

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРИПИНЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ У СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 286–291

Розглядаються й аналізуються найбільш значущі теорії припинення міжнародних договорів.

У теорії сучасного міжнародного права активно дискутуються питання про припинення міжнародних договорів у зв'язку з правонаступництвом держав, оскільки у Віденських конвенціях передбачено положення щодо невиключення питань з правонаступництва, зважаючи на те, що 1978 р. було прийнято Конвенцію про правонаступництво держав щодо міжнародних договорів. Західні фахівці з міжнародного права висловились про сумнівність кодифікації цієї сфери, болгарські та українські фахівці вважали прогресивною як концепцію правонаступництва держав щодо міжнародних договорів, так і підстави припинення міжнародних договорів внаслідок правонаступництва. Проблема полягала у відокремленні питань правонаступництва і припинення міжнародних договорів, оскільки у певних випадках договори припиняються, відміняються або замінюються іншими, що охоплює компетенцію положень Віденських конвенцій про припинення міжнародних договорів.

У доктрині міжнародного права під правонаступництвом у загальному аспекті розуміють заміну однієї держави іншою щодо відповідальності за міжнародні відносини відповідної території і в здійсненні прав та зобов'язань, що існують на момент правонаступництва, в тому числі з міжнародними договорами. Практика свідчить, що зміна державної влади або устрою може призвести до припинення дії міжнародних договорів, незважаючи на положення міжнародного права про відсутність такого впливу. Така практика не є універсальною і послідовною, тому в міжнародному праві не склалася цілісна система загальноновизнаних міжнародних звичаїв, а Комісія ООН з прогресивного розвитку і кодифікування

міжнародного права виключила з проблеми правонаступництва положення про припинення міжнародних договорів, пов'язані зі зміною режиму, революційними чи соціальними зрушеннями.

Як зазначає Л. Масларова у науковій праці “Правно основание за договорната правоспособност на международните организации” [1], можна розглядати лише підходи, пов'язані з припиненням міжнародних договорів у зв'язку з правонаступництвом. Так, про припинення міжнародних договорів йшлося під час соціально-революційних змін у добу Французької революції, Жовтневого перевороту 1917 р. (Декрет про мир), становлення Китайської народної республіки, деколонізації африканських, азійських та латиноамериканських держав. 1974 р. уряд Фінляндії припинив міжнародні договори про кредити для Чилі, укладені з С. Альєнде 1973 р., оскільки співробітництво перестало відповідати духу і цілям міжнародних договорів (тобто, до уваги було взято таке положення про припинення, як докорінна зміна обставин) [2].

Інший концептуальний підхід щодо правонаступництва держав базується на так званому принципі *tabula rasa* (“чиста дошка”), який дає змогу новим незалежним державам самостійно вирішувати, яких договорів, укладених до здобуття ними незалежності, дотримуватися, а яких — ні. До речі, цей підхід застосовувався у США після здобуття незалежності від Великої Британії.

Д. О'Коннел, Л. Масларова, В. Мицик, О. Перевезенцев та інші у своїх теоретичних розвідках підкреслювали, що принцип *tabula rasa* було закріплено у ст. 16 Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 р., згідно з якою “нова незалежна держава не зобов'язана

зберігати чинним будь-який договір або ставати його учасницею лише з огляду на те, що в момент правонаступництва держав цей договір був чинним стосовно території, яка є об'єктом правонаступництва держав". Водночас, вони наголошували, що навіть у випадку застосування цього підходу нові незалежні держави мають дотримуватися договірних норм щодо територіальних питань, режиму кордонів, навігації та права на проходження їхньою територією [3].

Так, у протоколі франко-туніської угоди про незалежність Тунісу 1956 р. було припинено двосторонній міжнародний договір про відносини 1881 р. як такий, що суперечить новому статусу Тунісу. У франко-марокканській заяві 1956 р. також було повідомлено про відміну (припинення) Феського договору 1912 р. У 1960 р. уряд Конго анулював усі договори попереднього бельгійського домініону, Бахрейн — всі договори Англії щодо Бахрейну [4].

