

Приостановление действия ДОВСЕ: юридический факт как учебное пособие

*Тузмухамедов Б.Р.**

Действия России по приостановлению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) дают неплохой материал преподавателю правовых дисциплин для использования в учебном процессе. Уже с декабря 2007 г. они служат предметом практических занятий, которые автор проводит в Дипломатической академии. Почти все эти действия (о том, почему мы говорим «почти», речь впереди) являют собой едва ли не образец юридической техники и процедуры. Они достаточно прозрачны и отражены в документах – как в политических декларациях, так и в нормативных актах. Весь процесс приостановления ДОВСЕ – от постановки именно такой внешнеполитической задачи ввиду очевидной невозможности исправления положения вокруг Договора иным способом до принятия внутреннего закона – позволяет рассмотреть в ходе подготовки и проведения семинара ряд интересных и важных проблем конституционного и международного права, таких как разделение и соотношение конституционных полномочий ветвей власти в области внешней политики, регулирование прерогатив органов государственной власти в отношении международных договоров, национальное и международное регулирование прекращения и приостановления действия международных договоров и т.п. Если же преподаватель проявит настойчивость и изобретательность, он может поручить студентам провести расширенный поиск внутренних и международно-правовых актов – от основных кодификационных конвенций до правил процедуры палат Федерального Собрания, тем самым прививая им навыки работы с источниками.

О ситуации вокруг ДОВСЕ последнее время было сказано и написано немало, что избавляет нас от необходимости подробно описывать основные положения Договора и обстоятельства, вынудившие Россию пойти на этот неординарный шаг¹. Впрочем, отдельные публикации, в том числе

* Тузмухамедов Бахтияр Раисович – заместитель главного редактора МЖМП. Автор выражает признательность заместителю директора Правового департамента МИД России Д.А. Лобачу и атташе Д.С. Таратухиной за полезные советы. Указанные лица не несут ответственность за возможные недочеты данной статьи.

¹ См., например: А.Х. Абашидзе. Проблемы разоружения в международном праве. – Российский ежегодник международного права 2007. СПб., 2008, с. 72-81. Мы также

появившиеся на страницах нашего журнала, грешат изысками с точки зрения как факта, так и права, однако об этом речь тоже впереди.

* * *

Итак, 26 апреля 2007 г. Президент Российской Федерации во исполнение своей конституционной прерогативы² обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, в котором он объясняет, почему не считает целесообразным продолжение действия ДОВСЕ для России, и извещает о намерении «объявить мораторий на исполнение Россией этого Договора»³. Среди причин такого демарша, названных главой государства, можно выделить следующие: прекращение действия Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи 1955 г. (Варшавский Договор); ограничения на дислокацию сил общего назначения в пределах российской территории, обусловленные выполнением обязательств по ДОВСЕ, включая фланговые ограничения; «наращивание системы военных баз» вблизи российских границ; перспективное развертывание компонентов системы стратегической противоракетной обороны в Польше и Чехии; неприсоединение к ДОВСЕ ряда новых членов НАТО; неоправданное затягивание государствами — членами НАТО ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ 1999 г.

Примечательно, что среди этих поводов нет утверждений о материальных нарушениях партнерами собственно ДОВСЕ в его первоначальной версии.

В заявлении Президента, если рассматривать его с точки зрения общих конституционных внешнеполитических полномочий главы государства⁴, можно усмотреть поручение соответствующим федеральным органам исполнительной власти, прежде всего Министерству иностранных дел. Какими могут быть эти поручения? По-видимому, это задачи

внесли свой небольшой вклад в дискуссию по данному вопросу в средствах массовой информации — см.: ДОВСЕ не предусматривает возможности приостановления, «Независимая Газета», 10 декабря 2007 г.

² «Президент Российской Федерации... обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства». Конституция Российской Федерации, ст. 84, п. «е».

³ Российская газета. 27 апреля 2007 г.

⁴ В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ч. 3 ст. 80) и «осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации» (п. «а» ст. 86).

разработать и осуществить ряд мероприятий, в частности уточнить перечень поводов для приостановления действия ДОВСЕ и найти для них убедительные правовые основания, снести со страной-депозитарием ДОВСЕ для сообщения ему просьбы о созыве чрезвычайной конференции государств – участников Договора.

В качестве крайней меры Президент предлагает «в случае отсутствия прогресса в переговорах рассмотреть возможность прекращения наших обязательств по ДОВСЕ»⁵.

Наконец, глава государства уведомляет Федеральное Собрание о том, что на каком-то этапе ему придется рассмотреть вопрос о возможности поддержки главы государства и выполнить собственные внешнеполитические прерогативы. Последние, впрочем, весьма ограничены и, применительно к международным договорам, в соответствии с Конституцией сводятся к принятию федеральных законов об их ратификации или денонсации.

* * *

Затем действие переносится из конституционного в международно-правовое поле. 28 мая 2007 г. МИД России, воспользовавшись правом, предоставленным государствам-участникам п. 2 ст. XXI ДОВСЕ⁶, обращается к правительству Нидерландов – депозитарию Договора с просьбой о созыве чрезвычайной конференции государств-участников для рассмотрения исключительных обстоятельств, связанных с выполнением ДОВСЕ. Сообщение МИД России по этому поводу из исключительных обстоятельств упоминает лишь «серьезные проблемы, возникшие с выполнением Договора странами НАТО в результате расширения альянса, а также затягивание ими начала ратификации подписанного в 1999 г. Соглашения об адаптации ДОВСЕ»⁷.

⁵ Российская газета. 27 апреля 2007 г.

⁶ «Депозитарий созывает чрезвычайную конференцию государств-участников в случае просьбы об этом со стороны любого государства-участника, считающего, что возникли исключительные обстоятельства, относящиеся к настоящему Договору... С целью предоставления другим государствам-участникам возможности для подготовки к такой конференции в просьбе излагается причина, по которой это государство-участник считает необходимым созыв чрезвычайной конференции. Конференция рассматривает обстоятельства, изложенные в просьбе, и их влияние на действие настоящего Договора. Конференция открывается не позднее чем через 15 дней после получения просьбы...».

