

Международная безопасность

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ И ЕЕ ДОГОВОРНО- ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ (Договор по ПРО и насущные вопросы его статуса)

В.П. Романов*

На рубеже веков внимание не может не привлекать состояние международных военно-политических проблем кардинальной значимости, с которыми человечеству предстоит войти в наступающий век. Одной из таких проблем, обусловленных главным образом существованием ядерного оружия и ракетных средств его доставки, является проблема поддержания, в условиях перенасыщенности мира этим и другим оружием, стратегической стабильности и ее должного международно-, точнее, договорно-правового обеспечения.

1. Стратегическая стабильность в постконфронтационный период международных отношений

Вчерашний и завтрашний дни существования этой проблемы во многом отличаются, что обусловлено общим преобразованием международных отношений в последнее десятилетие XX века. Дело политологов, историков, социологов, экономистов исследовать и сопоставить обстоятельства и факторы, повлекшие это различие. Для целей настоящей статьи его достаточно просто констатировать, проиллюстрировав некоторыми красноречивыми данными, относящимися к объектам нападения и обороны двух государств, являвшихся полюсами противостояния, и дающими представление об их планах и средствах военного воздействия друг на друга.

Согласно разработанному в США в свое время Единому объединенному оперативному плану (СИОП), рассматривавшемуся как план нанесения ядерных ударов, количество целей в СССР и союзных с ним государствах с сотен в пятидесятых годах возросло до нескольких тысяч в шестидесятых, превысив двадцать тысяч к концу семидесятых и превзойдя сорок тысяч целей к началу восьмидесятых годов XX века¹. Хотя асимметричной, но вполне сопоставимой выглядела картина в том,

*Чрезвычайный и Полномочный Посланник, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ.

что касается целей для советского ракетно-ядерного оружия, находившихся в США и союзных с ними странах.

Именно в этих условиях доведенного до предела военно-политического противостояния усилиями обеих сверхдержав рождалась и получила договорное закрепление концепция стратегической стабильности. 26 мая 1972 г. между тогдашним СССР и США был заключен Договор об ограничении систем противоракетной обороны, который явился вместе с тем международно-правовым закреплением стратегической стабильности как реальности и как концепции. В качестве ее важнейшего компонента тогда же обозначился начавшийся процесс ограничения, а затем и сокращения стратегических наступательных вооружений (СНВ). В подписанном одновременно с Договором по ПРО Временном соглашении о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений указано, что оно было заключено, "учитывая взаимосвязь между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями"².

Сегодня и на обозримое будущее военно-политическая среда существования Договора по ПРО и воплощаемой им стратегической стабильности характеризуется данными иного порядка, чем те, о которых сказано выше.

США и Россия как государство-продолжатель осуществления прав и обязательств прекратившего свое существование СССР, достигли договоренности о ненацеливании друг на друга своих стратегических ракет. Более того, идет процесс и существенного сокращения их числа и численности размещенных на них ядерных боеголовок. Как отметили в Совместном заявлении об общих вызовах безопасности на рубеже XXI века Президент России Б.Н. Ельцин и Президент США Б. Клинтон в итоге своей встречи в сентябре 1998 г., "мы вместе ликвидировали более 700 тяжелых бомбардировщиков и пусковых установок ракет, включая более 700 шахтных установок, 45 подводных лодок, способных нести ядерные ракеты, деактивировали или ликвидировали 18000 стратегических и тактических ядерных боеголовок". В заявлении указывается, что Договор о СНВ и инициативы президентов в области сокращения ядерного вооружения, предпринятые в 1991—1992 годах, помогут России и США обеспечить достижение их конечной цели — ядерного разоружения и укрепления международной безопасности. Президенты подтвердили, что Россия и США "являются естественными партнерами в обеспечении международного мира и стабильности"³.

Таким образом, выкристаллизовывается стратегическая стабильность нового качества — стабильность на основе партнерства и взаимодействия двух главных действующих на международной арене лиц и подкрепляемая продолжающимся процессом сокращения их СНВ.

Эта обновляющаяся стратегическая стабильность призвана функционировать на рубеже XX—XXI столетий в условиях вступления человечества в новый этап международного общения, характеризующийся кардинальными сдвигами в самом его существе.

Суммарно происходящие перемены можно охарактеризовать следующим образом.

На рубеже веков развитие международных отношений хотя и носит

неоднозначный характер, в целом при всех сложностях и откатах характеризуется позитивными, благоприятными для поддержания стратегической стабильности переменами. Прервана цепь правых войн и других крупных вооруженных конфликтов, потрясавших мир в начале первой половины истекающего века. В последнее десятилетие с выходом России на мировую арену и ее вступлением в международное общение положен конец опасной аномалии в международных отношениях, каковой являлась почти полувековая "холодная война". В межгосударственном общении во многом снизился потенциал конфликтности и вероятность крупного конфликта. Начинают кардинально меняться место и роль фактора военной безопасности в мировой политике. Соответственно, сохраняя свою значимость для обеспечения обороны и поддержания с этой целью необходимых сил, само понятие безопасности заметно демилитаризируется. Происходит масштабное сокращение глобального арсенала военной конфронтации. Почти десятилетие устойчиво снижаются расходы на оборону. Осуществляется беспрецедентное в истории сокращение ракетно-ядерных и обычных вооружений, а также личного состава вооруженных сил. Идет процесс конверсии милитаризма.

Развергывается процесс преодоления конфронтационной биполярности и вместе с тем отторжения притязаний на гегемонизм и одностороннее лидерство. Параллельно идут процессы формирования многополярной структуры, полицентрической системы международных отношений, поддержания геополитического плюрализма в мире. При реализации концепции многополярного мира речь идет не о полюсах военного могущества, а о полюсах, имеющих внушительные экономические измерения, о полюсах, к которым наблюдается культурное тяготение, да и о полюсах политической притягательности.

Крупным, позитивным для стратегической стабильности фактором глобальной значимости является то, что человечество вступает в новый век, оставив и обратив вспять гонку ядерных вооружений, расширяя сферу контроля над ракетно-ядерным оружием и наращивая меры по его сокращению и ограничению, а также нераспространению. Опасность ядерной катастрофы сходит на нет. Подавляющее большинство государств мира отторгает ядерное оружие, главным назначением которого, впредь до его полной ликвидации, является служить политическим инструментом сдерживания, а не средством вооруженной борьбы, поскольку оно минимизирует возможность одержать в ней победу, которая всегда была смыслом и неременным условием развязывания войны. Широкомасштабное применение ядерного оружия имело бы самоубийственные последствия для прибегнувшего к этому государства.

Трезво и реалистически, без эйфории и преувеличений оценивая основные позитивные моменты современного состояния международных отношений, необходимо учитывать и комплекс обстоятельств, которые их отягощают, создавая немалые проблемы, в том числе и для поддержания стратегической стабильности.

Суть этих проблем состоит в том, что хотя с прекращением военного противостояния в Европе и вообще политической конфронтации военная угроза уменьшилась, тем не менее мира стало не больше, а меньше.

Стабильная опасность периода “холодной войны” сменилась опасной нестабильностью в ряде чувствительных районов, таких как Ближний Восток, включая район Персидского залива, Балканы (бывшая Югославия), Африка, Южная Азия, Северный Кавказ и Закавказье, Афганистан и южные рубежи СНГ — среднеазиатские подступы к России. Эти конфликты все труднее поддаются политическим мерам урегулирования, но они не в состоянии поколебать стратегическую стабильность.

2. Договор по ПРО и правовые проблемы обеспечения его жизнеспособности

Основой стабильности вот уже более четверти века продолжает оставаться Договор по ПРО.

Главные ограничения, налагаемые Договором, заключаются в обязательстве сторон:

- “не развертывать системы ПРО территории страны и не создавать основы для такой обороны”. Однако каждая сторона вправе иметь по одному району размещения систем ПРО радиусом не более 150 км. В России — это кольцо ПРО вокруг Москвы, а в США — система ПРО на базе МБР в Гранд-Форкс (Северная Дакота), которую США законсервировали, а затем частично демонтировали;

- соблюдать запрет на создание, испытания и развертывание систем или компонентов ПРО морского, воздушного, космического и мобильно-наземного базирования, что также направлено на недопущение появления широкомасштабных систем ПРО.

В Договоре предусматривается возможность модернизации и замены разрешенных систем ПРО или их компонентов; вместе с тем запрещается:

- а) придавать ракетам, пусковым установкам и РЛС ПРО, на которые не распространяются запрещения по Договору, способностей решать задачи борьбы со стратегическими баллистическими ракетами или их элементами на траекториях полета и не испытывать их в целях ПРО;

- б) развертывать РЛС предупреждения о нападении стратегических баллистических ракет, кроме как на позициях по периферии своей национальной территории с ориентацией вовне.

Согласно Договору, стороны обязались не передавать другим государствам и не размещать вне своей национальной территории системы ПРО или их компоненты, ограниченные Договором⁴.