Після розпаду біполярної системи міжнародних відносин у міжнародній політиці сталися радикальні зрушення, що зумовили істотну зміну політичної системи світу і, як наслідок, знову стали вагомими питання, пов'язані з правонаступництвом держав щодо міжнародних договорів і припиненням міжнародних договорів, зокрема, щодо розпаду СРСР, Югославії і Чехословаччини, об'єднання Східної та Західної Німеччини, а також у зв'язку з передачею Гонконгу Китаю, розпаду та об'єднання Ємену, поділу Ефіопії тощо.

Вплив концептуальних підходів щодо припинення міжнародних договорів у зв'язку з правонаступництвом простежується і у зв'язку з передачею Гонконгу під юрисдикцію Китаю, коли постало багато питань, пов'язаних зі статусом міжнародних договорів відносно території Гонконгу. Серед таких двосторонніх і багатосторонніх договорів можна виділити дві категорії: 1) договори, укладені Великою Британією, дія яких охоплювала територію Гонконгу (загалом майже 200 договорів); 2) договори, укладені безпосередньо Гонконгом, зобов'язання за якими було або припинено, або успадковано як Китаєм, так і Гонконгом [4].

Проте на сьогодні основним джерелом регулювання питань правонаступництва держав і, зокрема, припинення міжнародних договорів у випадку правонаступництва є міжнародний звичай. Хоча виявити міжнародні звичаєві норми у цій сфері буває доволі важко, оскільки вона є надто політизованою, а інтереси й погляди держав-попередниць, держав- правонаступниць і третіх

держав, як підкреслюється у різних теоретичних працях щодо аналізу практики держав, можуть бути настільки відмінними, що це не дає можливості сформулювати єдині звичаєві правила. Тому практика вказує на залежність існування чи припинення міжнародних договорів від згоди між зацікавленими державами у кожному окремому випадку.

До 1993 р. чотири колишні республіки Югославії (Боснія і Герцеговина, Хорватія, Македонія, Словенія) були визнані як незалежні суверенні держави, а сама Югославія з погляду Ради Безпеки ООН та інших міжнародних організацій юридично припинила своє існування. На цьому тлі постали гострі питання про правонаступництво держави за міжнародними договорами, яка не лише розділилася на кілька держав- правонаступниць, а й взагалі припинила існування, що спричинило анулювання міжнародних договорів з багатьох питань міжнародного співробітництва.

З 1 січня 1993 р. держава Чехословаччина також припинила своє існування, і на її місці утворилися дві окремі держави: Чехія і Словаччина. Питання про міжнародні договори постало лише щодо членства в міжнародних організаціях, оскільки жодна з нових держав не вважала себе державою-продовжувачем Чехословаччини. З огляду на це Чехія і Словаччина самостійно вирішували питання про вступ до тих міжнародних організацій, в яких брала участь Чехословаччина. Водночас угоди стосовно правонаступництва Чехії, укладені з ФРН і колишніми югославськими республіками, були дещо незвичайними, оскільки в них йшлося про договори, укладені між державами, які припинили своє існування, тобто про договори за участю НДР і Югославії [4]. Таким чином, припинення міжнародних договорів внаслідок правонаступництва можна розглядати як загальну норму з певними застереженнями, яка забезпечує сталість міжнародних відносин у процесі заміни одних держав іншими. Припинення міжнародних договорів внаслідок правонаступництва постійно зазнає змін, пов'язаних з прогресивним розвитком міжнародного права і нині регулюється не тільки нормами звичаєвого права, а й відповідними міжнародно-правовими кодифікованими актами — Віденськими конвенціями (1969, 1986 р. та 1978, 1983 р.). Дослідження питань, які становлять зміст складної проблеми припинення міжнародних договорів у зв'язку з правонаступництвом держав, доводить, що підхід до припинення міжнародних договорів в умовах правонаступництва як до діючого міжнародно-

правового інституту є абсолютно виправданим з погляду всебічного вивчення теоретичних засад припинення міжнародних договорів внаслідок правонаступництва (фактичного та правового у їх поєднанні), а також для вдосконалення на цій базі сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності держав.

