

Влияние коренного изменения обстоятельств на действие международных договоров

Аннотация. *Заклячая договор, стороны учитывают различные обстоятельства, существующие в данное время. Не вызывает споров тот факт, что коренное изменение обстоятельств, существовавших при заключении договора и составлявших существенное основание согласия участников на обязательность для них договора, может повлечь за собой прекращение или приостановление его действия. Такой подход, принятый теорией и практикой, получил нормативное закрепление в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Однако очень редки те случаи, когда государство, ссылаясь на коренное изменение обстоятельств как на основание прекращения (приостановления) договора, не встречает возражений другой стороны (сторон) прекратить или приостановить действие такого договора на этом основании. Объясняется это в первую очередь тем, что ст. 62 указанной Конвенции, содержащая норму о влиянии коренного изменения обстоятельств на действие международных договоров, не предусматривает четких критериев, позволяющих определить, действительно ли обстоятельства, на изменение которых ссылается сторона договора, составляли «существенное основание согласия участников». Поэтому необходима выработка таких критериев, с тем чтобы избежать возникновения споров, связанных с необоснованными ссылками на коренное изменение обстоятельств.*

Ключевые слова: *коренное изменение обстоятельств, международный договор, право международных договоров, прекращение международных договоров, Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.155-166

Проблема влияния на действие договора коренного изменения обстоятельств, явившихся основанием для его заключения, остается одной из наиболее сложных в праве международных договоров. В связи с этим исследование нормативного содержания ст. 62 «Коренное изменение обстоятельств»¹ Венской конвенции о праве между-

¹ Статья 62 Конвенции 1969 г.: «1. На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками, нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, за исключением тех слу-

© Ильинская О. И., 2018

* *Ильинская Ольга Игоревна*, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

oilinskaya@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

народных договоров 1969 г. (далее — Конвенция 1969 г.), положения которой допускают неоднозначное толкование, не только представляет теоретический интерес, но, несомненно, имеет и практическое значение.

Прежде всего отметим, что, по мнению ряда авторов, статья «изложена в негативном плане и тем самым подчеркивается, что данное положение может быть применено лишь в порядке исключения и что государство, ссылающееся на коренное изменение как на основание недействительности для него договора, должно само доказать выполнение всех требуемых в этом случае условий»². Действительно, по мнению О. И. Тиунова, «направленность этой статьи (62) противоположна содержанию доктрины *rebus sic stantibus*»³.

По отношению к обычной норме относительно *rebus sic stantibus*, в принципе разрешающей ссылку на *rebus mutatis*, т.е. на изменение обстоятельств, конвенционная норма о коренном изменении обстоятельств имеет противоположную направленность, т.е. в принципе запрещает ссылку на изменившиеся обстоятельства, допуская это лишь в порядке исключения⁴.

Каковы условия, наличие которых необходимо для правомерной ссылки на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия?

1. *Изменение обстоятельств должно быть коренным.* Основным требованием является выполнение условия, в соответствии с которым должно произойти коренное, фундаментальное (от англ. *Fundamental*, т.е. затрагивающий основы) изменение в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора. Согласно п. 1 ст. 62 Конвенции изменение этих обстоятельств является коренным, когда «наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора», а «последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору». Формулируя перечисленные положения ст. 62, Комиссия международного права ООН (далее — КМП ООН) придавала особое значение тому, чтобы статья носила объективный характер и в то же время ясно определяла, что изменение должно относиться к существенному основанию согласия участников на обязательность для них договора. Так, в споре между Великобританией и Исландией, в котором Исландия, желая увеличить зону рыболовства с 12 морских миль, как было согласовано в ее договоре с Великобританией, до 50, против чего и возражала Великобритания, аргументировала это тем, что в международном праве со времени подписания договора в 1961 г. произошли существенные изменения,

чаев, когда: а) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора; и б) последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

2. На коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него: а) если договор устанавливает границу; или б) если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора.

3. Если, в соответствии с предыдущими пунктами, участник вправе ссылаться на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора или выхода из него, то он вправе также ссылаться на это изменение как на основание для приостановления действия договора».

² Арчага Э. Х. Современное международное право / пер. с исп. М., 1983. С. 115.

³ Тиунов О. И. Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина *rebus sic stantibus* // Советский ежегодник международного права. М., 1978.

⁴ См.: Королев М. А. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // Московский журнал международного права. 1995. № 3. С. 9—10.

