КЛАУЗУЛА О ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ, КЛАУЗУЛА О ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦАХ И ФЕДЕРАТИВНАЯ ОГОВОРКА — СПОСОБЫ ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

ОСМИНИН Борис Иванович, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административно-уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: mp3@izak.ru

Федеративные государства могут испытывать определенные трудности в реализации международных договоров по вопросам, которые конституциями отнесены к ведению их субъектов. В таких случаях федеративное государство не может стать участником договора без уступок со стороны субъектов федерации и других участников договора. Принято выделять способы, посредством которых можно облегчить решение этих проблем: клаузула о федеративном государстве, клаузула о территориальных единицах и федеративная оговорка. В некоторые договоры может включаться клаузула о федеративном государстве, которая ограничивает его обязательства вопросами, подпадающими под определенную конституцией юрисдикцию федерального правительства. Другим способом является включение клаузулы о территориальных единицах, предусматривающей, что договор может распространяться не на все, а лишь на определенные территориальные единицы. Некоторые федеративные государства формулируют оговорки, направленные на ограничение своих обязательств только сферой законодательной юрисдикции федеральных органов. Другие государства иногда возражают против таких оговорок. В качестве альтернативы федеративные государства могут сделать заявления, разъясняющие, как федеративное устройство будет влиять на имплементацию ими договора. Унитарные государства стремятся противостоять включению клаузулы о федеративном государстве и клаузулы о территориальных единицах, поскольку они создают неравенство прав и обязательств для федеративных и унитарных государств — участников договора. Хотя включение таких клаузул не приветствуется унитарными государствами, это позволяет федеративным государствам становиться участниками международных договоров. Такие клаузулы являются результатом компромисса между унитарными и федеративными государствами. Внутригосударственное право не может служить в качестве оправдания для невыполнения международных договорных обязательств. В соответствии с международным правом, если субъекты федерации не выполняют договор, заключенный федеративным государством, то ответственность за нарушение несет федеральное правительство.

Ключевые слова: клаузула о федеративном государстве, клаузула о территориальных единицах, федеративная оговорка, федеративное понимание, федеративное заявление, федеративное государство, федеральное правительство, субъекты федерации, унитарное государство, международные договорные обязательства.

FEDERAL STATE CLAUSE, TERRITORIAL UNITS CLAUSE AND FEDERAL RESERVATION — THE WAYS TO LIMIT INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS

B. I. OSMININ, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federations, candidate of legal sciences, honored lawyer of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: mp3@izak.ru

Federal states may encounter difficulties in applying international treaties on matters constitutionally committed to their constituent units. In such cases a federal state may not be able to join the treaty without some accommodation either by its constituent units or other parties to the treaty. There are certain methods by which these problems can be reduced: federal state clauses, territorial units clauses, and federalism reservations. Some treaties may include a federal state clause to the effect that limits the scope of treaty's obligations to those that federal state's government has constitutional authority to assume. Another solution is to include a territorial units clause where the treaty may apply to some of a state's constituent units but not others. Several federal states have made reservations to limit their obligations to those areas of legislative jurisdiction that the federal government has assumed. On occasion, other states have objected to such reservations. Alternatively, a federal state may issue a federal declaration to explain how federalism affects its implementation of the treaty. Unitary states tend to resist the federal state clause and the territorial units clause because they create an imbalance between rights and obligations of the contracting federal and unitary states. Although such clauses are not popular with unitary states, they do make it that much easier for federations to become parties. Such clauses are a compromise between the interest of unitary and federal states. Domestic law provides no excuse for a failure to fully implement

international treaty obligations. In international law, if the constituent units fail to comply, it is the federal government that is liable for the failure to properly implement the treaty.

Keywords: federal state clause, territorial units clause, federalism reservation, federalism understanding, federal declaration, federal state, federal government, constituent units, unitary state, international treaty obligations.

DOI: 10.12737/21261

В отличие от традиционных международных договоров, которые регулируют отношения между государствами, многие из заключаемых в настоящее время договоров (прежде всего договоров о правах человека) нацелены на установление международных стандартов, определяющих, как государства должны обращаться с собственными гражданами. Федеративные государства могут испытывать определенные трудности в реализации международных договоров по вопросам, которые конституциями отнесены к ведению входящих в их состав субъектов. Так, среди наиболее сложных проблем, которые предстоит решать федеративным государствам в связи с рассмотрением вопроса об участии в международных договорах о правах человека, особенно если центральное правительство наделено ограниченными или делегированными полномочиями, исследователи называют определение того, когда и в какой степени участие в таком договоре может должным образом обязывать входящие в их состав субъекты¹. В этом случае федеративное государство не может стать участником договора без дополнительных уступок со стороны других участников договора и с согласия входящих в его состав субъектов обеспечить выполнение договорных обязательств по вопросам, полностью или частично относящимся к их ведению².

Принято выделять способы, посредством которых некоторые федеративные государства стремятся ограничить или изменить свои договорные обязательства по сравнению с унитарными государствами: клаузула о федеративном государстве, клаузула о территориальных единицах и федеративная оговорка³.