В одном из согласованных заявлений к Договору оговаривается, что в целях обеспечения выполнения обязательств не развертывать системы ПРО и их компоненты, кроме как это предусмотрено в Договоре, если дело дойдет до создания в будущем средств ПРО, “основанных на иных физических принципах и содержащих компоненты, способные заменить противоракеты, пусковые установки или РЛС ПРО”, конкретные ограничения таких систем подлежали бы обсуждению сторонами. Договор, следовательно, допускает разработку принципиально новых средств ПРО только для разрешенных по Договору районов, по согласованию

между сторонами и при условии, что эти средства будут стационарно-наземного базирования.

Для содействия осуществлению целей и положений Договора был создан и действует специальный механизм — Постоянная консультативная комиссия (ПКК), в задачу которой входит рассмотрение всех вопросов, связанных с соблюдением его положений, возможных изменений в стратегической ситуации, затрагивающих положения Договора, а также возможных предложений по дальнейшему повышению его жизнеспособности, в том числе поправок.

Принципиальное значение имеет то, что Договор по ПРО носит бессрочный характер. Вместе с тем предусматривается право выхода из него с уведомлением за шесть месяцев, если какая-либо из сторон решит, что “связанные с Договором исключительные обстоятельства поставили под угрозу ее высшие интересы”. Поправки могут вноситься в договор по согласованию между сторонами с их последующей ратификацией.

Во исполнение Договора каждые пять лет, считая со дня вступления его в силу, стороны производили в рамках ПКК рассмотрение его действия. Последнее такое рассмотрение, происходившее осенью 1998 г., завершилось принятием 14 ноября 1998 г. Совместного заявления о пятом рассмотрении Договора, в котором стороны, в частности, согласились, что “Договор по-прежнему действует эффективно, и подтвердили основополагающее значение Договора, являющегося краеугольным камнем стратегической стабильности, для укрепления международной безопасности и для содействия процессу дальнейших сокращений стратегических наступательных вооружений”. Они подтвердили свою приверженность не только Договору, но и “продолжению усилий по укреплению Договора, повышению его жизнеспособности и эффективности в будущем”.

Это особенно важно в свете того, что за время своего более чем четвертьвекового существования Договор не раз подвергался вызовам со стороны сил, которые стремятся к тому, чтобы освободить США от предусмотренных им обязательств.

В особенности это было связано с выдвинутой Президентом Рейганом в 1983 г. стратегической оборонной инициативой (СОИ), направленной на подготовку развертывания в космическом пространстве компонентов ПРО. С целью расставить в международно-правовом отношении путь к осуществлению СОИ, США в октябре 1985 г. выдвинули так называемое широкое толкование Договора, в соответствии с которым он допускает исследование, создание и испытания оборонительных систем, связанных с новыми физическими принципами, и запрещает лишь их развертывание.

Финансовые и технические трудности, с которыми столкнулись США, пытаясь осуществить программу СОИ, заставили их переориентироваться в отношении ПРО. Когда президентом стал Дж. Буш, в январе 1991 г. он предложил более ограниченный подход к созданию стратегической обороны, который лег в основу американской идеи создания “Глобальной системы защиты от ограниченных ударов” (ГЗОУ), что предусматривало создание ПРО в шести районах разверты-

вания с не более чем 150 стационарными пусковыми установками и 150 неядерными ракетами-перехватчиками в каждом районе. Предполагался вывод перехватчиков и в космос. Официально целью создания ГЗОУ считалось отражение случайного, несанкционированного или провокационного удара по территории США (с возможностью перехвата до 220 боеголовок), а также защита американских вооруженных сил за пределами США и союзников США от тактических ракет и баллистических ракет средней дальности. При этом предлагалось принять Протокол к Договору по ПРО, вносящий в Договор соответствующие поправки.

Российская сторона противопоставила этому предложению идею "Глобальной защиты Мирового сообщества", которая была выдвинута Президентом Б.Н. Ельциным в январе 1992 г. Эта система должна была быть открыта для участия всех заинтересованных стран; она увязывалась с созданием международной системы контроля за распространением, испытаниями и боевым применением ракетно-ядерного оружия и предполагала сотрудничество по обмену оборонными технологиями.

Приход к власти в 1993 г. президента Б. Клинтона изменил официальную позицию США в отношении Договора по ПРО. Клинтон подтвердил приверженность этому Договору и отказался от его односторонних толкований. Однако его администрация отпочковала от ГЗОУ ту ее часть, которая была связана с защитой от нестратегических ракет. Дополнительный толчок развитию этой программы придала война в Персидском заливе 1990 г., в ходе которой Ирак применил модифицированные ракеты "Скад", часть которых была перехвачена американскими тактическими ракетами "Патриот РАС-2". Ряд других стран (КНДР, Иран, Ирак, Ливия и др.) активно занимались разработкой ракетного оружия.

В последние годы в кругах Конгресса и вне его продолжали предприниматься попытки вести подкоп под Договор по ПРО. В феврале 1996 г. председатель сенатского комитета по иностранным делам республиканец Дж. Хелмс выдвинул законопроект о выходе США из Договора по ПРО. В марте того же года лидер республиканского большинства в Сенате Б. Доул предложил законопроект, в котором, в частности, предусматривалось, что США должны к концу 2003 г. развернуть в состоянии оперативной готовности систему национальной ПРО, которая будет способна защитить территорию США, включая Аляску и Гавайи, от ограниченного, несанкционированного или случайного ракетного нападения.

В начале 1999 г. Администрация США вернулась к идее приспособления Договора по ПРО к планам в отношении возможности развертывания противоракетной обороны, которые не переставали вынашиваться в заинтересованных американских кругах. Как заявил министр обороны Коэн, национальная противоракетная оборона должна обеспечивать защиту всех пятидесяти штатов, и США могут воспользоваться своим правом на выход из Договора по ПРО, если Россия не согласится на его модификацию⁶.

Проблематика внутривнутриполитической борьбы в США по вопросам противоракетной обороны, варианты американской ПРО и возможных асимметричных ответов России стали все больше внимания привлекать

и в России, не только со стороны официальных кругов, но и в общественно-политической среде.

Как видно из сказанного, на этот раз попытка в одностороннем порядке преодолеть ограничения, предусмотренные Договором, не предпринимается. Вопрос ставится о внесении в Договор поправок. Это — уже другое дело, по крайней мере в том отношении, что отправным моментом является именно договор и предусмотренный им порядок. А этот порядок состоит в том, что вопрос о внесении поправок должен рассматриваться в рамках ПКС и что принятие поправок требует, разумеется, согласия обеих сторон. Договором предопределяется общим образом и целевое назначение поправок — дальнейшее повышение жизнеспособности Договора, а в конечном счете укрепление стратегической стабильности.

Все это вместе с тем предполагает, что статус каждого из участников Договора по ПРО именно как участника Договора является нормальным и не связан с какими-либо изъятиями. Применительно к США дело обстоит, однако, не совсем так.

Настораживает, что, судя по данным и оценкам, приводимым в США на неправительственном уровне, в частности в Юридическом меморандуме Фонда наследия “Распад Советского Союза и конец Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 года”, который будет подвергнут подробному анализу в разделах 5 и 7 настоящей статьи, Администрация США все еще не до конца определилась в своем отношении к Договору по ПРО в связи с прекращением существования СССР и к продолжительству со стороны России бывшего советского участия в Договоре. В частности, в Меморандуме утверждается, что США “очевидно, не заняли официальной позиции” в отношении “важнейших договоров по контролю за вооружениями”, заключенных с бывшим СССР, а Договор по ПРО в публикуемом Государственным департаментом регулярном издании “*Treaties in Force*” (“Действующие договоры” — *англ.*) до сих пор значится как Договор между США и СССР. И авторы меморандума дают этому противоречивую интерпретацию — то в том смысле, что США “все еще не заняли официальной позиции по статусу Договора по ПРО”, то в плане того, что они уже “отказались занять четкую позицию” по этому вопросу. В меморандуме даже утверждается, что в течение более чем шести лет Государственный департамент считает статус этого Договора “неурегулированным”, а преемственность России прав и обязательств по Договору трактуется в качестве “подразумеваемой преемственности”⁸.

Совершенно очевидно, что инициирование внесения в Договор поправок и приведение в действие процедуры их рассмотрения возможно лишь в том случае, если без всяких отлагательных условий, оговорок и т.п. приемов США начнут рассматривать себя в качестве полноценного участника Договора, трактуя, разумеется, таким же образом и Россию. Это — *conditio sine qua non* (непременное, обязательное условие — *лат.*) рассмотрения выдвигаемых США соображений относительно внесения в Договор поправок.

3. Сентябрьские соглашения 1997 г. и статус Договора по ПРО

Статус Договора по ПРО в последние два года оказался затронутым пакетом договоренностей, подписанных 26 сентября 1997 г. и касающихся:

- а) правопреемства в отношении этого Договора;
- б) разграничения стратегической и нестратегической ПРО.

Что касается правопреемства, то, как известно, в течение ряда лет после распада СССР Россия выступала в качестве продолжательницы осуществления прав и обязательств Союза по Договору, хотя США уходили от признания этого.

Соглашение по вопросам правопреемства в отношении Договора зафиксировано в Меморандуме о договоренности в связи с договором между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны от 26 мая 1972 г.

