МЕЖДУНАРОДНОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО. ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.9

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ПРЕКРАЩЕНИЯ И ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВАМИ ДЕЙСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

ОСМИНИН Борис Иванович, ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: mp3@izak.ru

Прекращение и приостановление действия международных договоров регулируются как международным, так и внутригосударственным правом. По международному праву участник может выйти из международного договора или денонсировать его либо в соответствии с положениями договора, либо с согласия всех его участников. Если договор не содержит положений о выходе, участник может денонсировать его или выйти из него, направив уведомление за 12 месяцев, при условии, что участники намеревались допустить возможность выхода, или если право на это подразумевается в договоре. Международное право, однако, не определяет, как государством принимаются решения о прекращении международных договоров или выходе из них. Именно внутригосударственное право определяет, какой орган государства обладает полномочием прекращать международные договоры.

В статье выделяются две модели принятия в государствах решений о прекращении и приостановлении действия международных договоров. Суть первой модели состоит в том, что прекращение и приостановление действия международных договоров осуществляются в таком же порядке, в каком производилось их заключение (Вьетнам, Россия, Украина). Президент России имеет право приостанавливать действие международного договора, решение о согласии на обязательность которого принималось в форме федерального закона, с внесением соответствующего законопроекта. В Нидерландах положения, касающиеся процедуры заключения договоров, применяются *mutatis mutandis* к процедуре прекращения договоров. Конституция ЮАР не содержит норм, регламентирующих прекращение договоров. Однако Высший суд ЮАР постановил, что с конституционной точки зрения неприемлемо, что национальный орган исполнительной власти может самостоятельно, без парламентского одобрения прекратить международный договор. Вторая модель основана на том, что прекращение и приостановление действия международных договоров рассматриваются как прерогатива органов исполнительной власти, даже если договор был заключен с согласия парламента (Германия, Норвегия, Швейцария).

Ключевые слова: прекращение (выход, денонсация) международного договора, приостановление действия, существенное нарушение, коренное изменение обстоятельств, распределение полномочий, парламентское одобрение, прерогатива органов исполнительной власти, «не подлежащий рассмотрению в судах политический вопрос», единоличное полномочие, «принцип зеркала».

Для цитирования: Осминин Б. И. Правовые модели прекращения и приостановления государствами действия международных договоров // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 116—133. DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.9

THE LEGAL MODELS OF TERMINATION AND SUSPENSION OF INTERNATIONAL TREATIES BY STATES

B. I. OSMININ, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: mp3@izak.ru

Termination and suspension of international treaties are governed by both international and domestic law. Under international law, a party may withdraw from or denounce an international treaty, either in accordance with the provisions of the treaty or with the consent of all its parties. If the treaty does not contain withdrawal provisions, the party may denounce or withdraw from it by giving 12 months' notice, provided that the parties intended to allow withdrawal, or if the right to do so is implied in the treaty. International

law, however, does not specify how government decisions on termination of treaties or the output of them can be made. Only the domestic law can determine which organ of a state has the power to terminate international treaties.

The article highlights two models of state decision-making on termination and suspension of international treaties. The essence of the first model is that the termination and suspension of international treaties are carried out in the same order in which they were concluded (Vietnam, Russia, and Ukraine). The President of Russia has the right to suspend an international treaty; the decision on the consent to be bound was made in the form of a Federal law, with the introduction of the relevant bill. In the Netherlands, provisions relating to the procedure for concluding treaties apply *mutatis mutandis* (as amended) to the procedure for terminating them. The Constitution of South Africa does not contain rules governing the termination of treaties. However, the High Court of South Africa ruled that from a constitutional point of view it is unacceptable that the national executive body can independently, without parliamentary approval, terminate the international treaty. The second model is based on the fact that the termination and suspension of international treaties are regarded as the prerogative of the executive, even if the treaty was concluded with the consent of the Parliament (Germany, Norway, Switzerland). In the UK, both the conclusion and termination of international treaties are traditionally considered part of the crown's prerogative. However, the UK Supreme Court ruled that the government could only decide to withdraw from the European Union after prior approval by Parliament, as the European Communities Act 1972 is constitutional. The US Constitution does not contain rules governing the termination of international treaties. Courts in the US are considering the termination of treaties as «not subject to review in the courts political question.» The absence of legal norms leads to disputes between the legislature and the executive. The discussion is mainly about the power of the US President to decide alone on the termination of international agreements.

Keywords: termination (the exit, the denunciation) of the international treaty, suspension, material breach, fundamental change of circumstances, the distribution of powers, parliamentary approval, prerogative of the executive, «not subject to review in the courts political question», sole authority, «mirror principle».

For citation: Osminin B.I. The Legal Models of Termination and Suspension of International Treaties by States. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 4, pp. 116—133. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.9

Заключение международных договоров, их прекращение и приостановление действия регулируются нормами как международного, так и внутригосударственного права. Если международное право определяет основания и способы прекращения и приостановления действия международных договоров, рассматривает вопросы их правомерности и устанавливает их последствия, то внутригосударственное право сосредоточено на распределении компетенции между органами государственной власти в прекращении (приостановлении действия) договоров. Именно внутригосударственное право определяет, какой орган государства обладает полномочием прекращать международные договоры и приостанавливать их действие. Вопросам заключения международных договоров традиционно уделяется гораздо больше внимания, чем вопросам прекращения и приостановления их действия. В последние годы, однако, обсуждение вопросов, связанных с прекращением и приостановлением действия ряда важных международных договоров, вызвало большой интерес и привлекло внимание исследователей.

Международным договорам принадлежит особое место в системе межгосударственных отношений. Государство, приняв международные договорные обязательства, уже не вправе произвольно от них отказаться. Согласно п. 2 ст. 42 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (далее — Венская конвенция) прекращение международного договора, его денонсация или выход из него участника могут иметь место только в результате приме-

нения положений самого договора или Венской конвенции. Это же правило применяется к приостановлению действия договора.

Прекращение международного договора означает, что он утратил обязательную силу в отношениях между его участниками и перестал порождать для них права и обязательства. Прекращение международного договора освобождает его участников от всякого обязательства выполнять договор в дальнейшем и не влияет на права, обязательства или юридическое положение участников, возникшее в результате выполнения договора до его прекращения¹.