В умовах глобалізації і формування нової архітектури міжнародних відносин такі чинники, як збройні конфлікти, міжнародний тероризм, використання високотехнологічних озброєнь та їх вплив на міжнародну систему підтримання миру і стабільності також зумовлюють необхідність удосконалення теорії і практики сучасного міжнародного права, зокрема модернізації права міжнародних договорів, вироблення сучасного інструментарію міжнародного співробітництва в кризових ситуаціях. Тому проектування нових концептуальних і методологічних підходів, створення нових норм і принципів права міжнародних договорів для попередження і врегулювання збройних конфліктів, зокрема в рамках діяльності Комісії ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права, сприяє розвитку міжнародного права в цілому, вдосконаленню Віденських міжнародних конвенцій про право міжнародних договорів, а також практичному застосуванню нових норм у міжнародній взаємодії держав, міжнародних організацій та інших суб'єктів міжнародного права.

У міжнародно-правовій науці немає однозначної відповіді на питання щодо впливу збройних конфліктів на міжнародні договори. В теорії права міжнародних договорів виділяють кілька підходів для розв'язання проблеми: перший підхід — традиційний, за яким збройний конфлікт *ipso facto* анулює всі міжнародні договори; другий підхід — кардинально протилежний, який з'явився на початку ХХ ст., згідно з яким війна не впливає на міжнародні договори, крім деяких винятків, а лише зупиняє їх дію; третій підхід — збройні конфлікти не *ipso facto terminate*, тобто не обов'язково припиняють дію міжнародних договорів між сторонами конфлікту. Різні підходи щодо наслідків впливу збройних конфліктів на міжнародні договори пояснюється різноманітністю форм і характеру сучасних збройних конфліктів, тому однозначно розв'язати цю проблему доволі складно.

Більшість теоретиків міжнародного права, які є прихильниками традиційного підходу, вважали і вважають, що дія міжнародних договорів з виникненням збройного конфлікту між державами — сторонами міжнародних договорів

припиняється *ipso facto* (Т. Еліас, А. Франгуліс, Р. Жакоме, С. Херст, Д. Анцілотті). Деякі з теоретиків навіть стверджували, що в міжнародному праві існує особлива норма, згідно з якою початок воєнних дій між державами — сторонами договору призводить до припинення його дії. Зокрема, Д. Анцілотті зазначав, що війна сама по собі не сумісна з існуванням договорів між ворогуючими державами, тому необхідно взагалі відмовитися від положення, що війна припиняє всі договори, укладені раніше. Аналогічних поглядів дотримувався і Ч. Хайд, який вважав “дуже сумнівним, щоб виникнення війни між сторонами договору призводило до припинення дії договорів, укладених раніше” [5; 6].

Традиційного погляду *ipso facto* дотримуються і відомі фахівці радянського періоду В. Шуршалов, Ф. Кожевников, М. Волосов, І. Лукашук, які, проте, зазначають, що міжнародна практика щодо впливу війни на міжнародні договори не обмежується напрямками, які переважають у міжнародно-правовій літературі: тобто, для розв'язання даної проблеми необхідно брати до уваги, що численні двосторонні і багатосторонні міжнародні договори, які уклалися на випадок війни і не тільки між сторонами договору, а й з третіми країнами, не припиняли свою дію саме в таких обставинах. До цієї категорії договорів відносять угоди про взаємну допомогу держав у випадку збройного конфлікту, договори про нейтралітет або невтручання, договори про правила ведення війни, про заборону застосування хімічної та інших видів зброї, договори про полонених та поранених, за умови, що всі учасники міжнародного договору дотримуватимуться встановленого на підставі договору правового порядку, оскільки в іншому випадку виникали б підстави для їх порушення.