Различие между ними состоит в том, что клаузула о федеративном государстве (federal state clause, federal clause) и клаузула о территориальных единицах (territorial units clause, territorial clause) включают

ся в текст международного договора, в то время как федеративная оговорка (federalism reservation, federal reservation) в одностороннем порядке формулируется государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему и направлена на изменение определенных положений договора в их применении к данному государству, с тем чтобы обеспечить соблюдение принципов федерализма.

Клаузула о федеративном государстве (иногда именуемая федеральной оговоркой⁴), которая включается в некоторые многосторонние договоры, ограничивает обязательства федеративного государства-участника в отношении вопросов, подпадающих под юрисдикцию входящих в состав федерации субъектов.

Стремление ряда федераций включать клаузулу о федеративном государстве в договоры, касающиеся вопросов, отнесенных их конституциями к полномочиям входящих в состав федерации субъектов, отмечал специальный докладчик Комиссии международного права Х. Уолдок. Он исходил из того, что цель такой клаузулы состоит в том, чтобы положения договора, которые касаются вопросов, входящих в компетенцию составляющих федерацию субъектов, не становились обязательными для государства, пока каждый такой субъект не примет законодательные меры, необходимые для обеспечения имплементации договорных положений⁵.

Впервые клаузула о федеративном государстве была включена в Устав Международной организации труда (ст. 19), принятый в 1919 г. (соответствующая формулировка содержалась в ст. 405 Версальского договора 1919 г.).

Одной из распространенных формулировок клаузулы о федеративном государстве является клаузула, предусматривающая освобождение федеративных государств от ряда договорных обязательств (так называемая клаузула о законодательных полномочиях). В ней предусматриваются два уровня обязательств для федеративных государств. В отношении выполнения положений международного договора, которые подпадают под законодательную юрисдикцию федерального законодательного органа, федеративное государство несет те же обязательства, что и другие государства. Что касается договорных положений, вы-

¹ См.: Stewart D. United States Ratification of the Covenant on Civil and Political Rights: The Significance of the Reservations, Understandings, and Declarations // DePaul Law Review. 1993. Vol. 42. P. 1201; Manirabona A., Crépeau F. Enhancing the Implementation of Human Rights Treaties in Canadian Law: The Need for a National Monitoring Body // Canadian Journal of Human Rights. 2012. Vol. 1. P. 29.

² См.: The Oxford Guide to Treaties / ed. by D. Hollis. Oxford University Press, 2012. P. 719.

³ См.: Aust A. Modern Treaty Law and Practice. Cambridge University Press, 2000. P. 170; Trone J. Federal Constitutions and International Relations // University of Queensland Press, 2001. P. 12.

⁴ См.: Лукашук И. И. Современное право международных договоров: в 2 т. М., 2004. Т. 1. С. 139—141.

⁵ См.: Third Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur // Yearbook of the International Law Commission. 1964. Vol. II. P. 14.

полнение которых подпадает под законодательную юрисдикцию входящих в состав федеративного государства субъектов, согласно конституционной системе федерации не обязанных принимать законодательные меры, федеральное правительство только информирует органы власти таких субъектов об указанных положениях со своей рекомендацией о принятии необходимых мер. Такая клаузула содержится в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (ст. 41), Конвенции о статусе апатридов 1954 г. (ст. 37), Конвенции ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г. (ст. XI), Конвенции об охране культурного и природного наследия 1972 г. (ст. 34), Конвенции об охране нематериального культурного наследия 2003 г. (ст. 35), Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте 2005 г. (ст. 35).

Так, в ст. 35 («Федеральные или неунитарные конституционные системы») Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте предусматривается, что «в отношении государств-участников, которые имеют федеральную или неунитарную конституционную систему, действуют следующие положения:

а) в отношении положений настоящей Конвенции, выполнение которых подпадает под правовую юрисдикцию федерального или центрального законодательного органа, федеральное или центральное правительство несет те же обязательства, что и государства-участники, которые не являются федеративными государствами;

б) в отношении положений настоящей Конвенции, выполнение которых подпадает под юрисдикцию отдельных входящих в состав государства штатов, областей, провинций или кантонов, которые, в соответствии с конституционной системой федерации, не обязаны принимать законодательных мер, федеральное правительство информирует компетентные органы власти таких штатов, областей, провинций или кантонов об указанных положениях со своей рекомендацией относительно их принятия».

В последнее время клаузула о федеративном государстве может включаться в международные договоры в модифицированном виде. Так, в ст. 41 Конвенции о киберпреступности 2001 г. и ст. 36 Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями 2014 г. предусматривается, что федеративное государство может оставить за собой право принять содержащиеся в международном договоре обязательства, которые согласуются с основными принципами, регулирующими отношения между центральным правительством и входящими в его состав субъектами. Делая такую оговорку, это государство должно быть, однако, способно осуществлять меры по международному сотрудничеству, включая обмен информацией и сотрудничество в судебных и других вопросах, и не может исключить или существенно сократить свои обязательства по обес-

печению выполнения этих мер. В отношении договорных положений, применение которых подпадает под юрисдикцию входящих в состав федеративного государства субъектов, не обязанных в соответствии с конституционной системой принимать законодательные меры, федеральное правительство обязано лишь информировать компетентные органы власти этих субъектов об указанных положениях, побуждая их предпринять действия, необходимые для осуществления таких положений.