касающиеся установления «большим числом государств 12-мильной исключительной зоны рыболовства»⁵. Кроме того, Исландия заявила, что изменения, произошедшие в технике рыболовства, являются коренными, влияющими на ее жизненные интересы. Международный Суд ООН, куда обратилась Великобритания, в решении 1973 г. определил, что «изменения в области права в определенных условиях могут быть законным основанием для ссылки на них как на коренное изменение обстоятельств, влияющих на действительность договора». Однако в данном случае Международный Суд посчитал, что «приведенное правило не имеет отношения к рассматриваемому спору, поскольку цель соглашения 1961 г. состояла не только в признании Исландией 12-мильной ширины рыболовной зоны, но также и в определении средств разрешения возможных разногласий (с передачей любой из сторон на рассмотрение Международного Суда ООН всякого спора. — О. И.), а в этом отношении никаких изменений не произошло»⁶. Суд также отметил, что изменения в технике рыболовства, на которые ссылается Исландия как на коренные, угрожающие ее жизненным интересам, таковыми считаться не могут⁷.

В то же время, развивая эту мысль, Суд признал, что изменения, которые «несут угрозу существованию или жизненно важным интересам одной из сторон, могут считаться коренными»⁸, и при соблюдении всех прочих условий оправдывать прекращение договора. Более того, Суд указал, что для того, чтобы изменение обстоятельств можно было считать «основанием для ссылки относительно прекращения договора, необходимо, чтобы оно нашло отражение в коренном изменении объема обязательств, подлежащих выполнению»⁹. Таким образом, Международный Суд ООН по делу о юрисдикции

в отношении споров о рыболовстве дал понять, что изменение обстоятельств считается коренным лишь тогда, когда его последствия непосредственно касаются цели и объекта договора, разрушая или коренным образом изменяя их сущность¹⁰.

Что касается положения об изменении «в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора», то его необходимость объясняется самой природой ст. 62 Конвенции 1969 г. как объективной нормы права, а также необходимостью установления для применения нормы причинно-следственной связи между изменением обстоятельств, существовавших при заключении договора, и изменением сферы действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору, наступившим в результате их изменения.

2. *Должно произойти коренное изменение обстоятельств, которого не предвидели участники договора.* Коренное изменение обстоятельств, «которое не предвиделось участниками», на наш взгляд, допускает неоднозначное толкование и требует соответствующих пояснений. При анализе этого положения возникает вопрос, означает ли эта формулировка изменения, которых не могли предвидеть участники в абсолютном смысле (т.е. событие должно являться непредсказуемым), или же участники договора могли предвидеть событие, но по тем или иным (политическим) причинам не предусмотрели последствий их наступления в самом тексте договора? В каком из этих случаев коренное изменение обстоятельств дает право ссылаться на ст. 62?

В комментарии КМП к проекту статьи «Коренное изменение обстоятельств» (ст. 59 проекта) говорится лишь об «изменении, которое не предвиделось участниками»¹¹ и не содержится каких-либо дополнительных пояснений. Во

⁵ Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) // International Court of Justice. Reports (далее — ICJ. Reports). 1973. P. 4.

⁶ ICJ. Reports. 1973. P. 17.

⁷ ICJ. Reports. 1973. P. 20.

⁸ ICJ. Reports. 1973. P. 19.

⁹ ICJ. Reports. 1973. P. 19.

¹⁰ Арчага Э. Х. Указ. соч. С. 116.

¹¹ Yearbook of International Law Commission (далее — YILC). 1966. Vol. 2. P. 250.

втором докладе специального докладчика КМП Дж. Фицмориса сказано о том, что если стороны предусматривали возможность изменений, но не включили в текст договора положений относительно такой возможности, то это «является фактом, который будет служить причиной для неприменения правила *rebus sic stantibus*»¹². Это будет доказательством того, что стороны договора не рассматривали эти изменения как существенные или влияющие на действие договора¹³.

Однако невключение положения о последствиях наступления (или ненаступления) того или иного события в текст договора может означать нежелание включения этого положения в договор по различным политическим мотивам, а не то, что стороны не рассматривали определенные изменения обстоятельств в качестве существенных или не могущих влиять на действие договора. Необходимо отметить также сложность доказательства во многом субъективной «невозможности предвидеть» те или иные изменения обстоятельств. Вывод о непредвидимости изменения обстоятельств, как представляется, можно сделать в случаях, когда последствия изменения обстоятельств не коренным образом изменяют сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору, а делают их последующее выполнение невозможным. Положение о «невозможности предвидеть» не находит ни подтверждения в практике, ни отражения в документах, кодифицирующих право международных договоров. Кроме того, необходимо вспомнить более ранний проект статьи «Коренное изменение обстоятельств», предусматривавший невозможность применения статьи в отношении изменения обстоятельств, «которое предвиделось сторонами и о последствиях которого содержатся положения в самом тексте договора»¹⁴.

