



# ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ РАБОЧАЯ  
ГРУППА ПО ПЕРЕСМОТРУ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
МЕДИКО-САНИТАРНЫХ ПРАВИЛ

A/IHR/IGWG/2/INF.DOC./2

27 января 2005 г.

Вторая сессия

Пункт 2 предварительной повестки дня

---

## Обзор и утверждение предложенных поправок к Международным медико-санитарным правилам

### Оговорки в отношении Международных медико-санитарных правил

#### Доклад Секретариата

1. Межправительственная рабочая группа по пересмотру Международных медико-санитарных правил на последнем пленарном заседании своей первой сессии 12 ноября 2004 г. предложила Секретариату подготовить документ для разъяснения вопроса об оговорках к Международным медико-санитарным правилам. Это предложение было сделано в свете обсуждения в подгруппе С Статьи 62 проекта пересмотренных Правил<sup>1</sup>. Были сделаны заявления, среди прочего, в отношении того, что Статья 62, предоставляя полномочие Ассамблее здравоохранения на принятие оговорок, не соответствует статье 22 Устава ВОЗ. Было также отмечено, что оговорки являются отдельными решениями, которые не могут быть поставлены под сомнение или пересмотрены Ассамблеей здравоохранения. Поправки, представленные в отношении Статьи 62, были изложены в документе A/IHR/IGWG/PL/Conf.Paper No.2.

2. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы разъяснить юридические параметры, регулирующие формулировку оговорок к правилам, принятым в соответствии со статьями 21 Устава; причины, по которым Секретариат составил проект Статьи 62, изложенный в документе A/IHR/IGWG/3; и различия между правилами и международными договорами в отношении оговорок.

3. Возможно, с самого начала полезно напомнить, что оговорки определены в статье 2, пункт 1 (d), Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., как "одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному

---

<sup>1</sup> Документ A/IHR/IGWG/3.

государству". Оговорка, таким образом, отличается от предложенной поправки, а также от заявления или замечания, посредством которого государство желает уточнить или разъяснить значение или рамки, придаваемые им определенным положениям юридического документа.

## **СТАТЬЯ 22 УСТАВА ВОЗ**

4. Соответствующее уставное положение содержится в статье 22 Устава:

Правила, принимаемые в соответствии со статьей 21, становятся обязательными для всех членов после того, как будет сделано должным образом оповещение об их принятии Ассамблеей здравоохранения, за исключением тех членов Организации, которые известят Генерального директора в указанный в оповещении срок об отклонении их или об оговорках в отношении их.

Статью 22, очевидно, следует рассматривать вместе со статьей 21, которая предоставляет полномочие Ассамблее здравоохранения принимать обязательные для исполнения правила в пяти конкретных областях, включая "санитарные и карантинные требования и другие процедуры, направленные против международного распространения болезней".

5. Хотя статья 22 в целом была одним из наиболее обсуждаемых пунктов во время составления Устава, дискуссии в основном касались принципов молчаливого одобрения правил и "отказа от них", которые рассматривались некоторыми делегациями как посягательство на суверенитет государства. Имеющиеся протоколы не содержат четкого объяснения обоснования предложения о том, что формулировка оговорок делает правило необязательным для сформулировавшего их государства. В протоколах также отражена небольшая дискуссия по данному пункту, на которой, очевидно, не было противоречий. В свете исторических условий в 1946 г. можно признать, что существовали две основные причины в отношении порядка формулировки оговорок к правилам, предусмотренным в пункте (а) статьи 21. Во-первых, эти правила должны были заменить очень неэффективные международные санитарные конвенции, выполнению которых, среди прочего, мешало отсутствие последовательности и единообразия в их выполнении; сильные ограничения права государств формулировать оговорки гарантировали бы единообразие в технической области, имеющей исключительно важное значение для общественного здравоохранения. Во-вторых, традиционная практика, касающаяся оговорок к многосторонним договорам, которая, в целом, применялась до 1950-х годов и считалась, что она отражает обычное международное право, требующее единодушного принятия оговорки всеми другими сторонами договора в качестве условия того, чтобы выразившее оговорку государство рассматривалось в качестве стороны данного договора.