Нельзя не отметить и своеобразие клаузулы, включенной в Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака 2003 г. В пункте 2 ст. 8 этой Конвенции предусматривается, что каждая сторона принимает и осуществляет в областях национальной юрисдикции, определенных законодательством, и активно содействует на других уровнях юрисдикции принятию и осуществлению эффективных законодательных, исполнительных, административных и (или) иных мер, обеспечивающих защиту от воздействия табачного дыма.

Клаузула о федеративном государстве, включенная в Устав Международной организации труда (п. 7 ст. 19), практически не изменяет обязательств федеративных государств в отношении вступивших для них в силу международных договоров. В отношении конвенций и рекомендаций, по которым (согласно конституции) принимаются меры на федеральном уровне, федеративное государство несет такие же обязательства, как и другие члены МОТ, не являющиеся федеративными государствами. В отношении конвенций и рекомендаций, по которым (согласно конституции) должны приниматься меры входящими в состав государства штатами, провинциями или кантонами, федеральное правительство обязано обеспечить передачу им конвенций или рекомендаций для принятия законодательных или других мер, организовать консультации внутри федеративного государства с целью придания силы положениям этих конвенций и рекомендаций, а также информировать Генерального директора МОТ о предпринятых мероприятиях.

Клаузула о федеративном государстве по настоянию США была включена в Американскую конвенцию о правах человека 1969 г. (ст. 28)⁶. В ней предусматривается: если государство-участник является федеративным государством, то национальное правительство выполняет все положения Конвенции, по которым оно осуществляет законодательную и судебную юрисдикцию. В отношении положений, по которым юрисдикцией обладают входящие в состав федеративного государства субъекты, национальное правительство предпринимает меры в соответствии со своей конституцией и законами, с тем чтобы компе-

⁶ Американская конвенция о правах человека не ратифицирована США.

тентные органы власти этих субъектов могли принять соответствующее законодательство для выполнения Конвенции.

Стремясь сохранить законодательные полномочия штатов, США истолковали указанную клаузулу о федеративном государстве как освобождающую федеральное правительство от обязанности по предотвращению нарушений Американской конвенции правительствами штатов. Такое толкование позволяло бы штатам сохранять их существующие законы, вносить в них изменения на свое усмотрение и не требовало бы от правительства США осуществлять юрисдикцию по вопросам, в отношении которых оно не осуществляло бы свои полномочия при отсутствии международного договора. США обязывались лишь предпринимать в соответствии с федеративным устройством меры в отношении правительств штатов и местных властей с тем, чтобы они могли принимать законодательство для выполнения Американской конвенции.

Разумеется, это толкование противоречит клаузуле о федеративном государстве, так как в ней не говорится, что государство-участник будет считаться соблюдающим Американскую конвенцию, в то время как входящие в его состав субъекты не выполняют ее положения. Такое толкование приводит к абсурдному выводу: несоблюдение Американской конвенции отдельным штатом не считается ее нарушением Соединенными Штатами⁷.

Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г. (как и предыдущая версия 1947 г.; далее — ГАТТ 1994 г.) содержит такую клаузулу о федеративном государстве, которая возлагает на каждого члена Всемирной торговой организации (ВТО) полную ответственность за соблюдение всех его положений. Каждый член ВТО обязан принимать все разумные меры (*reasonable measures*), имеющиеся в его распоряжении, для обеспечения соблюдения ГАТТ 1994 г. региональными и местными правительствами и властями в пределах своей территории (ст. XXIV:12). В ВТО клаузула о федеративном государстве толкуется так, чтобы минимизировать различие в обязательствах между федеративными и унитарными государствами. Сама формулировка клаузулы не освобождает федеративное государство от последствий несоблюдения обязательств региональными и местными правительствами и властями⁸.

В ряде международных договоров содержится так называемая клаузула о территориальных единицах, применяющих различные правовые системы. Такая клаузула позволяет государству принимать обязательства по договору первоначально только в отно-

шении отдельных частей государства, постепенно распространяя их на другие его части.

Так, в ст. 40 Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. предусматривается: «Если Договаривающееся государство имеет две или более территориальные единицы, в которых применяются различные правовые системы в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, это государство при подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении может заявить, что настоящая Конвенция распространяется на все его территориальные единицы или только на одну или более из них, и может изменить это заявление, представив в любое время новое заявление».

Аналогичная формулировка содержится в ст. 45 Конвенции о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления 1993 г., ст. 56 Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г., ст. 35 Конвенции ООН об уступке дебиторской задолженности в международной торговле 2001 г., ст. 20 Конвенции о праве, применимом к некоторым правам на ценные бумаги, находящиеся во владении посредника, 2006 г.

Государством, которое активно использует клаузулу о территориальных единицах, является Канада. В частности, эта клаузула применялась Канадой в отношении Конвенции, предусматривающей единообразный закон о форме международного завещания, 1973 г., Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей, Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г.