⁷ Сообщение МИД России от 28 мая 2007 г. доступно по адресу:
<http://www.mid.ru/ns-dvbr.nsf/6786f16f9aa1fc72432569ea0036120e/432569d800226387c32572e900447a97>

Конференция, как того и требует Договор, была созвана до истечения двух недель после получения российского обращения. На ней 12 июня 2007 г. руководитель делегации России подробно изложил шесть исключительных обстоятельств, легших в основу запроса о созыве конференции. Вкратце они таковы⁸:

1. Уклонение Республики Болгария, Венгерской Республики, Республики Польша, Румынии, Словацкой Республики и Чешской Республики от оформления изменений в составе групп государств-участников в связи с их присоединением к Вашингтонскому договору 1949 г.

2. Превышение государствами-участниками, подписавшими или присоединившимися к Вашингтонскому договору 1949 г., «групповых» ограничений ДОВСЕ в результате расширения альянса.

3. Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений Соединенных Штатов Америки на территориях Республики Болгария и Румынии на соблюдение «групповых» ограничений ДОВСЕ.

4. Невыполнение рядом государств-участников принятого в Стамбуле политического обязательства об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации.

5. Невыполнение Чешской Республикой, Венгерской Республикой, Республикой Польша и Словацкой Республикой принятых в Стамбуле обязательств о корректировке территориальных предельных уровней (ТПУ).

6. Отрицательное воздействие неучастия Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики в Договоре на выполнение Заключительного акта стамбульской конференции государств – участников ДОВСЕ 1999 г.

Все эти аргументы являются конкретизацией положений Послания Президента, за единственным исключением: среди них нет упоминания европейского позиционного района ПРО. Озабоченность перспективным развертыванием компонентов системы остается составной частью общей политической позиции России в отношении военного компонента европейской безопасности, однако на первый план выдвигаются

⁸ Текст выступления руководителя делегации РФ А.И. Антонова на Чрезвычайной конференции государств – участников ДОВСЕ в Вене 12 июня 2007 г. доступен по адресу:
<http://www.mid.ru/ns-dvbr.nsf/6786f16f9aa1fc72432569ea0036120e/8192ad478355579ec32572f90028c9ef>

обстоятельства, непосредственно относящиеся к объекту ДОВСЕ и Соглашению о его адаптации.

Желаемого Россией результата Чрезвычайная конференция не приносит, и процесс возвращается в сферу действия конституционных норм и отраслевого законодательства.

* * *

13 июля 2007 г. Президент издает Указ № 872 о приостановлении Россией действия ДОВСЕ «и связанных с ним международных договоров»⁹, пусть и, строго говоря, не все из перечисленных в Указе документов являются договорами в юридическом смысле¹⁰.

Этим же Указом глава государства поручает дипломатическому ведомству оповестить депозитариев и участников о таком решении, ссылаясь на п. 4 ст. 37¹¹ Федерального закона «О международных договорах» подчеркивает, что Президент сознает, что подобные решения он не вправе принимать единолично и обязан, во-первых, информировать обе палаты Федерального Собрания и, во-вторых, внести в Государственную Думу проект соответствующего закона. Указом предусматривалось вступление в силу приостановления действия ДОВСЕ через 150 дней после получения уведомлений, направленных депозитариям и участникам договоров и иных актов. Этот срок, а он, как нам кажется, был избран просто потому, что такой же период предусмотрен ДОВСЕ для выхода из Договора, с лихвой покрывает три месяца, предусмотренные Венской конвенцией о праве международных договоров (п. 2 ст. 65), которые должны миновать с момента уведомления о намерении государства приостановить действие договора до осуществления этой меры. Конвенция обуславливает начало

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ), 16 июля 2007 г., № 29, ст. 3681.

¹⁰ В частности, к договорам едва ли можно отнести Документ, согласованный государствами – участниками Договора об обычных вооруженных силах в Европе от 19 ноября 1990 г., являющийся приложением к Итоговому документу первой конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и Итоговый акт переговоров о численности личного состава (г. Вена, 15–31 мая 1996 г.).

¹¹ «Действие международного договора Российской Федерации, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации принималось в форме федерального закона, может быть приостановлено Президентом Российской Федерации в случаях, требующих принятия безотлагательных мер, с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы и внесением в Государственную Думу проекта соответствующего федерального закона».

приостановления отсутствием в этот период возражений со стороны других участников договора.

По имеющейся у нас информации, вскоре после направления уведомлений относительно приостановления действия ДОВСЕ российские компетентные органы получили несколько обращений от партнеров по Договору, однако они не могут быть квалифицированы как «возражения» по смыслу Венской конвенции. Не является возражением и выдержанный в нейтральном тоне пресс-релиз, опубликованный НАТО 16 июля 2007 г.¹² Отчетливо выраженное отрицательное отношение к шагу, предпринятому Россией, проявляется лишь в Заключительном коммюнике заседания Североатлантического совета на уровне министров, принятом 7 декабря 2007 г.¹³, то есть много позже установленного Венской конвенцией срока.

Являлось ли приостановление действия ДОВСЕ Указом Президента РФ единственным вариантом поведения, допускаемым законодательством? Статья 37 (п. 4) Федерального закона «О международных договорах», на которую сослался Президент, предусматривает экстренную процедуру, она применяется «в случаях, требующих принятия безотлагательных мер». При этом Закон устанавливает достаточно строгие пределы, в которых может действовать глава государства: своим указом он лишь приостанавливает, но не прекращает договор и, как уже указывалось, обязан проинформировать Федеральное Собрание и внести в Государственную Думу соответствующий законопроект.

Иной, более размеренный порядок установлен ст. 35 и 36 Закона, которыми предписывается процедура внесения соответственно рекомендаций и предложений о прекращении или приостановлении действия международного договора, а в ст. 36 приводится перечень, кстати, не исчерпывающий¹⁴, субъектов, наделенных правом вносить предложения о прекращении или приостановлении действия договора,

¹² NATO response to Russian announcement of intent to suspend obligations under the CFE Treaty. – Press Release (2007)085, 16 July 2007.

¹³ Final communiqué of the Ministerial meeting of the North Atlantic Council held at NATO headquarters, Brussels, 7 Dec. 2007. Доступно по адресу: <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-130e.html>

¹⁴ О том, что перечень не является исчерпывающим, свидетельствует п. 5 ст. 36 Закона, отсылающий к перечню субъектов федеральной законодательной инициативы, приведенному в ст. 104 Конституции.

решение о согласии на обязательность которого было принято в форме федерального закона.

Почему же был избран путь, когда Президент, а не иной субъект, наделенный полномочием вносить соответствующее предложение, выступает инициатором приостановления действия договора? Стороннему наблюдателю непросто обнаружить сколько-нибудь внезапные и значимые изменения в сфере регулирования непосредственно ДОВСЕ, например резкое и значительное наращивание ограничиваемых вооружений и техники или активизацию военной деятельности в зоне применения Договора, которые оправдывали бы принятие таких драматических мер.