В рамках урегулирования этих вопросов в Меморандуме предусмотрено расширение круга участников Договора путем включения в их число Белоруссии, Казахстана и Украины, на территории которых располагается ряд объектов ПРО, регулируемых Договором, включая СПРН (радиолокационные станции предупреждения о ракетном нападении). Кроме того, эти три государства еще в 1992 г. по Лисабонскому протоколу приняли на себя обязательства в отношении выполнения Договора между СССР и США, известного как СНВ-1, заключенного в 1991 г. до распада СССР.

В подписанном Россией и США, а также тремя бывшими республиками документе Белоруссия, Казахстан, Россия и Украина для целей Меморандума именуются "государствами-правопреемниками" СССР. Эти государства и США признают важность сохранения жизнеспособности Договора об ограничении систем противоракетной обороны "в целях поддержания стратегической стабильности". Все пять государств согласились в связи с Договором с тем, что

- по вступлении в силу меморандума о правопреемстве сторонами Договора по ПРО являются Белоруссия, Казахстан, Россия, Украина и США;

- государства-правопреемники СССР принимают на себя права и обязательства бывшего СССР по Договору и связанным с ним документам;

- каждое государство-правопреемник СССР выполняет положения Договора применительно к своей территории и применительно к своей деятельности, где бы такая деятельность ни осуществлялась этим государством самостоятельно или в сотрудничестве с любым другим государством⁹.

Меморандум также уточнил ряд специфических вопросов, затронутых в Договоре 1972 г. и Протоколе к нему 1974 г.

В частности, в Меморандуме предусмотрено, что государства-правопреемники СССР, "взятые вместе", в любой данный момент ограничиваются одним районом размещения системы противоракетной обороны и в совокупности не более, чем пятнадцатью пусковыми

установками противоракет на испытательных полигонах ПРО в соответствии с положениями Договора и связанными с ним документами. Согласно Меморандуму, государство-правопреемник СССР или государства-правопреемники могут и в дальнейшем использовать любой объект, подпадающий под положения Договора и находящийся в настоящее время на территории любого государства, не являющегося стороной Договора, “с согласия такого государства и при условии, что использование такого объекта продолжает соответствовать положениям Договора”.

Обязательства, содержащиеся в статье IX Договора (не передавать другим государствам и не размещать вне своей национальной территории системы ПРО или их компоненты), не распространяются на передачи от одного государства-правопреемника СССР другому такому государству или между такими государствами. В Меморандуме урегулированы и вытекающие из зафиксированного в нем правопреемства понятийно-терминологические вопросы: предусмотрено, что для целей его осуществления термин “Союз Советских Социалистических Республик” означает государства-правопреемники СССР; термины “национальная территория” и “территория своей страны” означают в том, что касается бывшего СССР, совокупность национальных территорий государств-преемников, а термин “периферия своей национальной территории” — периферию совокупности национальных территорий этих государств; и наконец, термин “столица” продолжает означать город Москву.

Специальное положение Меморандума посвящено ПКС. Оно предусматривает, что Комиссия функционирует в порядке, установленном Договором 1972 г. и Меморандумом договоренности между правительствами СССР и США относительно создания комиссии от 21 декабря 1972 г., а “также Положением о Комиссии, отражающим многосторонний характер Договора и равный юридический статус Сторон при принятии решений в Комиссии”¹⁰.

Меморандум подписан за Республику Беларусь, за Республику Казахстан, за Российскую Федерацию, за Украину и за Соединенные Штаты Америки. Как предусмотрено в Меморандуме, он подлежит ратификации или утверждению подписавшими его государствами в соответствии с их конституционными процедурами и вступает в силу в день сдачи на хранение документов о его ратификации или утверждения правительствами всех подписавших его государств и остается в силе до тех пор, пока остается в силе Договор.

Таким образом, Белоруссия, Казахстан, Россия, США и Украина достигли договоренности о расширении круга участников Договора по ПРО и о придании ему тем самым многостороннего характера, внося в Договор соответствующие изменения.

В связи с сентябрьскими 1997 г. соглашениями по вопросам правопреемства в отношении этого Договора в американских кругах начали высказываться различные суждения о воздействии этих соглашений на статус Договора и о той ситуации, которая сложилась бы, если бы Сенат США не дал бы согласия и совета на их ратификацию. В частности, в уже упоминавшемся Юридическом меморандуме Фонда наследия ут-

верждается, что сентябрьские соглашения “направлены на пересмотр положений Договора по ПРО”, что их формулировки даже “требуют” пересмотра и что вообще “первоначальный договор”, будучи изменен соглашениями, “осуществлению не поддается”¹¹.

Официальный Вашингтон, занявший, как уже указывалось, по линии ПКС реалистическую позицию на этот счет, в январе 1999 г. высказался в ходе визита в Москву Государственного секретаря М. Олбрайт за пересмотр Договора по ПРО, не прибегая, правда, к мотивированию такой позиции сентябрьскими соглашениями, но и не указывая, почему именно и в чем пересмотр должен быть осуществлен. На этот счет сама Администрация к тому времени, видимо, не определилась. Но это уже ее забота. Российская позиция несогласия на пересмотр Государственному секретарю была изложена.

На сегодня Россию не может также не затрагивать то, что предполагается в качестве последствий нератификации соглашений 1997 г. и в чем просматривается идея использования ведущейся в США полемики вокруг этих соглашений против Договора по ПРО: “Если Сенат откажется дать свое согласие на ратификацию ... соглашений, Договор по ПРО утратит силу”¹², — утверждается в Юридическом меморандуме. Обоснований этому не приводится никаких, но все же упоминается о том, что Администрация США занимала иную позицию: в письмах уже упоминавшемуся Гилману от 21 ноября 1997 г. и 21 мая 1998 г. президент Клинтон заявлял, что если сентябрьские соглашения не будут одобрены Сенатом, первоначальный Договор по ПРО “останется в силе по крайней мере между США и Россией”¹³. К этому можно добавить, что международно-договорное право, как оно выражено и в Венской конвенции 1969 г. о праве договоров, регулируя случаи прекращения договора, не указывает среди них такой ситуации, когда договор прекращал бы свое действие в результате невступления в силу соглашения, направленного на внесение в договор тех или иных изменений. Юридическая сила Договора по ПРО останется, следовательно, непоколебленной, как бы с правовой точки зрения ни сложилась судьба Меморандума о правопреемстве 1997 г.

Не следует упускать из виду также и то обстоятельство, что Меморандум предусматривает и альтернативный ратификации способ введения его в действие — утверждение подписавшими его государствами, что применительно к США могло бы быть осуществлено без обращения исполнительной власти в Сенат.

И наконец, учитывая то, что Белоруссия, Казахстан и Украина не являются ядерными государствами — именно в этом качестве они участвуют в Договоре о нераспространении, — имеют соответствующие гарантии своей безопасности от угрозы или применения ядерного оружия ядерными державами, включая США, и, таким образом, у них практически нет оснований принимать обязательства перед США в отношении необладания системами противоракетной обороны от ракетно-ядерного оружия, вопрос об их участии в Договоре по ПРО едва ли является насущным. Продолжение осуществления прав и обязательств по этому Договору вполне в состоянии и фактически и юридически обеспечивать Россия.

4. Правовые параметры разграничения стратегической ПРО и нестратегической ПРО

Выше уже указывались обстоятельства, породившие проблемы противоракетной обороны от ракет, не являющихся стратегическими. Очевидно, что в интересах решения этой проблемы участники Договора по ПРО не могли не признать друг за другом и за другими государствами возможности развертывания ракетных средств обороны от ракет, не являющихся стратегическими. Вместе с тем участникам Договора важно было гарантировать друг другу, что создаваемые и развертываемые ими средства борьбы с ракетами, не являющимися стратегическими, не могут быть использованы для поражения ракет стратегического характера и что созданным средствам не будет придаваться такая способность.

На этот счет США, Россией и тремя названными республиками бывшего СССР был подписан комплекс договоренностей, включающий Первое и Второе согласованные заявления в связи с Договором между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны, Общие понимания к этим согласованным заявлениям, Односторонние Заявления Сторон. Кроме того, сторонами было заключено Соглашение о мерах укрепления доверия в отношении систем борьбы с баллистическими ракетами, не являющимися стратегическими баллистическими ракетами.

В этом комплексе договоренностей путем установления согласованных технических параметров и обязательств по их соблюдению решена проблема разграничения между стратегической ПРО и тактической ПРО. В силу Второго согласованного заявления к числу баллистических ракет, не являющихся стратегическими, относятся такие ракеты, — перехватчики, их пусковые установки и РЛС наземного, морского и воздушного базирования, в ходе испытаний которых:

“а) скорость полета баллистической ракеты-мишени на любом участке траектории ее полета не будет превышать 5 км/с и

б) дальность полета баллистической ракеты-мишени не будет превышать 3500 километров”¹⁴.

