

Обзор статей о рассмотрении действия договоров

Жорж Делькуань, Христофер Росси, Бартольд Веенендааль

От редакции: Договор о нераспространении ядерного оружия, участниками которого в настоящее время является 121 государство и действие которого будет рассматриваться в 1985 г., относится к числу современных соглашений о контроле над вооружениями, которые включают специальные юридические статьи, облегчающие адаптацию этих соглашений в будущем к изменившимся условиям и обстоятельствам. В настоящей статье с правовой и исторической точек зрения рассматривается вопрос о том, что влечет за собой концепция „рассмотрения действия“ договора и в чем она отличается от „пересмотра“ как юридического инструмента мирного изменения текста.

Различие между статьями о рассмотрении действия и пересмотра в той форме, в какой они включены в договоры и отражены в международном праве, весьма незначительно.

Хотя обе статьи служат целям модернизации договоров, взаимосвязь между ними и примеры, в которых каждая статья играет важную роль при модификации договоров, остаются неясными. Поскольку на существо вопросов, трактуемых в договорах, может существенно влиять технический прогресс и поскольку это может материально воздействовать на первоначальные надежды участников договора, в него для большего соответствия с изменяющимися условиями включаются статьи о рассмотрении действия и пересмотре. Тем самым эти статьи позволяют избежать проведения длительных и не всегда успешных конференций по выработке договоров.

Правовые принципы: сложный баланс

Пересмотр договоров в международном праве зависит от сложного баланса двух общепризнанных, но противоположных принципов. Первый принцип, *pacta sunt servanda*, подчеркивает стабильность и непрерывность, второй принцип, *rebus sic stantibus*, подчеркивает изменчивость.

Принцип *pacta sunt servanda* провозглашает, что государства связаны обязанностью добросовестно выполнять те обязательства, которые они взяли на себя*. Тем самым запрещается односторонний пересмотр любой статьи договора.

Ж. Делькуань — юрист-международник, директор Отдела общественной информации Агентства. Х. Росси и Б. Веенендааль также юристы-международники, получившие степень в Лондонском университете и Венской дипломатической академии соответственно, проходят летнюю стажировку в Отделе.

* См. также статью 26 Венской конвенции о праве договоров от 23 мая 1969 г., документы ООН A/Conf. 39/11 и

Add 1; A.J.I.L., Vol. 65 (1967) pp. 334–336 английского текста.

Международный суд поддержал эту точку зрения в своем заключении относительно *Оговорок к Конвенции о геноциде* (Отчеты Международного суда, 1951 г.), заявив, что „... многосторонняя конвенция является результатом добровольно достигнутого согласия по ее статьям и, следовательно, ни одна из договаривающихся сторон не имеет права ослаблять или нарушать посредством односторонних решений или отдельных соглашений цель и смысл конвенции“.

Эта правовая норма дополнительно отказывает любой стороне в праве требовать изменения договора, если нет четкого положения на тот счет*. Однако нет правила без исключения.

Международное право предполагает ситуации, когда договор, потерявший свой смысл вследствие фундаментального изменения одной или нескольких своих основополагающих предпосылок, становится недействительным и теряет силу. Эта ситуация охватывается принципом *Omnis conventio intellegitur rebus sic stantibus*, который обеспечивает государствам правовую защиту в случае невыполнения договоров**. Но этот принцип, как защита, обязательно предполагает существование договора. (Обстоятельства, при которых можно прибегать к этому принципу, излагаются в статьях 61 и 62 Венской конвенции о праве договоров.)

Таким образом, можно сделать вывод, что договоры должны выполняться добросовестно, хотя их выполнение не требуется международным правом в случае, когда не по вине сторон после заключения договора происходят фундаментальные изменения обстоятельств. Такие изменения должны быть связаны с событиями или условиями, которые не рассматривались участниками договора и которые должны иметь исключительный характер. Это условие лишает государство права на общее оправдание, освобождающее его от договорных обязательств, которые оно считает для себя затруднительными***.

Согласно решению Международного суда по делу о *Юрисдикции над рыбными промыслами* (отчеты Международного суда, 1973 г.) статья 62 Венской конвенции о праве договоров представляет собой „во многих отношениях“ кодификацию принципа

* Lord McNair, *The Law of Treaties*, Oxford (1961), p. 535.

** Schwarzenberger, G., *International Law*, Vol. I, London (1957), p. 535.

*** Cavare, L., *Le droit international public positif*, Paris (1969), p. 208.

rebus sic stantibus. Из редакции этой статьи вытекает, что предпосылки, необходимые для обращения к этой доктрине, остаются весьма строгими.