И здесь приходится вспомнить о событиях, вызывающих гораздо большую озабоченность России, – подготовке к развертыванию в Европе компонентов американской стратегической ПРО. В отсутствие действующего режима ограничения систем ПРО¹⁵ Россия избрала правовую меру, компенсирующую, правда, лишь отчасти, а скорее даже символически, ожидаемую угрозу безопасности, которая может возникнуть в случае развертывания и постановки противоракет и управляющих ими радиолокационных станций на боевое дежурство¹⁶. Однако образ поведения, избранный Россией, позволил ей использовать средства, предусмотренные международным правом вообще и специальным договором в частности, для публичного доведения до сведения партнеров своего понимания препятствий, возникших на пути осуществления ДОВСЕ и развития общеевропейского процесса¹⁷.

¹⁵ 13 декабря 2001 г. США уведомили Россию, а также Беларусь, Казахстан и Украину (последние три государства в силу того, что на их территории находились компоненты системы ПРО бывшего СССР) о своем намерении выйти из Договора по ПРО. Договор прекратил действие 13 июня 2002 г. Эта разрушительная для международно-правовых основ безопасности акция была предпринята исполнительной властью США единолично, несмотря на протесты многих юристов и отдельных законодателей, полагавших, что раз решение об обязательности Договора было принято совместно исполнительной и законодательной ветвями власти, так же надлежит решать вопрос и о выходе из него.

¹⁶ Некоторые комментаторы называют приостановление действия ДОВСЕ «едва прикрытым ответом... усилиям по установке противоракетного щита в Польше и Чешской Республике». – Duncan B. Hollis. Russia Suspends CFE Treaty Participation. – ASIL Insight, July 23, 2007, Volume 11, Issue 19.

¹⁷ Исследователи подчеркивают важную функцию приостановления действия договора в международном общении. Л.-А. Сицилианос отмечает, что «приостановление применения договора преследует общую цель выправления нарушенного равновесия в комплексе взаимных прав и обязанностей сторон». – Linos-Alexander Sicilianos.

23 июля 2007 г. Президент вносит в Государственную Думу законопроект, который, впрочем, принимается лишь 7 ноября, то есть через два месяца после открытия осенней сессии законодательной палаты. Такая неспешность не может не смутить стороннего наблюдателя. Проект краток и прост, в нем всего три статьи: первая провозглашает приостановление действия ДОВСЕ, вторая наделяет Президента полномочием принять решение о его возобновлении, а третья определяет, что Закон вступает в силу с момента его официального опубликования. С учетом того, что Федеральное Собрание было уведомлено Президентом о намерении приостановить действие ДОВСЕ еще 26 июля¹⁸, а случай, как мы предположили, требовал принятия «безотлагательных мер», от палаты можно было ожидать большей оперативности. Допустим, что законодатель выжидал, рассчитывая, что действия главы государства и внешнеполитического ведомства вызовут конструктивную и желаемую Россией реакцию партнеров по Договору.

16 ноября принятый Государственной Думой Федеральный закон уже одобряется Советом Федерации. В связи с рассмотрением Закона в Совете Федерации хотелось бы обратить внимание на следующие обстоятельства.

Во-первых, в соответствии со ст. 106 Конституции РФ «обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: а) федерального бюджета; б) федеральных налогов и сборов; в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

The Relationship Between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty // European Journal of International Law. 1993. No 4. P. 345. Выводы, к которым приходит Л. Хелфер, исследуя право выхода из договоров, вполне применимы и к ситуации приостановления их действия: «Выбор в пользу денонсации договора в сочетании с разъяснениями причин, которыми государство оправдывает свой шаг, подает сигнал, о том что государство намерено и впредь играть по правилам. В результате оказывается минимальным ущерб, причиняемый репутации государства как законопослушной стороны». – Laurence R. Helfer. Exiting Treaties // Virginia Law Review. November 2005. Volume 91. Issue 7. P. 1621.

¹⁸ Заявление Президента при представлении Послания 26 апреля 2007 г. о намерении приостановить действие ДОВСЕ было встречено всеобщим одобрением, в ответ глава государства произнес: «Следующая фраза была: “Прошу Федеральное Собрание поддержать эти предложения” – я так понял, что вы поддерживаете».

е) войны и мира». В отношении иных федеральных законов Совет Федерации пользуется дискреционным полномочием, позволяющим ему либо буквально следовать формулировке первого предложения ч. 4 ст. 105 Конституции, полагаящего закон одобренным, если он не был рассмотрен Советом Федерации в течение четырнадцати дней, воздерживаясь от рассмотрения по существу законов, не входящих в перечень ст. 106, либо расширить этот перечень, следуя толкованию этой статьи, данному Конституционным Судом РФ в Постановлении от 23 марта 1995 г. № 10-П. В указанном Постановлении Суд установил, что Совет Федерации сам может признавать федеральные законы «подлежащими обязательному рассмотрению в Совете Федерации, если они приняты Государственной Думой по вопросам, не перечисленным в статье 106 Конституции Российской Федерации»¹⁹. Таким образом, Совет Федерации не только вправе сам решать, какие из федеральных законов, переданных ему Государственной Думой и не входящих в перечень ст. 106 Конституции, ему стоит рассматривать по существу, но и даже расширять его.

Однако юридический педант будет настаивать на том, что в соответствии с Конституцией договорные полномочия Совета Федерации сводятся к решению вопросов о ратификации и денонсации и не включают приостановления действия международных договоров. Ожидаемым контраргументом была бы ссылка на Закон «О международных договорах РФ», который устанавливает порядок заключения, прекращения и *приостановления действия* (Выделено нами. – Б.Т.) международных договоров, при этом полагая денонсацию действием, охватываемым понятием «прекращение»²⁰. Действительно, законодатель вправе конкретизировать общие положения Конституции применительно к конкретным сферам регулирования²¹, что он, на первый взгляд, и сделал, уточнив договорные полномочия органов государственной

¹⁹ СЗ РФ, 27 марта 1995 г., № 13, ст. 1207.

²⁰ Как отмечал И.И. Лукашук, «в научной литературе и практике термин «денонсация» используется в узком и широком смысле. В узком смысле денонсация означает прекращение договора на условиях, в нем предусмотренных. В широком смысле под ней понимается односторонний отказ от договора». И.И. Лукашук. Современное право международных договоров. Том 2. М., 2006. С. 163.

