

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Кодификация и прогрессивное развитие права международных договоров (к 40-летию Венской конвенции)

*Хлестов О.Н.**

23 мая 1969 г., 40 лет тому назад, в Вене завершилась Конференция ООН, на которой была разработана конвенция, вошедшая в историю под названием Венская конвенция о праве международных договоров. Конференция 1969 г. была одной из наиболее крупных конференций по кодификации и прогрессивному развитию международного права, проходивших под эгидой ООН. Предыдущие конференции разрабатывали конвенции лишь по одной отрасли международного права: конференция 1958 г. – морского, 1961 г. – дипломатического, 1963 г. – консульского права.

Право договоров, чем занималась конференция 1969 г., затрагивает деятельность государств во всех сферах: безопасность, экономические, культурные и иные отношения. Большое значение конференции обусловлено и тем, что она разрабатывала правила заключения и исполнения международных договоров, которые играют более важную роль по сравнению с другими международными документами, поскольку в договорах закрепляются права и обязанности государств. На конференции рассматривался широкий круг теоретических вопросов международного права, а также ряд острых политических проблем, поскольку право и политика тесно переплетаются и влияют друг на друга. На конференции возникали сложные проблемы и в связи с тем, что

* Хлестов Олег Николаевич – профессор, Чрезвычайный и Полномочный Посол, глава делегации СССР на Венской конференции.

это была первая попытка разработать универсальный международный документ по праву договоров.

Лейтмотивом конференции (за это выступала и советская делегация) было стремление разработать такие нормы, которые способствовали бы максимальному развитию договорных отношений между государствами, заключению договоров на справедливой основе без применения силы и иных форм давления, а также ограничить одностороннее прекращение правомерно заключенных договоров, поскольку стабильность международных отношений во многом зависит от стабильности международных договоров, их неуклонного исполнения.

История разработки Конвенции

В 1949 г. Комиссия международного права ООН, составляя программу своей работы, предусмотрела в качестве одной из тем, подлежащих кодификации и прогрессивному развитию, право международных договоров. Специальным докладчиком был назначен английский юрист Дж. Брайерли. Однако с 1949 по 1959 г. Комиссия мало что сделала для разработки этой проблемы. Предложения и проекты, представленные всеми докладчиками по этой теме (а их было трое: Дж. Браейрли, Х. Лаутерпахт, Дж. Фицморис) или не вообще не рассматривались в Комиссии, или обсуждались в самом общем плане. Лишь в 1959 г. Комиссия рассмотрела предложения, представленные Дж. Фицморисом, и разработала в предварительном порядке 14 статей проекта конвенции. Однако затем вновь наступил перерыв, докладчик Дж. Фицморис вышел из состава Комиссии. После назначения нового докладчика Х. Уолдока, также английского юриста, Комиссия продолжила работу над правом договоров. Этот вопрос обсуждался на ее XIV–XVIII сессиях с 1962 по 1966 г. Подготовленные Комиссией проекты статей дважды рассылались на отзыв правительствам и дорабатывались Комиссией с учетом их замечаний.

В 1966 г. Комиссия завершила подготовку проекта статей и передала его XXI сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Комиссия предложила, чтобы Генеральная Ассамблея созвала международную конференцию полномочных представителей с целью заключения конвенции по данному вопросу. XXI сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла 5 декабря 1966 г. резолюцию, предусматривающую созыв

дипломатической конференции для разработки конвенции, причем первая часть была намечена на весну 1968 г., а вторая – на весну 1969 г. При этом имелось в виду, что первая часть конференции будет посвящена рассмотрению проекта статей в первом чтении и решения будут приниматься простым большинством голосов, а вторая часть – рассмотрению результатов работы первой сессии конференции и статьи будут приниматься большинством в 2/3 голосов.

По приглашению правительства Австрии конференция состоялась в Вене. В ней приняли участие делегации свыше 100 государств, в том числе СССР, УССР и БССР, а также наблюдатели от ряда международных организаций. В состав наших делегаций входили видные ученые: И.И. Лукашук, А.Н. Талалаев, Е.Т. Усенко. Председателем конференции был избран видный итальянский юрист, член Комиссии международного права Р. Аго. Конференция создала общий комитет, в который входили все делегации. Его председателем был избран глава нигерийской делегации – министр юстиции Нигерии Т.О. Элиас. Докладчиком комитета был уругвайский юрист, член Комиссии международного права Э.Х. Аречага. Конференция создала редакционный комитет из представителей 15 стран; председателем в нем был глава делегации Ирака, член Комиссии международного права М.К. Яссин. Представителем СССР в этом комитете был Ф.Н. Ковалев, заместитель главы советской делегации.