Клаузула о территориальных единицах с различными правовыми системами, позволяющая применять международный договор в отношении лишь определенных частей федеративного государства, может быть истолкована как направленная на ограничение законодательных полномочий федеральных органов по реализации обязательств, вытекающих из договора. Поэтому, по настоянию Австралии, в ряд международных договоров были включены положения, направленные на обеспечение законодательных полномочий федерации по реализации Конвенции, а не на их ограничение.

Федеративная оговорка часто используется США для того, чтобы в «одностороннем порядке изменить свои международные договорные обязательства, приспособив их выполнение к требованиям федерализма»⁹.

Так, США сформулировали одинаковые оговорки к Конвенции ООН против транснациональной орга-

⁷ См.: *Diab J.* United States Ratification of the American Convention on Human Rights // *Duke Journal of Comparative & International Law*. 1992. Vol. 2. P. 332—333.

⁸ См.: *Trone J.* Op. cit. P. 16.

⁹ *Hollis D.* Executive Federalism: Forging New Federalist Constraints on the Treaty Power // *Southern California Law Review*. 2006. Vol. 79. P. 1378.

низованной преступности 2000 г. и Конвенции ООН против коррупции 2003 г., оставив за собой право принимать обязательства по Конвенциям в соответствии с основополагающими принципами федерализма, согласно которым осуществление обязательств, вытекающих из Конвенций, должно обеспечиваться как на федеральном уровне, так и на уровне штатов.

Нидерланды заявили возражение против федеративной оговорки США к Конвенции ООН против коррупции, так как подобные оговорки, в которых предусматривается, что обязательства по Конвенции принимаются лишь в той степени, в какой это соответствует основополагающим принципам федерализма, оставляют неясным, в какой степени государство соглашается быть связанным обязательствами по договору, подрывая тем самым основу права международных договоров¹⁰.

Оговорка США к Уставу Организации американских государств 1948 г. направлена на то, чтобы ни одно из его положений не могло рассматриваться как расширяющее полномочия федерального правительства или ограничивающее полномочия штатов в отношении вопросов, отнесенных Конституцией к остаточным полномочиям штатов¹¹.

Согласно X поправке к Конституции США полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам, сохраняются за штатами либо за народом. Федеральное правительство имеет ограниченные полномочия. В 1920 г. в решении по делу *Missouri v. Holland* Верховный суд США постановил, что Конгресс имеет право принимать закон, имплементирующий международный договор, даже если этот закон не подпадает под законодательные полномочия Конгресса при отсутствии договора. В связи с этим в США существуют опасения, что федеральное правительство через заключение международных договоров расширит свои полномочия посредством вторжения в области, традиционно относящиеся к компетенции штатов.

Предметом Конвенции о правах инвалидов 2006 г.¹² являются вопросы, которые согласно Конституции относятся к полномочиям штатов. Однако в самой Конвенции содержится анти-клаузула, устанавливающая, что положения Конвенции распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий (п. 5 ст. 4), а оговорки, не совместимые с объектом и целью Конвенции, не допускаются (п. 1 ст. 46). Несмотря на это, правительство США предложило федера-

тивную оговорку, нацеленную на сохранение существующего баланса полномочий между федеральным правительством и штатами.

При рассмотрении в Сенате вопроса о даче совета и согласия на ратификацию США Конвенции о правах инвалидов фигурировал следующий проект федеративной оговорки:

«Конвенция будет выполняться федеральным правительством США в той степени, в какой вопросы, регулируемые Конвенцией, подпадают под его законодательную и судебную юрисдикцию; обязательства по остальным вопросам выполняются правительствами штатов и местными органами. В той степени, в какой правительства штатов и местные органы осуществляют юрисдикцию по таким вопросам, обязательства США по Конвенции ограничиваются принятием федеральным правительством соответствующих федеративному устройству мер, которые могут включать принудительные действия против действий штатов и местных органов, не соответствующих Конституции, Акту об американских инвалидах или другим федеральным законам, с единственной целью полного выполнения Конвенции»¹³.

Оценивая предложенную федеративную оговорку, американские авторы расходятся во мнениях относительно ее целесообразности и правомерности. Так, профессор К. Брэдли исходит из того, что к Конвенции о правах инвалидов необходима такая федеративная оговорка, из которой было бы абсолютно ясно, что Конвенция не расширяет полномочия федерального правительства по регулированию вопросов, которые при отсутствии Конвенции не подпадали бы под компетенцию Конгресса. Положения Конвенции идут гораздо дальше, чем Акт об американских инвалидах и законодательство штатов. Чтобы преодолеть этот разрыв, К. Брэдли рекомендует сенатскому Комитету по международным делам принять строгую федеративную оговорку¹⁴.

Другие исследователи считают, что сама концепция федеративной оговорки противоречит принципам международного права. Государство, для которого договор вступил в силу, принимает обязательство выполнить этот договор и не может оправдывать его невыполнение тем, что какое-либо образование, входящее в его состав, даже если это федеративное государство, не осуществляет необходимых действий. Федеративная оговорка может лишь означать, что определенные обязательства по договору подпадают под юрисдикцию штатов, а не федерального правительства. Согласно международному праву, если штаты не соблюдают договор, то ответственность за ненадлежащее выполнение договора несет федеральное правительство. Поэтому федеративная оговорка не может служить оправданием невыполнения феде-

¹⁰ См.: United Nations Treaty Collection. United Nations Convention against Corruption. Status as at: 17-01-2016. Objections. Netherlands. 6 Dec. 2007.