²¹ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П: «...Положения Конституции Российской Федерации проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте». – СЗ РФ, 16 января 2006 г., № 3, ст. 336.

власти. Вводя понятие «приостановление действия», он, во-первых, руководствовался тем, что приостановление действия договора допускается международным правом, и во-вторых, – это уже наше предположение – мог исходить из общеправового принципа *in plus stat minus* (большее включает меньшее)²².

Законодатель пошел дальше и вменил Совету Федерации в обязанность рассмотрение федеральных законов о приостановлении действия международных договоров²³, чем расширил его конституционные полномочия, причем сделал это ординарным федеральным законом. Впрочем, конституционность данного положения никогда не оспаривалась, как не оспаривался и гипотетический выход законодателя за пределы своей компетенции, так что нам придется исходить из презумпции конституционности Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»²⁴.

Второе обстоятельство таково. Представляя в палате принятый Государственной Думой Федеральный закон, один из руководителей Совета Федерации отметил, что «Россия в период приостановления (действия ДОВСЕ) *не будет связана какими-либо лимитами* (Выделено нами. – Б.Т.) на обычные вооружения»²⁵. Если исходить из того, что все высказывания парламентариев, сделанные ими в процессе законотворческой деятельности, несут правовую нагрузку, а в данном случае отражают понимание содержания принимаемого законоположения, то в таком заявлении усматривается отклонение от нормы как

²² Употребляются и иные формулировки данного принципа: «*In eo quod plus sit, simpliciter inest et minus*» (в большем неизменно заключается меньшее), «*Non debet cui plus licet, quod minus est non licere*» (того, кому по праву дозволено большее, нельзя лишать меньшего, как если бы оно было противоправно).

²³ «Принятые Государственной Думой федеральные законы о прекращении (в том числе о денонсации) или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации подлежат в соответствии с Конституцией Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации» (абз. 2 п. 3 ст. 37 ФЗ «О международных договорах РФ»).

²⁴ Примечательно, что Регламент Государственной Думы регулирует порядок принятия законов о ратификации, прекращении и приостановлении действия международных договоров, в то время как Регламент Совета Федерации строго следует формулировке п. «г» ст. 106 Конституции.

²⁵ Стенограмма двести двенадцатого заседания Совета Федерации 16 ноября 2007 года (Исх. № Ст-212 от 16.11.2007), с. 10. Ранее такое же утверждение прозвучало в отзыве на проект закона, направленном в Государственную Думу Комитетом по международным делам Совета Федерации (см. Письмо Комитета от 24 сентября 2007 г. № 3.9-18/1096. Доступно в информационной системе КонсультантПлюс).

международного договора, так и национального закона. В соответствии с п. 2 ст. 72 Венской конвенции о праве международных договоров «в период приостановления действия договора участники воздерживаются от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора». Это положение отражено в п. 2 ст. 39 Федерального закона «О международных договорах РФ»: «В период приостановления действия международного договора Российской Федерации органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации воздерживаются от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора».

Территориальные ограничения на размещение обычных вооружений составляют одну из главных целей ДОВСЕ, поэтому преднамеренный выход за пределы установленных им пределов, тем более существенный, может помешать возобновлению действия Договора. Как отмечал А.Н. Талалаев, комментируя положение п. 1 «b» ст. 72 Венской конвенции о том, что приостановление действия договора в остальном не влияет на правовые отношения между его участниками, «это имеет цель пояснить, что правовая связь, установленная договором, остается незыблемой и что приостанавливается только действие его положений»²⁶. Приостановление договора предполагает принятие мер, не имеющих необратимого характера, отмена которых не потребует чрезмерных усилий и долгого времени. Тем более эти меры не должны восстанавливать ситуацию, предшествовавшую заключению и исполнению договора или иметь вызывающий характер.

В некотором смысле правовой режим приостановления действия международного договора можно уподобить правовому режиму, устанавливаемому для государства с момента подписания им договора под условием его ратификации, принятия или утверждения, и действующему впредь до совершения указанных внутригосударственных процедур и вступления государства в число полноправных сторон договора, либо до ясного выражения государством отсутствия у него намерения стать участником договора. В этот период государство связано обязательством воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели (ст. 18 Венской конвенции). Как и период ожидания, предусмотренный ст. 18 Венской конвенции, который может

²⁶ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С.193.

закончиться обретением государством статуса стороны договора либо выражением отсутствия у него намерения становиться таковой, так и период приостановления действия завершается возвратом к полноценному применению договора либо возбуждением процедуры выхода из него.

И наконец, подписанный Президентом Федеральный закон вступает в силу 3 декабря – в день его официального опубликования «Российской газетой» и «Собранием законодательства Российской Федерации». Примечательно, что в этот же день глава государства заявил, что если партнеры все-таки ратифицируют Соглашение об адаптации ДОВСЕ, «то мы не исключаем, что и мы в него полноценно вернемся», при этом повторив предупреждение, сделанное двумя неделями ранее: «Хочу еще раз подчеркнуть: бесконечно ждать мы тоже не будем»²⁷.

* * *

В этой связи вспоминается поучительный, в некоторой мере курьезный, эпизод из недавней международной договорной практики.

1 июня 2003 г. президенты России и США обменялись грамотами, которыми удостоверялось, что стороны выполнили процедуры ратификации Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов, подписанного 23 мая 2002 г. В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах РФ» ратификационную грамоту подписывает Президент, а его подпись скрепляется президентской печатью и подписью министра иностранных дел (ст. 18). С момента обмена ратификационными грамотами Договор вступал в силу – такое условие было записано в п. 1 ст. IV.

Ратификационная грамота есть официальное свидетельство принятия федерального закона о ратификации международного договора. Понятно, что речь идет о вступившем в силу законе. В России законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации, а затем подписанные Президентом, чаще всего вступают в силу после их официального опубликования, каковым является помещение акта на страницах «Российской газеты», «Парламентской

²⁷ Ответы В. Путина на вопросы журналистов после посещения научно-производственного объединения им. С.А. Лавочкина 3 декабря 2007 г., Химки, Московская обл. Доступно по адресу: http://president.kremlin.ru/appears/2007/12/03/1925_type63380_152981.shtml

газеты» и «Собрания законодательства Российской Федерации»²⁸, а что касается международных договоров – в «Собрании законодательства РФ» и «Бюллетене международных договоров»²⁹, причем два последних – журнального типа, издательский процесс в которых протекает медленнее, чем в газете.

