Генеральному директору Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о том, что действие настоящей Конвенции распространяется на все или на часть территорий, международными отношениями которых оно ведет. Данная нотификация вступает в силу по истечении двенадцати месяцев со дня ее получения.

Также в качестве варианта некоторые договоры содержали положения, в соответствии с которыми определенное государство исключало всю или часть своей территории из сферы действия договора¹⁴.

Если из природы многостороннего международного договора явно не следует, что он должен применяться в отношении всей территории государства-участника, либо в его положениях умалчивается о его территориальной сфере действия, то в этом случае сложилась устоявшаяся практика решения вопроса о том, каким образом государство выбирает, в отношении каких из принадлежащих ему заморских территорий будет распространяться действие соответствующего международного договора. В момент подписания или ратификации международного договора соответствующее государство делает явное заявление о том, применяется ли договор только к основной территории страны, или его действие также распространяется в отношении заморских территорий. Если это необходимо, ратификация может быть осуществлена позднее путем направления дипломатической ноты депозитарию с указанием дополнительных территорий, на которые будет распространяться действие договора.

Изучение многосторонних договоров, сданных на хранение Генеральному секретарю, показывает, что существует сформировавшаяся за десятилетия обширная практика государств. Эта практика исходит из предпосылки, что, за исключением случаев, когда для обеспечения эффективного действия международного договора (например, Устав ООН), он должен распространяться на все заморские территории, договор не должен применяться к ним, если об этом прямо не указывается в самом договоре, так как предложение докладчика не учитывает конкретные интересы заморских территорий. На сегодняшний день многие из этих территорий являются небольшими (некоторые очень маленькие с точки зрения размера территории и количества населения), но при этом большинство из них имеют довольно сложное внутреннее самоуправление. С учетом их особенностей, они не обязательно нуждаются в том, чтобы каждый многосторонний договор применялся в их отношении. При этом следует отличать эту практику, используемую государствами, от оговорок, которые делают федеративные государства в отношении имплементации международных договоров входящими в их состав субъектами Федерации.

Интересен в данном вопросе опыт Великобритании, который иллюстрирует порядок, при помощи которого обеспечивается территориальное действие международных договоров в отношении заморских территорий. Используемая Великобританией практика воспринята и другими государствами, такими как Дания и Нидерланды. При выражении согласия на обязательность международного договора Великобритания путем направления письменного

заявления депозитарию указывает, будет ли действие международного договора распространяться на ее заморские территории и если да – то на какие именно. Если международный договор будет применяться только в отношении основной территории Великобритании, то в документах о ратификации указывается, что договор будет применяться в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Нормандские острова и остров Мэн не являются частью Великобритании. Хотя для целей международного права они являются заморскими территориями, по сути, они являются самоуправляемыми зависимыми территориями британской короны. В этой связи они также должны быть прямо упомянуты, если действие договора распространяется в их отношении.

Великобритания проводит полноценные консультации с органами власти каждой зависимой или заморской территории по вопросу распространения действия международного договора в их отношении. Принятие законодательных мер, необходимых для имплементации положений международного договора, будет осуществляться как самими территориями, так и Великобританией.

При распространении действия договора на определенную территорию и с учетом его условий какие-либо оговорки или заявления о ратификации будут применяться к определенной территории, если иное прямо не указано в уведомлении, направляемом депозитарию; дополнительные или измененные оговорки и заявления также могут быть приложены к заявлению.

В международном договоре возможно закрепление положений о том, что он будет распространяться исключительно в отношении заморских территорий. Это наиболее характерно для двухсторонних договоров и может реализовываться двумя способами. Материнское государство может стать стороной договора исключительно в отношении заморской территории. Либо данное государство может уполномочить представителей властей соответствующей заморской территории заключить договор или определенную категорию договоров от своего собственного имени. В случае Великобритании это реализуется путем документа о вверении, предоставляемого правительству соответствующей заморской территории. При этом вне зависимости от выбранного способа заключения международного договора материнское государство в конечном счете несет полную ответственность за обеспечение того, чтобы заморская территория полностью исполняла положения договора, а также за любое нарушение договора.

Государство вправе также денонсировать договор в отношении только своей основной территории, оставив его в силе в отношении заморских территорий. Такая ситуация может произойти, если договор был изменен и государство желает стать участником договора с поправками, но ее заморские территории либо еще не имеют законодательства, призванного обеспечить имплементацию измененного договора, либо не хотят, чтобы действие договора распространялось в их отношении.

В ряде случаев иное государство может возражать против распространения действия договора в отношении заморской территории, обычно по причине наличия спора относительно территориальной принадлежности соответствующей территории. Аргентина регулярно высказывает возражения относительно распространения действия договоров, заключаемых Великобританией, в отношении Фолклендских / Мальдивских островов, Южной Георгии и Южных Сандвичевых островов, а также Британской Антарктической территории, в отношении которых Аргентина имеет территориальные претензии. В таком случае депозитарий, в роли которого часто выступает Генеральный секретарь ООН, должен разослать текст возражения, а также полученные ответы на него¹⁵.

Таким образом, несмотря на кажущийся всеобъемлющий характер своего наименования, статья 29 Венской конвенции не охватывает собой весь комплекс вопросов, связанных с применением международных договоров в отношении территории. Ее действие ограничивается установлением обязательной силы международного договора в отношении определенных составных частей государства-участника.

Примечания

- ¹ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.
- ² Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (заключена 9 декабря 1948 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 12. Ст. 244.
- ³ *Aust A.* Modern Treaty Law and Practice. Cambridge University Press, 2007. P. 513; *Fawcett J.E.S.* Treaty Relations of British Overseas Territories // *British Yearbook of International Law*. 1949. № 26. P. 86; *Sinclair I.* The Vienna Convention on the Law of Treaties. Manchester University Press, 1973. P. 88.
- ⁴ Ежегодник Комиссии международного права. 1964. Т. 2. С. 12; см. также IV доклад докладчика Дж. Фицмориса // Там же. 1959. Т. 2. С. 47, 74.

- ⁵ Там же. 1964. Т. 1. С. 51, 64.
- ⁶ Там же. 1966. Т. 1/2. С. 46.
- ⁷ Там же. С. 52.
- ⁸ *Aust A. Treaties, Territorial Application* // Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- ⁹ Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic concerning the Construction and Operation by Private Concessionaires of a Channel Fixed Link // 1497 UNTS 335.
- ¹⁰ Agreement Establishing the South Pacific Commission // 97 UNTS 227.
- ¹¹ Agreement on maritime delimitation between the Government of the French Republic and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning Guadeloupe and Montserrat // 2084 UNTS 66.
- ¹² *Aust A. Treaties, Territorial Application* // Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 69.
- ¹³ Сборник международных договоров Российской Федерации по устранению двойного налогообложения. М.: СПАРК, 1995. С. 88–100.
- ¹⁴ Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 419–424.
- ¹⁵ *Aust A. Op. cit.*