6. Существенным пунктом, изложенным в статье 22 в этом отношении, является то, что "правила ... становятся обязательными для всех членов после того, как будет сделано должным образом оповещение об их принятии ... за исключением тех членов Организации, которые известят Генерального директора об ... оговорках ...". Статья 22, таким образом, акцентирует внимание на одном конкретном вопросе: какие государства должны обязательно выполнять эти правила, когда они впервые вступят в силу после

истечения соответствующего периода времени. Однако статья 22 не содержит конкретных указаний в отношении дальнейших последствий формулирования оговорки. В частности, она в явной форме не исключает возможности того, что может быть разработан механизм, позволяющий выразившим оговорки государствам в определенных условиях выполнять эти правила. Кроме того, очевидно, существует качественное различие между отклонением правил, которое охватывает целиком весь документ, и оговорками, которые направлены лишь на то, чтобы исключить или изменить правовые последствия определенных положений правил при их применении к выразившему оговорки государству. Таким образом, разумно сделать заключение о том, что в статье 22 изложен четкий стандарт первоначального вступления в силу правил для различных категорий государств, но она не касается дальнейших последствий.

7. Что касается органа, компетентного для разрешения таких дальнейших последствий, то, по мнению Секретариата, таким органом могла бы быть лишь Ассамблея здравоохранения. Во-первых, Ассамблея здравоохранения обладает уставным полномочием принимать правила, а поэтому также полномочием определять условия их вступления в силу в пределах, определенных статьей 22. Во-вторых, следует также заметить, что Ассамблея здравоохранения обладает общим полномочием толковать Устав. Это в явной форме предусмотрено в статье 75 Устава, которая имеет конкретное отношение к вопросам или спорам "относительно толкования или применения" настоящего Устава. В следующем разделе разъясняется принятая практика Ассамблеи здравоохранения в этом отношении.

## ОГОВОРКИ К ПРАВИЛАМ 1951 г. И 1969 г.

8. Первая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (резолюция WHA1.36) приняла Правила No.1 (так называемые "Классификационные правила"), которые в своей статье 20 в основном воспроизводят язык статьи 22 Устава в отношении отклонений или оговорок. Тот же самый язык был сохранен Двадцатой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения при ее пересмотре Правил (резолюция WHA20.19).

9. Четвертая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (WHA4.75) 25 мая 1951 г. приняла Международные санитарные правила. Статья 107 этих Правил ввела модель, которая затем была дословно повторена в статье 88 существующих правил и составила основу для Статьи 62 данного проекта пересмотренных Правил.

10. Как и в случае со статьей 22 Устава, *подготовительная работа* пролила мало света на обоснование Статьи 107. Однако, по предложению Ассамблеи здравоохранения, Генеральный директор подготовил пояснительный меморандум по техническим и правовым аспектам Правил 1951 года<sup>1</sup>. В данном меморандуме содержались следующие соображения в отношении оговорок:

---

<sup>1</sup> Официальные документы Всемирной организации здравоохранения, No.37, сс. 329-333 (по англ. изд.).

(a) с учетом технического характера Международных санитарных правил и того факта, что они заменили не менее 13 ранее существовавших санитарных конвенций, считалось желательным, чтобы Ассамблея здравоохранения осуществляла определенный контроль за оговорками.

(b) трудности, связанные с обеспечением принятия оговорок в индивидуальном порядке всеми государствами-членами, можно было бы избежать посредством создания централизованного механизма.

(c) Ассамблея здравоохранения сообщила о своем намерении не отказывать в признании оговорок за исключением тех случаев, когда для этого имеются чрезвычайно серьезные основания. Осуществление ею полномочий в соответствии со статьей 107 скорее рассматривается как консультативная процедура, состоящая в установлении диалога с тем или иным государством, которое не способно принять все предусмотренные Правилами обязательства, с целью оказания содействия в устранении затруднений.