¹¹ См.: Charter of the Organization of American States. Declarations/ Reservations/ Denunciations/ Withdraws. Organization of American States. Department of International Law. January 18, 2016.

¹² США Конвенцию не ратифицировали.

¹³ Senate Executive Report 113-12. 113th Congress. July 28, 2014.

¹⁴ Ibid. Testimony of C. Bradley.

ральным правительством договора. Предложенная федеративная оговорка противоречит объекту и целям Конвенции, а потому является неправомерной¹⁵.

Американские исследователи отмечают сложившуюся в последние годы в США практику формулирования федеративных оговорок к международным договорам о правах человека. Это объясняется нежеланием исполнительной ветви власти обеспечивать выполнение международных договоров на федеральном уровне в областях, которые потенциально могут касаться распределения компетенции в рамках федеративного государства. Они исходят из того, что «такой подход оставляет важные компоненты соблюдения США своих международных договорных обязательств на усмотрение пятидесяти штатов, делая США потенциально менее надежным партнером по международным договорам»¹⁶.

Федеративная оговорка используется и Канадой. Так, Канада сформулировала следующую оговорку к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном аспекте 1991 г.: «В той степени, в какой согласно конституционному устройству Канады законодательная юрисдикция разделена между провинциями и федеральным правительством, Правительство Канады, ратифицируя Конвенцию, делает оговорку относительно предусмотренной деятельности (как она определена в Конвенции), которая выходит за рамки федеральной законодательной юрисдикции, осуществляемой в отношении оценки окружающей среды»¹⁷. Испания, Швеция, Финляндия, Италия, Франция, Норвегия, Люксембург, Ирландия направили возражения против оговорки. Эти государства, считая оговорку не совместимой с объектом и целями Конвенции, а потому недопустимой согласно п. «с» ст. 19 Венской конвенции о праве международных договоров, исходят из следующего.

Принцип международного права состоит в том, что государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения обязательств по международному договору. Поэтому обязанностью государства является временное принятие законодательства, необходимого для выполнения обязательств, вытекающих из договора. Оговорка, сделанная Канадой, имеет общий характер, т. е. не дает возможности ясно определить ни положения Конвенции, к которым она относится, ни степень, в которой она отходит от них. В результате невозможно установить, в какой степени

Канада считает себя связанной положениями Конвенции. Это может означать, что положения Конвенции вообще не будут осуществляться. Такие общие оговорки подрывают сами основы права международных договоров¹⁸.

Поскольку некоторые государства отметили, что они не будут считать оговорку допустимой, если Канада посредством предоставления дополнительной информации или последующей практики не обеспечит совместимости оговорки с положениями Конвенции, существенными для реализации ее объекта и целей, Канада направила депозитарию новое сообщение. В нем Канада подтвердила, что она считает свою оговорку совместимой с объектом и целями Конвенции, а потому допустимой. При этом Канада сослалась на подготовительные материалы, из которых следует, что из проекта Конвенции была исключена статья, запрещающая все оговорки. Именно поэтому, по мнению Канады, и было решено не включать в Конвенцию клаузулу о федеративном государстве. В сообщении также отмечается, что оговорка к Конвенции является составной частью ее ратификации Канадой и не может быть отделена от нее. Поэтому Канада соглашается осуществлять договорные отношения с другими государствами только на основе этой оговорки, сформулированной в соответствии со ст. 21 Венской конвенции о праве международных договоров.

Клаузула о федеративном государстве практически не используется в международных договорах о правах человека, так как в них устанавливаются универсальные стандарты. Более того, в ряде таких договоров применяется своеобразная анти-клаузула, препятствующая использованию федерацией любых способов ограничения своих договорных обязательств по сравнению с унитарными государствами¹⁹. Так, в ст. 50 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривается, что «положения настоящего Пакта распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений или изъятий» (аналогичное положение содержится в ст. 28 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.). Ряд авторов высказал предположение, что ст. 50 Пакта необходимо рассматривать как явное запрещение федеративных оговорок²⁰. Такие же положения были включены в ст. 9 Второго факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и поли-

¹⁵ Senate Executive Report 113-12. 113th Congress. July 28, 2014.

¹⁶ *Bettauer R.* Supreme Court Limits Holding in Bond, Not Reaching Constitutional Treaty Implementation Authority // *The American Society of International Law. ASIL Insights.* June 25, 2014. Vol. 18. Iss. 14. P. 6.

¹⁷ United Nations Treaty Collection. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Status as at: 17-01-2016. Declarations and Reservations. Canada.

¹⁸ *Ibid.* Objections (Spain, Sweden). End Note (Finland, Italy, France, Norway, Luxembourg, Ireland).