Итак, 10 июня 2003 г. «Российская газета» и «Парламентская газета» опубликовали текст Федерального закона № 62-ФЗ «О ратификации Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов», который был принят Думой 14 мая, одобрен Советом Федерации 28 мая и подписан Президентом 29 мая текущего года. Как сказано в ст. 5 Закона, он вступал в силу со дня его официального опубликования, то есть с 10 июня.

Ратификационная же грамота, которая должна подписываться Президентом на основании вступившего в силу закона, была вручена американскому президенту девятью днями раньше. Получилось, что Россия преждевременно заверила партнера в завершении национальной законодательной процедуры, а президент подписал ратификационную грамоту, не дожидаясь получения полномочий на такое действие.

Серьезных последствий этот эпизод пока не имел, да и вряд ли вызывает. Партнер по договору не будет придавать особого значения внутренней процедуре, покуда закон о ратификации не изменяет сути самого договора и предусмотренных им обязательств. А.Н. Талалаев, допуская, что существенные нарушения конституционной компетенции органов государства могут служить основанием для того, чтобы оспорить действительность и юридическую силу договора, в то же время подчеркивал: «Если государство в лице его высших компетентных органов не признает такие нарушения, то другое государство-контрагент тоже не вправе ставить под сомнение действительность договора, вступившего в силу, ссылаясь лишь на то, что первое государство не выполнило определенные статьи своей конституции или иных законов»³⁰.

²⁸ Статья 4 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» 1994 г. (с последующими изменениями и дополнениями). Закон уточняет, что официальным опубликованием считается первая публикация полного текста акта.

²⁹ Пункты 1 и 2 ст. 30 Федерального закона «О международных договорах РФ».

³⁰ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С.132. См. также: И.И. Лукашук. Указ. соч. С. 103–117; Robert Y. Jennings. *Treaties*. – In: *International Law: Achievements and prospects* / Ed. Mohammed Bedjaoui. UNESCO, 1991. P. 150–151; А. Фердросс. *Международное право*. М., 1959. С. 172–177. Полезным

В рассматриваемом случае Соединенным Штатам было достаточно получить от российской стороны надлежащим образом оформленный документ. Федеральный закон о ратификации Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов так или иначе вступил в силу, а значит, пусть и задним числом, наполнил юридическим содержанием ратификационную грамоту³¹.

* * *

Вернемся к вопросу о приостановлении действия ДОВСЕ. Казалось бы, все нормы Конституции РФ, Федерального закона «О международных договорах РФ» и процедуры, предусмотренные самим Договором, scrupulously соблюдены.

Но вот такая деталь: ДОВСЕ не предусматривает возможности приостановления; из него, в соответствии со ст. XIX, допустим только выход. Пункт 2 данной статьи определяет возникновение права выхода из Договора, если государство решит, что «относящиеся к содержанию

документальным источником может служить Комментарий Комиссии международного права к статьям о праве договоров. См.: YILC (далее – YILC) 1966, Volume II, New York, 1967. P. 240–242.

³¹ Допустимо предположить гипотетическую ситуацию, в которой надлежащим образом уполномоченный субъект попытался бы возбудить в Конституционном Суде РФ процедуру рассмотрения спора о компетенции на том основании, что Президент совершил акты правового характера – подписал ратификационную грамоту и совместно с главой государства-контрагента осуществил введение в действие международного договора, – не дождавшись вступления в силу федерального закона, непосредственно санкционирующего осуществление первого акта и опосредованно – второго. Разрешение спора о компетенции предусмотрено ст. 125 (ч. 3) Конституции РФ и Главой XI Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». Если бы Конституционный Суд решил, что Президент вышел за пределы своей компетенции, у федерального законодателя или иного уполномоченного субъекта могли бы возникнуть основания для возбуждения процедуры прекращения международного договора. Впрочем, для того, чтобы такая гипотетическая ситуация стала реальной, необходимо либо возникновение серьезного и обширного внутреннего конфликта между ветвями власти, в котором спор о компетенции в отношении заключения международного договора оказался бы одним из эпизодов, либо такого же внешнего конфликта между партнерами по договору. В любом случае применимым положением международно-правового нормативного акта здесь будет ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров, при этом на ссылающемся на это положение государство будет лежать бремя доказывания того, что нарушение нормы внутреннего права было «явным» и такая норма имеет «особо важное значение». И, как отмечает Р. Дженнингс, «понятия «явное» и «особое значение» едва ли с легкостью применимы на практике». – R. Y. Jennings. Op. cit. P. 151.

настоящего Договора исключительные обстоятельства поставили под угрозу его высшие интересы». Такая формулировка основания для выхода из договора является типовой в договорах об ограничении, сокращении или ином регулировании вооружений. Статья XIX ДОВСЕ обязывает государство, намеревающееся выйти из Договора, уведомить о своем намерении депозитария и все прочие государства-участники в определенные сроки и с надлежащим обоснованием.

Неужели приостановление Россией действия многостороннего ДОВСЕ в одностороннем порядке и в отсутствие в самом Договоре положений, регулирующих такое приостановление, выходит за пределы действующего международного права, а Россия, упрекая партнеров в нарушении Договора, сама же его нарушила, пусть даже только в части процедуры? Можно ли найти правовые аргументы, обосновывающие позицию и практические шаги нашего государства?

* * *

Венская конвенция о праве международных договоров допускает приостановление действия договора, которое возможно, если оно специально оговорено в самом договоре (п. «а» ст. 57), либо если на этот счет достигнуто согласие между всеми (п. «b» ст. 57) или несколькими участниками (ст. 58). Приостановление действия договора предусмотрено также на случай заключения последующего договора (п. 2 ст. 59). Это варианты, так сказать, бесконфликтного приостановления действия договора, однако ни одно из регулирующих их положений Венской конвенции не может быть применено к рассматриваемому случаю.

Венская конвенция предусматривает и конфликтный вариант – существенное нарушение договора одной из его сторон (ст. 60), однако приостановление не может быть актом одного участника договора в отношении всех остальных. Буквальное прочтение п. 2 ст. 60 показывает, что им регулируется ситуация, когда существенное нарушение многостороннего договора одним государством, но не группой государств – сторон договора, позволяет участнику, особо пострадавшему в результате нарушения, ссылаться на него как на основание приостановления действия договора между ним и государством-нарушителем (п. 2 «b»). Если же существенное нарушение договора одним участником коренным образом меняет положение каждого участника в отношении дальнейшего выполнения договорных обязательств, тогда любая

из сторон договора может ссылаться на нарушение как на основание для приостановление действия договора (п. 2 «с»).