Прекращение действия договора или выход из него допустим только в двух случаях: 1) когда изменение фундаментальных обстоятельств создает „существенную базу для согласия сторон . . . ” и 2) когда влияние изменения „коренным образом должно изменить объем обязательств, которые должны по-прежнему выполняться”.

Ввиду этой до некоторой степени максималистской и негибкой нормы и ввиду политических последствий, связанных с односторонним аннулированием договорных обязательств, которые также могут оказаться дорогостоящими, в договоры все чаще стали включать статьи о пересмотре (и рассмотрении их действия), которые по-видимому служат промежуточной основой для приспособления договоров к изменяющимся условиям.

Различие между рассмотрением действия и пересмотром договоров

Различие между статьями о рассмотрении действия и пересмотре договоров было до некоторой степени затуманено использованием этих терминов применительно к их целям и последствиям.

Хотя обычное толкование различий между статьями о рассмотрении действия и пересмотре договоров может сводиться к тому, что рассмотрение действия договора означает просто его новое изучение, а пересмотр в большинстве случаев подразумевает внесение изменений или модификаций, с юридической точки зрения это различие не столь очевидно.

Например, статья XII Договора об Антарктиде предусматривает по истечении 30 лет и по требованию созыв конференции „для рассмотрения действия Договора”. Последующая практика участников этого договора, однако, показала, что эта статья о рассмотрении действия для всех практических случаев не отличима от статьи о пересмотре* .

Было бы иллюзией включать в договор статью о рассмотрении его действия, а затем толковать ее как положение, предусматривающее только механизм обсуждения сторонами того, что они не могут изменить.

Имея в виду общий принцип толкования договоров, сводящийся к тому, что их положения нельзя толковать в ущерб их смыслу**, можно было бы рассматривать статьи просто как средство для устранения недостатков редакционного характера, которые могли бы затруднить выполнение договора и скрыть его истинный смысл***

* UNTS, Том 402 (1 декабря 1959 г.). Историю статьи XII см. Auburn F.M., *Antarctic Law and Politics*, London (1982), p. 143.

** Oppenheim, L., *International Law, A Treatise*, 8th edition, Vol. 1, By H. Lauterpacht, London (1955), p. 955.

*** Kelsen, *Contribution à l'étude de la révision juridique technique du Pacte de la S.D.N.*, R.G.D.I.P. (1937), p. 634; Also Declave, „Osservazioni sulle Clausole di Revisione, Jus. (1951), p. 90.

Примером тому может служить Договор Монтевидео 1960 г., который установил зону свободной торговли в Латинской Америке. (См. документ ГАТТ L/1157/Rev. 1.) Статьи 60 и 61 содержат одновременно положения о пересмотре и рассмотрении действия Договора. Статья 61, содержащая положения о рассмотрении действия, предписывает договаривающимся сторонам „рассматривать результаты действия Договора и предпринимать необходимые совместные переговоры с целью обеспечения наиболее эффективного достижения целей Договора и, при желании, для его адаптации к новой стадии экономической интеграции” (подчеркнуто авторами).

Этот случай служит также конкретным примером промежуточного варианта между принципами *pacta sunt servanda* (стабильность) и *rebus sic stantibus* (изменчивость). В рамках статьи о рассмотрении действия или — что более важно — вне процесса пересмотра существует возможность „адаптации” договора в том виде, в каком он был создан.

Совершенно очевидно, что „адаптация” должна рассматриваться как нечто менее радикальное, чем пересмотр. В этом случае статью о рассмотрении действия договора можно считать каналом, по которому сам договор может приспособиваться к новым требованиям без фундаментального изменения его каких-либо первоначальных положений. (Другим примером такого подхода служит недавняя Конвенция по морскому праву Организации Объединенных Наций (UN Doc. A/Conf. 62/122), в которой это различие рассматривается в статьях 154 и 155 (рассмотрение действия) и статьях 312 и 313 (пересмотр).

Историческая перспектива

Из истории известно, что появление национальных государств в XVII веке и оформление буржуазии в отдельный класс в значительной степени ускорили включение положений о пересмотре в торговые соглашения и договоры.

Для облегчения выполнения торговых обязательств в договоры включались положения о их пересмотре как средство, обеспечивающее гибкость договоров в тех случаях, когда строгое соблюдение условий договора было невозможным, Англо-португальский договор 1654 г. уже содержал следующее положение: „. . . и если случится, что цена товаров будет падать, стоимость или тариф будет подобным же образом время от времени снижаться в соответствии с вышеуказанной правовой нормой* .”