11. Из имеющихся данных следует, что в отношении Международных санитарных правил оговорки сформулировали 25 государств, в отношении Правил 1969 г. – 10 государств и в отношении пересмотра Правил в 1973 г. – 16 государств. Необходимо также подчеркнуть, что Ассамблея здравоохранения разработала весьма последовательную практику рассмотрения оговорок в соответствии с Правилами 1951 г., а также их последующими пересмотренными вариантами. В частности, Ассамблея разработала механизмы рассмотрения существа оговорок и адаптировала процесс их рассмотрения и принятия решений таким образом, чтобы облегчить государствам, высказывающим оговорки, преодоление или сведение к минимуму проблем, побудивших их сделать эти оговорки. В результате несколько оговорок были сняты или по сравнению с первоначальным предложением сформулированы в более узких рамках.

12. Рациональное рассмотрение подхода, принятого в связи с Правилами 1951 и 1969 гг., позволяет заключить, что Ассамблея здравоохранения использовала свое уставное право толковать статью 22 Устава. Она, в частности, преследовала цель примирить ограничения, установленные этой статьей в отношении вступления в силу Правил для государств, сформулировавших оговорки, со стремлением добиться создания повсеместно применимой единообразной системы предотвращения международного распространения болезней. Она, как представляется, добилась этого, толкуя ограничения, налагаемые статьей 22, в том смысле, что оговорки отличаются от отклонений и что лишь оговорки, которые, по определению Ассамблеи здравоохранения, существенно меняют характер и цели Правил, должны, в конечном счете, исключать вступление в силу Правил для того или иного государства. Тот факт, что формулирование такого определения было поручено межправительственному органу, может, с одной стороны, отражать вышеупомянутое традиционное правило о принятии оговорок к договорам, а с другой стороны – особый характер Правил, как международного правового инструмента, тесно связанного с ВОЗ и ее механизмами управления, а также огромную заинтересованность в достижении единообразного соблюдения Правил на национальном уровне. Он также, по-видимому, отражает общую заинтересованность государств-членов на тот момент в наличии

централизованной системы, позволяющей объективно устанавливать, нарушает ли конкретная оговорка последовательность Правил.

## **ОГОВОРКИ К МНОГОСТОРОННИМ ДОГОВОРАМ**

13. Что касается оговорок к многосторонним договорам, то со времени принятия Устава ВОЗ международное право и практика получили существенное развитие. Как отмечается в пункте 5 выше, признанное традиционное правило сводилось к требованию о единодушном принятии оговорки другими участниками договора в качестве условия для того, чтобы считать государство, выдвигающее оговорку, участником этого договора. В связи со стремительным увеличением числа многосторонних договоров, процедурой проведения по ним переговоров и их принятия и необходимостью уравновесить стремление ко всеобщему участию в договорах с защитой прав государств, чьи взгляды отличаются от взглядов большинства договаривающихся сторон, это правило было признано недостаточным и слишком ограничительным. Усилия Организации Объединенных Наций по выработке новых правовых параметров нашли выражение в статьях 19-23 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

14. Подробное описание режима, установленного Венской конвенцией, выходит за рамки настоящего доклада. В связи с рассматриваемым вопросом следует отметить, что в статье 19 излагается общий принцип, в соответствии с которым то или иное государство может сформулировать какую-либо оговорку, за исключением случаев, когда: (а) данная оговорка запрещается договором; (b) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит, или (с) в иных случаях, когда оговорка несовместима с предметом и целями договора. В соответствии со статьями 20 и 21, оговорка не препятствует вступлению в силу договора между государством, сформулировавшим оговорку, и другими государствами, которые явно или молчаливо принимают эту оговорку, или же возражают против нее, но явно не исключают ее вступления в силу. В последнем случае положения, к которым относится оговорка, между двумя государствами не применяются.