¹⁹ См.: *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary.* Vol. I / eds. by *O. Corten, P. Klein.* Oxford University Press, 2011. P. 748.

²⁰ См.: *Stewart D.* Op. cit. P. 1201; *Lijnzaad L.* Reservation to UN-Human Rights Treaties: Ratify and Ruin? Martinus Nijhoff Publishers. 1995. P. 194.

тических правах, направленного на отмену смертной казни, 1989 г. и ст. 41 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г.

Несмотря на указанную антиклаузулу США ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах с пониманием (*understanding*), согласно которому федеральным правительством он будет выполняться в той степени, в какой вопросы, регулируемые Пактом, подпадают под его законодательную и судебную юрисдикцию. Обязательства по остальным вопросам выполняются правительствами штатов и местными органами. При этом федеральное правительство предпримет меры в соответствии с федеративным устройством с целью принятия правительствами штатов и местными органами действий, необходимых для выполнения Пакта. Такое «понимание» вряд ли можно отнести к заявлениям о толковании: оно скорее является оговоркой. Подобные «понимания» были сформулированы США к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г.

Однако некоторые американские авторы не согласны с тем, что федеративные понимания несовместимы с ответственностью федеративного государства за действия своих составных частей. «Федеративные понимания, — считают К. Брэдли и Дж. Голдсмит, — не направлены на отрицание ответственности Соединенных Штатов за действия своих штатов. Федеративные понимания лишь указывают, что в связи с федеративным устройством США некоторые договорные обязательства могут быть имплементированы на уровне штатов, а не на федеральном уровне»²¹. По мнению К. Брэдли, федеративное понимание (*federalism understanding*) включается для того, чтобы подчеркнуть во внутрисовременном плане, что не имеется намерения изменить распределение конституционных полномочий между правительствами штатов и федеральным правительством или использовать положения международного договора для «федерализации» вопросов, входящих в компетенцию штатов²².

Как отмечает Л. Хенкин, ратификация США конвенций по правам человека каждый раз обставляется целым рядом условий. При этом среди оговорок, пониманий и заявлений, традиционно включаемых в ратификационные грамоты, обязательным явля-

ется условие о соблюдении принципов федерализма, направленное на то, чтобы США могли переложить имплементацию обязательств главным образом на штаты²³.

Если международный договор не содержит клаузулу о федеративном государстве и запрещает оговорки, федеративное государство может прибегнуть к федеративному заявлению (*federal declaration*), посредством которого оно стремится согласовать договорные обязательства с национальным законодательством путем толкования, а не исключения или изменения юридического действия положений договора²⁴.

Австралия, первоначально сформулировав оговорку к Международному пакту о гражданских и политических правах, затем заменила ее заявлением, согласно которому имплементация договора в Австралии будет осуществляться властями Содружества, штатов и территорий исходя из их соответствующих конституционных полномочий и договоренностей, касающихся его выполнения, так как Австралия имеет конституционную систему, при которой законодательные, исполнительные и судебные полномочия разделены или распределены между Содружеством и входящими в его состав образованиями²⁵. Аналогичное заявление было сделано Австралией по Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин 1979 г.

Позиция Австралии в отношении клаузулы о федеративном государстве нашла свое отражение в Принципах и процедурах проведения между федерацией и штатами (территориями) консультаций по договорам. Федеральное правительство не поддерживает включение в международные договоры клаузулы о федеративном государстве, но не возражает против того, чтобы при подписании или ратификации международных договоров, участие в выполнении которых должны принимать штаты и территории, делались односторонние федеративные заявления, если они определенно не затрагивают обязательств Австралии как участника договора.

Обычной практикой для Австралии является то, что она не становится участником международного договора, содержащего клаузулу о федеративном государстве, до тех пор, пока законодательство всех штатов и территорий не будет приведено в соответствие с обязательствами по договору. Однако если в

²³ См.: *Henkin L. U. S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker // The American Journal of International Law. 1995. Vol. 89. P. 341.*

²⁴ См.: *Wouters J., De Smet L. The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations-The Case of Belgium. Institute for International Law. K. U. Leuven, 2001. P. 21.*

²⁵ United Nations Treaty Collection. International Covenant on Civil and Political Rights. Status as at: 17-01-2016. Declarations and Reservations. Australia.

²¹ *Bradley C., Goldsmith J. Treaties, Human Rights and Conditional Consent // University of Pennsylvania Law Review. 2000. Vol. 149. P. 455.*

²² См.: *Bradley C. The United States and Human Rights Treaties: Race Relations, the Cold War, and Constitutionalism // Chinese Journal of International Law. 2010. Vol. 9. P. 339—340.*

договор включена клаузула о территориальных единицах, то возможность участия Австралии в договоре только в отношении определенных штатов и территорий, которые намерены принять условия договора, рассматривается в каждом отдельном случае²⁶.

Ратифицируя Конвенцию о правах инвалидов 2006 г., Канада сделала заявление по п. 2 ст. 33 («Национальное осуществление и мониторинг»), интерпретировав его «как учитывающий положение федеративных государств, в которых выполнение Конвенции будет осуществляться более чем на одном уровне и через различные механизмы, включая те, которые уже существуют»²⁷.