Також бралися до уваги й ті міжнародні договори, які не уклалися на випадок війни, проте і не припинялися в умовах збройного конфлікту: а саме, багатосторонні договори універсального характеру; договори, які регулюють відносини з нейтральними державами; а також усі договори, в яких не було застережень на випадок війни, але в тексті було зазначено, що вони в цілому або в будь-якій частині продовжують діяти і під час війни. Щодо інших договорів, то вважається, що їх учасники виходять із презумпції збереження мирних відносин, або саме розраховують на мирні відносини між собою. Внаслідок такої обставини договори між воюючими державами припиняються, оскільки неможлива ситуація, за якої

сторони конфлікту вважали б себе зобов'язаними за мирними угодами. Нез'ясованим залишається питання про долю міжнародних договорів після закінчення воєнних дій, проте аналіз міжнародної договірної практики свідчить, що іноді після закінчення збройного конфлікту попередні міжнародні угоди поновлюють свою дію у відносинах між державами — сторонами конфлікту. Необхідно підкреслити, що поновлення договорів відбувається як правило на підставі нового волевиявлення держав і може розглядатися як нова угода цих держав щодо взаємних прав і зобов'язань, укладених з врахуванням нових умов післявоєнного часу. Зазначимо, що такий підхід до проблеми дає можливість розглядати міжнародні договори, дія яких була припинена, як такі, що під час війни втрачають свою юридичну силу повністю, тобто використовується формула *ipso facto* (анулювання договору у випадку війни).

Інші підходи Комісії ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права полягають у тому, щоб обмежити визначення тільки міжнародними конфліктами або міждержавними конфліктами, оскільки головним критерієм має бути не багаточисельність внутрішніх конфліктів, а здатність Віденських конвенцій за своїм характером впливати на дію договорів між державою-учасницею, в якій відбувається конфлікт, та іншою державою — учасницею міжнародних договорів або третьою державою. Було також висловлено погляди на існування якісної відмінності між міжнародними збройними конфліктами і неміжнародними збройними конфліктами, враховуючи, що неможливо виробити однаковий підхід до всіх конфліктів — міжнародних і внутрішніх. Зауважимо, що варто зосередитись на дослідженні зв'язку між застосуванням договорів держав, у яких відбуваються внутрішні конфлікти, й іншими зобов'язаннями держав, зокрема, зобов'язаннями дотримуватися нейтралітету щодо держав, між якими відбувається конфлікт, а також розробити нові норми щодо конфліктів міжнародного характеру.

Комісія ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права запропонувала комплексне формулювання відповідно до ст. 3 Віденської конвенції 1969 р., де йдеться про міжнародні угоди, які не охоплюються компетенцією Віденських конвенцій: “Збройний конфлікт — означає стан війни або конфлікт, пов'язаний з воєнними діями, які за своїм характером або масштабами можуть вплинути на дію договорів між

державами — сторонами збройного конфлікту або між державами — сторонами збройного конфлікту і третіми державами, незалежно від офіційного оголошення війни або іншого оголошення будь-якою стороною чи всіма сторонами збройного конфлікту” [4]. Теоретична оцінка Комісії ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права виокремлює два загальні підходи для визначення впливу збройних конфліктів на припинення міжнародних договорів: суб'єктивний підхід, який виявляє наміри сторін щодо договору; об'єктивний підхід, який визначає сумісність договору з внутрішньою політикою під час збройного конфлікту. Прихильники об'єктивного підходу С. Херст, А. Макнейр, Р. Ранк, К. Чінкін, Е. Борхард та ін. вважають, що вплив збройних конфліктів на міжнародні договори має визначатися за критерієм наміру, який використовується як найпоширеніша практика при тлумаченні національного законодавства щодо припинення міжнародних договорів під час війни [7]. Проте деякі члени Комісії стверджували, що критерій наміру може бути одним з можливих, а не головним з критеріїв щодо припинення договору у випадку збройного конфлікту, і посилалися на аргумент, що держави — учасниці договору не можуть передбачити, що станеться з міжнародними договорами, якщо між цими державами розпочнеться збройний конфлікт. Було запропоновано керуватися такими критеріями, як реальність подальшого застосування деяких положень договору у випадку збройних конфліктів, і скласти перелік, враховуючи характер договору, наявність у договорі прямих посилань на ситуацію збройного конфлікту, характер і масштаби конфлікту, кількість учасників договору, важливість подовження дії договору в умовах війни і сумісність виконання зобов'язань за договором з правом індивідуальної або колективної самооборони відповідно до статуту ООН [8].