На первой сессии конференции в 1968 г. к конвенции было представлено 378 поправок и дополнений. А на второй сессии конференции в 1969 г. – еще около 100. Содержавшееся в проекте конференции предложение о том, чтобы она распространялась также и на заключенные договоры государствами с международными организациями или между ними, не нашло поддержки; большинство делегаций считало, что, поскольку международные организации являются вторичными субъектами международного права и заключенные с ними договоры имеют некоторые особенности, регламентировать заключение договоров между государствами и международными организациями в одной конвенции нецелесообразно. Было решено, что Комиссия международного права подготовит проект специальной отдельной конвенции по этому вопросу, что и было сделано Комиссией впоследствии. На основе этого нового проекта в 1986 г. была разработана Конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Подготовленный на Венской конференции в 1969 г. проект конвенции был принят и открыт для подписания до 30 ноября 1969 г. в МИД Австрии, а затем – до 30 апреля 1970 г. в Секретариате ООН. В настоящее время почти 110 государств являются участниками этой конвенции, среди них все крупные державы, кроме США.

Венская конвенция 1969 г. содержит 85 статей и приложение к ней. Она затрагивает самые различные вопросы договорного права, обобщая существовавшие ранее международно-правовые нормы, касающиеся права договоров. Кроме того, в нее был включен ряд новых норм, вытекающих из современной практики государств, тенденций развития международного права и международных отношений. Отмечу лишь некоторые положения: порядок заключения и вступления в силу договоров, вопрос об оговорках к договорам, об их толковании и прекращении. Несмотря на некоторые недостатки, Конвенция охватывает все основные проблемы права международных договоров. Вот уже 40 лет она служит мировому сообществу, создавая правовую базу для развития договорных отношений между всеми государствами. Особой необходимости вносить в нее изменения пока не возникает. В Комиссии международного права сейчас обсуждается лишь вопрос об оговорках, что имеет отношение к праву международных договоров.

Новые принципы и нормы, возникшие в праве договоров в результате принятия Венской конвенции

Венская конференция, кодифицировав существовавшие нормы права договоров, выработала ряд новых положений.

1. О недействительности договоров, заключенных в результате угрозы силой или ее применения.

Прежде всего конференция стремилась разработать такие нормы, которые максимально способствовали бы развитию договорных связей между государствами и соблюдению договоров. Этому была посвящена часть Конвенции (III), в которой подчеркивалось значение принципа *pacta sunt servanda* (ст. 26), недопустимость ссылок государства на внутреннее право для оправдания невыполнения договора (ст. 27), обязательство государств не наносить ущерб объекту и целям договора в период между его подписанием и ратификацией (ст. 8).

Иной подход был к договорам, заключенным с применением силы или угрозы ее применения. Проект конвенции, подготовленный Комиссией, предусматривал, что международные договоры, заключенные в нарушение общепризнанных принципов международного права, должны рассматриваться как недействительные. В статье по этому вопросу указывалось: «Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов Устава Организации Объединенных Наций». Эта статья вызвала острую дискуссию. Ряд государств, в первую очередь развивающиеся страны Азии и Африки, стремились уточнить вопрос о том, что понимается под «силой». Как известно, при обсуждении этого вопроса в органах ООН высказывались различные точки зрения. В частности, в Комитете ООН по разработке правовых принципов мирного существования неоднократно отмечалось, что под термином «сила», употребленном в ст. 2 Устава ООН, понимается лишь вооруженная сила, – такова была точка зрения западных стран. Страны Африки, Азии и Латинской Америки доказывали, что под этим термином понимается не только вооруженная сила, но и политическое и экономическое давление.

Отражая подход делегаций стран Африки, Азии и Латинской Америки, представитель Афганистана предложил сформулировать статью следующим образом: «Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом любого рода угрозы силой или ее применения, включая применение экономического давления, в нарушение принципов Устава Организации Объединенных Наций». Однако в дальнейшем эта поправка была несколько изменена, поскольку ряд других делегаций считали необходимым упомянуть не только экономическое, но и политическое давление, которое, с их точки зрения, является более опасной формой давления по сравнению с экономическим. В результате этого указания поправка была изложена иначе, а именно: «Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения, включая экономическое или политическое давление, в нарушение Устава Организации Объединенных Наций».