В рассматриваемом случае Россия приостановила для себя действие Договора в отношении не с отдельно взятым, а со всеми участниками ДОВСЕ, включая тех (к примеру, Армению или Беларусь), которых трудно было бы упрекнуть в причастности к возникновению исключительных обстоятельств, поставивших под угрозу высшие российские интересы.

* * *

Приостановление действия договора предусматривается также при временной невозможности его выполнения (ст. 61) и коренном изменении обстоятельств (ст. 62).

Можно ли найти правовые аргументы для обоснования приостановления действия ДОВСЕ в ст. 61 Венской конвенции? Первое предложение п. 1 этой статьи допускает ссылку на невозможность выполнения договора в случае безвозвратного исчезновения или уничтожения объекта, необходимого для выполнения договора, однако в этом случае речь идет только об основании для прекращения договора или выхода из него. Второе предложение исходит из того, что невозможность может быть и временной, однако в этом случае допустима ссылка на нее как на основание лишь для приостановления действия договора.

О каком же «исчезновении или уничтожении объекта» идет речь? Судя по комментарию Комиссии международного права к статьям о праве договоров, разработчики Венской конвенции имели в виду физическую ликвидацию материального объекта: острова в результате его погружения, реки из-за ее пересыхания, дамбы или гидроэлектростанции вследствие их разрушения³². И хотя в ходе дискуссий в Комиссии высказывалось мнение о том, что «невозможность может быть как физической, так и юридической»³³, более убедительной выглядит точка зрения Р. Дженнинга, полагавшего, что невозможность выполнения договора, обусловленная не физическим уничтожением объекта, а менее осязаемыми причинами, скорее относится к коренному изменению обстоятельств³⁴. Эта же мысль выражена в авторитетном Своде права внешних сношений Соединенных Штатов: «Статью 61 можно рассматривать как особый случай применения *rebus sic stantibus*, поскольку

³² YILC 1966. Volume II. New York, 1967. P. 256.

³³ Id. P. 37.

³⁴ R.Y. Jennings, *op. cit.*, p. 160.

исчезновение необходимого объекта, как правило, составляет коренное изменение обстоятельств»³⁵.

Да и о каких объектах может идти речь? Если к ним отнести распущенную Организацию Варшавского Договора, распавшийся СССР или исчезнувшую ГДР, то ни о какой «временной невозможности», которая только и может оправдать приостановление действия договора, а не служить основанием для его прекращения или выхода из него, речи не идет, поскольку эти объекты восстановлению не подлежат. Кроме того, исчезновение некоторых из этих объектов было очевидно уже при подписании ДОВСЕ, что делает невозможной ссылку на ст. 61.

Сложность применения ссылки на последующую невозможность выполнения договора связана еще и с тем, что здесь право договоров входит в соприкосновение с правом ответственности. Невозможность выполнения приближается к состоянию необходимости, и государство, ссылающееся на такое состояние в качестве основания для того, чтобы его деяние в отношении договора не квалифицировалось как международно-противоправное, «должно соблюсти ряд строго определенных условий, действующих в их совокупности; и заинтересованное государство не может быть единственным судьей, который был бы вправе решать, соблюдены ли эти условия»³⁶. Гипотетическая ссылка России на ст. 61 Венской конвенции в обоснование приостановления действия ДОВСЕ с указанием на все или отдельные из исключительных обстоятельств, упомянутых на Чрезвычайной конференции, была бы равнозначна ссылке на состояние необходимости. Обращающееся к ней государство должно осознавать, что оно нарушает свои международно-правовые обязательства, и противоправность такого деяния может быть исключена, только лишь если оно докажет, что это деяние «является единственным для государства, путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности и ... не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует данное обязательство, или международного сообщества в целом»³⁷.

³⁵ Restatement of the Law Third. The Foreign Relations Law of the United States. Volume 1, St. Paul, MINN, 1986. P. 219.

³⁶ International Court of Justice. Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project. I.C.J. Reports 1997. P. 40.

³⁷ Док. ООН A/Res/56/83, 28 January 2002. Этой резолюцией Генеральная Ассамблея ООН одобрила разработанный Комиссией международного права проект статей об ответственности государства за международно-противоправные деяния.

Уместной ли была бы ссылка на коренное изменение обстоятельств (ропуск Организации Варшавского Договора и расширение НАТО), непредвиденное в момент заключения ДОВСЕ, как основание для его приостановления?³⁸ Едва ли, поскольку порочность блоковой основы ДОВСЕ была очевидна в момент его подписания, когда ОВД доживала последние месяцы, из официальных наименований входивших в нее республик исчезли слова «народная» или, за исключением СССР, «социалистическая» и уже начался процесс договорного оформления вывода из Восточной Европы советских войск, наконец, состоялось подписание пятистороннего Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии, в котором последняя выступала в качестве участника как объединенное государство. Не следует забывать, что и сам ДОВСЕ был подписан уже лишь одним германским государством – ФРГ.

В деле «Венгрия против Словакии» Международный суд ООН, комментируя фактический отказ Венгрии от исполнения договора об осуществлении гидротехнического проекта Габčíково-Надьмарош со ссылкой на состояние необходимости, отметил: «Сославшись на состояние необходимости в попытке оправдать свои действия, Венгрия изначально предпочла поместить себя в сферу регулирования права ответственности, тем самым подразумевая, что в отсутствие обстоятельств (на которые она ссылалась) ее поведение было бы противоправным». – *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*. P. 40.

³⁸ Сложность применения принципа *rebus sic stantibus* отмечалась во время работы Комиссии международного права, рассматривавшей статьи будущей Венской конвенции о праве международных договоров. В докладе специального докладчика КМП по праву договоров отмечалось, что «многие члены Комиссии рассматривали этот принцип, даже если он четко определен как представляющий угрозу безопасности договоров», и именно поэтому он был сформулирован как исключение из общего правила. – *Fifth Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur*, in: *YILC 1966, Volume II, New York, 1967*. P. 43. Некоторые авторитетные авторы отмечают трудности, с которыми может быть связано практическое применение оговорки о коренном изменении обстоятельств. Один из разработчиков Венской конвенции Э. Хименес де Аречага писал, что «коренное изменение обстоятельств как основание для прекращения договоров – один из самых противоречивых вопросов в истории и доктрине международного права». – Эдуардо Хименес де Аречага. Современное международное право. М., 1983. С. 113. Профессор Гарвардской школы права Детлев Вагтс задает вопрос: «Можно ли утверждать, что эта оговорка относится к обычному праву, если она еще ни разу не была с успехом подтверждена при рассмотрении дела в суде, и не найти примера ее явно успешного применения в дипломатических сношениях?» – *American Journal of International Law*, July 2004. Vol. 98. No. 3. P. 615. Напротив, Я. Броунли полагает, что «этот принцип поддерживается практикой государств и решениями внутригосударственных судов». – Я. Броунли. Международное право. Книга вторая. М., 1977. С. 328.

Есть ли иные правовые аргументы, которыми можно обосновать приостановление Россией действия ДОВСЕ?

Весьма неординарные доводы приведены в материале Д.О. Шимановской, опубликованном в прошлом выпуске МЖМП³⁹. Автор предлагает считать приостановление Россией действия ДОВСЕ актом «самообороны без использования вооруженной силы», средством, которое «государство, оказавшееся под угрозой, может использовать... для защиты от возможного нападения». По мнению Д.О. Шимановской, России угрожает военное нападение, поэтому ей «нельзя бездействовать, когда складывается ситуация, наносящая ущерб обороноспособности страны и представляющая угрозу для ее территориальной неприкосновенности и политической независимости»⁴⁰. Поскольку же автор причисляет себя к сторонникам «узкого толкования ст. 51 Устава ООН: применение вооруженной силы в порядке самообороны возможно только в ответ на вооруженное нападение», она и предлагает рассматривать приостановление действия ДОВСЕ в качестве приема самообороны.

Порочность такого подхода проявляется прежде всего в непонимании сути самообороны и процедуры, которой необходимо следовать государству или государствам, вынужденным прибегнуть к самообороне. Самооборона – это правомерное применение силы в ответ на противоправное применение силы. Последнее должно уже совершиться, либо начаться, либо быть абсолютно и несомненно неминуемым⁴¹.

³⁹ Шимановская Д.О. Российская Федерация и ДОВСЕ: самооборона без применения вооруженной силы // МЖМП. 2008. № 2. С. 108–119. Мы воздержимся от пространных комментариев по поводу ряда явно ошибочных и непросвещенных высказываний автора, в частности о том, что (здесь мы сохраняем стилистику автора) ДОВСЕ в 1990 г. подписали «два равносильных блока» (с. 108) или о том, что «в 1981 г. Израиль атаковал ядерные установки в Ираке, потому что их боеголовки были направлены на Израиль» (с. 117, сноска 11). Во-первых, мы уже отмечали очевидный факт: к моменту подписания ДОВСЕ дальнейшая нежизнеспособность ОВД не вызывала сомнений. Во-вторых, в 1981 г. ВВС Израиля совершили налет не на «ядерные установки», а на только что построенный реактор, который якобы был подготовлен к наработке оружейного плутония. Понятно, что реактор не может иметь «боеголовок». Кроме того, последнее утверждение диссонирует с критическим по отношению к США настроением материала Д.О. Шимановской. Из ее текста допустим вывод о том, что опасения США относительно наличия у Ирака ядерного оружия и средств его доставки, послужившие поводом для вооруженного нападения в 2003 г., были полностью оправданы еще в 1981 г.

⁴⁰ Шимановская Д.О. Указ. соч. С. 117–118.

⁴¹ Нам неоднократно приходилось высказываться по вопросу о правовых параметрах применения силы, в том числе и в отсутствие свершившегося вооруженного нападения,

Непременным условием правомерности применения силы в порядке самообороны является обязательство государства (государств) сообщить о принятых мерах Совету Безопасности ООН и соблюдать прочие условия, предусмотренные ст. 51 Устава ООН.

В реальном мире самооборона, если уж в ней возникла неодолимая потребность, не может осуществляться виртуальными способами. То, что Д.О. Шимановская произвольно именуется «самообороной», скорее напоминает контрмеры – ненасильственные действия, «которые были бы противоправными, если бы не осуществлялись в ответ на правонарушение в целях обеспечения прекращения противоправного деяния и получения возмещения ущерба»⁴². Если их изолировать от деяний, в ответ на которые они принимаются, такие меры стали бы нарушением международно-правовых обязательств государства, к ним прибегнувшего. Контрмеры индивидуальны, в определенном смысле имеют дискриминационный характер, наконец, они обременительны для государства, к ним прибегающего. Характеристика приостановления Россией действия ДОВСЕ как контрмеры поставила бы нашу страну в затруднительное положение, вынудив ее обосновывать свое противоправное поведение, а отсутствие в ДОВСЕ положений, предусматривающих его приостановление, такое затруднительное положение лишь усугубило бы.

Данную публикацию, возможно, и не стоило бы подвергать столь подробному критическому разбору, однако автор этих строк когда-то был причастен к юридическому образованию Д.О. Шимановской и, обнаружив изъяны в собственной работе, попытался их сгладить.

Обосновывая решение приостановить действие ДОВСЕ, российская делегация на Чрезвычайной конференции применила изящный и, к сожалению, малоизвестный обсуждающему ситуацию с ДОВСЕ экспертному сообществу аргумент. Глава делегации отметил, что приостановление действия Договора является мерой «менее жесткой,

поэтому здесь мы не будем углубляться в дискуссию по данному вопросу. См., в частности, наши работы: К вопросу об упреждении силой // МЖМП. 2006. № 1. С. 374–384; Упреждающее применение силы: возможные критерии допустимости // Российский ежегодник меж. Права. 2005. СПб, 2006. С. 36–55.

⁴² Лукашук И.И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 174. См. также комментарий Комиссии международного права к ст. 22 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. – YILC, 2001, Volume II, Part Two, New York, 2002. P. 75–76.

чем предусмотренный Договором выход из него, и, соответственно, допускается в соответствии с принципом общего международно-го права «если разрешено большее, то и меньшее также считается разрешенным»⁴³. Этот принцип – *in plus stat minus* – уже упоминался нами в ином контексте, здесь же он становится существенным элементом международно-правовой составляющей позиции России.

По мнению ряда ключевых участников разработки Комиссией международного права статей о праве договоров, этот принцип, имеющий корни в римском контрактном праве⁴⁴, применим к институту приостановления международного договора. На это указывал Э. Хименес де Аречага, полагавший, что «правовым основанием приостановления является принцип *in plus stat minus*; и если сторона наделена правом прекратить договор, тогда, *a fortiori*, она вправе приостановить его действие»⁴⁵. Он подчеркивал, что возможность прекращения договора означает и возможность приостановления его действия, «поскольку прекращение является более сильной из этих двух мер»⁴⁶. Роберто Аго отмечал, что «в международных отношениях возникает множество непредвиденных ситуаций, обуславливающих необходимость временного приостановления действия договора между отдельными государствами», при этом *недопустимость приостановления должна быть специально оговорена в договоре*⁴⁷ (Выделено нами. – Б.Т.).

⁴³ Текст выступления руководителя делегации РФ А.И. Антонова на Чрезвычайной конференции государств – участников ДОВСЕ в Вене 12 июня 2007 г. доступен по адресу:

<http://www.mid.ru/ns-dvbr.nsf/6786f16f9aa1fc72432569ea0036120e/8192ad478355579ec32572f90028c9ef>

⁴⁴ Познавательные рассуждения о том, как принципы римского права, преобразовавшись в «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями» (п. 1 «с» Статута Международного суда ООН), стали принципами международного права, можно найти в публикации: Randall Lesaffer. *Argument from Roman Law in Current International Law: Occupation and Acquisitive Prescription* // *European Journal of International Law*. 2005. Vol. 16. No. 1. P. 25–58. В статье, посвященной научному наследию Х. Лаутерпахта, автор пишет, что «общие принципы права служили временной мерой для замещения пробелов в позитивном международном праве, обеспечивая цельность правового регулирования» (Op. cit. P. 29). Это мнение любопытно сравнить со сдержанным отношением Гроция к применимости римского права к толкованию договоров «между царями и народами». – Гуго Гроций. *О праве войны и мира*. Книга вторая. Глава XVI, § XXXI. М., 1956. С. 415.

⁴⁵ YILC 1966. Volume 1 Part II, New York, 1967. P. 130.

⁴⁶ Id. P. 162.

⁴⁷ Id. P.132.

В своих комментариях к статьям о праве договоров Комиссия выделяла в качестве особого случая приостановление действия договоров об ограничении вооружений, хотя он специально не упомянут в Венской конвенции. Аргументация Комиссии позволяет выйти за пределы буквального прочтения п. 2 «с» ст. 60 конвенции: «В случае существенного нарушения такого договора интересы отдельной стороны могут не получить адекватной защиты путем применения правил», содержащихся в прочих постановлениях этого пункта. «Она не может приостановить исполнение своих обязательств по договору в отношении государства, нарушившего договор, без того, чтобы в то же время не нарушить собственные обязательства перед прочими сторонами. И все же, не пойдя на этот шаг, она не сумеет защитить себя от угрозы, которую несет наращивание вооружений государством-нарушителем. По мнению Комиссии, в подобных случаях, когда существенное нарушение договора одной из сторон радикально меняет положение каждой стороны в отношении дальнейшего выполнения своих обязательств, любой стороне должно быть разрешено без предварительного получения согласия других сторон приостановить для себя действие договора в целом в отношениях со всеми сторонами»⁴⁸.

С нашей точки зрения, из шести исключительных обстоятельств, перечисленных российской делегацией на Чрезвычайной конференции, особое значение имеет задержка с ратификацией и, как следствие, невступление в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ, что вполне можно квалифицировать как существенное нарушение ДОВСЕ в смысле п. 3 «b» ст. 61 Венской конвенции – «нарушение положения, имеющего существенное значение для осуществления объекта и целей договора». Соглашение исходит из, как сказано в его преамбуле, осознания государствами-участниками «коренных перемен», происшедших в Европе со времени подписания ДОВСЕ. Любопытно, что английский и испанский аутентичные тексты Соглашения употребляют в качестве эквивалента термина «коренные перемены» выражения соответственно *fundamental changes* и *cambios fundamentales*, то есть те же, что и в заголовке ст. 62 Венской конвенции «Коренное изменение обстоятельств», только во множественном числе⁴⁹. Иными словами,

⁴⁸ YILC 1966. Volume II, New York, 1067. P. 255.

⁴⁹ Во французском тексте Соглашения применен термин, отличный от примененного в Венской конвенции, – *mutations radicales* вместо *changement fondamental*.

без вступления в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ собственно ДОВСЕ становится неисполнимым.

Имея основания для выхода из ДОВСЕ, Россия, тем не менее, предпочла меру хотя и не предусмотренную Договором, но не такую крайнюю, как выход из него, оставшись в сфере регулирования права договоров, хотя и вплотную приблизившись к обоснованию своих действий ссылкой на состояние крайней необходимости. Такой шаг оставляет некоторую свободу для маневра как России, так и ее партнерам⁵⁰, но с учетом предупреждения о том, что бесконечно такая ситуация сохраняться не может.

Вопрос заключается в том, не придется ли самой России когда-нибудь столкнуться с приостановлением партнерами крайне важного для нее договора, не предусматривающего приостановления. Важно и то, насколько реальную ценность для участников всей этой коллизии представляет сам ДОВСЕ, или же он и события вокруг него способны вызвать лишь академический интерес. В последнем случае ДОВСЕ и история с приостановлением его действия останутся всего лишь учебным пособием.

⁵⁰ «Приостановление отличается от прекращения главным образом тем, что приостановление может быть отозвано или отменено без соблюдения формальностей и для возобновления действия соглашения в полном объеме не потребуется новое соглашение. Одностороннее приостановление может быть отозвано и действие соглашения возобновлено односторонним актом приостанавливающей стороны». – Restatement of the Law Third. P. 212.

Suspension of the Operation of the CFE Treaty: a Legal Fact as a Teaching Aid (Summary)

*Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov**

The article explores the interplay between international and Russian law underlining the suspension of the operation of the CFE Treaty by Russia. It guides the reader through complexities of the applicable Russian legislation – from the Constitution to the Rules of Procedure of chambers of Parliament, that regulate treaty authority of branches of power.

The article draws on the negotiating history of the Vienna Convention on the Law of Treaties in search of proof that a suspension of the operation of a treaty, while not specifically provided for in the treaty text, may still be an option for a party that desires to show its discontent with the way the treaty is implemented by others, without destroying the treaty, and to demonstrate its desire «to play by the rules».

* Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov – Deputy Editor-in-Chief.