Такая практика, обычно учитывающая положение о наиболее заинтересованных сторонах, часто использовалась в торговых договорах, и она обычно встречается во многих крупных торговых догово-

* Англо-португальский договор от 10 июля 1654 г., см. также „Commercial Treaties”, *Herselt*, Vol. 2 (1890), p. 19.

рах XX века* . Статьи о пересмотре появились в неторговых договорах только в более позднее время.

Одним из первых некоммерческих договоров, в который было включено положение о пересмотре, была, по-видимому, Всемирная почтовая конвенция 1878 г. (B.F.S.P. Vol. 69, June 1878, p.210), где полностью описана процедура, согласно которой можно производить пересмотр конвенции. В других конвенциях о создании административных союзов также прямо упоминаются положения о их пересмотре**. Тем не менее, использование таких статей в неторговых договорах оставалось исключением на протяжении всего XIX века.

В многосторонних мирных договорах применение и включение положений о пересмотре не было широко распространено. Поскольку на протяжении всей истории победители стремились навязать свои собственные условия мира, использование статей о пересмотре было в некоторой степени спорным.

Хотя верно, что Венский договор 1815 г. содержал положение о том, что возможный пересмотр статей, касающихся международных рек, может быть осуществлен при единогласном согласии других прибрежных государств, оно попросту кодифицировало ранее существовавшую норму, согласно которой участники соглашения имеют право в любое время при единодушном согласии изменять положения, с которыми они ранее согласились. Ни Парижский договор 1856 г., ни Берлинский договор 1878 г. не содержали такой статьи о пересмотре***.

Прецедент был установлен в Санкт-Петербургской декларации 1868 г., которая открыла путь для включения положений о пересмотре в мирные соглашения и договоры о контроле над вооружениями XX века****. В этом договоре стороны согласились „оставить за собой право приходить в будущем к взаимному пониманию всякий раз, когда будут выдвигаться конкретные предложения, учитывая будущие улучшения, которые могут происходить в вооружении войск, с целью сохранения установленных сторонами принципов”.

Тем не менее интересно, что не было установлено и, возможно, даже не предполагалось, что „предложение относительно будущего улучшения”, соответствующее установленным принципам, в действительности означало пересмотр или некоторую производную форму рассмотрения действия договора.

Однако многие различные соглашения XX века, касающиеся контроля над вооружениями и мира, содержат положения о пересмотре. Версальский договор являлся одним из первых крупных договоров, содержащих четкие положения о пересмотре (B.F.S.P. Vol. 112, p. 10).

Договор 1919 г. об учреждении Лиги наций теоретически должен был создать режим контроля над вооружениями, сокращающий „национальные вооружения до минимального уровня, совместимого с национальной безопасностью . . .”. После разработки Советом Лиги наций таких планов они должны были являться „предметом повторного рассмотрения и пересмотра по крайней мере раз в десять лет”. Кроме того, этот договор уполномочивал Ассамблею Лиги наций „выносить рекомендации по повторному рассмотрению” договоров, которые становились неприменимыми и „продолжение действия которых могло бы подвергнуть опасности мир во всем мире”.

Вашингтонский договор об ограничении морских вооружений 1922 г., более конкретно направленный на регулирование вооружений, чем Версальский договор, также содержал четкое положение о пересмотре* .

Современные соглашения о контроле над вооружениями

Как показывают последние соглашения по разоружению и контролю над вооружениями, после второй мировой войны наблюдается тенденция сочетать положения о пересмотре действия с положениями о пересмотре. Тем самым обеспечивается промежуточный уровень адаптации при осуществлении договоров.

Договор о нераспространении ядерного оружия (UNTS, Vol. 729, 8 July 1968) является одним из первых в серии многосторонних соглашений о контроле над вооружениями, в котором разделены концепции рассмотрения действия и пересмотра.

В последующих договорах, таких как Договор о морском дне, Конвенция о биологическом оружии и Конвенция о запрещении использования природной среды во враждебных целях также различаются эти концепции. Среди многих двусторонних соглашений о контроле над вооружениями ни в

* Для обсуждения и примеров см. Leca, J., *Les techniques de revision des conventions*, Paris (1961), p. 34; Keeton, G.W., *The Revision of Certain Chinese Treaties*, B.Y.B.I.L. (1929), p. 129; Article 236 of the EEC, UNTS, No. 4300, Vol. 295, p.2; Article 27 of the International Wheat Agreement of 20 February 1971, TD/Wheat 5/7, UN Wheat Conferences; Chapter XIII of the International Agreement on Olive Oil, UN Doc. E/Conf. 19/9, 15 May 1958.