Эти положения Второго согласованного заявления означают обязательство не допускать развертывания таких ракет-перехватчиков, которые предназначались бы для борьбы с ракетами, характеристики которых по скорости и дальности превышали бы такого рода параметры. Договоренность, закрепленная во Втором согласованном заявлении, предусматривает также ряд других обязательств. Признавая необходимость в эффективных системах борьбы с баллистическими ракетами, не являющимися стратегическими, стороны в Согласованном заявлении предусмотрели, что каждая из них может развертывать системы борьбы с такими ракетами, которые (системы) “не будут создавать реальную угрозу стратегическим ядерным силам другой Стороны”, и эти системы не будут испытываться, чтобы придать им “такую способность”, а масштабы такого развертывания по его количеству и географии “будут соответствовать программам” в отношении такого рода ракет, противостоящих этой стороне. Стороны обязались не развертывать системы борьбы с нестратегическими баллистическими ракетами “для примене-

ния друг против друга". Каждая из Сторон обязуется "не создавать, не испытывать и не развертывать ракеты-перехватчики космического базирования" для борьбы с нестратегическими баллистическими ракетами и компоненты космического базирования, основанные на иных физических принципах, способные заменять такие ракеты-перехватчики¹⁵.

В целях обеспечения жизнеспособности Договора в условиях развития технологий, относящихся к борьбе с нестратегическими баллистическими ракетами, Стороны обязуются проводить консультации и обсуждать в рамках ПКС вопросы или озабоченности, которые могут иметься у любой из них в отношении деятельности в области систем борьбы с нестратегическими баллистическими ракетами, включая вопросы и озабоченности, связанные с выполнением Согласованного заявления. Применительно к этим системам, в целях повышения уверенности в соблюдении положений Договора, Стороны проводят в жизнь положения упомянутого Соглашения о мерах доверия, применительно к системам, охватываемым Согласованным заявлением и не подпадающим под действие этого соглашения на дату его вступления в силу.

В целом наряду с этой конкретикой комплекс договоренностей относительно разграничения систем борьбы со стратегическими и нестратегическими баллистическими ракетами содержит развернутые положения, подчеркивающие "основополагающее значение Договора" по ПРО для укрепления стратегической стабильности и международной безопасности, а также для дальнейших сокращений СНВ.

В качестве "общей задачи" рассматривается "сохранение Договора, предотвращение его обхода и повышение его жизнеспособности", а как один из принципов, послуживших основой для достижения договоренности, указывается, что стороны "привержены Договору, являющемуся краеугольным камнем стратегической стабильности".

На Договор по ПРО ориентировано и вступление в силу Согласованного заявления. Как в нем предусмотрено, оно вступает в силу одновременно со вступлением в силу Меморандума о договоренности относительно правопреемства. В свою очередь в этом Меморандуме предусмотрено, что каждое из ратифицировавших или утвердивших его государств "является также связанным" положениями Первого и Второго согласованных заявлений¹⁶.

Таковы основные положения пакета договоренностей, подписанных в сентябре 1997 г. В ходе уже упоминавшегося пятого рассмотрения Договора по ПРО с участием США, России и трех других государств Стороны подтвердили свою решимость продолжить консультации в будущем "с тем, чтобы содействовать осуществлению целей и положений Договора по ПРО". В связи с этим они подчеркнули "большое значение для действия Договора в современных условиях" пакета договоренностей, подписанных 26 сентября 1997 г., и пришли к выводу, что они "обеспечивают эффективное действие Договора на многосторонней основе, повышают жизнеспособность Договора в контексте создания, испытаний и развертывания эффективных систем нестратегической ПРО, способствуют повышению открытости и доверия между сторонами"¹⁷.

5. Необоснованность попытки ниспровергнуть статус Договора по ПРО как действующего международного соглашения

В Юридическом меморандуме, ссылки на который делались выше, дело не ограничилось отдельными частными положениями, затрагивающими правовой статус Договора по ПРО. Меморандум в целом представляет собой попытку ниспровергнуть этот Договор как действующий и юридически обязывающий стороны международный договор, попытку доказать, что США больше не связаны обязательствами по Договору, а Россия не является ни продолжателем осуществления прав и обязанностей СССР, ни просто правопреемником в отношении Договора по ПРО. Эту попытку предприняла известная своими крайними взглядами в военно-политических, как и других вопросах и переносящая свою неприязнь, усвоенную по отношению к СССР, на Россию, американская неправительственная организация “Херитэдж Фаундейшн” (Фонд наследия), опубликовав в июне 1998 г. Юридический меморандум “The Collapse of the Soviet Union and the End of the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty A Memorandum of Law” (“Распад Советского Союза и конец Договора об ограничении систем противоракетной обороны 1972 года”), подготовленный по ее заказу юристами из вашингтонской фирмы “Хантон энд Уильямс”, имена которых ничего не говорят о том, имеют ли они какое-либо отношение к вопросам международного права, по которым они высказывают весьма безапелляционные суждения.

Основным выводом Меморандума, как он сформулирован в предположительно его тексту Резюме, является утверждение о том, что “Договор о ПРО больше не связывает Соединенные Штаты” “с точки зрения международного и внутреннего права” и вообще ему наступил “конец”, он “мертв”. “Этот Договор умер в 1991 году вместе с Советским Союзом...” Обязательства, принятые США и СССР по Договору по ПРО, “утратили свою силу с распадом Советского Союза”¹⁸.

В Предисловии к Меморандуму, написанном деятелями Фонда, заявляется, что “политика преднамеренной уязвимости,” лежащая в основе Договора, сделала США “лишенными противоракетной обороны, незащищенными от нападения любой страны” и вообще “незащищенными от оружия массового уничтожения”. Явно стремясь восстановить против Договора возможно более широкие круги в США, авторы Предисловия обращаются к американскому руководству с призывом “обеспечить общую защиту всех американцев”, как того требует Конгресс, “и избавиться от пережитка холодной войны, не способного защитить американцев от уничтожения”, каковым они считают Договор по ПРО¹⁹.

Оценивая само содержание Юридического меморандума с точки зрения существа дела, нельзя не отдавать себе отчет в том, что в плане международно-правовом авторы Меморандума прибегли для отстаивания своего тезиса о “конце” Договора по ПРО к аргументам, которые не так легко оспоримы.

Они атакуют Договор по ПРО с точки зрения норм международного права, во-первых, касающихся правопреемства государства и роли России как продолжателя прав и обязательств СССР в отношении догово-

ров, и во-вторых, норм о влиянии на договор коренного изменения обстоятельств по сравнению с теми, во внимание к неизменности которых он заключался (так называемое правило *rebus sic stantibus*).

В вопросе о правопреемстве авторы Меморандума пытаются отрицать сохранение Договора по ПРО в силе с позиций игнорирования реальности, реальности геополитической, существующей почти десятилетие, и выражающейся в том, что в течение всего этого времени Россия неизменно выступает как правопреемник, продолжатель осуществления прав и обязательств СССР по Договору по ПРО. На первом плане в Меморандуме фигурирует тезис о том, что Россия не унаследовала, не могла и не может унаследовать права и обязательства СССР по Договору по ПРО и не может рассматриваться ни как его правопреемник, ни тем более как продолжатель осуществления этих прав и обязательств: СССР “уже не существует, и не существует какого-либо государства или группы государств, которые можно было бы рассматривать в качестве преемника его международной юридической личности”.

“Ни одно из государств, включая Российскую Федерацию, появившихся в результате распада Советского Союза, не может в одиночку или с другими государствами выполнять обязательства Советского Союза, взятые по положениям Договора по ПРО, с учетом особенностей положений и условий Договора по ПРО и лежащих в его основе обязательств договаривающихся сторон”²⁰.

В различных вариациях подобные утверждения повторяются в Меморандуме навязчиво часто — как если бы их авторы намеревались убедить хотя бы самих себя. Они вообще опасаются, что им не поверят. Авторы написанного от имени самого Фонда введения к Меморандуму идут и дальше, предрекая, что невозможно ничего сделать в отношении правопреемства по Договору по ПРО: “ни простое признание России в качестве единственного правопреемника”, “ни простое признание всех новых независимых государств в качестве солидарных правопреемников по Договору по ПРО не позволяют в полной мере сохранить первоначальные цели и суть Договора*.”

Такая постановка вопроса показывает, что Фонд наследия побуждает официальные круги США встать на позицию отрицания реальностей, их правовой значимости и, более того, попасть в положение по существу единственного в мире государства, которое игнорирует очевидный, политически и юридически закреплённый факт продолжения осуществления Россией прав и обязательств бывшего СССР по комплексу важнейших договоров и соглашений, особенно связанных со стратегическими вооружениями.

Известно, что концепция такого продолжательства была задействована с самого начала вступления России в международное общение в конце 1991 года государствами-членами ООН и самой этой организа-

*Это положение заимствовано в Меморандуме из письма Клинтона от 21.11.1997 г. председателю Комитета по иностранным делам Палаты представителей Гилману, но не фигурирует в другом его письме — от 21.5.1998 г., где говорится иное: “Соединенные Штаты и Россия явно являются сторонами Договора”.