Делегации социалистических стран, в принципе поддерживая указанное предложение стран Африки и Азии, вместе с тем стремились распространить его также на договоры, заключенные с применением силы до выработки Устава ООН. При этом имелось в виду, в частности,

мюнхенское соглашение, навязанное Чехословакии Великобританией, Францией, гитлеровской Германией и Италией под угрозой применения силы. Делегации социалистических стран вместе с некоторыми странами Азии и Африки внесли следующую поправку: «Договор является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций». Эта поправка была принята на конференции.

Уместно также отметить, что в конвенцию было включено специальное положение о государствах, совершивших акт агрессии. В ст. 75 было указано, что конвенция... «не затрагивает никаких обязательств в отношении договоров, которые могут возникнуть для государства – агрессора в результате мер, принятых»... против него в соответствии с Уставом ООН.

Поправка группы афро-азиатских стран относительно включения в статью упоминания об экономическом и политическом давлении вызвала ожесточенное сопротивление со стороны западных стран. После длительных переговоров группа афро-азиатских стран пошла на уступку, в результате чего было достигнуто компромиссное решение о принятии в дополнение к конвенции Декларации о запрещении принуждения государства при заключении договоров. В проекте декларации отмечалось, что государства должны быть свободными при совершении ими любого акта, относящегося к заключению договора; что конференция осуждает «угрозу давлением или применение каким бы то ни было государством в любой форме военного, политического или экономического давления в нарушение принципа суверенного равенства государства и свободы волеизъявления с целью принудить другое государство совершить тот или иной акт, относящийся к заключению договора».

Эта декларация и вошла в заключительный акт конференции. Такое решение Венской конференции 1969 г. послужило дополнительным толчком для разработки международных документов, осуждающих применение экономических мер давления в международных отношениях. Начиная с 70-х годов в рамках ООН, на сессиях Генеральной Ассамблеи был принят ряд резолюций, осуждающих политическое и экономическое давление и призывающих государства воздерживаться от применения этих средств (около полутора десятка резолюций и среди них: 27/34 от 16 декабря 1970 г.; 42/22 от 18 ноября 1987 г.;

42/92 от 12 декабря 1987 г.; 51/22 от 27 ноября 1996 г.; 53/10 от 22 октября 1998 г.; 55/6 от 26 октября 2000 г. и ряд других).

Хотя резолюции Генеральной Ассамблеи ООН являются рекомендациями, они тем не менее выражают волю подавляющего большинства государств мира, игнорировать которую трудно. Положения, содержащиеся в резолюциях Генеральной Ассамблеи, часто применяются государствами на практике и постепенно приобретают характер обычной нормы международного права, как это было с Всеобщей Декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 г. в виде резолюции. Поэтому было бы целесообразно, чтобы провозглашенный в Венской декларации 1969 г. и резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН запрет применять экономическое давление при заключении международных договоров превратился в обычную норму международного права в результате практической деятельности государств.

2. Недействительность договора, противоречащего императивной норме международного права (*jus cogens*).

Проект конвенции, представленный на рассмотрение конференции, содержал специальный раздел о недействительности договоров (часть V), в котором рассматривались случаи, дающие основание считать договор недействительным. Исходя из прогрессивных тенденций современного международного права, Комиссия включила в этот раздел статью, согласно которой договор, если он противоречит императивной норме общего международного права, является недействительным с момента его заключения (*jus cogens*).

Проблема *jus cogens* считалась одной из наиболее сложных и недостаточно разработанных. Поэтому обсуждение соответствующей статьи на конференции имело большое практическое и теоретическое значение. При ее рассмотрении резко проявились две тенденции. С одной стороны, социалистические и развивающиеся государства Азии, Африки и Латинской Америки поддерживали предложение о включении в конвенцию этого прогрессивного принципа. С другой стороны, западные страны всячески пытались посеять сомнения в отношении данной статьи, выхолостить ее содержание и, по сути дела, подорвать значение этого прогрессивного положения. Поскольку прямо выступать против этой статьи по политическим соображениям делегациям западных стран было трудно, они пытались изменить ее под предлогом уточнений, «более четкого формулирования понятия» и т.п. Они утверждали,

что поскольку нет еще сложившегося определения императивной нормы, то ее введение в конвенцию создаст неопределенность.