** См. таблицу (Нэйт, Е., *The Unanimity Rule in the Revision of Treaties, a Re-examination*, Leyden (1959), p. 18.

*** Относительно положения Венского договора см. Annex XVI of General Act of the Treaty; относительно положений Парижского и Берлинского Договоров см. Martens, G.F., „Nouveau recueil de traités”, 1817–1841, Vol. 2 and 1843–1875, Vol. 15, Goettingue.

**** Санкт-Петербургская декларация, 17 декабря 1868 г., официальный документ, *Supplement of the American Journal of International Law*, Vol. 1, New York (1907).

*Ссылку и обсуждение статьи Версальского договора об учреждении Лиги наций и соглашений см. British and Foreign State Papers (D.F.S.P.), Vol. 112; Articles 8.1 and 8.2 in *Essential Facts about the League of Nations*, 9th edition, rev., Geneva (1938); Article 19 of the Covenant; and *League of Nations Treaties*, Vol. 25, No. 609, Washington, D.C.

Статьи о пересмотре и рассмотрении действия в современных соглашениях о контроле над вооружением

Договор	Депозитари	Дата вступления в силу	Срок действия	Статья о пересмотре	Рассмотрение действия
Договор о нераспространении ядерного оружия	Великобритания, СССР, США	5 марта 1970 г.	25 лет с возможным продлением	Есть (ст. 8, 1.2)	В Женеве через 5 лет после вступления в силу. Затем через 5-летние интервалы по решению простого большинства (ст. 8.3)
Договор о запрещении размещения ядерного оружия и другого оружия массового уничтожения на дне и под дном морей и океанов (Договор о морском дне)	Великобритания, СССР, США	18 мая 1972 г.	Не ограничен	Есть (ст. 6)	В Женеве через 5 лет после вступления в силу; затем место и время определяются простым большинством (ст. 7)
Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления бактериологического (биологического) и токсинного оружия и его уничтожении (Конвенция о бактериологическом оружии)	Великобритания, СССР, США	26 марта 1975 г.	Не ограничен	Есть (ст. 11)	В Женеве через 5 лет после вступления в силу или раньше, по требованию большинства участников Конвенции (ст. 12)
Конвенция о запрещении любого военного или другого враждебного воздействия на окружающую среду (ENMOD)	Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций	5 октября 1978 г.	Не ограничен	Есть (ст. 6)	В Женеве через 5 лет после вступления в силу. Затем по требованию большинства государств-участников Конвенции (ст. 8)
Договор (двусторонний) между СССР и США об ограничении противоракетных систем (Договор ПРО)		3 октября 1972 г.	Не ограничен	Есть (ст. 14.1)	Через 5 лет после вступления в силу, затем с 5-летним интервалом (ст. 14.2)

одном из договоров эти концепции не различаются более четко, чем в Договоре о системах противоракетной обороны 1972 г.*. В других таких договорах, по-видимому, также существует подобное различие**.

Правовые средства мирного изменения

Таким образом, история и право показывают, что существуют альтернативы осуществления договорных обязательств, которые в соответствии с правовой нормой *pacta sunt servanda* (подчеркивающей стабильность) могут создавать ненужные и неразумные трудности для участников договоров. В то же время эти альтернативы направлены на защиту надежд участников от незаконного и легкомысленного обращения к правовой норме *rebus sic stantibus* (подчеркивающей изменчивость).

* Относительно четырех предыдущих соглашений см. G.A./RES/2660 (XXV), Annex (11 February 1971); G.A./RES/31/72, Annex (18 May 1977); Article XIV, I, UNTS, Vol. 944 (26 May 1972).

** См. например, статью V (1) Договора о порог запрещении ядерных испытаний, документ ООН, A/9698, приложения I и II; статью VIII (1) Договора о ядерных взрывах в мирных целях и Протокол, статью X, документы Конференции по разоружению, CCD/490 CCD/496/Corr. 1,5.

Эти альтернативы, т.е. положения о пересмотре и рассмотрении действия договора, все чаще использовались в соглашениях о разоружении и контроле над вооружениями не только для защиты от нарушения условий соглашения, но и как средство, благодаря которому можно сохранять или обновлять дух и цели договора.

Практика государств показала, что пересмотр и рассмотрение действия договоров в основном понятия одного порядка. Рассмотрение действия связано с обеспечением более легкого достижения согласованных целей договора. С другой стороны, пересмотр предусматривает создание процедурных норм, с помощью которых могут быть изменены фактические цели.

Современность оказывает большое давление на договоры. Для того, чтобы новые договоры учитывали технический прогресс в той области, которую они предполагают регулировать, чтобы они служили инструментом мирного изменения и привлекали более широкое число участников, в них следует включать промежуточные меры адаптации в виде положений о рассмотрении их действия и пересмотре.