Клаузула о федеративном государстве, клаузула о территориальных единицах и федеративная оговорка рассматриваются в качестве способов, позволяющих смягчить проблемы, возникающие во взаимоотношениях с субъектами федерации в связи с заключением и имплементацией международных договоров, ослабить потенциальное внутригосударственное действие договора, сократить ответственность федерального правительства за соблюдение договора отдельными субъектами федерации²⁸.

Из ст. 29 («Территориальная сфера действия договоров») Венской конвенции о праве международных договоров следует, что «если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории». Как отмечает А. Н. Талалаев, ст. 29, как и многие другие статьи Венской конвенции, имеет диспозитивный характер, т. е. в данном случае, излагая общее правило, она ставит территориальное применение международных договоров в зависимость от соглашения сторон и их намерений. Эти намерения могут содержаться в самом договоре или быть выражены и установлены каким-либо иным образом²⁹. Клаузула о федеративном государстве и клаузула о территориальных единицах как раз и выражают «иное намерение».

Клаузула о федеративном государстве и клаузула о территориальных единицах направлены на ограничение ответственности федерации за поведение входящих в ее состав субъектов и представляют собой уступку федеративным государствам ввиду особенностей их конституционных систем. Такие клаузулы создают неравенство обязательств для федератив-

ных и унитарных государств — участников международного договора, поскольку унитарные государства должны выполнять весь договор и в отношении всей территории, в то время как федеративные государства получают возможность выполнять лишь те его положения, которые не затрагивают законодательной компетенции входящих в состав федерации субъектов, а действие договора распространяется только на определенные части их территорий.

Неравенство обязательств для федеративных и унитарных государств, которое создается в результате включения клаузулы о федеративном государстве в международные договоры, признается и самими федеративными государствами. Так, по мнению правительства Австралии, «международное сообщество рассматривает включение клаузулы о федеративном государстве в международные договоры в качестве попытки федеративного государства избежать выполнения в полном объеме обязательств по договору его участником»³⁰.

Большинство юристов признают, что унитарные государства отрицательно относятся к включению в международные договоры клаузулы о федеративном государстве и клаузулы о территориальных единицах, поскольку их включение означает, что унитарные государства принимают на себя больше обязательств, чем федеративные государства³¹. Более того, иногда вообще невозможно установить, в какой степени федеративные государства связаны обязательствами по договору.

Несмотря на негативное отношение к клаузуле о федеративном государстве и клаузуле о территориальных единицах значительной части международного сообщества (включая неоднозначное отношение к ним и самих федеративных государств), они продолжают время от времени появляться в многосторонних договорах. Дело в том, что эти клаузулы, не будучи популярными среди унитарных государств, дают федеративным государствам возможность смягчить проблемы, возникающие во взаимоотношениях с входящими в их состав субъектами, и позволяют этим государствам становиться участниками международных договоров. Такие клаузулы являются результатом компромисса между унитарными и федеративными государствами³².

Важно подчеркнуть, что многими федеративными государствами, в том числе Российской Федерацией, при реализации международных договорных обяза-

²⁶ См.: Principles and Procedures for Commonwealth-State-Territory Consultation on Treaties. Council of Australian Governments. 14 June 1996. Paras. 8.1—8.4.

²⁷ United Nations Treaty Collection. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Status as at 17-01-2016. Declarations and Reservations. Canada.

²⁸ См.: *Diab J.* Op. cit. P. 332; *Aust A.* Op. cit. P. 170.

²⁹ См.: Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / сост. и авт. коммент. А. Н. Талалаев. М., 1997. С. 73—74.

³⁰ Principles and Procedures for Commonwealth-State-Territory Consultation on Treaties. 14 June 1996. Para. 8.1.

³¹ См.: *Hollis D.* Op. cit. P. 1375; *Paquin St.* Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared // The Hague Journal of Diplomacy. 2010. Vol. 5. P. 182.

³² См.: *DeLiefde T.* Filling in the Gaps: A New Approach to Treaty Implementation Reconciling the Supremacy Clause and Federalism Concerns // University of Miami Law Review. 2012. Vol. 66. P. 584.

тельств клаузула о федеративном государстве и клаузула о территориальных единицах не используются. Эти государства не становятся участниками международных договоров, содержащих такие клаузулы, до тех пор, пока каждый из входящих в их состав субъектов не примет законодательство, необходимое для имплементации договорных положений, или такое законодательство не будет принято на федеральном уровне³³.

Необходимо отметить неопределенность клаузулы о федеративном государстве. Она может толковаться по-разному. Вероятно, унитарные государства видят в ней только то, что определенные обязательства по международному договору подпадают под юрисдикцию входящих в состав федеративного государства субъектов, которые должны обеспечивать принятие законодательства, необходимого для их выполнения. Однако некоторыми федеративными государствами такая клаузула может рассматриваться как освобождение их от ответственности за непринятие субъектами федерации мер, необходимых для реализации положений международного договора, выполнение которых входит в компетенцию субъектов. При этом ситуация может быть доведена до абсурдной, когда ни один субъект федерации не принимает мер, необходимых для обеспечения выполнения договорных обязательств, а федеративное государство, осуществив приведение той части законодательства, которая не затрагивает компетенции субъектов, в соответствии с договором, будет считаться его участником, добросовестно соблюдающим обязательства по договору.