Інший підхід зосереджує увагу на сумісності міжнародних договорів і позиції держав під час збройного конфлікту, оскільки, як вважається, намір не може розглядатися як головний критерій щодо визначення можливості припинення чи зупинення міжнародних договорів внаслідок збройного конфлікту через нез'ясованість позицій сторін щодо договору: при цьому деякі теоретики (Дж. Кардозо, К. Аллен, Д. Анцілотті) посилалися на аргумент, що недоцільно виходити з того, що держави — сторони договору мають передбачати долю договору, якщо між ними почнеться збройний конфлікт [9; 10].

Підхід сумісності детально досліджувався у відомих справах США щодо впливу збройних конфліктів на міжнародні договори. У справі Тахта В. Хьохса Дж. Кардозо зауважив, що суди мають визначати параметри забезпечення дії певного договору, і чи сумісні умови міжнародних договорів з політикою та безпекою нації у випадку війни, і, таким чином, чи можуть вони вірогідно бути обмеженими мирним часом. К. Ален (Верховний Суд США) вважав, що в даному випадку відповідність історичних джерел і власне інструментарій не дають прямої відповіді, що міжнародні договори стануть некерованими, або повністю або частково у разі виникнення війни, як запевняв Т. Хьохс. Комбінація намірів і сумісності стала стандартом в США при оцінюванні впливу збройних конфліктів на міжнародні договори.

До труднощів міжнародно-правового регулювання припинення міжнародних договорів належить також всеохоплююча категоризація впливу збройних конфліктів на міжнародні договори як державної практики, так і доктрини. По-перше, велика група договорів має багато спільного у практиці їх застосування під час збройних конфліктів. До них відносять договори з гуманітарного права; договори зі спеціальними положеннями щодо застосування під час війни; договори, що регулюють постійні режими або статус; договори або окремі положення, що кодифікують норми *jus cogens*; договори з прав людини; договори, що регулюють міждержавні борги та дипломатичні конвенції тощо. По-друге, два види договорів мають досить багато спільного у практиці їх застосування: двосторонні договори з права правонаступництва та багатосторонні конвенції із законотворчості. По-третє, велика група договорів має різні або дещо суперечливі моменти у застосуванні, зокрема, міжнародні договори, що регулюють відносини в таких галузях, як: транспорт, захист навколишнього середовища, екстрадиції, перетин кордону, дружба між народами, комерція і навігація, інтелектуальна власність, передача засуджених. По-четверте, два види договорів мають мало спільного у практиці застосування: договори зі спеціальними положеннями, в яких застережені випадки, коли вони не діють, а також договори, які є несумісними на практиці із внутрішньою національною політикою під час збройного конфлікту.

На додаток до цього, сучасні дослідження та практика держав свідчать про намагання виробити відповідний часу зміст доктрин і державної діяльності щодо впливу збройних конфліктів на міжнародні договори. Так, з 1993 р. Іспанія зупи-

нила виконання договорів *visa-waiver* із СФРЮ, колишньою югославською республікою Македонією та Боснією і Герцеговиною, коли на території цих країн відбувався збройний конфлікт. Залишається підтвердити, чи ці дії вказують на вплив югославського конфлікту на ці договори, чи краще визначити їх як вплив *state succession*.

У відповідь на запитання стосовно того, які зобов'язання Об'єднане Королівство Великої Британії і Північної Ірландії все ще мало згідно з Конвенцією *Nootka Sound* 1790 р. перед колишніми іспанськими колоніями, держсекретар Великої Британії у 1983 р. заявив, що "Конвенцію було анульовано у 1795 р. через війну між Британією та Іспанією". Хоча ця заява стосується збройного конфлікту, що відбувся на 200 років раніше, вона була зроблена в контексті поточного збройного конфлікту, а саме війни між Об'єднаним Королівством Великої Британії і Північної Ірландії та Аргентиною за контроль над Фолклендськими (Мальвінськими) островами. Наголосивши на тому, що війна 1795 р. знищила Конвенцію *Nootka Sound*, британський міністр пов'язав цей випадок із Фолклендськими островами. 1811 р. Іспанія здійснила евакуацію з островів і покинула їх. Отже, хоча й конвенцію було поновлено, на неї не можна було посилалися у випадку з Фолклендськими островами [8].