Таким образом, под изменением обстоятельств, «которое не предвиделось участниками договора», должно пониматься изменение обстоятельств, которое не предвиделось участниками

договора и о последствиях которого не содержится положений в самом тексте договора. Если же стороны предвидели возможность изменения обстоятельств и включили в договор специальные положения на этот случай, то при разрешении возникающих разногласий они должны руководствоваться именно этими положениями, что исключает возможность требовать прекращения договора на основании ст. 62 Конвенции 1969 г. в результате изменения таких обстоятельств.

3. *Существенное основание согласия участников на обязательность договора.* Коренное изменение обстоятельств может служить основанием прекращения действия договора, если «наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора» (пп. «а» п. 1 ст. 62). Сочетание этого условия со следующим — «изменение сферы действия обязательств» (пп. «b» п. 1 ст. 62) представляет собой, на наш взгляд, объединение объективного и субъективного подходов к проблеме изменившихся обстоятельств.

Несмотря на то, что данная норма юридически не основывается на намерениях сторон, существовавших во время заключения договора, определение таких намерений играет важную роль при ее применении. По этому поводу специальный докладчик КМП Х. Уолдок отмечал, что, хотя данная доктрина и рассматривается как объективная норма права, ее применение в конкретном случае не может быть отделено от намерений сторон во время заключения договора. Логическое обоснование нормы заключается в том, что изменение обстоятельств делает обязательства, подлежащие выполнению по договору, существенно отличными от обязательств, первоначально принятых сторонами. Проблема заключается в определении отношения между влиянием, которое изменившиеся обстоятельства оказывают на намерение сторон, и той степенью, в которой эти изменения влияют на реализацию этих намерений¹⁵. О необходимости

¹² YILC. 1957. Vol. 2. P. 59.

¹³ YILC. 1957. Vol. 2. P. 59.

¹⁴ YILC. 1963. Vol. 2. P. 207.

¹⁵ YILC. 1963. Vol. 2. P. 84.

изменения именно тех обстоятельств, наличие которых в момент заключения договора стороны считали существенным основанием согласия на обязательность для них договора и которые побудили их заключить договор, указывалось и в ряде прецедентов.

При установлении обстоятельств, составлявших существенное основание согласия на обязательность договора, следует исходить из объекта и цели договора. Но здесь нужно иметь в виду, что стороны могут иметь разные мнения о том, что является объектом и целью договора. Если это не следует из контекста договора, надо обратиться к иным средствам толкования¹⁶.

Кроме того, необходимо учитывать различие между обстоятельствами, наличие которых составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора, и причинами, служившими мотивами его заключения (стороны могут иметь одну цель при заключении договора, но различные мотивы к ее достижению). Например, два государства по заключенному между ними договору согласились о предоставлении друг другу прав и преимуществ на части территории соответственно каждой из сторон. Со временем одна из сторон в результате изменения структуры своей торговли перестает быть заинтересованной в осуществлении этих прав и приходит к выводу, что их предоставление другой стороне является для нее обременительным. В данном случае сторона, о которой идет речь, утратила интерес, служивший мотивом для заключения договора. Однако, тот факт, что одна из сторон не желает пользоваться правами, предоставляемыми ей

договором, и, возможно, вовсе не заключала бы договор, если бы у нее в то время структура торговли была подобна структуре, сформировавшейся впоследствии, не дает основания для применения рассматриваемой нормы. Объект договора — взаимное предоставление прав — остался незатронутым.

Если определенные обстоятельства являлись стимулом или мотивом для заключения договора и не составляли существенного основания согласия обоих участников для заключения договора¹⁷, то изменение таких обстоятельств не может служить основанием для применения нормы¹⁸.

4. *Последствия изменения обстоятельств.* Для того, чтобы коренное изменение обстоятельств являлось правомерным основанием прекращения (приостановления) действия договора, необходимо также, чтобы оно касалось «сферы действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору» (пп. «b» п. 1 ст. 62). Здесь возникает вопрос: что означает «изменение сферы действия обязательств»? Ответ на него, на наш взгляд, содержится в упоминавшемся решении Международного Суда по делу о рыболовстве в прилегающих к Исландии водах, где, в частности, сказано, что для того, чтобы изменение обстоятельств могло стать законным основанием прекращения договора, «изменение должно коренным образом изменить сферу действия подлежащих выполнению обязательств. Оно настолько должно увеличить груз обязательств, подлежащих выполнению, что в результате их выполнение превращается в нечто существенным образом отличное от того, что предусмотрено договором»¹⁹.

¹⁶ ICJ. Reports. 1973. P. 16.

¹⁷ Обстоятельства, которые имели существенное основание для согласия одной из сторон на обязательность для нее договора, юридически значимы для применения нормы, если они не только были известны другой стороне, но и были признаны другой стороной как имеющие первостепенное значение для заключения договора.