С этой точки зрения клаузула о территориальных единицах, применяющих различные правовые системы, представляется более конкретной: она четко определяет, что как минимум одна территориальная единица государства, использующего эту клаузулу, должна принять необходимое законодательство и обеспечить выполнение договорных обязательств. Другие участники международного договора по крайней мере информируются о том, на какие территориальные единицы распространяется договор. Исследователи отмечают, что клаузула о территориальных единицах подвергается критике в гораздо меньшей степени, чем клаузула о федеративном государстве³⁴.

Что касается федеративной оговорки, то необходимо подчеркнуть следующее. В ряде международных договоров содержится запрещение оговорок. Кроме того, не допускаются оговорки, не совместимые с объектом и целями договора. В некоторые договоры включается антиклаузула, устанавливающая, что договорные положения распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий, что означает запрещение федеративных оговорок. Во всех этих случаях федеративные оговорки не допускаются.

Если же федеративные оговорки к договору не запрещены, то они могут лишь означать, что ввиду особенностей государственного устройства обеспечивать выполнение договорных обязательств по вопросам, подпадающим под законодательную юрисдикцию входящих в состав федерации субъектов, будут эти субъекты. Всякое иное толкование, направленное на освобождение федеративного государства от ответственности за непринятие субъектами федерации мер, необходимых для реализации положений международного договора, выполнение которых входит в компетенцию субъектов, будет означать, что участник договора пытается заранее оправдать невыполнение договорных обязательств ссылками на свое внутреннее право, что противоречит международному праву (ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров). Разумеется, это распространяется и на оговорки, которые делаются под видом пониманий и заявлений о толковании.

В соответствии с международным правом поведение местных органов власти квалифицируется как деяние государства, которое несет ответственность, если это поведение нарушает международные договорные обязательства государства³⁵. Иными словами, если субъект федерации не принимает входящие в сферу его собственной компетенции меры, которые необходимы для реализации заключенного федеративным государством международного договора по вопросам, полностью или частично относящимся к ведению субъектов, то ответственность за нарушение международных договорных обязательств несет федеративное государство.

³³ См.: Осминин Б. И. Принятие и реализация международных договорных обязательств федеративными государствами // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3. С. 455—464.

³⁴ См.: Aust A. Op. cit. P. 170.

³⁵ См. ст. 4 представленных Комиссией международного права Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Aust A. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge University Press, 2000.
- Bettauer R. Supreme Court Limits Holding in Bond, Not Reaching Constitutional Treaty Implementation Authority // *The American Society of International Law. ASIL Insights*. June 25, 2014. Vol. 18. Iss. 14.
- Bradley C. The United States and Human Rights Treaties: Race Relations, the Cold War, and Constitutionalism // *Chinese Journal of International Law*. 2010. Vol. 9.
- Bradley C., Goldsmith J. *Treaties, Human Rights and Conditional Consent* // *University of Pennsylvania Law Review*. 2000. Vol. 149.

- DeLiefde T. Filling in the Gaps: A New Approach to Treaty Implementation Reconciling the Supremacy Clause and Federalism Concerns // University of Miami Law Review. 2012. Vol. 66.
- Diab J. United States Ratification of the American Convention on Human Rights // Duke Journal of Comparative & International Law. 1992. Vol. 2.
- Henkin L. U. S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker // The American Journal of International Law. 1995. Vol. 89.
- Hollis D. Executive Federalism: Forging New Federalist Constraints on the Treaty Power // Southern California Law Review. 2006. Vol. 79.
- Lijnzaad L. Reservation to UN-Human Rights Treaties: Ratify and Ruin? Martinus Nijhoff Publishers. 1995.
- Manirabona A., Crépeau F. Enhancing the Implementation of Human Rights Treaties in Canadian Law: The Need for a National Monitoring Body // Canadian Journal of Human Rights. 2012. Vol. 1.
- Paquin St. Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared // The Hague Journal of Diplomacy. 2010. Vol. 5.
- Stewart D. United States Ratification of the Covenant on Civil and Political Rights: The Significance of the Reservations, Understandings, and Declarations // DePaul Law Review. 1993. Vol. 42.
- The Oxford Guide to Treaties / ed. by D. Hollis. Oxford University Press, 2012.
- The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary. Vol. I / eds. by O. Corten, P. Klein. Oxford University Press, 2011.
- Third Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur // Yearbook of the International Law Commission. 1964. Vol. II.
- Trone J. Federal Constitutions and International Relations // University of Queensland Press, 2001.
- Wouters J., De Smet L. The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations-The Case of Belgium. Institute for International Law. K. U. Leuven, 2001.
- Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / сост. и автор комментариев А. Н. Талалаев. М., 1997.
- Лукашук И. И. Современное право международных договоров: в 2 т. М., 2004. Т. 1.
- Осминин Б. И. Принятие и реализация международных договорных обязательств федеративными государствами // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3.