Делегация США предложила указать в статье, что договор является ничтожным, если он противоречит императивной норме общего международного права, которая «признается как национальными, так и региональными правовыми системами». Ясно, что ссылка на признание этой нормы национальным законодательством сводила бы на нет значение указанного положения. Поэтому представители ряда развивающихся стран (Индии, Кении, Ганы, Нигерии, ОАР) и социалистические государства выступили против этого предложения, и, несмотря на попытки западных стран протащить его, оно было отклонено. Против поправки делегации США голосовало 57 делегаций (социалистические страны и развивающиеся государства Азии, Африки и Латинской Америки), за – 24 делегации (в основном западных стран) и 7 воздержалось.)

Статья о *jus cogens* была принята в редакции, подготовленной Комиссией международного права, но с некоторыми уточнениями. В связи с предложениями ряда стран, в частности Финляндии, в статье было учтено, что применительно к конвенции по праву договоров императивной является норма, которая принимается и признается международным сообществом государства в целом как норма, отклонение от которой недопустимо (в проекте, разработанном Комиссией, не было ссылки на признание нормы сообществом государств). Включение в Венскую конвенцию статьи о *jus cogens* имело важное значение для прогрессивного развития не только права договоров, но и всего международного права.

3. Вопрос об оговорках.

Этот вопрос рассматривался на Венской конференции в свете двух подходов к этой проблеме: создавать ли более благоприятные условия для участия государства, сделавшего оговорку к многостороннему договору, или не создавать.

Проект статей, подготовленный Комиссией, содержал некоторые ограничения права государства на оговорку. Из проекта, в частности, вытекало, что в случае возражения против оговорки договор не вступает в силу между государством, сделавшим оговорку, и государством, возражающим против оговорки, если последнее не заявит об ином. Таким образом, презюмировалось, что не вступает в силу договор с государством, сделавшим оговорку (хотя конференция уже приняла статью

о том, что оговорки допустимы лишь при условии, что они не противоречат объекту и целям договора). Такое положение шло вразрез со стремлением многих участников конференции создать нормы, которые содействовали бы участию в договорах, особенно многосторонних, максимального числа государств. (Очень часто они принимают основные положения договора и соглашаются с его объектами и целями, но в силу различных причин не могут согласиться с отдельными, порой второстепенными положениями договора.) В связи с этим делегация СССР предложила сформулировать эту статью таким образом, что в случае оговорки презюмируется вступление договора в силу между государством, сделавшим оговорку, и государством, возражающим против нее, если последнее не заявит о противоположном. Эта поправка была принята и вошла в Конвенцию (ст. 20, п. 4 «в»).

4. Прекращение действия договора и вопрос о коренном изменении обстоятельств.

На конференции четко прослеживалась тенденция максимально обеспечить стабильность международных договоров и уменьшить случаи их одностороннего прекращения. Это, естественно, не распространялось на договоры, заключенные с применением силы, в результате подкупа представителя государства, его обмана и подобных случаев (чему была посвящена часть V Конвенции, в которой рассматривались случаи, когда неправомерный договор может быть признан недействительным).

Что касается прекращения международных договоров, заключенных правомерно, то наиболее острым был вопрос об их прекращении одним из участников договора, то есть в одностороннем порядке. На конференции было признано, что одностороннее прекращение договора правомерно в двух случаях:

1) серьезное нарушение договора одним из его участников. В этом случае другой участник двустороннего договора имеет право прекратить или приостановить его действие (ст. 60);

2) коренное изменение обстоятельств.

В доктрине высказывалось мнение, что «существенное изменение обстоятельств может оказаться достаточным для того, чтобы одна сторона могла потребовать от другой освобождения ее от обязательств такого договора»¹. На конференции излагались разные взгляды на то, в каких случаях и при каких обстоятельствах может быть применен

¹ Оппегейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 2. М., 1949. С. 157.