¹⁸ Надо отметить, что изменения обстоятельств, составляющих «существенное основание согласия участников на обязательность для них договора», могут касаться и изменений в области права. На это, в частности, указал Международный Суд ООН в решении по упоминавшемуся выше делу о юрисдикции по спорам о рыболовстве. Было отмечено, что «изменения в области права при определенных условиях могут послужить законным поводом для ссылки на них как на коренное изменение обстоятельств, влияющее на действительность договора» (ICJ. Reports. 1973. P. 17).

¹⁹ ICJ. Report. 1973. P. 21.

Эти принципы были подтверждены Судом и в решении 1997 г. по делу между Венгрией и Словакией, касающемуся проекта Габчиково — Надьмарош. Указав, что стабильность договорных отношений требует, чтобы доводы, основанные на коренном изменении обстоятельств, применялись лишь в исключительных случаях, Суд отклонил претензии Венгрии, основанные на изменении политических условий в Центральной Европе в 1977—1989 гг., на новых знаниях в области окружающей среды и на прогрессе права окружающей среды. По мнению Суда, существовавшие политические условия не были связаны с объектом и целью Договора 1977 г. о строительстве и эксплуатации плотинной системы Габчиково — Надьмарош настолько, чтобы они составляли существенное основание согласия участников и их изменение изменяло бы сферу действия обязательств, все еще подлежавших выполнению. То же относится и к экономической системе, существовавшей на момент заключения Договора 1977 г.

Относительно изменений в области экологического права следует заметить, что за 20 лет, прошедших с момента заключения Договора 1977 г. и до начала судебного разбирательства в 1997 г., действительно появились новые нормы и стандарты, нашедшие свое отражение в большом числе международных документов. Поэтому учитывать новые нормы необходимо, равно как необходимо и придавать должное значение такого рода стандартам, причем не только в тех случаях, когда государства планируют новые виды деятельности, но и когда они продолжают осуществлять деятельность, начатую в прошлом. На наш взгляд, применительно к делу о проекте Габчиково — Надьмарош это означает, что сторонам следовало по-новому взглянуть на последствия для окружающей среды. К тому же, формулировки ст. 15, 19 и 20 Договора таковы, что позволяют вносить в него изменения. То есть стороны имели возможность инкорпорировать новые нормы экологического права, касающиеся выполнения Договора, в порядке применения ст. 15, 19 и 20 Договора.

И хотя эти статьи не содержат конкретных обязательств по выполнению Договора, но требуют от сторон, чтобы они, выполняя свои обязательства, обеспечивали недопущение ухудшения качества воды в Дунае и охрану природы, а также учитывали новые природоохранные нормы, связанные со строительством и эксплуатацией плотинной системы. Таким образом, включив в Договор положения о таких изменяющихся нормах, стороны признали потенциальную необходимость адаптации проекта. Представляется, что из этого можно сделать вывод о том, что данный Договор не является статичным и может подвергаться адаптации к вновь появляющимся нормам международного права. Поэтому Международный Суд ООН указал, что не считает возможным утверждать об отсутствии во время заключения Договора 1977 г. какой бы то ни было возможности предусмотреть изменения в состоянии экологических знаний и в экологическом праве²⁰. Другими словами, характер изменившихся обстоятельств, на которые ссылалась Венгрия, ни в совокупности, ни в отдельности не позволяли считать, что их последствия коренным образом изменили сферу действия обязательств, все еще подлежавших выполнению в целях осуществления проекта.

Пользуясь теми же принципами, кодифицированными Конвенцией 1969 г., Европейский Суд определил, что распад Югославии и военная обстановка, доминирующая в регионе, представляют собой коренное изменение обстоятельств, оправдывающее приостановление действия соглашения о сотрудничестве между ЕС и бывшей Югославией²¹. Сочетание этого условия (изменение сферы действия обязательств) с предыдущим — «существенное основание согласия участников на обязательность для них договора» — представляет собой объединение объективного и субъективного подходов к проблеме изменившихся обстоятельств.

При применении положения *rebus sic stantibus* в практике межгосударственных отношений как подразумеваемого условия, содержащегося в договоре, «чрезмерная обременитель-

²⁰ ICJ. Reports. 1997.

²¹ Aff. C-162/96, 16 juin 1998. A.Racke GmbH.

ность» не являлась самостоятельным условием для постановки вопроса о прекращении договора. «Обременительность» выполнения обязательств рассматривалась как доказательство того, что дальнейшее выполнение договора при изменившихся обстоятельствах выходит за пределы намерений сторон договора, проявленных при его заключении. Причем обычное международное право и нормы ряда национальных правовых систем (например, Англии, Греции и др.) не предусматривают одновременного выполнения субъективного (обстоятельства, составляющие существенное основание согласия участников на обязательность для них договора) и объективного (коренное изменение сферы действия обязательств, «чрезмерная обременительность») условий, так как каждое из них само по себе является достаточным, чтобы доказать, что объект и цель договора разрушены. Статья 62 Конвенции 1969 г. основывается на необходимости одновременного выполнения этих условий.

Однако «чрезмерная обременительность» или увеличение «груза» обязательств сами по себе еще не являются основанием для применения указанного условия. Наряду с этим, должно произойти такое изменение обстоятельств, в результате которого выполнение принятого обязательства представляло бы собой нечто существенно отличающееся от предусмотренного договором. При этом, если договор предоставляет выбор альтернативных возможностей для выполнения обязательств, факт того, что одна из них становится неосуществимой (если именно такой способ выполнения не составлял существенного основания согласия участников на обязательность для них договора), как представляется, не дает основания для применения данной нормы, если другая такая возможность продолжает существовать.

Необходимо отметить, что государство, ссылающееся на изменение обстоятельств как на основание прекращения договора, должно доказать наличие причинно-следственной связи между изменением обстоятельств, составляя-

ших существенное основание согласия участников на обязательность для них договора, и изменением сферы действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору. Таким образом, объективное и субъективное условия связаны между собой и их выполнение в совокупности с другими условиями может служить основанием для постановки вопроса о прекращении договора на основании «коренного изменения обстоятельств».

Согласно пп. «b» п. 1 ст. 62 коренное изменение может служить правомерным основанием прекращения тех обязательств, которые все еще подлежат выполнению по договору. Как указал Х. Уолдок, слова «обязательства, все еще подлежащие выполнению по договору» были включены в эту статью с целью дать понять, что это положение не применимо в отношении договоров, обязательства по которым уже полностью выполнены»²². Таким образом, ст. 62 не может быть применена в отношении уже выполненных обязательств.

5. *Ограничения применения нормы «коренное изменение обстоятельств».* Пункт 2 ст. 62 Конвенции 1969 г. устанавливает два исключения из сферы действия данной нормы. Согласно его положениям, «на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него: а) если договор устанавливает границу; или б) если такое коренное изменение, на которое ссылается участник договора, является результатом нарушения этим участником либо обязательства по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора».

Еще в одном из ранних проектов статьи о коренном изменении обстоятельств предусматривалось, что эта норма не может применяться к договорам, устанавливающим режим, включая, как можно предположить, территориальный режим²³. Позднее это положение было уточнено и во втором докладе Х. Уолдока, где говорилось, что данная норма не мо-

²² YILC. 1966. Vol. 2. P. 43.

²³ YILC. 1957. Vol. 2. P. 32.

жет применяться: а) к положениям договора, предусматривающим передачу территорий, устанавливающим границу или предоставляющим территориальные права; б) к положениям договора, которые сопутствуют передаче территории или установлению границы и являются существенным условием такой передачи или установления границы²⁴. Но в результате дискуссии, имевшей место на XV и XVIII сессиях КМП, и с учетом комментариев правительств эта формулировка была заменена более простой, нашедшей отражение в пп. «b» п. 2 ст. 62 Конвенции 1969 г. Отметим, что в ходе работы над проектом статьи высказывались мнения, ставящие под сомнение целесообразность включения указанного пункта в ст. 62 на том основании, что подобного рода ограничение может рассматриваться как санкционирующее и увековечивающее неравноправные колониальные договоры, устанавливающие границу²⁵. Но КМП заключила, что договоры, устанавливающие границу, должны быть исключены из сферы действия нормы «коренное изменение обстоятельств», так как в противном случае норма из средства мирного урегулирования может превратиться в средство порождения разногласий. На Венской конференции не получило поддержки предложение распространить сферу действия этого положения нормы на все соглашения, устанавливающие территориальный режим. Однако это не означает возможность автоматического применения нормы в отношении соглашений территориального характера, которые не являются в точном смысле соглашениями, устанавливающими границу. Применение этой статьи в подобных случаях всегда будет зависеть от того, имеются ли «обязательства, все еще подлежащие выполнению по договору».

В ходе работы КМП над проектом статьи высказывалось также мнение о возможности исключения пп. «b» п. 2 из текста статьи на том

основании, что договор о границе является выполненным, в отношении него статья неприменима²⁶. Это предложение не было принято, поскольку вопрос состоит не в том, что договоры о границах относятся к уже выполненным соглашениям, а в том, что их объектом и целью является создание устойчивой и окончательной правовой ситуации.

В судебной практике также особо подчеркивается стабильность договоров о границе. Согласно решению Международного Суда 1962 г. по спору между Камбоджей и Таиландом о прохождении границы в районе храма Прех Вихеар, одной из главных целей установления границы между двумя странами является достижение стабильности и окончательности разграничения. Но достижение этих целей невозможно, если установленная линия границы в любой момент может измениться на основе каких-либо требований или претензий. Такой процесс мог бы продолжаться неопределенно долго, и окончательность никогда не была бы достигнута, поскольку еще, возможно, оставались бы скрытые ошибки и такая граница была бы совершенно ненадежной²⁷.

Второе исключение, предусмотренное пп. «b» п. 2 ст. 62, базируется на общем принципе права, согласно которому никто не может извлекать выгоду из собственных противоправных действий²⁸. Этот принцип применим и в отношении иных статей Конвенции. Однако, учитывая риск того, что коренное изменение обстоятельств может наступить вследствие нарушения договора, КМП сочла желательным включить соответствующее положение в ст. 62.

Доктрина *rebus sic stantibus* традиционно применялась лишь в отношении бессрочных договоров, либо договоров, срок действия которых не определен. Действие доктрины не распространялось на срочные договоры. Однако КМП не сочла убедительной аргументацию ученых,

²⁴ YILC. 1963. Vol. 2. P. 80.

²⁵ United Nations Conference on the Law of Treaties. Official Records. Second Session, 1969. N. Y., 1970. Pp. 117, 118, 120.

²⁶ YILC. 1966. Vol. 1. Part 2. P. 488.

²⁷ ICJ. Reports. 1962. P. 37.

²⁸ Factory at Chorzów Case. PCIJ. Series A. № 17 (1928). P. 31.

обосновывавших возможность применения доктрины лишь к таким договорам. Специальный докладчик Х. Уолдок отмечал, что «тот факт, что в договоре указывается срок его действия — 10, 20, 50 или 90 лет, еще не означает невозможности такого изменения обстоятельств, которое коренным образом изменит сферу действия договорных обязательств»²⁹. Следуя этой логике, КМП сочла возможным применение доктрины и к договорам, срок действия которых определен³⁰.

Не вызывает споров факт, что коренное изменение обстоятельств, существовавших на момент заключения договора, может повлечь за собой его прекращение или приостановление. Однако на практике государства иногда заявляют о коренном изменении обстоятельств, чтобы освободиться от обязательств по договору. Известны примеры таких претензий: циркуляр Горчакова 1870 г., где Россия заявила об отказе от статей Парижского трактата 1856 г., запре-

щавших ей иметь на Черном море военный флот³¹; выход Франции из общих вооруженных сил НАТО в 1966 г.³²; приостановление, а затем и прекращение Венгрией в 1992 г. Договора 1977 г. о строительстве плотины на Дунае, что привело к подаче жалоб в Международный Суд в 1993 г.

В большинстве подобных случаев остальные участники соглашений оспаривают факт коренных изменений обстоятельств, хотя известны примеры согласованного признания таких изменений, приводящих к прекращению действия международных договоров. Так, в Декларации 1990 г., принятой к сведению правительствами обеих Германий, США, Франция, Великобритания и СССР заявили, что «осуществление их прав и обязанностей по отношению к Берлину и к Германии в целом будет приостановлено после воссоединения Германии, пока не вступит в силу Договор об окончательном урегулировании германского вопроса»³³. В этой Декларации мож-

²⁹ YILC. 1963. Vol. 2. P. 83.

³⁰ YILC. 1966. Vol. 2. P. 250.

³¹ Такой отказ был обусловлен систематическими нарушениями договора со стороны некоторых его участников (Англии и Франции). Однако, ссылаясь на нарушение договора как на основание для отказа от соответствующих его статей (XI—XIV), Россия вместе с тем заявляла и об изменении обстоятельств. В частности, указывалось на то, что произошли изменения в характере морской войны, вызванные введением бронирования кораблей, что способно было привести к неожиданному прорыву вражеского флота через проливы и возникновению угрозы русским берегам.

³² В Записке Президента Франции Ш. де Голля Президенту США Л. Джонсону от 7 марта 1966 г. указывалось, что «изменения в Европе, Африке и остальном мире, происшедшие с 1949 г.... более не оправдывают соответствующих положений военного характера, принятых после заключения Союза» (*L'Anne politique, économique et diplomatique en France*. 1966. P. 226). Далее в Записке указывалось, что «правительство Франции... полагает, что НАТО более не отвечает современной мировой обстановке, в корне отличающейся от существовавшей в 1949 г. и последующие годы» (*Ibid*. P. 414). В Записке рассматривалась суть изменений, происшедших в мире с момента заключения Североатлантического договора. В частности, указывалось, что европейским странам удалось восстановить разрушенную войной экономику, и они сами могут обеспечить свою безопасность, в особенности Франция, ставшая обладательницей ядерного оружия. Кроме того, центр международных кризисов переместился из Европы в Азию, не обнаруживающую присутствие общих интересов стран НАТО. Таким образом, Франция, при отсутствии согласия со стороны всех остальных членов альянса, в одностороннем порядке вышла из общих вооруженных сил НАТО. При этом Франция заявила, что в отношении договоров, соглашений и решений, появившихся после подписания Североатлантического договора, «которые в своей совокупности не отвечают современным условиям, требующим восстановления осуществления в полной мере суверенитета Франции над ее территорией», она начала бы переговоры, если бы не была уверена в недостижимости выгодного для нее самой исхода (*Ibid*. P. 415.).

³³ См.: *Annuaire français de droit international*. 1991. P. 239—257.

но видеть согласованное признание коренного изменения обстоятельств, приведшего к приостановлению, а затем и к прекращению действия предыдущих договоров. Приведем еще примеры, когда прекращение договора в результате коренного изменения обстоятельств не вызывало противодействия со стороны других участников. Осенью 1990 г. правительство ГДР в послании советскому руководству выразило желание прекратить на основании ст. 62 Конвенции 1969 г. действие Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между СССР и ГДР 1975 г. ввиду предполагавшегося объединения Германии. Верховный Совет СССР принял постановление № 1693-1, п. 1 которого гласил: «Принять к сведению обращение правительства ГДР, в котором в соответствии со ст. 62 Венской конвенции о праве международных договоров выражается пожелание прекратить к созданию единой Германии действие Договора... от 7 октября 1975 г.»³⁴. Аналогичным образом в 1995 г. Австрия известила четыре государства — участника Венского государственного договора 1955 г., что считает многие из его положений «устаревшими»³⁵ в силу «коренных изменений, происшедших в Европе», и в частности в силу заключения в 1990 г. договора с Германией. Четыре государства приняли к сведению это извещение³⁶.

В то же время встречаются случаи, когда государства, ссылаясь на коренное изменение обстоятельств, в одностороннем порядке прекращают действие некоторых положений многосторонних договоров, не обращая внимания на возражения других участников. Так, в сентябре 1990 г. правительство Финляндии передало в МИД СССР документ, содержащий проект постановления финского правительства о прекращении действия в отношении своей

страны части III Парижского мирного договора 1947 г.³⁷ со ссылкой на изменение обстановки на континенте. МИД СССР уведомил финскую сторону о том, что «советская сторона в целом положительно реагирует на обращение финляндской стороны и не будет возражать против отмены части III Мирного договора 1947 г. или тех его статей, которые устарели и накладывают ограничения на сотрудничество с Германией», но при этом было отмечено: «Поскольку речь идет о многостороннем Договоре, финляндской стороне было бы целесообразно до принятия своего решения заручиться согласием и других участников Договора, чтобы действия Финляндии не выглядели как односторонний шаг». Однако, не уведомив остальных участников Мирного договора 1947 г., кроме Великобритании, Финляндия приняла документ, где указывалось, что «после объединения Германии и восстановления ее суверенитета правительство Финляндии считает, что положения части III Парижского мирного договора, касающиеся Германии, утратили свое значение». Далее подчеркивалось, что «другие положения части III Мирного договора, ограничивающие суверенитет Финляндии, не соответствуют статусу Финляндии как члена ООН и как государства — участника СБСЕ. В связи с этим правительство констатирует, что и эти положения утратили свое значение»³⁸. В ответ на односторонний отказ от договорных обязательств советская сторона выразила недовольство поспешностью принятия решения и сожаление по поводу невнимания противоположной стороны к ее пожеланию о предварительном обсуждении вопроса с остальными заинтересованными сторонами.

В случае, когда переговоры о прекращении договора на основании коренного изменения обстоятельств не дают желаемого результата,

³⁴ Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 41.

³⁵ Речь шла о статьях, запрещавших службу в австрийской армии бывшим членам нацистских организаций, о статьях, обязывавших Австрию не приобретать и не производить гражданских самолетов германской или японской конструкции, включая их узлы, и т.д.

³⁶ См.: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1991. P. 319—339.

³⁷ Часть III содержала запрет на наступательное оружие, регламентировала численность армии, авиации и флота.

³⁸ Советско-финские отношения : сб. документов и материалов. М., 1990. С. 199.

наиболее эффективным выходом является обращение в международный судебный орган. Но, поскольку обращение в международные судебные органы является факультативным, следует изыскивать и другие способы решений. Такое решение было предложено в ст. 19 Устава Лиги Наций, согласно которой Ассамблея Лиги имела право констатировать факт неприменения некоторых договоров и предлагать участникам пересматривать их. Но система эта не функционировала³⁹ и была перенесена в гораздо более общей форме в Устав ООН⁴⁰. В свою очередь, Конвенция 1969 г. исключает какие бы то ни было автоматические решения, поскольку произвольное использование ст. 62 могло бы привести к нестабильности договорных отношений.

Необходимо обратить внимание на возможность возникновения ситуации, когда до изменения обстоятельств, позволяющих сослаться на ст. 62 как на основание прекращения договора, договор был частично исполнен одним из его участников. В этом случае такая ситуа-

ция должна быть справедливо урегулирована на основании принципа добросовестности при исполнении договоров, исходя из принципа *pacta sunt servanda*.

Оценивая значение нормы о коренном изменении обстоятельств, Дж. Бариле указывает, что «принцип коренного изменения обстоятельств как основание для прекращения договора или выхода из него ослабляет, по крайней мере в их негативном аспекте, последствия, вытекающие из ограниченной способности конвенционных норм адаптироваться во времени: он позволяет в действительности участнику договора освободиться в одностороннем порядке и на правомерной основе от обязательства поддерживать равновесие, установленное правовыми нормами, которые не соответствуют больше социальным требованиям, претерпевшим глубокие изменения»⁴¹. Здесь необходимо подчеркнуть, что «ссылка на коренное изменение обстоятельств может быть осуществлена исключительно на основе принципа добросовестности»⁴².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аречага Э. Х.* Современное международное право / пер. с исп. — М., 1983.
2. *Каламкарян Р. А.* Принцип добросовестности в современном международном праве. — М., 1991.
3. *Королев М. А.* К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // Московский журнал международного права. — 1995. — № 3.
4. *Тунов О. И.* Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина *rebus sic stantibus* // Советский ежегодник международного права. — М., 1978.
5. *Barile G.* La structure de l'ordre juridique international // Recueil de cours de l'Academie de droit international de la Haye. — 1980. — Vol. 161.

Материал поступил в редакцию 30 августа 2017 г.

³⁹ Так, основываясь на данной статье, Китай тщетно требовал в 1929 г. повторного рассмотрения «неравноправных договоров», заключенных с западными государствами. В 1921 г. сходные требования Боливии относительно двух ее договоров с Перу также были отклонены.

⁴⁰ Согласно ст. 14 Устава Генеральная Ассамблея имеет право «рекомендовать меры мирного улаживания любой ситуации»; согласно ст. 13 — поощрять «прогрессивное развитие международного права».

⁴¹ *Barile G.* La structure de l'ordre juridique international // Recueil de cours de l'Academie de droit international de la Haye. 1980. Vol. 161. P. 97.

⁴² *Каламкарян Р. А.* Принцип добросовестности в современном международном праве. М., 1991. С. 88.

EFFECT OF FUNDAMENTAL CHANGE OF CIRCUMSTANCES ON OPERATION OF TREATIES

ILINSKAYA Olga Igorevna — PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
oilinskaya@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Abstract. *By concluding a treaty, the parties take into account various circumstances existing at a given time. There is no dispute that a fundamental change of circumstances existing at the time of concluding the treaty and constituting an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty may entail termination or suspension of its operation. Such an approach, adopted by theory and practice, was set forth in the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969. However, it is very rare that the State, referring to a fundamental change of circumstances as the grounds for termination (suspension) of the treaty, does not meet the objections of the other party (parties) to stop or suspend the operation of such a treaty on these grounds. This is explained primarily by the fact that Art. 62 of the said Convention, which contains the rule on the effect of a fundamental change of circumstances on the operation of treaties, does not provide for clear criteria to determine whether the circumstances to which the party to the treaty refers to are indeed “a substantial ground for the consent of the parties”. Therefore, it is necessary to develop such criteria in order to avoid disputes related to unreasonable references to a fundamental change of circumstances.*

Keywords: *fundamental change of circumstances, treaty, law on treaties, termination of treaties, 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Arechaga E. Kh.* *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo / per. s isp.* — M., 1983.
2. *Kalamkaryan R. A.* *Printsip dobrosovestnosti v sovremennom mezhdunarodnom prave.* — M., 1991.
3. *Korolev M. A.* *K voprosu o sootnoshenii obychnoy i konventsionnoy norm otnositel'no vliyaniya izmenivshikhsya obshchestvennykh interesov na silu mezhdunarodnogo dogovora // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava.* — 1995. — № 3.
4. *Tiunov O. I.* *Printsip dobrosovestnogo soblyudeniya mezhdunarodnykh obyazatel'stv i doktrina rebus sic stantibus // Sovetskiy ezhegodnik mezhdunarodnogo prava.* — M., 1978.