цией и энергично поддержана странами, входившими в Евросообщество и самим ЕС, а также Советом Европы. Дело обстоит следующим образом:

Еще 23.12.91 г., сразу вслед за тем, как республики бывшего СССР, образовавшие СНГ, поддержали днем ранее Россию в том, чтобы она “продолжала членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях”²², государства-члены Евросообщества выступили со специальным заявлением, в котором приняли к сведению, что права и обязательства бывшего СССР “будут продолжать осуществляться Россией”. “Они приветствуют, — говорилось в этом заявлении, — согласие Правительства России принять на себя обязательства и ответственность Союза ССР и в этом качестве будут продолжать дружественные отношения с Россией с учетом изменения ее конституционного статуса”²³.

В том, что касается членства в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, продолжателем России прав, обязательств и ответственности СССР стало сразу же крупной политико-правовой реальностью: 24 декабря Президент РФ Б.Н. Ельцин официально информировал Генерального секретаря ООН о такого рода продолжателстве, и в Секретариате ООН это обращение Президента РФ было обоснованно расценено как нотификация уведомительного характера, не требующая какого-либо признания, одобрения и т.п. реакции со стороны ООН. А уже 25 декабря проходило заседание Совета Безопасности, и не просто с участием России (вместо СССР), но и под председательством ее Постоянного представителя. В тот же день страна — председатель ЕС, тогда Нидерланды, опубликовала заявление, в котором констатировалось, что с этого дня Россия считается имеющей международные права и несущей международные обязательства бывшего СССР, включая вытекающие из Устава ООН²⁴. Естественно, что все это означало российское продолжателство не только членства СССР в ООН, но и его участия в Уставе ООН как международном договоре.

Следует упомянуть и о таком неординарном событии, как заседание Совета Безопасности ООН на уровне глав государств и правительств в конце января 1992 г., в котором принял участие Президент России и на котором США также были представлены Президентом. За несколько дней до этого заседания Президент России Б.Н. Ельцин направил Генеральному секретарю ООН послание от 27 января 1992 г., в котором было специально подчеркнуто, что “Россия подтверждает приверженность Договору по ПРО, который является одним из эффективных ограничителей гонки стратегических вооружений, важным фактором поддержания стратегической стабильности”²⁵. Как свидетельствует посол Грэхэм в своем заявлении “Правовой статус Договора по ПРО”, сделанном 22 октября 1998 г., в те же январские дни 1992 г. произошел обмен мнениями между Президентом РФ Б.Н. Ельциным и тогдашним Государственным секретарем США Д. Бейкером, касавшийся Договора по ПРО, в ходе которого позиции сторон были определены следующим образом: “Россия рассматривает себя как юридического преемника СССР в отношении ответственности за выполнение международных обязательств. Мы подтверждаем все обязательства по двусторонним и

многосторонним соглашениям в области ограничения вооружений и разоружения, которые были подписаны Советским Союзом и действуют в настоящее время”, на что со стороны Госсекретаря Президенту России было подчеркнуто: “... Соединенные Штаты остаются приверженными Договору по ПРО... мы подчеркнули, что ожидаем от государств Содружества (СНГ — *В.Р.*) соблюдения всех международных договоров и обязательств, в которые мы вступили с бывшим Советским Союзом, включая Договор по ПРО”²⁶.

Утверждая, что этот Договор больше не действует якобы потому, что только СССР мог бы выполнять его условия как партнер США, Фонд наследия впадает “просто в ошибку”, — считает Грэхэм, процитировав изложенные заявления Б.Н. Ельцина и Т. Грэхэма²⁷. Юрист не может не сказать большего: в свете очевидного взаимодействия России и США по вопросам статуса Договора по ПРО, и тогда, с самого начала вхождения России в международное общение, и поныне — как это видно из Коммюнике 57 сессии ПКК от 14.10.98 г., где, следует в частности повторить, подчеркнуто согласие сторон в том, “что Договор по-прежнему действует эффективно”, причем стороны подтвердили свою приверженность Договору и продолжению усилий по его укреплению, повышению его “жизнеспособности и эффективности в будущем”²⁸ (подчеркнуто мною — *В.Р.*), утверждения Юридического меморандума предстают как намеренное искажение действительного положения вещей, что лишь компрометирует Меморандум в целом.

Излишне, в свете вышеизложенного, приводить дальнейшие прецеденты продолжительности Россией прав и обязательств бывшего СССР по договорам, но стоит сослаться на то, что в марте 1992 г. Совет Европы констатировал продолжительность Россией выполнения обязательств СССР по ряду соглашений о правах человека, к которым Советский Союз присоединился ранее.

Обо всех этих и других такого рода, имеющих не только политическую, но и правовую значимость, конкретных проявлениях продолжительности Россией прав и обязательств СССР в Меморандуме, именуемом юридическим, умалчивается, как умалчивается и о том, что никакой негативной реакции официального Вашингтона на реализованную Россией концепцию продолжительности также не последовало. Не последовало ее и на ноту МИД России от 13 января 1992 г. дипломатическим представителям в Москве о том, что Россия “продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров СССР”, и просит рассматривать ее в качестве стороны всех таких действующих договоров “вместо Союза ССР”²⁹, что, естественно, включает и Договор по ПРО. Меморандум воспроизводит выдержки из этой ноты, но уходит от рассмотрения ее юридической значимости. Вместо этого теперь, спустя почти десять лет, в Меморандуме утверждается, что “в любой из моделей (речь идет о моделях правопреемства — *В.Р.*) Советский Союз не имеет государства-правопреемника, о котором можно сказать, что оно сохраняет международную правосубъектность СССР или может выполнять основные обязательства в соответствии с Договором по ПРО согласно первоначальным договоренностям в 1972 и 1974 годах”³⁰.

Концепция продолжательства (континуитета) Россией ответственности, прав и обязательств бывшего СССР обусловлена не субъективными устремлениями РФ, а объективными факторами:

- СССР, как и другие великие державы, являлся в качестве постоянного члена Безопасности ООН обладателем уникального правового статуса и носителем уникальной политико-правовой ответственности, которые неделимы и не могли и не могут быть рассредоточены между более чем одним правопреемником, которого естественно именовать продолжателем (вместо СССР в Совет Безопасности не мог прийти десяток его бывших республик);

- в силу международного режима нераспространения ядерного оружия его советский арсенал не мог стать объектом наследования и распределения между несколькими республиками, ибо это противоречило бы Договору о нераспространении. Не могли стать таковыми и вообще стратегические вооружения, на чем, несмотря на не совсем удачную фразеологию, основывается и Лисабонский протокол к Договору СНВ-1. Хотя согласно этому протоколу в качестве правопреемников по этому Договору помимо России были названы также Белоруссия, Казахстан и Украина, на них было возложено обязательство присоединиться к Договору о нераспространении в качестве государств, не обладающих ядерным оружием, а впоследствии возложено и обязательство по удалению с их территории именно в Россию ядерного оружия бывшего СССР. С точки зрения правовой, это, объективно говоря, не могло не означать, что Россия с согласия самих США была поставлена, поскольку это касается ядерного оружия и вообще стратегических вооружений, в положение не просто правопреемника, но и продолжателя осуществления прав и обязательств СССР*.

Таким образом, в том, что касается договоров, относящихся к ядерному оружию и вообще к стратегическим вооружениям, и связанными с ними вопросов стратегической стабильности, концепция продолжательства обуславливается также и самим предметом регулирования в этих договорах. Это не может не относиться и к Договору по ПРО, также регулирующему стратегические вооружения — оборонительные.

В Меморандуме все эти факторы обойдены вниманием. В своем стремлении отлучить Россию от Договора по ПРО, от статуса продолжателя прав и обязательств СССР по этому договору Меморандум заходит так далеко, что чуть ли не вообще перечеркивает преемственность в развитии российской государственности: “Распалась не только колониальная империя России XIX и XX веков, но и, что существенно более важно, произошел крах самого российского государства...”, “Никогда до этого великая держава не распадалась таким окончательным образом в мирное время”³¹.

Прибегая к подобным утверждениям в контексте анализа статуса

* Действительным смыслом употребления в Лисабонском протоколе понятия “правопреемник” применительно к другим республикам является не наделение их некими “ядерными правами”, а подтверждение их обязательств, унаследованных от СССР в отношении допущения контроля и проверки, обусловленных Договором СНВ-1 и распространявшихся на всю территорию СССР.

Договора по ПРО, авторы обнаруживают свою неспособность или нежелание осмыслить объективную реальность неординарной роли России на мировой арене. Став в начале девяностых годов активным участником международного общения, Россия унаследовала от распавшегося СССР, продолжателем которого ей выпало выступать во многих международных делах, широкий диапазон ответственности, обязательств и прерогатив: она — постоянный член Совета Безопасности ООН с его главной ответственностью за поддержание безопасности в мире; Россия — одна из ядерных держав и в этом качестве — гарант безопасности неядерных государств безъядерных зон и блюститель режима нераспространения; она же выступает гарантом широкого круга других урегулирований и договоренностей; Россия, кроме того, — сопредседатель и сопонсор ряда международных переговоров и процессов урегулирования. Подобные амплиты России как действующего лица на международной арене можно продолжать перечислять и дальше, но очевидна многогранная роль России в мировых делах, ее причастность ко всему тому, что делается ради безопасности, стабильности, сотрудничества и устойчивого развития в мире. Это — не притязания на глобализм, особое положение и тем более лидерство, а трезвое осознание страной своей ответственности и обязательств в мировом сообществе, равно как и перед собственным народом, ее принадлежности к ведущим промышленно развитым демократическим государствам.