принцип *rebus sic stantibus*, а также каковы условия его применения. Комиссия международного права включила в проект конвенции статью по вопросу о коренном изменении обстоятельств. Свыше 40 делегаций приняли участие в ее обсуждении, изложив свои теоретические и практические соображения по данной проблеме. Поскольку статья была тесно связана с принципом *acta sunt servanda*, а широкая интерпретация коренного изменения обстоятельств могла подрывать стабильность международных договоров, она вызвала определенную настороженность. Вместе с тем, учитывая происходящие изменения в мире, включение подобной статьи в конвенции и создание соответствующей нормы права признавалось оправданным и находило поддержку среди участников конференции. В то же время было отмечено, что на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения или выхода из договора, устанавливающего границы, поскольку проблема границ исключительно сложная и затрагивает очень важные интересы государств. Договоры, определяющие границы, должны отличаться стабильностью в интересах мира и поддержания нормальных отношений между государствами. Поэтому конференция, отражая эту точку зрения, которую в частности поддерживала Организация африканских государств, включила указанное исключение в отношении договоров, касающихся границ, в статью о коренном изменении обстоятельств. В таком виде она и была принята (ст. 62).

5. Еще один интересный вопрос из рассматривавшихся на Венской конференции, о котором стоит упомянуть, это вопрос о праве заключать международные договоры. Проект конвенции, подготовленный Комиссией международного права, предусматривал: «1. Каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры. 2. Государства, члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать договор, если такая правоспособность допускается федеральной конституцией и в пределах ограничений, установленных федеральной конституцией»². Линия советской делегации – активная защита этой статьи, поскольку Конституция СССР предоставляла союзным республикам право заключать международные договоры³. Бо-

² Доклад Комиссии международного права о работе ее 17-й сессии 3 мая – 9 июля 1965 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. XX сессия. Дополнение № 9 (A/6009). Нью-Йорк, 1965. С. 7.

³ Закон СССР от 1 февраля 1944 г. внес изменение в Конституцию СССР, указав, что союзным республикам предоставляется право заключать соглашения с иностранными государствами.

лее того, начиная с 1961 г. законодательство СССР шло по пути расширения права союзных республик в области заключения международных договоров, предусматривая, что в случае коллизии между нормой договора, в котором участвует союзная республика, и нормой ее внутреннего права приоритет имеет норма договора⁴. К сожалению, несмотря на все усилия делегаций, выступавших за сохранение этой статьи, она была отклонена. Против нее выступали делегации Канады, США, ряда других федеративных государств и их союзников. Признание за государственными образованиями права заключать международные договоры расширило бы их права и при разумном использовании способствовало бы консолидации и упрочению федеративных государств. А это имело важное значение в 1969 г., имеет и в настоящее время.

Венская конференция 1969 г. явилась яркой страницей кодификации и прогрессивного развития права международных договоров, оказавшей позитивное воздействие на развитие ряда других отраслей международного права. Конвенция, разработанная на этой конференции, сыграла важную роль в совершенствовании законодательства всех стран о порядке заключения и исполнения международных договоров. (В СССР такой закон был принят в 1978 г., а в России – в 1995 г.). Положения Венской конвенции нашли также отражение в конституциях многих государств, в том числе и в Конституции Российской Федерации 1993 г.

⁴ Ст. 129 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик от 8 декабря 1961 г. и ряд других законодательных актов СССР.

Codification and Progressive Development of the International Treaty Law (the Vienna Convention 40th Anniversary) (Summary)

*Oleg N. Khlestov**

The Vienna conference, during which there had been elaborated Convention on the law of the treaties, took place 40 years ago. The article demonstrates the significance of this Convention, describes history of its elaboration. The main goal of the Conference was to create such norms, which could enhance the development of the treaty relations between states, assist in concluding treaties on a fair basis without use of force. Stability of international relations primarily depends on the stability of international treaties.

Vienna convention codified existing norms on the law of the treaties. Several new norms had also been included into it thus reflecting the practice of states and tendencies of the development of the international law. In the article new principles and norms on the law of the treaties which emerged as a result of the conference are analyzed, among them: treaties are void if had been concluded under duress: treaties are void if they contradict jus cogens norms; In the article new norms and principles, which were introduced by the Vienna Convention of 1969, are also analyzed: reservations to international treaties, termination of international treaties, Also in the article is described the discussion about the right of state formations, which are parts of federate states, to conclude treaties.

In the conclusion it is stressed that Vienna Convention of 1969 is an important step in the progressive development of international law. It facilitated the development and refinement of national legislation on the issue of international treaties in many countries, including the USSR and the Russian Federation.

* Oleg N. Khlestov – Professor, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Head of the USSR delegation at the Vienna conference.