Таким чином, проблема впливу збройних конфліктів на міжнародні договори в теорії і практиці залишається складною і невизначеною частиною міжнародного права. Норми, про які йдеться у міжнародних документах, загалом були вироблені відповідно до традиційних військових дій, і сьогодні неясно, наскільки вони відповідають потребам менш формальних, нетрадиційних і часто внутрішніх збройних конфліктів. Ці питання ускладнюються ще й тією обставиною, що суди та політичні департаменти часто не коментують вплив певних збройних конфліктів на міжнародні договори впродовж доволі тривалого часу.

Кодифікація щодо припинення міжнародних договорів в умовах збройного конфлікту в рамках Комісії ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права сприяла б міжнародному розумінню проблеми та оновленню доктрини, що була написана значною мірою для інших часів.

Усі вищезазначені теорії припинення міжнародних договорів були висвітлені в науці міжнародного права і пропонуються доктриною як засіб, за допомогою якого можливо роз'яснити і розв'язати проблему припинення міжнародних до-

говорів загалом. Водночас Комісія ООН з прогресивного розвитку і кодифікування міжнародного права формулює дещо інший висновок про те, що впродовж кількох поколінь теоретики і практики наполегливо вказували на невизначеність цієї проблематики, оскільки практика держав, на їхню думку, суперечить принципам, які подаються в теорії, і жодна з теорій не охоплює всю сучасну практику держав, організацій та інших суб'єктів міжнародних правовідносин. Сучасна практика доволі різноманітна і суперечлива і залежить від співвідношення сил та домовленостей між зацікавленими сторонами, тому сформулювати загальні правила в цій галузі є проблематичним.



Література

1. Масларова Л. Н. Правно основание за договорната правоспособност на международните организации. — Кн. 4. — Нравна мисъл, 1976,

2. Мережко О. В. Право міжнародних договорів: сучасні проблеми теорії та практики. — К.: Таксон, 2002. — 344 с.

3. Масларова Л. Международни организации: Учебник. — Университет за национално и световно стопанство. — София, 1986. — 215 р.

4. Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. — Т. 1. — 858 с.

5. Jacomet R. La guerre et les Traités // Paris: Yae Law Journal. — 1911. — № 20. — P. 268.

6. Elias T. C. The Modern Law of Treaties. — N. Y.: Oceania Publications Inc. Dobbs Ferry, 1974. — 272 p.

7. Rank R. Modern War and the Validity of Treaties: A Comparative Study (Part 1) // Cornell Law Quarterly. — 1952–1953. — Vol. 38. — P. 511–533.

8. Первый доклад Комиссии международного права о воздействии вооруженных конфликтов на международные договоры. — Режим доступа: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2005/russian/chp5.pdf>.

9. Memorandum by the Secretariat. The effect of armed conflict on treaties: an examination of practice and doctrine. [Електронний ресурс]. А/CN.4/550. — P. 95.

10. Allen F. The Treaty as an instrument of legislation. — N. Y.: The Macmillan Company, 1952. — P. 114.

Незважаючи на наукову розробленість, практика розірвання міжнародних договорів найчастіше суперечить теоретичним принципам. Доцільно зосередити зусилля на подоланні розриву між теорією і практикою у цій галузі міжнародного права.

Несмотря на научную разработанность, практика расторжения международных договоров часто противоречит теоретическим принципам. Целесообразно сосредоточить усилия на преодолении разрыва между теорией и практикой в этой отрасли международного права.

Despite a scientific readiness, practice of cancellation of the international contracts frequently contradicts theoretical principles. It is expedient to concentrate efforts to theory and practice synchronisation in this branch of international law.

Надійшла 4 березня 2010 р.