Будучи не ладах с такой крупной геополитической реальностью общественно-исторического масштаба, Меморандум не учитывает и тех процессов, которые находят свое отражение в договорной практике России и которые вылились в подтверждение в ряде крупных политических договоров, заключенных Россией, ее статуса продолжателя прав и обязательств СССР. При этом в ряде договоров, заключенных, в частности, с такими союзниками США, как Франция, Бельгия, Испания, нюансированно фиксируется различие между статусом государства-правопреемника и статусом государства-продолжателя; например, в Договоре со Словакией 1993 г. содержится положение о том, “... что Российская Федерация является государством-продолжателем Союза Советских Социалистических Республик, а Словацкая Республика — одним из правопреемников Чешской и Словацкой Федеративной Республики”³². Примерно аналогичное положение содержится в договоре с Чехией. Как видно из Совместного заявления МИД России и МИД Нидерландов по двусторонним договорным отношениям (октябрь 1997 г.), продолжательство в отношении договорных прав и обязательств считается делом принципа: вновь подтверждается “принцип продолжения применения в отношениях между Российской Федерацией и Королевством Нидерландов двусторонних договоров, которые действовали между СССР и Нидерландами”, — говорится в преамбуле этого документа³³. Не следует, однако, абсолютизировать различие между продолжательством и правопреемством.

Продолжательство (континуитет) отнюдь не противопоставляется правопреемству как таковому, а является его специфическим проявлением в случае, когда при разделении государства оказывается возможным с точки зрения юридической, политической, да и практической

признание лишь одного из возникших таким образом новых государств в качестве носителя прав и обязательств в отношении участия в некоторых договорах или применения их отдельных положений (например, о функциях депозитария) и невозможным выступление в этом качестве других государств, также возникших на месте прекратившего свое существование государства-предшественника.

Отрицая, что Россия является продолжателем СССР в отношении прав и обязательств по Договору по ПРО, авторы Меморандума ссылаются на специфику договора по ПРО, “уникальность” его целей и положений как на обстоятельства, делающие невозможным унаследование Россией участия в договоре³⁴.

Действительно, в том, что касается правопреемства, международное право выделяет случай договора, к которому при разделении государства нормы о правопреемстве неприменимы. Речь идет о таком договоре, из которого явствует, или иным образом установлено, что применение этого договора в отношении данного государства “было бы несовместимо с объектом и целями этого договора или коренным образом изменяло бы условия его действия”³⁵.

Объект и цели Договора по ПРО, которые можно резюмировать как обеспечение стратегической стабильности в условиях существования ракетно-ядерного оружия, минимизацию соперничества в этих вооружениях, не только не исключают применения этого договора к России, где после распада СССР оказалась большая часть, но и, в результате вывоза из Белоруссии, Казахстана и Украины всего стратегического оружия, делают более чем насущным это применение. Авторы Меморандума игнорируют связь между стратегическими наступательными и стратегическими оборонительными вооружениями и их договорным регулированием, подчеркнутую еще во Временном соглашении 1972 г. о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений, о чем говорилось выше.

Если Россия рассматривается Соединенными Штатами в качестве партнера по договору СНВ-1 — а это авторы Меморандума не решаются ставить под вопрос, — то в силу органической связи этого договора с Договором по ПРО этот последний договор и правомочность участия в нем России, ее способность выполнять и десятилетнее выполнение обязательств по договору не могут быть опровергнуты теми во многом искусственными юридическими построениями, которыми Меморандум перенасыщен. Судя по недавнему очередному в рамках ПКС рассмотрению действия Договора, у официального Вашингтона нет претензий к России как к партнеру по Договору.

В заключение нельзя не сказать, что когда в Меморандуме утверждается, что Россия не может рассматриваться в качестве преемника или продолжателя “международной юридической личности” СССР, его авторы ломаются в открытую дверь. На такого рода всеобъемлющее унаследование всех прерогатив СССР Россия не претендовала, не претендует и не может претендовать не в последнюю очередь потому, что это игнорировало бы права других республик, входивших в состав Союза. Но Россия является законным, международнопризнанным продолжателем, носителем прав, обязательств и ответственности бывшего СССР,

когда иное решение невозможно по охарактеризованным выше объективным причинам. Это относится и к Договору по ПРО.

6. Изменившиеся обстоятельства и Договор по ПРО

В своем стремлении дезавуировать статус Договора по ПРО как действующего Фонд наследия не преминул воспользоваться доктриной изменившихся обстоятельств и ее нормативным воплощением. В опубликованном им Юридическом меморандуме утверждается, что “к выводу о том, что Договор по ПРО утратил силу в результате распада Советского Союза”, привело бы также “применение правила *rebus sic stantibus*”, согласно которому непредвиденные при заключении договора коренные изменения обстоятельств по сравнению с теми, которые существовали в момент его заключения, “могут служить оправданием объявления договора утратившим силу”. Применение этого правила привело бы “к выводу о том, что Договор по ПРО утратил силу в результате распада Советского Союза”³⁶.

С точки зрения здравого смысла невозможно, конечно, отрицать, что и применительно к Договору по ПРО обстоятельства изменились существенно по сравнению с теми, которые существовали при заключении договора в 1972 г. Этим изменениям в Меморандуме не без основания подвергаются и те изменения, которые произойдут с самим договором в результате подключения к нему Белоруссии, Казахстана и Украины. В перечне этих изменений, если их резюмировать, обращает на себя внимание следующее:

- существование Советского Союза в качестве централизованно управляемой ядерной сверхдержавы “было фундаментальной основой для заключения Соединенными Штатами Договора по ПРО”, и они заключили этот Договор, исходя из понимания, что ядерный арсенал СССР “находится под контролем единственного правительства, которое может нести ответственность за его применение” (подчеркнуто в Меморандуме);

Договор по ПРО из двустороннего трансформируется в договор многосторонний, или, как утверждает в Меморандуме, в договор между США и четырьмя другими отдельными государствами. Любой такой механизм “коренным образом изменил бы характер и объем прав и обязательств, взятых на себя первоначальными его участниками”. Вообще представляется неприемлемой “любая попытка перейти от двустороннего советско-американского договора к ряду двусторонних “мини-договоров” между США и пятнадцатью или меньшим количеством постсоветских государств;

- изменится территориальная сфера Договора: вместо всей территории бывшего СССР ею станет территория четырех республик, подписавших с США Меморандум о правопреемстве. К тому же невозможно предусмотреть, какими будут отношения между США и любой из бывших советских республик через десять лет, не говоря уже о двадцати или тридцати годах. “Они и сами могут враждебно относиться друг к другу”;

- для США возникает дополнительное бремя по обеспечению соблю-

дения договора уже не только российским, но и тремя другими правительствами;

- четыре правопреемника получают возможность использовать объекты, связанные с ПРО и регулируемые Договором, расположенные на территории республики бывшего СССР, не являющейся участницей и не связанной ограничениями в отношении размещения систем ПРО; “сеть ПРО, размещенная, например, Арменией, защитила бы значительную часть территории Центральной России”;

- подвергнется трансформации деятельность ПКЕК, чтобы дать новым партнерам по Договору “равный юридический статус в процессе принятия решений внутри Комиссии”;

- существенно иной станет возможность США вносить поправки и изменения в договор, ибо потребуются получить согласие уже не только России, но и трех других партнеров. “Чистые последствия придания многостороннего характера Договору 1972 года сделают статью XIV (относительно внесения в Договор поправок — *В.Р.*) полностью нератифицируемой”³⁷.

По оценке авторов Меморандума, резюмированные выше и другие отмечаемые в нем изменения делают режим договора по ПРО для США “в целом более обременительным, чем первоначально”. В договор придется внести “множество существенных изменений”, если к участию в нем будут допущены новые стороны, утверждает в Меморандуме. Обращает на себя внимание, что коренной, по мнению авторов Меморандума, характер такого рода изменений подчеркнуто связывается в нем с российско-американской договоренностью относительно подключения к Договору по ПРО Белоруссии, Казахстана и Украины. И здесь, как, впрочем, и в ряде других случаев, авторы Меморандума вступают в противоречие сами с собой. Утверждается, что это будет “абсолютно новый договор”, и в то же время заявляется, что в результате сентябрьских соглашений 1997 г. “вполне оправданно считать Договор по ПРО ничтожным и не имеющим юридической силы согласно доктрине *rebus sic stantibus*”³².

Вся проблема, таким образом, заключается в том, действительно ли обстоятельства в отношении Договора по ПРО изменились коренным образом, и если да, то могут ли США, с позиций международного права, путем односторонних действий обратиться в свою пользу это изменение.

А более конкретно вопрос состоит в том, фатально ли с точки зрения правовой для Договора по ПРО коренное изменение:

- а) обстоятельств, при которых он был заключен, и
- б) условий его действия — с распадом СССР.

Обе части этого двуединого вопроса, хотя и во многом сходные по существу, заостряются в Меморандуме против Договора по ПРО, каждая в своем контексте, таким образом, чтобы удар по договору наносился как бы с двух разных направлений.

Несмотря на то, что в обоих случаях речь идет о коренных изменениях, объекты этих изменений — обстоятельства заключения договора и условия его действия — неидентичны. Их различия, выражающиеся и в нюансах, требуют поэтому раздельного рассмотрения.

Что касается первой части вопроса, то оспаривать коренной характер

произошедших изменений едва ли реалистично. А по вопросу о правовых последствиях для договора коренного изменения обстоятельств в современном международном праве имеется специальная норма. Она закреплена в уже упоминавшейся Венской конвенции о праве договоров. В разделе 3 конвенции, касающемся случаев “прекращения договоров и приостановления их действия”, есть ст. 62 “Коренное изменение обстоятельств”, соответствующее положение которой гласит:

“На коренное изменение, которое произошло в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора и которое не предвиделось участниками, нельзя ссылаться как на основание для прекращения договора или выхода из него, за исключением тех случаев, когда:

а) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание для согласия участников на обязательность для них договора; и

б) последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих исполнению по договору”³⁹.

Из этих положений видно, что в принципе коренное изменение обстоятельств само по себе не рассматривается как дающее основание для прекращения договора или выхода из него. Основания для этого могут возникать лишь в двух перечисленных в ст. 62 случаях.

Конвенция, однако, не оставляет решение вопроса о том, существует ли основание для прекращения договора или выхода из него, на одностороннее усмотрение заинтересованного государства, а предусматривает “Процедуру в отношении недействительности договора, прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия”. Если в ответ на требование государства о такого рода акции следует возражение со стороны другого участника договора, то оба они должны добиваться урегулирования с помощью средств, указанных в статье 33 Устава ООН, включая прямые переговоры.

В Меморандуме утверждается, что исчезновение одного из партнеров по договору “и отсутствие государства-правопреемника, способного в полном объеме выполнять обязательства по договору, по всей видимости, будет представлять собой такое изменение обстоятельств, которое оправдало бы применение правила *rebus sic stantibus*, в особенности в случае с двусторонними договорами”.

В отступлении от норм Венской конвенции, направленных на согласованное решение вопроса о последствиях для договора радикального изменения обстоятельств, Меморандум как бы пытается ориентировать США на односторонние, в том числе крайние шаги, при осуществлении которых — нельзя не отдавать себе в этом отчет — США могли бы опираться на упомянутую международную норму.

Неоправданность и искусственность такой позиции видны, однако, из того, как и какая реакция в международном сообществе складывалась в отношении статуса международных договоров, особенно разоруженческих, подвергшихся воздействию происходивших в мире изменений. Это особенно касается Договора об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г., который строил все регулирование тяжелых вооружений в этом регионе применительно к существованию НАТО и Варшавского

договора, а также СССР как главного стержня последнего и одного из главных исполнителей предписаний Договора по ограничению вооруженных сил в Европе (ДОВСЕ). Когда оба этих крупнейших фактора перестали в начале 1990 г. существовать, ни одно из государств, включая и США, не поставило вопрос так, что этот договор мертв и что никто не унаследовал в целом права и обязательства бывшего СССР как участника Договора. Реакция участников ДОВСЕ на радикально изменившиеся обстоятельства, в том числе в районе его действия, носит рациональный характер — ведется работа по его приспособлению к изменившимся обстоятельствам, а не заявляются претензии на то, что с распадом СССР ДОВСЕ прекратил свое действие.

В меньшей мере Договор по ПРО представляется уязвимым в связи со ссылками Меморандума на то, что с распадом СССР и принятием на себя Россией ответственности за осуществление прав и обязательств по этому договору **коренным образом изменились условия его действия.**

Конечно, как уже отмечалось, сузилась пространственная сфера применения Договора, но не до такой степени, чтобы можно было говорить о коренном изменении всех условий его действия.

Во-первых, уже в начале октября 1992 г., т.е. менее года спустя после прекращения существования Союза ССР, восемь бывших республик: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Туркменистан, Узбекистан и Украина вместе с Россией — приняли решение о том, что они как государства-правопреемники будут выполнять положения Договора “применительно к своим национальным территориям”⁴⁰. В число участников этого решения не вошли Грузия и Азербайджан, но следует отметить, что их общая площадь менее той, которую занимали три балтийские республики, вышедшие из СССР еще в начале осени 1991 г. до его распада, и США не поднимали вопрос о том, что связанное с этим выходом сужение пространственной сферы действия Договора по ПРО как-либо негативно отражается на его юридической силе.

Во-вторых, по самому своему назначению институт правопреемства вообще призван регулировать вопросы перехода прав и обязательств в различных случаях изменения пространственной сферы действия Договора, включая ее уменьшение (отделение от государства части территории и превращение ее в отдельное государство, передача части территории другому государству; полное разделение государства на несколько государств, каждое из которых начинает самостоятельно участвовать в международном общении). Исходя именно из такого рода изменений, в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. определяются последствия этих изменений для договоров и в целом строится регулирование правопреемства. В этом отношении Конвенция во многом отражает сложившиеся независимо от нее и до нее нормы международного права.

Вместо того чтобы подвергнуть статус Договора по ПРО объективному анализу в свете изложенных выше факторов, авторы Меморандума просто прибегли к утверждению, что условия действия Договора по ПРО изменилась коренным образом. При этом они проигнорировали то обстоятельство, что применительно к Договору по ПРО вообще некорректно ставить вопрос в таком плане, будто с распадом СССР целиком

исчезла одна из двух пространственных сфер действия Договора. Если следовать линии рассуждений авторов Меморандума в отношении как бы бесследного исчезновения СССР как партнера по Договору, то тогда пришлось бы прийти к выводу о том, что и в отношении других двусторонних соглашений, как, например, Соглашение о мерах по уменьшению опасности возникновения ядерной войны, где тоже говорится о территории, возникает ситуация “невозможности” исполнения для США, как об этом утверждается в Меморандуме. Но, следуя этой надуманной логике, можно дойти до утверждения, что и Договор 1867 г. относительно продажи Аляски следует считать прекратившим свое действие.

Делаемый в Меморандуме акцент на уникальности Договора по ПРО, как уже отмечалось, мало что меняет. Как уникальные, но каждое в своем роде, могут рассматриваться и другие соглашения между СССР и США по вопросам, обусловленным наличием у сторон ракетно-ядерного оружия, например о создании центров по уменьшению ядерной опасности (1987 г.), в силу которого каждая из сторон создала “у себя в столице” национальный центр такого рода⁴¹; об уведомлениях о пусках межконтинентальных баллистических ракет и баллистических ракет подводных лодок (1988), в котором применительно к пускам МБР или БРПЛ с суши предусмотрено, что в уведомлениях, направляемых через названный центр, указывается район, из которого намечается осуществить пуск.

Перечень этот можно продолжать ссылками и на соглашения, которые не направлены непосредственно на регулирование вопросов, касающихся ракетно-ядерного оружия, но для которых их территориальный охват достаточно существенен, как, например, Соглашение о предотвращении опасной военной деятельности (1989), налагающее на оба государства обязательство проявлять величайшую осторожность и благоразумие при деятельности, осуществляемой ими “вблизи государственной территории другой Стороны”, а также включающее положения, касающиеся определения какого-либо района “в качестве района особого внимания”, процедур урегулирования инцидентов, связанных с входением “в пределы государственной территории”, в силу форс-мажорных обстоятельств или вследствие непредсказуемых действий персонала⁴².

Есть основание говорить об уникальности каждого из этих соглашений и большой значимости в них территориального элемента. Но это не значит, что о них можно говорить в контексте “невозможности исполнения” после распада СССР, как это делается в Меморандуме по отношению к Договору по ПРО, что является еще одним свидетельством предвзятости Меморандума.

7. Фонд наследия не выигрывает, и арьергардные сражения в вопросе о Договоре по ПРО

Неоконструктивностью своего подхода к рассмотренным выше коренным вопросам современного статуса Договора по ПРО Юридический меморандум Фонда наследия нанес, конечно, ущерб Договору. Но

ущерб нанесен и репутации самого Фонда. И дела не меняют арьергардные бои, для ведения которых Фонд заложил в Меморандум некие резервные доводы.

Как бы сомневаясь в убедительности рассмотренных выше аргументов против Договора по ПРО, авторы Меморандума ссылаются и на другие соображения в подкрепление выдвинутых ими тезисов.

Они обращаются, в частности, к “концепции невозможности дальнейшего соблюдения обязательств по Договору”, наступившей вследствие прекращения существования СССР. При этом они ссылаются не столько на имеющиеся международные нормы, сколько на американскую судебную практику, в особенности на решение Верховного Суда США по делу *Terlinden V. Ames*, утверждая, что основные нормы, регулирующие случаи исчезновения физических или юридических лиц, необходимых для выполнения соглашения, “также распространяются и на случай исчезновения государств”⁴³. Лишь в сноске, как бы между прочим, упоминается, что Венской конвенцией 1969 г. признается “последующая невозможность выполнения” как законное основание для прекращения договора или выхода из состава его участников.

Специальная статья под таким наименованием действительно имеется в Конвенции. Однако в ней речь идет о такой невозможности исполнения, которая “является следствием безвозвратного исчезновения или уничтожения объекта (подчеркнуто мною — *В.Р.*), необходимого для выполнения договора”, что применительно к Договору по ПРО не имеет места.

Весьма уязвимыми оказываются и попытки авторов Меморандума конструировать свою собственную концепцию правопреемства государств в отношении договоров, подгоняемую к потребностям выполняемого ими заказа. Она мало согласуется с тем, что воплощено в Венской конвенции 1978 г., в которой, каковы бы ни были ее недостатки, все же во многом нашло отражение *opinio juris communis* (общее мнение юристов — *лат.*), сформировавшееся на широком международном форуме, где были представлены многие десятки государств.

Эту Конвенцию они рассматривают всего лишь как “компиляцию правовых норм обычного права, пригодных для определения правопреемства в договорных отношениях”. Признавая, что “Конвенция отражает традиционный подход продолжения договорных прав и обязательств”, они утверждают, что она “не дает четкого отражения различающейся практики в том, что касается вопроса об автоматическом продлении договорных отношений или обязанности государства-правопреемника согласиться с их продлением”⁴⁴.

В Меморандуме утверждается, что “преемственность” почти никогда не применялась на практике строго в форме “универсального правопреемства государств”, предполагающего, что новые государства и партнеры по договорам его предшественника автоматически связаны всеми договорными обязательствами предшественника. Ссылаясь на работу К. Марекка “*Identify and Continuity of States in Public International Law*”, авторы Меморандума считают, что “норма универсального правопреемства” не поддерживается международным правом: “при отсутствии доказательств противного можно ... без всякого риска утверждать, что

общее международное право допускает только частичное правопреемство". "Фактически модель "преемственности" в том виде, в каком она применяется в настоящее время, предусматривает лишь презумпцию того, что государство — правопреемник занимает место своего предшественника в том, что касается договорных обязательств"⁴⁵.

Отрицая "нереалистический и необоснованный принцип" универсального правопреемства, "принцип абсолютной преемственности", авторы Меморандума ассоциируют себя с концепцией деления договоров на "личные диспозитивные", имевшие хождение в конце XIX и в XX веке, и утверждают, что в отношении Договора по ПРО, поскольку он подпадает, по их мнению, под категорию "личных", правопреемство не может иметь место⁴⁶.

Не довольствуясь всем этим, авторы Меморандума абсолютизируют концепцию *tabula rasa* (буквально "чистая доска" (*лат.*), а смысл концепции — в переходе прав и обязательств в порядке правопреемства), которую они противопоставляют модели "преемственности" и которой, как известно, США придерживались с момента своего возникновения, допуская преемственность лишь в отношении договоров о границе.

Верно, конечно, что эта концепция в некоторой степени нашла свое отражение в тех разделах Венской конвенции 1978 г., в которых трактуются вопросы правопреемства новых независимых государств. Но в Меморандуме допускается явная передержка, когда утверждается, что "бывшие советские республики все являются "новыми независимыми государствами" и должны рассматриваться в контексте правила *tabula rasa*"⁴⁷. При этом игнорируется, что согласно Конвенции "новое независимое государство" означает государство-преемник, территория которого непосредственно перед моментом правопреемства государств являлась зависимой, за международные отношения которой было ответственно государство-предшественник"⁴⁸.

Относить Россию, Белоруссию, Казахстан и Украину к такого рода категории государств значит демонстрировать незнание элементарных вещей либо намеренно вводить в заблуждение читателей Меморандума.

Интересно, что при этом авторы упоминают о том, что одно время США давали понять, что они готовы признавать в качестве сторон Договора по ПРО "любые новые независимые государства (ННГ), желающие стать сторонами этого Договора"⁴⁹.

Можно привести и другие примеры оппортистичности выдвигаемых авторами Юридического меморандума положений относительного Договора по ПРО. Риторичность их основного тезиса, что "этот Договор умер в 1991 году", побуждает напомнить об известной ремарке Марка Твена по поводу сообщений о его якобы кончине, когда он сказал, что слухи о его смерти "являются сильным преувеличением".

* * *

Как видно из предпринятого выше анализа, Юридический меморандум Фонда наследия преследует далеко идущую деструктивную в отношении Договора по ПРО и воплощаемой им стратегической стабильности цель. Но судьба этого Договора будет решаться не такого рода демаршами на неправительственном уровне. Она будет определять-

ся участвующими в нем государствами — США и Россией, на которые ложится небывалая ответственность. Их решение может стать поворотным пунктом в развитии военно-стратегической обстановки в мире на рубеже XXI века.

При всей неоднозначности ситуации, сложившейся со статусом и судьбой Договора по ПРО, нельзя не видеть, что он обладает немалой устойчивостью и ресурсностью в отношении выживания. Этого не могли игнорировать даже авторы Меморандума.

Многочратно провозгласив в своем Меморандуме приговор умершим, авторы Меморандума не решаются предать его погребению. В этом отношении характерна концовка того Резюме, которое предпослано тексту Меморандума и которое завершается положением о том, что “Соединенные Штаты могут быть вновь связаны Договором по ПРО лишь в том случае, если две трети членов Сената одобряют изменения, необходимые для его трансформации, а Президент их ратифицирует”⁵⁰. Но это постановка вопроса уже не о прекращении действия Договора, а о его пересмотре, что является отдельной самостоятельной проблемой, но что лишает смысла сорокастраничные рассуждения авторов Юридического меморандума об уже состоявшейся кончине Договора по ПРО. Пересматривать можно лишь тот договор, который действует, хотя и нуждается, если с этим согласятся обе стороны, в корректировке.

¹ The Collapse of the Soviet Union and the End of the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty: A Memorandum of Law. Prepared for the Heritage Foundation by Hutton and Williams. David B. Rivkin, Jr, Lee A Casey, and Darin Barttram, Washing’, 1998. Далее ссылки на этот документ будут делаться как на “Memorandum of Law”, p. 9.

² Сборник действующих договоров, соглашений и Конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Выпуск XXVI. — М., 1974, с. 35.

³ Дипломатический Вестник. — 1998, № 10, с. 12.

⁴ Сборник действующих договоров. — Выпуск XXVI, сс. 32, 33, 34.

⁵ Дипломатический Вестник. — 1998, № 11, с. 15.

⁶ *Рогов С.* Противоракетный вызов Вашингтона.// “Независимое военное обозрение”. — 1999, № 6.

⁷ Там же.

⁸ A Memorandum of Law, pp. VIII, 36.

⁹ Дипломатический Вестник. — 1998, № 11, с. 16.

¹⁰ Там же, с. 19.

¹¹ Memorandum of Law, p. 36.

¹² Ibid, p. 60.

¹³ Ibid, p. 41.

¹⁴ Дипломатический Вестник. — 1998, № 11, с. 19.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же, с. 17.

¹⁷ Там же, с. 15.

¹⁸ Memorandum of Law, p. 4, 37.

¹⁹ Memorandum of Law, pp. 2, III.

²⁰ Ibid, p. VI, 4.

²¹ Ibid, p. 22.

²² Дипломатический Вестник. — 1992, № 1, с. 20.

²³ Там же, с. 48.

²⁴ Там же.

²⁵ Разоружение. Периодический обзор, подготовленный Организацией Объединенных Наций, Т. XV, № 2, 1998, с. 278.

²⁶ Lawyers Alliance for World Security. Committee for National Security. Ambassador Thomas Graham Statement "Legal Status of the ABM Treaty", p. 8.

²⁷ Ibid.

²⁸ Дипломатический Вестник. — 1998, № 11, с. 15.

²⁹ Дипломатический Вестник. — 1992, № 2—3, с. 34.

³⁰ Memorandum of Law, p. 4.

³¹ Ibid, p. 22.

³² Дипломатический Вестник. — 1998, № 17—18, с. 23.

³³ Там же, 1997, № 11, с. 15.

³⁴ Memorandum of Law, pp. vii.

³⁵ Действующее международное право. — М., 1996, с. 448—449.

³⁶ Memorandum of Law, pp. 9, 26, 28.

³⁷ Ibid, pp. 9—10, 11, 15, 17, 29, 30, 35.

³⁸ Ibid, p. 23.

³⁹ Действующее международное право. — Т. I, с. 396.

⁴⁰ Дипломатический Вестник. — 1992, № 19—20, с. 6.

⁴¹ Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1987, № 6, с. 10.

⁴² Там же, 1989, № 18, с. 14—15.

⁴³ Memorandum of Law, pp. 5, 6.

⁴⁴ Ibid, p. 25.

⁴⁵ Ibid, p. 31.

⁴⁶ Ibid, pp. 17—18.

⁴⁷ Memorandum of Law, p. 26.

⁴⁸ Действующее международное право. Т. I, с. 434.

⁴⁹ Memorandum of Law, p. 37.

⁵⁰ Ibid, p. 38.

Статья поступила в редакцию в марте 1999 г.