15. Основные проблемы, которые не были решены Венской конвенцией, сводятся к правовым последствиям оговорок, которые не допускаются статьей 19, в частности к вопросу о том, кто уполномочен решать, является ли оговорка несовместимой с предметом и целями договора, и позволяет ли принятие оговорки другими государствами снять ее недопустимость и стать государству, сформулировавшему оговорку, участником договора. Эта проблема стоит особенно остро в силу того, что современные многосторонние договоры за немногими исключениями не предусматривают создания органов, правомочных выносить обязательные решения по подобным вопросам, так что на практике многое зависит от восприятия и реакции других участников договора. Это может породить случаи фрагментации договорных отношений, поскольку некоторые участники отказываются устанавливать их с государствами, сформулировавшими оговорки, которые рассматриваются как несовместимые с предметом и целями договора, тогда как другими сторонами такие возражения не выдвигаются. В итоге, Венская конвенция оказала лишь ограниченное влияние на последующую договорную практику; во всяком случае,

наблюдается тенденция применять либеральный подход к непозволительным оговоркам, так что даже те оговорки, которые, по мнению нескольких сторон, несовместимы с предметом и целями договора, на практике не препятствуют тому, чтобы государство, высказавшее оговорку, считалось участником этого договора.

16. Вышеприведенное краткое изложение вопроса призвано прояснить, почему, по мнению Секретариата, общий режим в отношении оговорок, основанный на Венской конвенции, не соответствует положениям статьи 22 Устава ВОЗ. Практическое следствие Венской конвенции состоит в том, что формулирование той или иной оговорки, как правило, не исключает вступления в силу договора для высказывающего ее государства за исключением сторон, которые возразили против этой оговорки и заявили, что не считают, что договор имеет силу между ними и государством, сделавшим эту оговорку. Напротив, в случае Международных медико-санитарных правил правило, установленное статьей 22 Устава, гласит, что для государства, сформулировавшего оговорку, Правила не вступают в силу в то же время, что и для других государств. В отсутствие какого-то централизованного механизма для установления того, какие оговорки не препятствуют, в конечном счете, вступлению в силу Правил для государства, являющегося автором оговорки, последнее станет участником договора применительно к государствам, которые не возражают против его оговорки. Это также может помешать установлению международно единообразного режима борьбы против распространения болезней в мире.

17. В этой связи небезынтересно отметить, что ряд многосторонних конвенций установили коллективные механизмы либо для санкционирования формулирования тем или иным государством оговорки, которая иначе не допускается, либо для определения того, является ли оговорка несовместимой с предметом и целями договора. Подобные механизмы не отличаются по своему намерению от вышеупомянутых статей из Правил 1951 и 1969 годов. Например, в соответствии со статьей 50 Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. и статьей 32 Конвенции о психотропных веществах 1971 г., государство, желающее стать участником, но намеревающееся сделать оговорку, которая не разрешается этими конвенциями, должно получить разрешение других сторон. Такая оговорка считается разрешенной, если только против нее не возразит треть существующих участников. В соответствии со статьей 20 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г., оговорка считается несовместимой с предметом и целями Конвенции, если, по крайней мере, две трети государств-участников возражают против нее.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

18. Исходя из приведенного выше анализа, Секретариат представляет на рассмотрение Рабочей группы ряд заключительных замечаний, которые могут быть полезны в ходе дальнейшего обсуждения рассматриваемого вопроса:

- статья 22 Устава гласит, что Правила не становятся обязательными для государств, которые известят Генерального директора в соответствующий срок об

их отклонении или об оговорке в их отношении, в то же время, что и для государств, которые их приняли;

- как представляется, режим, установленный Венской конвенцией, несовместим со статьей 22 Устава, поскольку на практике он обычно позволяет государствам, формулирующим оговорки, становиться участниками договора и относит дальнейшие последствия к сфере двустороннего взаимодействия его участников;
- статья 22 не решает вопроса о том, могут ли при определенных условиях правила вступить в силу для государств, сформулировавших оговорки, помимо очевидного случая, когда эти оговорки снимаются;
- В контексте статьи 22 Устава, полномочия разрабатывать механизм, позволяющий государствам, сделавшим оговорки, становиться участниками правил, принадлежат Ассамблее здравоохранения как руководящему органу, который компетентен принимать правила и толковать Устав.

= = =