При рассмотрении вопросов прекращения международных договоров речь идет только о действующих (вступивших в силу для государства и не прекратившихся) договорах, а не о случае, когда государство, подписавшее договор под условием ратификации, принятия или утверждения, выражает намерение не стать его участником, т. е. отзывает свою подпись под договором. Таким образом государство снимает с себя предусмотренную ст. 18 Венской конвенции 1969 г. обязанность воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели. Так, США отзывали свои подписи под Римским статутом Международного уголовного суда, Соглашением о Транстихоокеанском стратегическом экономическом сотрудничестве, а в апреле 2019 г. заявили о намерении отозвать свою подпись под Международным договором о торговле оружием, прекратив процедуру его

¹ См. ст. 70 Венской конвенции.

ратификации и направив соответствующее уведомление депозитарию. Россия в 2005 г. приняла решение не становиться участником российско-эстонских договоров о границе и разграничении морских пространств, а в 2016 г. направила Генеральному секретарю ООН уведомление о намерении не стать участником Римского статута Международного уголовного суда, подписанного 13 сентября 2000 г.

Прекращение международного договора не противоречит принципу их добросовестного выполнения. Правомерное прекращение международного договора осуществляется в соответствии с положениями самого договора или с согласия всех его участников (после консультации с другими договаривающимися государствами). Если договор не содержит положений о денонсации или выходе из него, прекращение договора возможно с уведомлением не менее чем за 12 месяцев при условии, что установлено намерение участников допустить возможность денонсации или выхода, или характер договора подразумевает право денонсации или выхода. Неправомерное прекращение противоречит договору и нормам международного права, прежде всего принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Неправомерное прекращение международного договора представляет собой международно-противоправное деяние и влечет международную ответственность.

При описании процедур, связанных с прекращением международных договоров, используются различные термины. Термин «прекращение международного договора» применяется для обозначения всех случаев утраты договором обязательной силы. «Денонсация международного договора» означает прекращение двустороннего договора в соответствии с предусмотренными в нем условиями. В отношении многосторонних договоров в этом случае чаще употребляется термин «выход из договора». «Отмена международного договора» означает расторжение договора с согласия всех его участников. «Новация международного договора» используется для обозначения прекращения договора, вытекающего из заключения всеми его участниками последующего договора по тому же вопросу. Термин «аннулирование международного договора» означает односторонний отказ от двустороннего договора, не предусмотренный в нем. Аннулирование международного договора допускается международным правом в исключительных случаях. Основаниями правомерного аннулирования международных договоров являются: прекращение существования участника договора в качестве субъекта международного права; как ответная мера в случае существенного нарушения международного договора одним из участников; коренное изменение обстоятельств; невозможность выполнения международного договора; недействительность международного договора в случае его проти-

воречия императивной норме общего международного права².

Приостановление действия международного договора — это перерыв в действии договора на какой-то период времени. Договор продолжает существовать, но не применяется. Приостановление действия международного договора освобождает участников, во взаимоотношениях которых приостанавливается действие договора, от обязательства выполнять договор в своих взаимоотношениях в течение периода приостановления и не влияет в остальном на правовые отношения между участниками, установленные договором. В период приостановления действия договора участники воздерживаются от действий, которые могли бы помешать возобновлению действия договора³.

Участник международного договора может выйти из него или денонсировать в соответствии с положениями договора. Кроме того, участник договора может выйти или денонсировать его в любое время с согласия всех участников и после консультации с другими договаривающимися государствами, т. е. с государствами, которые согласились на обязательность для них договора, но для которых он еще не вступил в силу (ст. 54 Венской конвенции).

Многосторонний договор, если в нем не предусматривается иное, не прекращается только по той причине, что число его участников стало меньше числа, необходимого для его вступления в силу (ст. 55 Венской конвенции). Однако договор может быть прекращен и по этой причине. Так, в ст. XV Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1948 г. оговаривается, что если в результате денонсации число участников Конвенции станет менее 16, то она прекращает действие в день вступления в силу последней денонсации.

Статья 56 Венской конвенции оценивается как одна из наиболее важных и одновременно наиболее спорных из всех норм, регулирующих прекращение международных договоров. В статье отражается сложный компромисс относительно того, может ли государство денонсировать договор или выйти из него, если в договоре не содержится положение о его прекращении⁴. В пункте 1 ст. 56 утверждается принцип, согласно которому денонсация договора или выход из него возможны только в случае, если соответствующие положения содержатся в самом договоре. Однако из этого принципа имеются исключения. Речь идет о так называемом подразумеваемом праве на денонсацию. Договор, который не содержит положений о его прекращении и не предусматривает денонсацию или выход из него, может быть пре-

² См.: Словарь международного права. М., 2014. С. 13—14.

³ См. ст. 72 Венской конвенции.

⁴ См.: *Helper L. Terminating Treaties // The Oxford Guide to Treaties / ed. by D. Hollis. Oxford, 2012. P. 637.*

кращен, если будет установлено, что участники намеревались допустить возможность его денонсации или выхода из него, либо если право на денонсацию или выход могут подразумеваться в силу характера договора. Участник должен уведомить не менее чем за 12 месяцев о своем намерении денонсировать договор или выйти из него. Бремя доказывания лежит на государстве, желающем использовать подразумеваемое право на денонсацию.

А. Н. Талалаев считает, что следует исходить из презумпции недопустимости подразумеваемого права на денонсацию, поскольку такая презумпция полностью соответствует уровню современного развития права международных договоров, прежде всего принципу их строгого соблюдения. Слишком широкое понимание денонсации может создать впечатление правомерности любого одностороннего отказа от международного договора под видом денонсации, что противоречит принципу *pacta sunt servanda*⁵. Вместе с тем в ст. 56 Венской конвенции не исключается существование международных договоров, которые допускают их подразумеваемую денонсацию, исходя из намерений участников или в силу своего характера. В то же время существуют международные договоры, которые по своей природе исключают их подразумеваемую денонсацию (мирные договоры, договоры о границах). Итак, денонсация международных договоров как общее правило возможна в соответствии с условиями, содержащимися в международном договоре, а при отсутствии соответствующих положений о денонсации — исходя из намерений его участников или в силу характера договора.

Некоторые международные договоры, включая договоры о правах человека, не содержат положений о выходе из них. Выступая в качестве депозитария, Генеральный секретарь ООН исходит из того, что сторона в договоре вряд ли может выйти из него иначе как в соответствии со ст. 54 Венской конвенции 1969 г. (т. е. в соответствии с положениями договора, санкционирующими выход из него или его денонсацию, либо с согласия всех участников) либо в соответствии со ст. 56 (т. е. в соответствии с подразумеваемым правом на денонсацию). Если в договоре содержатся положения о выходе из него, Генеральный секретарь ООН руководствуется этими положениями⁶.

В международном договоре могут конкретно определяться условия приостановления его действия, но договоров, в которых содержались бы статьи, посвященные приостановлению действия, немного. При отсутствии положений, касающихся приостанов-

ления действия, действие международного договора может быть приостановлено в отношении всех участников или в отношении какого-либо отдельного участника в соответствии с положениями самого договора или в любое время с согласия всех участников после консультации с другими договаривающимися государствами (ст. 57 Венской конвенции). При условии, что приостановление не запрещается международным договором, действие многостороннего договора может быть временно приостановлено по соглашению отдельных сторон только в отношениях между ними, если оно не влияет ни на пользование другими участниками своими правами, вытекающими из этого договора, ни на выполнение ими своих обязательств по договору и не является несовместимым с объектом и целями договора (подп. "b" п. 1 ст. 58 Венской конвенции).

Международный договор считается прекращенным, если все участники заключат последующий договор по тому же вопросу, при условии, что из последующего договора вытекает или иным образом установлено намерение участников, чтобы данный вопрос регулировался этим договором, либо положения последующего договора настолько несовместимы с положениями предыдущего договора, что оба договора невозможно применять одновременно (ст. 59 Венской конвенции). Действие международного договора считается приостановленным в результате заключения последующего договора, если из последующего договора вытекает или иным образом установлено, что таково было намерение участников.

Статья 60 Венской конвенции посвящена вопросам прекращения международного договора или приостановления действия вследствие его нарушения. Принципиальным вопросом является определение степени тяжести нарушения, так как речь идет только о существенном нарушении (*material breach*) международного договора, которое состоит в таком отказе от договора, который не допускается Венской конвенцией 1969 г., или в нарушении положения, имеющего существенное значение для осуществления объекта и целей договора. В категории существенных нарушений предлагается выделить нарушения (*fundamental breach*), которые непосредственно связаны с самой сутью договора⁷. Нарушение международного договора, не являющееся существенным, не может быть основанием для прекращения договора или приостановления его действия. Различаются случаи существенного нарушения двустороннего и многостороннего договоров. Но общая концепция ст. 60 заключается в том, что каким бы серьезным нарушение ни было, оно само по себе не прекращает договор, а дает государству только право ссылаться на это нарушение договора как на основание для его

⁵ См.: Талалаев А. Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С. 156—158.

⁶ См.: Руководство по международным договорам. Подготовлено Договорной секцией Управления по правовым вопросам ООН. 2002. С. 29.

⁷ См.: Aust A. Handbook of International Law. Cambridge University Press, 2010. P. 96.

прекращения или приостановления действия в целом или в части⁸.

Существенное нарушение двустороннего договора одним из его участников дает право другому участнику ссылаться на это нарушение как на основание для прекращения договора или приостановления его действия (в целом или в части). В случае возникновения спора участники договора должны стремиться урегулировать его при помощи мирных средств, предусмотренных ст. 33 Устава ООН. Международный Суд в деле *Gabčíkovo-Nagymaros Project* разъяснил, что существенное нарушение только самого международного договора государством-участником дает право другому участнику ссылаться на него как на основание для прекращения договора. Нарушение же других договорных норм или норм общего международного права может оправдывать принятие определенных мер, включая контрмеры, пострадавшим государством, но не создает основание для прекращения в соответствии с правом международных договоров⁹.

Что касается многостороннего договора, то существенное его нарушение одним из участников дает право другим участникам (по соглашению, достигнутому единогласно) приостановить действие договора (в целом или в части) или прекратить его как в отношениях с государством, нарушившим договор, так и в отношениях между всеми участниками. Особо пострадавшему в результате нарушения участнику предоставляется право самостоятельно реагировать на нарушение. Однако он вправе ссылаться на это нарушение как на основание лишь для приостановления действия договора (в целом или в части) в отношениях между ним и государством, нарушившим договор, а не для прекращения его, что, по оценке специалистов, вряд ли достаточно во всех случаях. Любой другой участник (кроме нарушившего договор государства) имеет право ссылаться на это нарушение как на основание для приостановления действия договора (в целом или в части) в отношении себя. В последнем случае необходимо, чтобы договор имел такой характер, что существенное нарушение его положений одним участником коренным образом меняло положение каждого участника в отношении дальнейшего выполнения им своих обязательств, вытекающих из договора.

Положения ст. 60, касающиеся реакции на существенное нарушение международного договора, не применяются к договорам, имеющим гуманитарный характер, особенно касающимся защиты прав человека.

Статья 61 Венской конвенции касается прекращения или приостановления действия международно-

го договора, являющихся результатом невозможности его выполнения вследствие безвозвратного или временного исчезновения или уничтожения объекта, необходимого для выполнения договора. Основанием для прекращения международного договора является невозможность его выполнения вследствие безвозвратного уничтожения или исчезновения объекта договора. Если такая невозможность является временной, то право участника ограничивается приостановлением действия договора. При этом участник не вправе ссылаться на невозможность выполнения как на основание для прекращения договора, выхода из него или приостановления его действия, если эта невозможность является результатом нарушения этим участником либо обязательств по договору, либо иного международного обязательства, взятого им на себя по отношению к любому другому участнику договора.

Статья 62 Венской конвенции исходит из недопустимости ссылок на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора или выхода из него. Международный Суд в деле *Gabčíkovo-Nagymaros Project* также подчеркнул: негативная форма и условный характер формулировки п. 1 ст. 62 Венской конвенции являются явным признаком того, что стабильность договорных отношений требует прибегать к ссылке на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения международного договора или выхода из него только в исключительных случаях¹⁰.

В пункте 1 ст. 62 определяются условия, при которых на изменение обстоятельств можно ссылаться как на основание для прекращения двустороннего договора или выхода из многостороннего договора: 1) изменение должно произойти в отношении обстоятельств, существовавших при заключении договора; 2) изменение должно быть коренным; 3) коренное изменение должно быть непредвиденным для участников договора; 4) наличие таких обстоятельств должно было составлять существенное основание для согласия участников на обязательность для них договора; 5) последствия изменения обстоятельств коренным образом изменяют сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

На коренное изменение обстоятельств как на основание для прекращения договора нельзя ссылаться, если договор устанавливает границу. Еще одно исключение, когда на коренное изменение обстоятельств нельзя ссылаться, связано с нарушением участником, делающим эту ссылку, обязательств по договору либо иного международного обязательства, взятого им по отношению к любому другому участнику договора (п. 2 ст. 62).

Если участник вправе ссылаться на коренное изменение обстоятельств как на основание для прекра-

⁸ См.: Талалаев А. Н. Указ. соч. С. 164—165.

⁹ См.: *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports. 1997. P. 7. Para. 106.

¹⁰ См.: *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment. Para. 104.

щения договора или выхода из него, то он вправе также сослаться на это изменение как на основание для приостановления действия договора. Однако изменение обстоятельств, даже коренное, не прекращает автоматически действие международного договора, а лишь дает государству право сослаться на такое изменение как на основание для прекращения договора или приостановления его действия.

В последние годы Россия, ссылаясь на коренное изменение обстоятельств, приостановила действие ряда международных договоров. Так, в связи с коренным изменением обстоятельств Россия приостановила действие российско-американского межправительственного Соглашения об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращении с ним и сотрудничестве в этой области и протоколов к этому Соглашению¹¹. Действие Соглашения и протоколов к нему может быть возобновлено после устранения США причин, приведших к коренному изменению обстоятельств, существовавших на день вступления в силу Соглашения и протоколов к нему, при соблюдении ряда условий. Причиной приостановления Россией в отношении Украины действия Договора о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г. послужило применение с 1 января 2016 г. торгово-экономического раздела Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом без достижения юридически обязывающей договоренности с Россией, что означало коренное изменение обстоятельств, которые были существенно важны для России при заключении этого Договора¹².

В статье 63 Венской конвенции предусматривается, что разрыв дипломатических или консульских отношений не влияет на правовые отношения, установленные международным договором между участниками, если только их наличие не является необходимым для выполнения договора. Речь идет не о прекращении международного договора вследствие разрыва дипломатических или консульских отношений, а только о правовых отношениях, установленных договором между его участниками, на которые может оказать влияние такой разрыв. Вопросы прекращения или приостановления действия международного договора должны решаться в соответствии с основаниями, предусмотренными в ст. 54—62 Венской конвенции¹³.

В случае если международный договор оказывается в противоречии с возникшей новой императивной нормой общего международного права (*jus cogens*), он становится недействительным и прекращается

(ст. 64 Венской конвенции). Возникает вопрос о возможности отделить договорные положения, оказавшиеся в противоречии с новой императивной нормой, от других положений, чтобы не признавать весь договор аннулированным¹⁴.

Проанализировав практику, можно выделить две основные модели принятия в государствах решений о прекращении и приостановлении действия международных договоров. Суть первой модели состоит в том, что прекращение и приостановление действия международных договоров осуществляются в таком же порядке, в каком производилось их заключение. Это означает, что если международный договор заключался с согласия парламента, то прекращение договора и приостановление его действия также осуществляются с санкции парламента. Прекращение и приостановление действия договора осуществляются органом, принявшим решение о согласии на его обязательность, хотя возможны варианты, при которых вышестоящим органом могут приниматься решения о прекращении (приостановлении действия) международных договоров, решения о согласии на обязательность которых принимались нижестоящим органом. Вторая модель основана на том, что прекращение и приостановление действия международных договоров рассматриваются как прерогатива органов исполнительной власти, даже если договор был заключен с согласия парламента. Санкция парламента на прекращение международного договора требуется лишь в том случае, если это было предусмотрено при его заключении либо договор имеет особое значение или затрагивает конституционные основы.

В государствах, в которых не регулируется процедура прекращения международных договоров, время от времени возникают конфликтные ситуации по вопросу о праве органа исполнительной власти самостоятельно принять решение о прекращении договоров, заключение которых было осуществлено с санкции парламента, или должно быть получено предварительное согласие органа законодательной власти. Так, в феврале 2017 г. 14 филиппинских сенаторов проголосовали за резолюцию, в которой подчеркивалось, что «прекращение или выход из договоров и международных соглашений, которые были заключены с согласия Сената, является действительным и действующим только с согласия Сената». Полномочие связывать Филиппины договором или международным соглашением принадлежит по Конституции совместно президенту и Сенату. В соответствии со ст. 21 ч. VII Конституции Филиппин ни один договор или международное соглашение не являются действительными и действующими, пока не будет получено согласие двух третей членов Сената. Договор или международное

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 3 октября 2016 г. № 511; Федеральный закон от 31 октября 2016 г. № 381-ФЗ.

¹² См. указы Президента РФ от 16 декабря 2015 г. № 628 и от 30 декабря 2015 г. № 681, Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 410-ФЗ.

¹³ См.: Талалаев А. Н. Указ. соч. С. 178.

¹⁴ См.: Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Т. II: Действие международных договоров. М., 2006. С. 234.

соглашение, ратифицированные президентом с согласия Сената, становятся частью права страны и не могут быть прекращены без осуществления совместно полномочия, в результате которого прекращение договора приобретает силу. В резолюции подчеркивается, что прекращение, выход, отмена или отказ от договора или международного соглашения могут быть осуществлены только теми органами, какие придали им действие путем ратификации органом исполнительной власти с согласия Сената¹⁵.

Что касается первой модели, то норма о прекращении международных договоров (на практике не всех договоров, а только тех, решения о согласии на обязательность которых принимались с участием парламента) с санкции парламента устанавливается непосредственно в конституциях ряда государств: Аргентины (ст. 75), Вьетнама (ст. 84), Дании (ст. 19), Испании (ст. 96), Монголии (ст. 25), Нидерландов (ст. 91), Польши (ст. 89), России (ст. 106), Финляндии (ст. 94), Украины (ст. 85), Эквадора (ст. 419). В то же время Конституция ЮАР не содержит норм, определяющих процедуру прекращения международных договоров.

Во **Вьетнаме** в соответствии с п. 13 ст. 84 Конституции ратификация и денонсация международных договоров осуществляются с санкции парламента. Согласно Закону о заключении договоров, присоединении к ним и выполнении договоров¹⁶ прекращение (и приостановление действия) международного договора осуществляется только органом, принявшим решение о согласии на его обязательность. Так, по ст. 93 Закона Национальная ассамблея принимает решения о прекращении (в том числе о денонсации или выходе), а также о приостановлении действия в отношении тех договоров, по которым парламента принимал решения о ратификации или присоединении. Президент принимает решения о прекращении (в том числе о денонсации или выходе), а также о приостановлении действия в отношении договоров, по которым он принимал решения о подписании, ратификации или присоединении. Правительство принимает решения о прекращении (в том числе о денонсации или выходе из договора), а также о приостановлении действия в отношении тех договоров, по которым оно принимало решения об утверждении, присоединении или подписании и которые не подлежали ратификации.

В **Нидерландах** прекращение международных договоров осуществляется в таком же порядке, в каком производится их заключение. Согласно п. 1 ст. 91

Конституции Королевство не заключает и не прекращает международные договоры без предварительного согласия Генеральных штатов. Случаи, при которых указанное согласие не требуется, определяется актом парламента. В Акте об одобрении и опубликовании договоров (п. 1 ст. 14) устанавливается, что ряд положений, касающихся процедуры заключения договоров, применяются *mutatis mutandis* (с соответствующими изменениями) к процедуре прекращения договоров¹⁷. Однако если в исключительных обстоятельствах непреодолимого характера интересы государства потребовали прекращения договора без предварительного согласия парламента и парламента впоследствии не дал согласия на прекращение договора, то такое прекращение или его последствия должны быть незамедлительно отменены, как только это становится юридически возможным (п. 2 ст. 14).

Отличительной особенностью Конституции Нидерландов является то, что в ней предусматривается возможность не только явно выраженного (*express*), но и подразумеваемого (*tacit*) согласия парламента на заключение международного договора (п. 2 ст. 91). Соответственно, не исключается возможность подразумеваемого согласия на прекращение договоров. Явно выраженное согласие дается в форме акта парламента. Что касается подразумеваемого согласия Генеральных штатов на прекращение договора, то оно, очевидно, будет иметь место, если в течение 30 дней после представления в парламента соответствующего предложения по меньшей мере одна пятая членов одной из палат не выступит с предложением о рассмотрении вопроса в соответствии с процедурой, установленной для случаев явно выраженного согласия. По аналогии с процедурой заключения договоров если прекращение договора вступает в противоречие с Конституцией или в результате имеет такое противоречие, то решение парламента о согласии на его прекращение может быть только явно выраженным. Предварительное одобрение парламента для принятия решения о прекращении договора не требуется, если это предусмотрено актом парламента для таких договоров или если договор был направлен исключительно на осуществление уже прекращенного с согласия парламента договора. Генеральные штаты уведомляются о прекращении договоров, прекращения которых не требовало участия парламента.

Если договор затрагивает интересы составных частей Королевства (самоуправляемые территории Аруба, Кюрасао и Синт-Мартен), то по вопросу о его прекращении проводятся консультации с правительствами этих территорий и соответствующие предложения направляются не только в парламента

¹⁵ См.: Senate approval needed to end treaty, say 14 senators // Senate of the Philippines. 17th Congress. Press Release. 2017. February 13.

¹⁶ Law on Conclusion, Accession to and Implementation of Treaties. June 14, 2005 // Compilation of Constitutional and Legislative Provisions on Treaty Practice of the Socialist Republic of Viet Nam. 2012. P. 7.

¹⁷ См.: Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. July 7, 1994 // Compilation of Constitutional and Legislative Provisions on Treaty Practice of the Netherlands. 2012. P. 10—19.

мент Нидерландов, но и в представительные органы этих территорий. Кроме того, представительные органы самоуправляемых территорий информируются о прекращении договоров, затрагивающих их интересы.

В России в соответствии с Конституцией (п. «г» ст. 106) ратификация и денонсация международных договоров осуществляются в форме федерального закона, а согласно п. 1 ст. 37 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» прекращение и приостановление действия международных договоров по общему правилу осуществляются органом, принявшим решение о согласии на обязательность договора. Поэтому участие парламента обязательно для прекращения тех договоров, решения о согласии на обязательность которых принимались в форме федерального закона.

Из общего правила есть исключения. Президент вправе принимать, если это вызывается необходимостью, решения о прекращении (и приостановлении действия) договоров, согласие на обязательность которых давалось правительством. Кроме того, с разрешения президента или по его решению прекращаются договоры межведомственного характера (приостанавливается их действие), в отношении которых президентом принимались решения о проведении переговоров о заключении или решения об их подписании. Правительство принимает решения о прекращении (и приостановлении действия) договоров межведомственного характера, если регулируемые такими договорами вопросы имеют важное значение для государственных интересов¹⁸. Прекращение иных договоров межведомственного характера производится соответствующими федеральными органами исполнительной власти или уполномоченными организациями с разрешения правительства.

В пункте 7 ст. 37 упомянутого Федерального закона определяются особенности принятия решений о прекращении и приостановлении действия международных договоров, в которых Россия является стороной в качестве государства — продолжателя СССР. Такие решения принимаются органами государственной власти в соответствии с их компетенцией, установленной российским законодательством.

С учетом особой роли президента в осуществлении руководства внешней политикой страны в указанном Федеральном законе (п. 4 ст. 37) сформули-

ровано право президента приостанавливать действие международного договора, решение о согласии на обязательность которого принималось в форме федерального закона. Такое приостановление может быть осуществлено президентом в случаях, требующих принятия безотлагательных мер, с обязательным незамедлительным информированием палат парламента и внесением соответствующего законопроекта¹⁹. В случае отклонения Государственной Думой законопроекта действие приостановленного договора подлежит незамедлительному возобновлению.

После получения уведомления США о приостановлении Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г. и начале процедуры выхода из него Россия ответила «зеркально». Расценив односторонние действия США как направленные на слом важнейших международно-правовых инструментов обеспечения международной безопасности и стратегической стабильности, Россия также приостановила выполнение Договора. В соответствии с п. 4 ст. 37 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» президент, исходя из необходимости принятия безотлагательных мер в связи с нарушением США своих обязательств по Договору, принял решение приостановить его выполнение до устранения США допущенных ими нарушений обязательств по Договору или до прекращения его действия²⁰.

Украина относится к государствам, в которых прекращение (и приостановление) действия международных договоров осуществляется органом, принявшим решение о согласии на обязательность для Украины международного договора. По Конституции к полномочиям Верховной Рады относится дача законом согласия на обязательность международных договоров и их денонсация (п. 32 ст. 85). В соответствии со ст. 24 Закона Украины от 29 июня 2004 г. № 1906-IV «О международных договорах Украины» в отношении договоров, решения о согласии на обязательность которых приняты Верховной Радой, прекращение осуществляется в форме закона.

Так, решение не продлевать ратифицированный Верховной Радой Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Российской Федерацией 1997 г. было принято президентом Украины 17 сентября 2018 г. в форме указа, вводящего в действие решение Совета национальной безопасно-

¹⁸ Например, Правительством РФ принято решение о прекращении действия Исполнительного соглашения между Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Министерством энергетики США о сотрудничестве в проведении исследований возможности конверсии российских исследовательских реакторов на использование низкообогащенного уранового топлива (см. распоряжение Правительства РФ от 4 октября 2016 г. № 2071-р).

¹⁹ Примером может служить приостановление действия ратифицированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров (см. Указ Президента РФ от 13 июля 2007 г. № 872; Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 276-ФЗ).

²⁰ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2019 г. № 91 «О приостановлении Российской Федерацией Договора между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности».

сти и обороны Украины. В этом решении предложение МИДа Украины о прекращении Договора было поддержано, МИДу поручалось заявить Российской Федерации о желании Украины прекратить его действие, внести на рассмотрение президента проект закона о прекращении Договора и проинформировать ООН, ОБСЕ, иные международные организации об основаниях его прекращения. Нота о желании Украины не продлевать Договор была направлена российской стороне.

Закон о прекращении действия Договора был принят Верховной Радой после внесения президентом соответствующего законопроекта. В Законе устанавливается прекращение действия Договора с 1 апреля 2019 г., а также предусматривается со ссылкой на ст. 70 Венской конвенции о праве международных договоров, что прекращение действия Договора освобождает Украину от всякого обязательства выполнять его в дальнейшем и не влияет на права, обязательства или юридическое положение Украины, возникшее в результате его выполнения до прекращения действия²¹.

Важно отметить, что указанный Договор являлся основой для целой системы российско-украинских соглашений, а его прекращение ставит под сомнение продолжение их действия, тем более что украинская сторона заявила о намерении пересмотреть всю двустороннюю договорно-правовую базу с Российской Федерацией, а в Верховную Раду представлен законопроект о внесении изменений в Закон «О международных договорах Украины», предполагающий автоматическое прекращение двусторонних договоров с Российской Федерацией.

Что касается договоров, заключенных от имени Украины, но не требующих решения парламента о согласии на их обязательность, а также договоров, заключенных от имени правительства, но утвержденных президентом, то решения о прекращении принимаются в форме указа президента. В отношении же межправительственных договоров, не требующих решения парламента о согласии на их обязательность или утверждения президентом, а также в отношении межведомственных договоров, утвержденных кабинетом министров, прекращение осуществляется в форме постановления кабинета министров. Прекращение иных межведомственных договоров осуществляется в порядке, установленном правительством.

В **Эквадоре** для ратификации и денонсации международных договоров, перечисленных в ст. 419 Конституции, требуется предварительное одобрение парламента. Кроме того, согласно ст. 420 Конституции, если международный договор был одобрен на референдуме, то для его денонсации должна быть применена такая же процедура, как и для его заключения. После принятия в 2008 г. новой Консти-

туции в Эквадоре начался процесс денонсации двусторонних инвестиционных соглашений по причине их противоречия ст. 422. В этой статье предусматривается, что «договоры или международные соглашения, согласно которым государство Эквадор уступает свою суверенную юрисдикцию международным арбитражным органам по спорам, затрагивающим контракты или торговлю между государством и физическими или юридическими лицами, не могут быть заключены». При этом договоры и международные соглашения, предусматривающие разрешение споров региональными арбитражными органами Латинской Америки, назначенными подписавшими государствами, не подпадают под этот запрет. После признания Конституционным судом инвестиционных соглашений не соответствующими Конституции и одобрения парламента президент 16 мая 2017 г. подписал исполнительные указы о денонсации указанных соглашений²².

В октябре 2016 г. министр иностранных дел **ЮАР** направил Генеральному секретарю ООН уведомление о выходе ЮАР из Римского статута Международного уголовного суда. Такой выход вступал в силу через год после получения уведомления. Это решение последовало после визита в ЮАР в 2015 г. президента Судана О. аль-Башира, в отношении которого Международным уголовным судом был выдан ордер на арест, и отказа правительства ЮАР его исполнять. При этом правительство ссылалось на противоречие между требованием выполнить обязательство по Римскому статуту и обычной нормой международного права, обязывающей обеспечить иммунитет главе государства. Высокий суд в своем решении признал уведомление о выходе из Римского статута и решение правительства о направлении такого уведомления, осуществленные без предварительного одобрения парламента, неконституционными и недействительными²³. В результате уведомление о выходе ЮАР из Римского статута было отозвано.

Конституция ЮАР, подробно определяя процедуру заключения международных договоров и их инкорпорации во внутригосударственное право, не содержит норм, регламентирующих прекращение договоров. В ст. 231 устанавливается, что ведение переговоров и подписание всех международных договоров возлагается на органы исполнительной власти. Однако подписанные договоры не связывают ЮАР в международном плане, пока они не будут одобрены резолюцией палат парламента (исключение составляют соглашения технического, административного или исполни-

²² См.: *Muñor J.* Ecuador's 2017 Termination of Treaties: How Not to Exit the International Investment Regime // *Brazilian Journal of International Law*, 2017, v. 14, pp. 179—180, 183.

²³ См.: *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation and Others.* High Court of South Africa. Case No: 83145/2016. Judgment 22 February 2017. Para. 84.

²¹ См. Закон Украины от 6 декабря 2018 г. № 2643-VIII.

тельного характера, а также соглашения, не требующие ратификации). Для того чтобы международные соглашения приобрели статус закона и применялись во внутригосударственной сфере, они должны быть инкорпорированы во внутригосударственное право посредством законодательства, однако самоисполнимые положения одобренных парламентом соглашений не нуждаются в инкорпорации и, приобретая статус закона, могут применяться непосредственно, если не противоречат Конституции и актам парламента.

Римский статут был ратифицирован ЮАР в 2000 г. после парламентского одобрения. Кроме того, в 2002 г. был принят акт, имплементирующий положения Римского статута во внутригосударственное право. Высокому суду предстояло установить, включает ли полномочие правительства вести переговоры и подписывать международные договоры еще и полномочие выходить из таких договоров без предварительного парламентского одобрения. Органы исполнительной власти исходили из того, что направление уведомления о выходе из международного договора подобно подписанию договора. Высокий суд, однако, постановил, что уведомление о выходе эквивалентно ратификации договора, которая требует одобрения парламента. Подписание международного соглашения не имеет прямых правовых последствий, в то время как направление уведомления о выходе из него, напротив, имеет прямые правовые последствия, так как прекращает договорные обязательства²⁴.

Высокий суд в своем решении подчеркнул, что поскольку Конституция возлагает именно на парламент определение того, связывает ли международное соглашение государство, то с конституционной точки зрения неприемлемо, что национальный орган исполнительной власти может самостоятельно прекратить такое соглашение. Национальный орган исполнительной власти может осуществлять только те полномочия и выполнять только те функции, которые возложены на него Конституцией или законом, соответствующим Конституции. Это основной принцип законности и верховенства права. Отсутствие в Конституции или ином законодательстве положения о полномочии органа исполнительной власти прекращать международные соглашения является, следовательно, подтверждением того, что такого полномочия не существует до тех пор, пока не принято соответствующее законодательство. Поскольку органы исполнительной власти нуждаются в предварительном одобрении парламента, чтобы связать ЮАР международным соглашением, то, по мнению Высокого суда, нет разумных причин для другого подхода в случае выхода из соглашения. Национальный орган исполнительной власти не обладает полномочи-

ем направлять уведомление о выходе из международного соглашения без предварительного одобрения парламента. Решение правительства направить уведомление о выходе из Римского статута без предварительного одобрения парламента противоречит ст. 231 Конституции и нарушает принцип разделения властей, на котором она основана²⁵.

Направление министром иностранных дел уведомления о выходе ЮАР из Римского статута, а затем — в результате признания Высоким судом его неконституционным и недействительным без предварительного парламентского одобрения — отзыв уведомления дали повод поднять вопрос о влиянии нарушения внутригосударственного права на юридическую действительность уведомления о выходе из международного договора, т. е. будет ли являться действительным уведомление о выходе из международного договора, если оно направлено с нарушением внутригосударственного права.

Как известно, государство может оспорить свое согласие на обязательность для него международного договора лишь в случае явного (т. е. объективно очевидного для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой) нарушения особо важной нормы внутригосударственного права, касающейся компетенции заключать договоры (ст. 46 Венской конвенции). Таким образом, внутригосударственному праву придается определенная (хотя и ограниченная) роль при определении международной действительности согласия государства на обязательность для него договора. Однако аналогичной нормы для случаев прекращения международных договоров в международном праве не существует. Исследователи считают необходимым ликвидировать этот пробел, так как находят противоречие в том, что несоблюдение правительством ЮАР конституционного требования о необходимости получения парламентского одобрения при согласии на обязательность Римского статута могло бы повлечь его международную недействительность, в то время как такое же нарушение не имело бы международно-правовых последствий при выходе из него²⁶. По мнению И. И. Лукашука, при прекращении международных договоров применима по аналогии ст. 46 Венской конвенции 1969 г., устанавливающая, что лишь нарушение, касающееся нормы внутреннего права особо важного значения, может служить основанием для недействительности волеизъявления государства²⁷.

²⁵ Ibid. Paras. 54, 57.

²⁶ См.: Woolaver H. Domestic and International Limitations on Treaty Withdrawal: Lessons from South Africa's Attempted Departure from the International Criminal Court. Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law // AJIL Unbound, 2018, vol. 111, pp. 454—455.

²⁷ См.: Лукашук И. И. Указ. соч. С. 167.

²⁴ См.: Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation and Others. High Court of South Africa. Case No: 83145/2016. Judgment 22 February 2017. Para. 47.

В государствах, где прекращение и приостановление действия международных договоров рассматривается как прерогатива органов исполнительной власти, такое распределение компетенции время от времени может оспариваться.

В **Германии** денонсация международного договора или выход из него рассматривается как прерогатива органов исполнительной власти, даже если соответствующий договор был заключен с согласия парламента²⁸. Такая точка зрения превалирует среди юристов и подтверждается практикой, хотя существует мнение, что положения п. 2 ст. 59 Основного закона, относящиеся к заключению договоров и предусматривающие участие парламента, должны применяться и к процедуре прекращения договоров. Однако конституционная норма предоставляет парламенту полномочия непосредственно участвовать только в заключении договоров и не дает возможности претендовать на участие в их прекращении²⁹.

В **Норвегии** согласно ст. 26 Конституции полномочия по заключению международных договоров и их прекращению возлагаются на органы исполнительной власти. При этом в отношении прекращения международных договоров отсутствует требование парламентского одобрения. Решения о прекращении международных договоров целиком находятся в компетенции исполнительной власти. В соответствии со ст. 26 Конституции в зависимости от содержания международного договора решение может быть принято либо королем в совете, либо на министерском уровне³⁰.

В **Швейцарии** согласно доктрине и сложившейся практике правительство в принципе обладает компетенцией денонсировать двусторонние договоры и выходить из многосторонних договоров на основе положений п. 1 ст. 184 Конституции, предусматривающих полномочие федерального совета осуществлять внешние сношения и представлять государство в международных отношениях. Это относится и к приостановлению действия международных договоров. Компетенцией прекращать договоры межведомственного характера и приостанавливать их действие наделены соответствующие ведомства. Парламентское одобрение прекращения договоров или даже вынесение

этого вопроса на референдум не исключаются. Однако такие процедуры предполагаются, если они уже предусмотрены при заключении договора, а при отсутствии таких условий — только для особо важных договоров, так как в противном случае ст. 184 Конституции лишалась бы смысла, поскольку она возлагает на правительство ответственность за осуществление внешних сношений и предоставляет ему полномочие решать вопрос о подписании международных договоров³¹.

В **Великобритании** заключение и прекращение международных договоров традиционно рассматриваются как часть прерогативы короны. Полномочия по заключению и прекращению международных договоров принадлежат короне и осуществляются на практике правительством, действующим от имени короны. Великобритания является «дуалистическим» государством, следовательно, международный договор, ратифицированный правительством, не изменяет внутригосударственное право, пока его положения не инкорпорированы в это право посредством законодательства. Это означает, что парламент должен принять законодательство, прежде чем права и обязательства, предусмотренные договором, будут иметь действие во внутригосударственной сфере.

Такой подход нашел подтверждение в решении Верховного суда Великобритании по делу о предварительной санкции парламента правительству для направления уведомления о выходе из договоров, которые регулируют членство Великобритании в Европейском Союзе³². Верховный суд постановил, что органы исполнительной власти не вправе принять решение о выходе из Европейского Союза без предварительного согласия парламента, так как «фундаментальный принцип Конституции Соединенного Королевства состоит в том, что прерогатива короны не дает право министрам изменять статутное право или общее право, пока первичное законодательство не разрешает этого»³³. Сделав такой вывод, Суд указал на конституционный характер Акта о Европейских сообществах 1972 г., поскольку этот Акт не только предопределяет содержание внутригосударственного права, что характерно для многих статутов, придающих действие международным договорам, но и «санкционирует динамичный процесс, посредством которого — без какого-либо первичного законодательства (а в ряде случаев без всякого внутреннего законодательства) — право ЕС не только становится источником права Соединенного Коро-

²⁸ См.: *Wolfrum R., Hestermeyer H., Vöneky S.* The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction // *E. de Wet, H. Hestermeyer & R. Wolfrum.* The Implementation of International Law in Germany and South Africa. Pretoria University Law Press. 2015. P. 17.

²⁹ См.: *Frowein J., Hahn M.* The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany — Europe // *Chicago-Kent Law Review.* 1991, vol. 67, pp. 363—364, 381—382.

³⁰ См.: *Analytical Guide to the Work of International Law Commission.* Provisional Application of Treaties. Comments by Governments. Permanent Mission of Norway to the United Nations. New York, 31 January, 2014. Pp. 3—4.

³¹ См.: *Practice Guide to International Treaties.* Directorate of International Law (DIL). Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Confédération Suisse. 2015. P. 28.

³² См.: *R. (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant).* UKSC. Judgment 24 January 2017. Para. 54.

³³ *Ibid.* Para. 50.

левства, но фактически имеет приоритет перед всеми источниками права Соединенного Королевства, включая статуты». В результате выход из ЕС повлечет «фундаментальное изменение в конституционном устройстве Соединенного королевства». В заключение Суд постановил, что такое глубокое изменение в конституционном устройстве не может быть произведено одним правительством. Внесение изменений может быть осуществлено лишь одним признаваемым Конституцией способом: путем принятия того парламентом законодательства³⁴.

Парламент принял статут, уполномочивающий правительство инициировать процесс выхода из ЕС, а затем и статут, определяющий процедуру выхода Великобритании из ЕС. В этом статуте предусматривается отмена Акта о Европейских сообществах 1972 г., ратификация соглашения с ЕС о выходе Великобритании после предварительного одобрения парламентом, принятие акта парламента о его имплементации, а также необходимость одобрения парламентом условий будущих отношений Великобритании с ЕС³⁵. Итак, решение вопроса о том, устанавливает ли право Соединенного королевства требование принятия законодательства для выхода из международного договора, зависит от степени, в которой такой договор создает права во внутрисударственном праве, от конституционной значимости законодательства, инкорпорирующего договор в право Соединенного королевства, и обстоятельств, при которых возникает правовой спор об использовании прерогативы короны³⁶.

В Конституции США не содержится норм, регулирующих процедуру прекращения международных договоров, хотя их прекращение является вопросом конституционного права. В статье II Конституции устанавливается лишь полномочие президента заключать договоры с совета и согласия двух третей сенаторов. То, что в Конституции не установлена процедура прекращения договоров, заставляет исследователей предположить, что ее составители не считали, что лишь один способ приемлем во всех случаях, и оставили этот вопрос для решения с учетом конкретных обстоятельств.

Кроме договоров по ст. II Конституции (“Article II treaties”), иные заключаемые США международные соглашения не упоминаются в Конституции, не проходят процедуру одобрения в Сенате и рассматриваются как исполнительные соглашения. Они принимают форму либо конгресси́стско-исполнительных

соглашений, которые санкционируются Конгрессом большинством голосов до (ex ante congressional-executive agreements) или после (ex post congressional-executive agreements) подписания, либо исполнительных соглашений в соответствии с договорами (executive agreements pursuant to treaties), заключение которых обусловлено предшествующими договорами, либо президентских исполнительных соглашений (sole executive agreements), которые заключаются президентом на основе собственных полномочий³⁷. Предлагается ввести еще одну категорию исполнительных соглашений: «исполнительные соглашения плюс» (executive agreements plus, EA+). Эти соглашения не являются ни конгресси́стско-исполнительными, ни президентскими исполнительными соглашениями, а располагаются между ними, так как заключение «исполнительных соглашений плюс» поддерживается, но специально не санкционируется Конгрессом, а сами эти соглашения согласуются с действующим законодательством и могут быть реализованы на его основе³⁸.

В связи с тем что процедура прекращения договоров и иных международных соглашений окончательно не определена, время от времени возникают споры о полномочиях президента самостоятельно, без согласия Конгресса или Сената прекращать их. В условиях отсутствия четких правил прекращения договоров и иных международных соглашений исследователи отдают предпочтение анализу многолетней практики и обобщению накопленного исторического опыта. На протяжении XIX — начала XX в. прекращение международных договоров осуществлялось президентами в основном с участием законодательной власти. Договоры прекращались президентом либо с санкции или по предписанию Конгресса, либо с санкции Сената, либо с последующим одобрением Конгресса или Сената, либо единолично. Примерно с 1930-х гг. президенты начали регулярно прекращать международные договоры единолично, а в период администрации Ф. Рузвельта и в последующие годы самостоятельное прекращение президентами договоров стало нормой. В большинстве случаев действия президента, единолично прекращающего договоры, не вызывали споров³⁹.

³⁷ См.: Bradley C., Goldsmith J. Presidential Control over International Law // Harvard Law Review, 2018, vol. 131, pp. 1207—1208; Осминин Б. И. Процедура заключения договоров и иных международных соглашений Соединенными Штатами Америки // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2. С. 109, 114—115.

³⁸ См.: Bodansky D., Spiro P. Executive Agreements+ // Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2016, vol. 49, p. 885—888, 928—929.

³⁹ См.: Bradley C. Treaty Termination and Historical Gloss // Texas Law Review, 2014, vol. 92, p. 788—810.

³⁴ Ibid. Paras. 60, 78, 82.

³⁵ См.: European Union (Withdrawal) Act. 2018. Chapter 16. 26 June 2018. Section 1, 13.

³⁶ См.: Young A. