Право в современном мире

Клаузула rebus sic stantibus в праве международных обычаев

Н Ю.С. Ромашев

Профессор, департамент международного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: romashev-yus@mail.ru

Ш Аннотация

Клаузула rebus sic stantibus известна в теории международного права и позволяет сторонам соглашения отойти от их обязательств в строго определенных обстоятельствах. Большинство исследователей рассматривает данную клаузулу в основном в праве международных договоров и гражданском праве. Применительно к международным обычаям о ее роли редко можно услышать в доктрине международного права. Вместе с тем клаузула занимает важное место в праве международных обычаев. По мнению автора, следует придерживаться подхода, согласно которому clausula rebus sic stantibus является принципом права общим как для внутригосударственного, так и для международного права. Под воздействием Венских конвенций, посвященных праву международных договоров, в результате полувековой практики применения их положений к этой клаузуле данный принцип нашел отражение в обычной норме международного права, общей для права международных договоров и права международных обычаев. Соответствующая специальная обычная норма международного права об указанной клаузуле применительно к международным обычаям к настоящему времени не сформировалась. В практике межгосударственных отношений необходимо использовать общую обычную норму международного права относительно данной клаузулы с учетом особенностей, характерных для международного обычая. К основным особенностям коренного изменения обстоятельств, составляющих основание согласия сторон на обязательность международного обычая, позволяющего сторонам отойти от своих обязательств, можно отнести: исключительный и объективный характер таких обстоятельств; возникающее в ходе таких изменений противоречие между практикой, лежащей в основе международного обычая, и закономерностями общественного развития, потребностями развития межгосударственных отношений, общими интересами государств. К основным последствиям изменения обстоятельств, которые коренным образом меняют сферу действия обязательств по международному обычаю, все еще подлежащих выполнению, можно отнести: исчезновение или невозможность осуществления цели, достижение которой стороны имели в виду, вступая в соответствующие правоотношения; неоправданные обременения, на которые сторона, связанная международным обычаем, не рассчитывала, признавая соответствующий международный обычай (включая возникновение угрозы жизненно важным интересам этой стороны). Этот подход целесообразно использовать при толковании и применении общей обычной нормы международного права применительно к международным обычаям.

○--■ Ключевые слова

международное право, *rebus sic stantibus*, источники международного права, международный обычай, право международных обычаев, международная практика.

Для цитирования: Ромашев Ю.С. Клаузула *rebus sic stantibus* в праве международных обычаев // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 194–215.

УДК: 341 DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.194.215

Введение

Клаузула rebus sic stantibus известна в теории международного права и широко используется в международном праве и гражданском праве. Как твердо установившееся правило она присуща праву международных договоров. Вместе с тем о роли клаузулы в международном обычном праве можно услышать редко [Kolb R., 2011: 711–718]. Государства также стараются избегать заявлений об использовании клаузулы rebus sic stantibus применительно к международным обычаям. Прежде всего это обусловлено отсутствием соответствующей практики, недостаточной разработанностью данной проблемы в доктрине права международных обычаев.

Ввиду этого встают как теоретический, так и практический вопросы, может ли коренное изменение обстоятельств, при которых возник данный международный обычай, являться основанием невыполнения международных обязательств государствами или иными субъектами международного права, рассматривающими ранее международный обычай в качестве правовой нормы? Здесь важно определить критерии, позволяющие оценить возникновение такой ситуации, а также возможность использования клаузулы rebus sic stantibus субъектом международного права. Необходимо также оценить происходящие в мире изменения с юридической точки зрения. Поэтому рассмотрение проблемы возможности применения данной клаузулы к правоотношениям, установленным международными обычаями, выяснение ее сущности и места в праве международных обычаев, ее правовой природы на основе использования общенаучных (исторический, логический, аналогия) и частно-научных (формально-юридический и сравнительно-правовой) методов исследования является методологически оправданным и представляет интерес для осмысления в науке международного права. Это будет способствовать более эффективному использованию клаузулы и норм, связанных с ней, в практике межгосударственных отношений.

1. Клаузула rebus sic stantibus как общий принцип права

Клаузула rebus sic stantibus о неизменности обстоятельств (лат. clausula rebus sic stantibus, буквально — оговорка о вещах, остающихся в том же положении) является древнейшим правовым принципом и применительно к общему международному праву позволяет государствам отойти от положений международного права при фундаментальных изменениях обстоятельств, которые привели к первоначальному правовому обязательству [Fon V., Parisi F., 2009: 292].

Появление клаузулы rebus sic stantibus в Древнем Риме связано с мировоззрением стоицизма. Практика ее применения получила дальнейшее развитие в европейских государствах в XV–XVI веках, в частности, в гражданском праве Бельгии, Германии, Испании, Италии, Франции и Швейцарии. В настоящее время клаузула как принцип права прочно утвердилась в праве большинства государств мира и нашла отражение в международном праве, что позволило ее отнести к общим принципам права.

Раскрытию сущности общих принципов права большое внимание уделяет Комиссия международного права (далее — КМП). В 2018 г. на своей 70-й сессии Комиссия постановила включить в программу работы тему «Общие принципы права» и назначить М. Васкеса-Бермудеса специальным докладчиком по ней 1 . Первый его доклад состоялся в 2019 г. на 71-й сессии КМП 2 . В частности, им было подчеркнуто, что общие принципы права исторически в значительной степени вытекают из национальных правовых систем и римского права и применяются только когда какой-либо вопрос не регулируется другими источниками права³. Докладчик сослался на широко распространенное мнение о том, что общие принципы права являются дополнительным источником международного права в том смысле, что они служат для заполнения лакун в международно-правовых нормах, основанных на договорах и обычаях; они служат не только прямым источником прав и обязанностей, но и средством толкования других норм международного права, инструментом усиления правовой аргументации. Он также отметил, что иногда им отводится более абстрактная роль, заключающаяся в том, что они лежат в основе международно-правовой системы или служат укреплению ее системного характера⁴. Согласно позиции членов КМП, существует разли-

¹ См.: Док. ООН, А/72/10, п. 267.

² См.: Док. ООН, A/CN.4/732.

³ См.: Док. ООН, A/74/10. С. 399.

 $^{^4}$ Комиссия международного права. 72-я сессия. Женева, 29.06.2020–07.08.2020. Общие принципы права Меморандум Секретариата (A/CN.4/742. C. 3).

чие между общими принципами права и обычным международным правом, которые они рассматривают как два источника и различают, например, по процессу их появления и условиям, которым они должны соответствовать⁵.

По мнению М.А. Королева, принцип клаузулы rebus sic stantibus единообразно присущ большинству современных национальных правопорядков и применительно к международному праву может рассматриваться как общий принцип права. Допустимость рассмотрения клаузулы rebus sic stantibus как общего принципа права он обуславливает следующими аргументами: в современных национальных правовых системах нет нормы, в которой принцип неизменности обстоятельств был бы закреплен буквально. Тем не менее, данный принцип известен этим правовым системам как выражение зависимости существования договора от отношения к нему стороны, посчитавшей, что вследствие изменения обстоятельств его дальнейшее действие возлагает на нее неоправданные обременения, на которые она не рассчитывала, заключая соответствующую сделку. Принцип rebus sic stantibus толкуется в национальном праве единообразно; он предрешает существование самих этих правопорядков, поскольку основывается, помимо общего для всех начала справедливости, на факторе времени, определяя правовые последствия фактических изменений: ничто не препятствует клаузуле rebus sic stantibus быть использованной в отношениях между государствами. М.А. Королев формулирует определение клаузулы rebus sic stantibus как общего принципа права в следующем виде: любая из сторон, несущих в отношении друг друга некоторые изначально действительные обязательства, правомочна отказаться от их дальнейшего исполнения, если сочтет, что налицо исчезновение или невозможность осуществления той цели, достижение которой она имела в виду, вступая в соответствующие правоотношения [Королев М.А., 1996: 5].

Основываясь на распространенной в доктрине международного права позиции, что общие принципы права в зависимости от их происхождения подразделяются на две категории (общие принципы права, вытекающие из национальных правовых систем, и общие принципы права, сформировавшиеся в рамках международной правовой системы⁶), можно сделать вывод, что принцип клаузулы rebus sic stantibus относится к первой из этих категорий. Возникнув на национальном уровне, клаузула транспонировалась на международный уровень, в международное право, став общим принципом права для этих правовых систем. При этом, несмотря на разное отношение в правовой науке к природе общих принципов права, различные точки зрения — являются ли такие принципы самостоятельными источниками права или нет, могут ли они находить отражение в международных договорах или

⁵ См.: Док. ООН, А/74/10. С. 398, 399.

⁶ См.: Док. ООН, А/74/10. С. 401.

обычаях, правовая сущность принципа rebus sic stantibus, его общность для национальных и международно-правовых систем, по нашему мнению, не меняется.

В основе клаузулы rebus sic stantibus, являющейся общим принципом права, общим для права международных договоров и права международных обычаев, гражданского права, лежит теория согласования воль субъектов права. Согласно этой теории, нормы международного права — идет ли речь о нормах договорных или обычных — создаются на основе соглашения между государствами, которое возникает в результате согласования их воль. Согласование воль государств касается как содержания соответствующего правила поведения, так и признания его в качестве правовой нормы [Левин Д.Б., 1974: 25]. Данная теория получила широкое распространение в российской, а ранее — советской доктрине международного права [Тункин Г.И., 2000: 398]; [Даниленко Г.М., 1998: 192]. Понимание клаузулы rebus sic stantibus, ее реализация в различных областях права, должны осуществляться mutatis mutandis⁷ с учетом их специфики и общих черт.

2. Клаузула rebus sic stantibus в международном праве

В доктрине международного права клаузула rebus sic stantibus стала упоминаться применительно к праву международных договоров, состоявшего ранее в основном из обычных норм международного права. М.А. Королев пришел к выводу, что применительно к этой области международного права практика государств, ссылавшихся при отказе от договора на изменение обстоятельств, существовавших при его заключении, привела к возникновению обычной нормы международного права, в которой нашла отражение клаузула rebus sic stantibus. По его мнению, эта норма сложилась главным образом в практике государств континентальной системы права, воплотив их традиционный подход к клаузуле, и сводится к следующему: любая из сторон международного договора правомочна отказаться от его дальнейшего исполнения, если вследствие изменения обстановки, существовавшей во время заключения договора, сочтет, что налицо исчезновение или невозможность осуществления той цели, достижение которой она имела в виду, вступая в соответствующие правоотношения. О существовании обычной нормы международного права относительно этой клаузулы еще до первых попыток ее кодификации в 1969 г. говорили и другие ученые в области международного права [Árnadóttir S., 2016: 94].

 $^{^7\,}$ С заменой того, что подлежит замене; с учетом соответствующих различий; с изменениями, вытекающими из обстоятельств; с необходимыми изменениями (лат.)

Кодификация обычной нормы международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus в международном праве была осуществлена в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее — Конвенция 1969 г.), а также в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (далее — Конвенция 1986 г.), которая до сих пор не вступила в силу, но ее многие положения рассматриваются как обычно-правовые⁸. Однако проведенная в Венских конвенциях кодификация обычной нормы международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus применительно к праву международных договоров привела к несоответствию между закрепленными в них договорными нормами с ранее сложившейся обычной нормой. В отличие от обычной нормы, договорная норма разрешает использование клаузулы в строго определенных случаях. М.А. Королев также указывает на различие между клаузулой rebus sic stantibus как обычной нормой международного права и конвенционной нормой, изложенной в ст. 62 Конвенции 1969 г., которую он рассматривает как прогрессивное развитие обычной нормы [Королев М.А., 1996: 6, 7].

Закрепленные в договорном порядке ограничения использования обычной нормы международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus основывались прежде всего на желании разработчиков этих конвенций соблюсти основной принцип международного права — принцип добросовестного соблюдения международных обязательств. Данный принцип, как известно, лежит в основе международного права и рассматривается согласно Декларации о принципах международного права 1970 г. как основной его принцип. Он является системообразующим и в праве международных договоров, и в праве международных обычаев. Обязательства, предусмотренные в международном договоре и международном обычае, непременно должны соблюдаться, за исключением случаев, прямо предусмотренных в международном праве и исключающих ответственность субъектов международного

⁸ Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 20.12.2018, «Выявление международного обычного права», норма, закрепленная в договоре, может отражать обычную норму международного права, если установлено, что договорная норма: кодифицировала норму международного обычного права, существовавшую во время заключения договора; привела к кристаллизации нормы международного обычного права, которая начала возникать до заключения договора; положила начало всеобщей практике, признанной в качестве правовой нормы (opinio juris), тем самым порождая новую норму международного обычного права (Док. ООН, A/RES/73/203).

⁹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принята резолюцией 2625 Генеральной Ассамблеи 24.10.1970. Available at: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml) (дата обращения: 10.08.2020)

права. К числу таких случаев можно отнести и коренное изменение обстоятельств, при которых возникла(и) норма(ы) международного права. По нашему мнению, при коренном изменении обстоятельств, существовавших при заключении договора, последний может потерять изначальный смысл, который закладывали в него разработчики.

Влияние являющейся общим принципом права клаузулы rebus sic stantibus, которое она по-прежнему оказывает на нормообразование в международном праве и правоприменение, результаты кодификации обычной нормы международного права относительно этой клаузулы в праве международных договоров, обозначенные в Конвенции 1969 г. и Конвенции 1986 г. как коренное изменение обстоятельств (fundamental change), и последующая полувековая практика применения соответствующих положений этих конвенций позволяют говорить о существовании обычной нормы международного права, общей как для права международных договоров, так и права международных обычаев. Такая норма содержит общие признаки, характеризующие условия применения клаузулы rebus sic stantibus в международном праве. В ходе этих процессов появилась и видоизменная специальная обычная норма международного права о клаузуле rebus sic stantibus применительно к международным договорам, формулировка которой соответствует положениям Конвенции 1969 г. и Конвенции 1986 г. Вместе с тем соответствующая специальная обычная норма международного права применительно к международным обычаям еще не сформировалась ввиду отсутствия обычно-правовой практики. Поэтому в практике межгосударственных отношений необходимо использовать общую обычную норму международного права о данной клаузуле с учетом особенностей, характерных для международного обычая, как одного из основных источников международного права. Этот подход целесообразно использовать при толковании и применении обычной нормы международного права применительно к международным обычаям.

Как и в праве международных договоров, общий принцип права и указанная общая обычная норма международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus занимают важное место в праве международных обычаев. Право международных обычаев — институт международного права, включающий совокупность обычных норм, регулирующих межгосударственные отношения в вопросах формирования международного обычая, его действия, изменения и прекращения существования, понятийный аппарат в данной сфере. Если придерживаться нормативистской концепции, то нормы, связанные с клаузулой, относятся к категории норм, предназначением которых является создание других норм международного права, к «вторичным» нормам, регулирующим процедуры создания первичных норм

и основывающимся на «конечной норме признания» [Kunz J., 1958: 80–89]; [Visscherde Ch., 1968: 153–154].

Таким образом, клаузулу rebus sic stantibus можно рассматривать как общий принцип права применительно к внутригосударственному и международному праву, который нашел отражение с определенной спецификой в обычной норме международного права, общей для права международных договоров и права международных обычаев, а также в обычной и договорной нормах права международных договоров. Это позволяет с целью оценки применения клаузулы в международном обычном праве использовать соответствующие подходы, распространенные в доктрине международного договорного права. При этом важно выделить схожие признаки, характеризующие условия применения клаузулы rebus sic stantibus в праве международных договоров и праве международных обычаев, что позволяет сформулировать определение обычной нормы, общей для этих областей международного права.

3. Оценка применения клаузула rebus sic stantibus в обычном международном праве

В настоящее время много работ посвящено условиям реализации клаузулы rebus sic stantibus во внутригосударственном праве [Назыков А.Л., 1995: 1–26]; [Зейц А.Г., 2013: 207–262]; [Полдников Д.Ю., 2015: 22–34]; [Очхаев Т.Г., 2015: 1–249]. Так, например, по мнению Т.Г. Очхаева, исследовавшего данный вопрос в гражданском праве, основные критерии существенности изменения обстоятельств, при которых стороны могут отойти от выполнения своих обязательств по договору, распространенные в большинстве развитых правопорядков, могут быть сведены к следующему:

существенное изменение обстоятельств наступило после заключения договора;

события носили экстраординарный и исключительный характер и привели к крайней обременительности и затратности дальнейшего исполнения договора;

наступление обстоятельств было непредвидимым;

изменение обстоятельств находилось вне контроля стороны договора и не было вызвано ее действиями;

риск существенного изменения обстоятельств не был возложен и не может быть возложен на заинтересованную сторону договора, исходя из условий договора, обычаев оборота или существа обязательства [Очхаев Т.Г., 2015: 217].

Таким образом, подобные обстоятельства должны носить объективный, исключительный характер, а поведение одной из сторон правоотношения не может инициировать их наступления.

Применительно к праву международных договоров в доктрине международного права существуют различные подходы по поводу того, что относится к существенности изменения обстоятельств. При разработке проекта Венской конвенции 1969 г. также звучали различные мнения о закреплении в ней клаузулы rebus sic stantibus. Вместе с тем в Конвенции нашло отражение компромиссное решение относительно клаузулы применительно к праву международных договоров. Оно было определенно как «коренное изменение обстоятельств» и заключалось в том, что:

на клаузулу можно ссылаться только в исключительных обстоятельствах; коренное изменение не должно предвидеться участниками договора;

коренное изменение должно произойти в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора;

наличие таких обстоятельств должно составлять существенное основание согласия участников на обязательность для них договора;

последствие изменения обстоятельств коренным образом должно изменять сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

На наш взгляд, приведенные доводы mutatis mutandis можно применить и к международным обычаям.

Рассматривая условия, необходимые для правомерной ссылки на клаузулу rebus sic stantibus как на основание невыполнения государством международного обычая, его приостановления, прекращения или выхода из него (т.е. по сути, получения им статуса «возражающего государства», который существует у государства при формировании обычной нормы международного права¹⁰), либо приостановления выполнения международного обычая на определенный срок, необходимо отметить следующее.

В основе применения рассматриваемой клаузулы лежит наступление обстоятельств коренного характера, существовавших при формировании международного обычая, которое является предпосылкой происходящих событий. Должны произойти такие существенные качественные изменения в межгосударственных отношениях, что делали бы следование обычной норме международного права бессмысленным и обременительным для госу-

¹⁰ Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 20.12.2018 «Выявление международного обычного права», если государство возражало против нормы международного обычного права в то время, когда эта норма находилась в процессе формирования, такая норма не может быть противопоставлена данному государству, пока оно продолжает возражать. Такое возражение должно быть ясно выражено, доведено до сведения других государств и быть настойчивым (Док. ООН, A/RES/73/203).

дарств, связанных этой нормой. Характер таких изменений может быть самым различным — существенные изменения в развитии экономики, науки и техники, вооружений, связи, культуры, здравоохранения и т.п. Это касается изменений не только на международной арене, но и во внутригосударственной жизни. Вместе с тем в доктрине права международных договоров есть точка зрения, что простое изменение обстоятельств — внутренних и внешних — не дает государству права одностороннего отказа от своих обязательств по договору [Талалаев А.Н., 1973: 224].

Такого рода изменения обстоятельств должны быть объективными и не зависеть от намерения отдельного субъекта международного права. Субъективные причины, которые побудили государства взять на себя соответствующие международные обязательства, не учитываются. Мотивы применять международный обычай у государств могут совпадать, а могут не совпадать. Если обстоятельства являлись стимулом или мотивом заключения договора и не составляли существенного основания согласия участников для заключения договора, то изменение таких обстоятельств не может служить основанием для применения договорной нормы [Ильинская О.И., 1996: 24–25]. Аналогично к оценке происходящих изменений в отношении международного обычая, мотивы государств, признающих практику в качестве правовой нормы, по нашему мнению, в расчет не должны приниматься.

Не должна учитываться и вина отдельного субъекта международного права в наступлении коренного изменения обстоятельств. Применительно к праву международных обычаев (как и в Конвенции 1969 г.) на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться как на основание для прекращения обычая или выхода из него, если коренное изменение, на которое ссылается сторона, признающая международный обычай, является результатом нарушения этой стороной либо обязательства по этому обычаю, либо иного обязательства, взятого им на себя по отношению к любой другой стороне международного обычая. Это положение базируется на общем принципе права, согласно которому никто не может извлекать выгоду из собственных противоправных действий [Ильинская О.И., 2018: 162].

Коренным изменением обстоятельств являются не только события в практической деятельности государств, но и в праве. Изменения в области права, по мнению Международного Суда ООН, в определенных условиях могут быть законным основанием для ссылки на них как на коренное изменение обстоятельств, влияющих на действительность договора¹¹. Одним из таких обстоятельств является появление новой императивной нормы меж-

¹¹ Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), 1973 I.C.J. 3 (Order of Feb. 2). Available at: http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1973.02.02_fisheries1.htm (дата обращения: 11.07.2020)

дународного права, которая несмотря на то, что она может сформироваться на основе международного договора, носит обычно-правовой характер.

Все обычные нормы международного права, которыми связаны государства, при появлении противоречащей им новой императивной нормы международного права, прекращают свое существование. Это соответствует обычной норме международного права, с соответствующей спецификой отраженной в ст. 62 Венской конвенции 1969 г., согласно которой, если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой существующий договор, который оказывается в противоречии с этой нормой, становится недействительным и прекращается. Примером здесь служит отмена прежней обычной нормы о правомерности колониализма. Ее соблюдение перестало соответствовать международному праву ввиду как крушения колониальной системы в мире, так и общего признания абсолютной противоправности всех форм колониализма [Талалаев А.Н., 1973: 174], их противоречия основным принципам международного права, являющимся императивными нормами.

В доктрине гражданского права существует точка зрения, что под «изменением обстоятельств» понимается в том числе и обнаружение сторонами новой информации, которой во время заключения договора они не владели или были уверены в ее отсутствии. Вместе с тем стороны не должны отвечать за свое незнание, если ими были приняты все меры для получения необходимой информации, однако это не предотвратило их добросовестного заблуждения. выявления неизвестных во время заключения договора обстоятельств, относительно которых стороны добросовестно заблуждались, имеется право требовать изменения договора или его расторжения (изменение обстоятельств в субъективном смысле) [Назыков А.Л., 2007: 9]. Кроме того, в доктрине права международных договоров существует точка зрения (нашедшая отражение в ст. 62 Конвенции 1969 г.), что к коренному изменению обстоятельства относят обстоятельство, которое не предвиделось участниками договора и о последствиях которого не содержится положений в самом тексте договора [Ильинская О.И., 2008: 24-25].

Применительно к международным обычаям критерии добросовестного заблуждения, отсутствия качественного прогнозирования как одного из условий применения коренного изменения обстоятельств не совсем уместны. В ходе формирования международного обычая, которое, как правило, занимает длительный период времени, каждый шаг государств выверен. Они осознают, что нынешняя практика в будущем может измениться, так как она должна отражать их насущные потребности. Могут появиться объективные факторы, которые приведут к переменам, эволюции норм и даже к их отмиранию, возникновению на их месте новых норм международного права.

Если международный договор отражает как объективные сложившиеся отношения, так и будущие потребности субъектов международного права в урегулировании международных отношений, то международный обычай является отражением объективных реалий, сложившихся в больший или меньший период жизнедеятельности человечества. Поэтому указанные критерии носят специальный для права международных договоров характер и в праве международных обычаев не должны учитываться.

Коренное изменение обстоятельств, при которых сформировался международный обычай, может оказать существенное воздействие на обычно-правовую практику, являющуюся материальным, конститутивным элементом международного обычая. По мнению Р. Колба, если произойдет фундаментальное изменение, то это сразу же будет влиять на практику государств, давая ей толчок в новом направлении [Kolb R., 2011: 717]. Такого рода практика может или измениться, что способствует дальнейшей эволюции обычной нормы международного права, или вообще прекратить существование. В ходе подобных перемен о всеобщности прежней практики уже не может идти и речи. Меняются или исчезают и другие, предъявляемые к обычноправовой практике требования — единообразие и определенность, устойчивость (стабильность) и постоянство (непрерывность). Именно изменения практики являются индикатором коренного изменения обстоятельств.

В основе происходящих изменений, затрагивающих международный обычай, как и устаревающих международных договоров, лежит, прежде всего, исчезновение потребности государств в соответствующей практике, в использовании конкретного правила как регулятора межгосударственных отношений. Практика перестает соответствовать закономерностям общественного развития, потребностям развития отношений, общим интересам государств. Как следствие, происходит деформация и в сознании государств в отношении opinio juris. Государства видят бессмысленность правовой позиции по ранее существовавшей практике.

По-прежнему государства уже жить не могут, а использование правила поведения, лежащего в основе обычно-правовой практики и предусматривающего определенный объем прав и обязанностей, начинает наносить серьезный ущерб государствам в их экономической и политической жизни, в области поддержания правопорядка, обороны и безопасности, иных областях их жизнедеятельности. Происходит коренное изменение объема обязательств, подлежащих выполнению 12. Его последствия должны непосредственно касаться цели и объекта международного обычая, коренным образом должна измениться его сущность. Применительно к праву международных договоров А.Н. Талалаев указывал, что обстановка действительно

¹² Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), 1973 I.C.J. 3.

может измениться настолько, что дальнейшее выполнение международного договора придет в противоречие с самой целью и объектом договора [Талалаев А.Н., 1985: 256]. Международный суд ООН считает, что коренным образом должна измениться сфера действия подлежащих выполнению обязательств. Она настолько должна увеличить груз обязательств, подлежащих выполнению, что в результате их выполнение превращается в нечто существенным образом отличное от того, что предусмотрено договором¹³.

Аналогично последствия коренного изменения обстоятельств, при которых сформировался международный обычай, должны выразиться в коренном изменении сферы действия обязательств, все еще подлежащих выполнению. Здесь, на наш взгляд, проявляется изменение существенного основания согласия государств, связанных международным обычаем, их обязательств. При этом должна существовать причинно-следственная связь между изменением обстоятельств, которые составляли существенное основание согласия участников на обязательность для них международного обычая, и изменением сферы действия обязательств, подлежащих выполнению по обычаю.

Коренное изменение обстоятельств, при которых возникла общая обычная норма международного права, должно носить общий характер, затрагивать интересы всех государств, связанных международным обычаем. Вместе с тем могут возникнуть и иные ситуации, не предусмотренные международным правом, экстраординарного и исключительного характера, когда то или иное государство не может в будущем и на постоянной основе выполнять обязательство, предусмотренное обычной нормой международного права. Заметим, что доктрина права международных договоров допускает односторонние ссылки на клаузулу rebus sic stantibus. Так, в «рыбном споре» между Великобританией и Исландией Международный Суд ООН счел, что коренными изменения обстоятельств, в частности, могут считаться те, которые несут угрозу существованию или жизненно важным интересам одной из сторон¹⁴.

И.И. Лукашук обратил внимание на то, что за пределами конвенционной нормы остались важные обычные нормы, регулирующие отказ от договора, в случае, если его осуществление в изменившихся обстоятельствах угрожает жизненно важным интересам участника, подчеркнув, что при этом особое значение имеют интересы безопасности [Лукашук И.И., 2006: 165]. В указанном деле Суд также указал, что в качестве основания для ссылки относительно прекращения договора необходимо, чтобы оно оправдывалось коренным изменением бремени обязательств по сравнению с тем, которое

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibidem.

изначально предусматривалось по договору¹⁵. Еще Г. Гроций обозначил подход, в соответствии с которым доктрина rebus sic stantibus применима только если выполнение договорных обязательств ведет к разорению государства [Grotius H., 2012: 229]. Таким же образом дальнейшая практика, лежащая в основе международного обычая, в случае коренного изменения обстоятельств может наносить существенный ущерб жизненно важным интересам отдельных государств, для которых международный обычай является обязательным. Ранее государство в период формирования обычной нормы международного права против такой нормы активно и настойчиво возражало бы. На наш взгляд, в таком случае государство может получить статус «возражающего государства», существующий при формировании обычной нормы международного права. Такой статус должен касаться отношений данного государства со всеми государствами, связанными международным обычаем. При этом государство должно тем или иным способом доказать наличие такого рода обременений.

Субъективное мнение отдельного государства о коренном изменении обстоятельств в отношении только себя еще не является достаточным свидетельством правомерности отхода от выполнения обязательств по международному обычаю. По мнению А.Н. Талалаева, не должна существовать возможность произвольного отказа от международных обязательств под прикрытием клаузулы rebus sic stantibus [Талалаев А.Н., 1973: 223]. Вместе с тем число государств «участников международного обычая» в ходе такого развития событий может сокращаться, проявится тенденция к уменьшению показателя общности обычая. Тогда общий (универсальный) международный обычай может превратиться в партикулярный (локальный), а в дальнейшем он может прекратить существование.

В доктрине права международных договоров пока нет однозначного ответа на вопрос, относится ли коренное изменение обстоятельств к источнику международного права в целом или к содержащимся в нем его отдельным нормам? В отношении международного обычая как источника международного права таких проблем, на наш взгляд не возникает, так как международный обычай ассоциируется с одной обычной нормой международного права.

Период изменений в обстоятельствах, при которых сформировалась обычная норма международного права, может быть длительным. Постепенно практика под воздействием перемен становится неустойчивой (нестабильной). Нарушается ее постоянство (непрерывность). В какой-то момент общественной жизни эти изменения приобретают такие качественные свойства, что позволяет сторонам, связанным международным обычаем, отой-

¹⁵ Ibidem.

ти от обязательств им предусмотренным. Разрушается связь правоотношений — одной стороны что-либо требовать, другой — выполнять. Вместе с тем, такого рода обстоятельства могут наступить быстро, например, в результате революционных изменений в тех или иных сферах общественных отношений.

На наш взгляд, если коренное изменение обстоятельств носит временный характер, то в такой ситуации возможно приостановление действия международного обычая до восстановления прежних условий, при которых сформировалась обычная норма международного права. Но это необходимо обосновывать и доказывать заинтересованному(ым) государству(ам).

К ситуациям коренного изменения обстоятельств, носящим временный характер, можно отнести отступления от обязательств согласно международному праву в период войны, чрезвычайного положения, при котором жизнь нации находится под угрозой и о котором официально объявляется. Так, в период наступления состояния войны прекращают свое действие не только договорные, но и обычные нормы международного права, касающиеся обязательств, рассчитанных на мирное время. Например, начинают действовать нормы военного времени в отношении собственности, согласно которым может быть конфискована вся государственная собственность неприятельского государства, находящаяся на территории другой воюющей стороны, за исключением имущества дипломатических представительств и консульских учреждений. Воюющая сторона может задержать неприятельское торговое судно, которое вследствие чрезвычайных обстоятельств не смогло выйти из неприятельского порта в течение льготного срока или выход которому не был разрешен, с обязательством возвратить судно после войны без вознаграждения или подвергнуть его реквизиции за вознаграждение. Это относится и к грузам, находящимся на этих судах. Прекращают действие обычные нормы, касающиеся стабильности экономических отношений. Так, запрещаются сделки с юридическими и физическими лицами неприятеля, сворачиваются все торговые и финансовые отношения. В отношении граждан неприятельского государства может быть установлен специальный режим вплоть до интернирования и принудительного поселения в специально отведенных местах. Прекращают действие обычные и договорные нормы международного права в отношении мирного прохода судов воюющих стран через территориальное море нейтральных государств и многие другие такого рода нормы.

Отдельно необходимо указать на возможность отступления государств в указанных ситуациях от большинства основных прав и свобод человека, носящих как договорный, так и обычно-правовой характер. Это относится ко многим гражданским и политическим правам, которые могут быть ограни-

чены, например, к праву на уважение жилища; запрету незаконного прослушивания телефонных переговоров; свободе мысли, совести и религии; свободе выражения мнения (свободе слова); праву получать и распространять информацию; свободе мирных собраний и шествий; праву на свободу передвижения и выбору места жительства; запрету коллективной высылки иностранцев и др. При этом все же потребуется информирование высших должностных лиц международных организаций, в рамках которых были взяты обязательства в отношении соблюдения основных прав и свобод человека.

Ситуации временного отступления от международных обязательств одной или группы государств, вызванного чрезвычайными обстоятельствами, исключающими ответственность государств, если их рассматривать как коренное изменение обстоятельств, нашли закрепление в международных обычаях и отражение в резолюции ГА ООН от 12.12.2001 № 56/83 «Ответственность государств за международно-противоправные деяния». Как правило, такие ситуации связаны с краткосрочными событиями, хотя и носящими объективный характер, таковы, например, форсмажорные обстоятельства, меры самообороны, бедствие¹6.

Указанные выше ситуации коренного изменения обстоятельств и временного приостановления в связи с этим как договорных, так и обычных норм, нашли отражение в международном праве в виде самостоятельных обычных норм, но, на наш взгляд, тесно связанных с реализацией клаузулы rebus sic stantibus.

Интересна оценка применимости условий коренного изменения обстоятельств, при которых возник международный обычай, в вопросе о правопреемстве, когда государства объединяются, появляются новые государства, когда государства разделяются на составные части и, как следствие, создаются новые образования. На наш взгляд, с учетом применения общего механизма правопреемства в международном праве возможна такая формула: если подобного рода территориальные изменения не приведут к существенному изменению в практике новых образований, то можно говорить о таком правопреемстве; если осуществление практики станет невозможным ввиду произошедших перемен, то это обстоятельство может рассматриваться коренным и достаточным для отказа новых образований от выполнения международных обязательств по международному обычаю, за исключением случаев, прямо предусмотренных международным правом. Как и в праве международных договоров, в праве международных обычаев следует учитывать, что объектом правопреемства является территория, применительно к которой сменяется собственник, ответственный за прежние международные обязательства.

¹⁶ См.: Док. ООН, A/RES/56/83.

При оценке коренного изменения обстоятельств может встать вопрос о сроках давности международных обычаев, у которых давно нет практики, а стороны ранее не заявляли, что не рассматривают их в качестве обычаев. Вопрос о применимости в таких ситуациях международных обычаев встает, когда из интересов текущей ситуации одна из сторон вспоминает о существовании давнего международного обычая, а другая его оспаривает, связывая недействительность этого обычая с коренным изменением обстоятельств, обусловленным его давностью. Спор даже может быть перенесен в международные судебные органы.

Согласно позиции А.Н. Талалаева, в международном праве нет общей нормы, которая бы устанавливала сроки давности — будь то давность приобретения территории, давность погашения международных договоров или какая-либо другая [Талалаев А.Н., 1973: 181]. По нашему мнению, срока давности у международных обычаев, как и бессрочных международных договоров, не существует, если действительно коренным образом не изменились обстоятельства, послужившие серьезным основанием для формирования международных обычаев. Здесь как раз необходимо доказать заинтересованной(ным) стороне(нам) наличие или отсутствие коренного изменения обстоятельств, соответствующей практики, а также ее соответствия потребностям развития межгосударственных отношений.

Изложенные рассуждения mutatis mutandis применяются к иным, нежели государства, субъектам международного права — международным межправительственным организациям и др.

4. Клаузула rebus sic stantibus и международные обычаи о прохождении государственной границы

Вместе с тем на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться (согласно Конвенции 1969 г.) как на основание для прекращения договора или выхода из него, если договор устанавливает государственную границу.

Проблематика границ как ограничения использования клаузулы rebus sic stantibus нашла отдельное отражение в данной Конвенции ввиду особой важности этого вопроса. Незыблемость государственных границ и сохранение территориальной целостности государств являются их жизненно важными интересами. При разработке Конвенции 1969 г. даже намек на то, что коренное изменение обстоятельств может привести к ревизии нынешних государственных границ, привел бы к неподписанною этого международного договора. В период обсуждения проекта Конвенции обеспокоенность по данному вопросу выразили развивающиеся государства, недавно освободившиеся от колониального гнета так называемых «цивилизованных госу-

дарств». Вопрос стоял о государственных границах в целом, но прежде всего он касался сухопутных границ, так как во время заключения Конвенции 12-мильный предел территориального моря (территориальных вод) еще не был установлен. Как известно, пределы территориального моря были установлены в 1982 г. в Конвенции ООН по морскому праву.

В доктрине доказано, что клаузула rebus sic stantibus не наносит ущерба императивному принципу международного права — принципу добросовестного соблюдения международных обязательств. Соответственно, реализация данного принципа не должна наносить ущерба и другим такого рода принципам, в частности, основным принципам международного права принципу территориальной целостности и неприкосновенности государств, закрепленном в Декларации о принципах международного права 1970 г., и связанному с ним принципу нерушимости государственных границ, отраженному в Заключительном акте СБСЕ 1975 г.¹⁷ Декларация 1970 г. гласит, что основные принципы международного права являются взаимосвязанными, а при их толковании и применении каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов. Все государства призываются руководствоваться этими принципами и развивать взаимоотношения на основе их строгого соблюдения. Поэтому реализация данной клаузулы и в праве международных договоров, и в праве международных обычаев не должна нарушать устойчивость международного права, системы его основных принципов и, как следствие, влиять на стабильность международных отношений.

В настоящее время не все границы государств закреплены международными договорами. Существуют так называемые «естественные границы», установленные на основе партикулярных (локальных) обычаев. Обычно прохождение таких границ длительное время признается сопредельными государствами, которые по данному вопросу не имеют друг к другу претензий. Поэтому, основываясь на вышеизложенных рассуждениях об основных принципах международного права, предположим, что клаузула rebus sic stantibus в праве международных обычаев также может включать такого же рода ограничения применительно к партикулярным (локальным) обычаям о государственной границе.

Заключение

Ввиду отсутствия всеобщей практики специальная обычная норма международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus применитель-

 $^{^{17}}$ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 01.08.1975). Available at: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf (дата обращения: 10.08.2020)

но к международным обычаям в настоящее время еще не сформировалась, поэтому применяется обычная норма международного права относительно rebus sic stantibus, общая для права международных договоров и права международных обычаев с учетом их специфики;

Общая обычная норма международного права относительно клаузулы rebus sic stantibus применительно к праву международных обычаев сводится к следующему: стороны, связанные международным обычаем, правомочны отказаться от его дальнейшего исполнения (на постоянной или временной основе) и ссылаться на коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, которые привели к появлению международного обычая, как на основание для его прекращения, приостановления его действия или выхода из него, только в тех случаях, когда наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия этих сторон на обязательность для них международного обычая, а последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению. Данное правило не распространяется на международные обычаи, устанавливающие государственную границу, и на ситуации, когда коренное изменение обстоятельств, на которое ссылается связанная международным обычаем сторона, вызвана его действиями;

Применительно к международным обычаям в практике межгосударственных отношений необходимо использовать указанную общую обычную норму международного права относительно данной клаузулы с учетом особенностей, характерных для международного обычая, как одного из основных источников международного права;

К основным особенностям коренного изменения обстоятельств, составляющих существенное основание согласия сторон на обязательность международного обычая, позволяющего сторонам отойти от своих обязательств, можно отнести:

исключительный и объективный характер таких обстоятельств;

возникающее в ходе таких изменений противоречие между практикой, лежащей в основе международного обычая, и закономерностями общественного развития, потребностями развития межгосударственных отношений, общими интересами государств;

К основным последствиям изменения обстоятельств, коренным образом меняющим сферу действия обязательств по международному обычаю, все еще подлежащих выполнению, следует отнести:

исчезновение или невозможность осуществления цели, достижение которой стороны имели в виду, вступая в соответствующие правоотношения;

неоправданные обременения, на которые сторона, связанная международным обычаем, не рассчитывала, признавая соответствующий международный обычай, включая угрозу жизненно важным интересам этой стороны.

Ј Библиография

Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве. М.: Наука, 1988. 192 с.

Зейц А.Г. Влияние изменившихся обстоятельств на силу договоров (clausula rebus sic stantibus) // Вестник гражданского права. 2013. N 5. C. 207–262.

Ильинская О.И. Влияние коренного изменения обстоятельств на действие международных договоров // Актуальные проблемы российского права. 2018. N 5. C. 155–166.

Ильинская О.И. Прекращение действия международных договоров: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2008. 28 с.

Королев М.А. Доктрина неизменности обстоятельств в международном праве: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 1996. 24 с.

Левин Д.Б. Актуальные проблемы теории международного права. М.: Наука, 1974. 264 с.

Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Том 2. Действие международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2006. 496 с.

Назыков А.Л. «Оговорка о неизменности обстоятельств» и ее рецепция в российском гражданском праве (clausula rebus sic stantibus): автореф. дис. ... к.ю.н. Ростов-на-Дону, 2007. 26 с.

Очхаев Т.Г. Изменение и расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств: дис. ... к.ю.н. М., 2015. 249 с.

Полдников Д.Ю. Происхождение оговорки о неизменности обстоятельств (clausula rebus sic stantibus) в доктрине правоведов ius commune // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. N 3. C. 22–34.

Талалаев А.Н. Международные договоры в современном мире. М.: Международные отношения, 1973. 248 с.

Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение договоров. М.: Международные отношения, 1985. 296 с.

Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. 398 с.

Árnadóttir S. Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. Utrecht Journal of International and European Law, 2016, vol. 32, pp. 94–111.

Fon V., Parisi F. Stability and Change in International Customary Law. Supreme Court Economic Review, 2009, no 1, pp. 279–309.

Grotius H. On Law of War and Peace. Cambridge: University Press, 2012. 548 p.

Kolb R. La clausula rebus sic stantibus s'applique-t-elle aussi au droit international coutumier? Revue générale de droit international public, 2011, no 3, pp. 711–718.

Kunz J. Roberto Ago's Theory of a "Spontaneous" International Law. American Journal of International Law, 1958, vol. 52, pp. 80–89.

Visscherde C. Theory and Reality in Public International Law. Princeton: Univ. Press, 1968, pp. 153–154.

Pravo. Zhurnal Vysshey Shkoly Ekonomiki. 2020. No 4

The Clause rebus sic stantibus in Law of International Customs

Yuri S. Romashev

Professor, Department of International Law, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitsky Str., Moscow 101000, Russian Federation. E-mail: romashev-yus@mail.ru

Abstract

The rebus sic stantibus clause is well-known in the theory of international law and allows the parties to the agreement to deviate from their obligations in strictly defined circumstances. Most researchers consider this clause mainly in the law of international treaties and civil law. In the case of international customs, its role is rarely heard in the doctrine of international law. However, the clause has an important place in the law of international customs. In our view, the approach should be taken to ensure that the South Is a general principle of law common to both domestic law and international law. Under the influence of the Vienna Conventions on the law of international treaties, as a result of the half-century-old practice of applying their provisions to the rebus sic stantibus clause, this principle is reflected in the customary rule of international law, common to the law of international treaties and the law of international customs. The relevant specific standard of international law regarding the rebus sic stantibus clause in relation to international customs has not yet been formed. In the practice of inter-state relations, the general custom of international law should be used in relation to this clause, taking into account the characteristics of international custom. The main features of the fundamental change in circumstances that constitute a substantial basis for the consent of the parties to the obligatory international custom allowing the parties to deviate from their obligations are: the exceptional and objective nature of such circumstances; the contradiction that arises from such changes between the practices underlying international custom and the patterns of social development, the needs for the development of inter-State relations, and the common interests of States. The main consequences of changing circumstances that fundamentally change the scope of obligations under international custom still to be implemented include: the disappearance or impossibility of achieving the goal that the parties had in mind when entering into the relevant legal relations; unjustified burdens, which the party associated with international custom did not count on, recognizing the relevant international custom, including the emergence of a threat to the vital interests of that party. This approach, in our view, is appropriate to use in the interpretation and application of the general customary rule of international law in relation to international customs.

◯ Keywords

international law; rebus sic stantibus; sources of international law; international custom; law of international customs; international practice.

For citation: Romashev Yu. S. (2020) The Clause rebus sic stantibus in the Law of International Customs. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 194–215 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.194.215

References

Árnadóttir S. (2016) Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 32, pp. 94–111.

Danilenko G.M. (1988) *Custom in Contemporary International Law.* Moscow: Nauka, 192 p. (in Russian)

Fon V., Parisi F. (2009) Stability and Change in International Customary Law. *The Supreme Court Economic Review,* no 1, pp. 279–309.

Grotius H. (2012) On the Law of War and Peace. Cambridge: Univ. Press, 548 p.

Il'inskaja O.I. (2018) The impact of a fundamental change of circumstances on international treaties. *Aktualnye problemy rossiiskogo prava*, no 5, pp. 155-166 (in Russian)

Il'inskaja O.I. (2008) The cessation of international treaties. Candidate of Juridical Sciences Summary. Moscow, 28 p. (in Russian)

Korolev M.A. (1996) Doctrine of the immutability of circumstances in international law. Candidate of Juridical Sciences Summary. Moscow, 24 p. (in Russian)

Kolb R. (2011) La clausula rebus sic stantibus s'applique-t-elle aussi au droit international coutumier? *Revue générale de droit international public*, no 3, pp. 711–718.

Kunz J. (1958) Roberto Ago's Theory of a "Spontaneous" International Law. *The American Journal of International Law*, vol. 52, pp. 80–89.

Levin D.B. (1974) *Issues of theory of international law.* Moscow: Nauka, 264 p. (in Russian) Lukashuk I.I. (2004) *Modern law of international treaties. Implementation of international treaties.* Moscow: Wolters Kluver, 496 p. (in Russian)

Nazikov A.L. (2007) "Reservation on the Immutability of Circumstances" and her reception in Russian civil law (clausula rebus sic stantibus). Candidate of Juridical Sciences Summary. Moscow, 26 p. (in Russian)

Ochhaev T.G. (2015) Change and termination of the contract due to a significant change in circumstances. Candidate of Juridical Sciences Thesis. Moscow, 249 p. (in Russian)

Poldnikov D.Yu. (2015) The origin of the reservation about the immutability of circumstances (clausula rebus sic stantibus) in the doctrine of legal scholars. *Vestnik Moskovskogo universiteta*, no 3, pp. 22–34.

Talalayev A.N. (1973) *International treaties in the modern world.* Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 248 p. (in Russian)

Talalayev A.N. (1985) The right of international treaties. The valid and application of treaties. Moscow: Mezhdunarodnie otnosheniya, 296 p. (in Russian)

Tunkin G.I. (2000) Theory of international law. Moscow: Zertsalo, 398 p. (in Russian)

Visscherde C. (1968) *Theory and Reality in Public International Law.* Princeton: Univ. Press, pp. 153–154.

Zeic A.G. (2013) The impact of changed circumstances on the strength of treaties (clausula rebus sic stantibus). *Vestnik grazhdanskogo prava*, no 5, pp. 207–262 (in Russian)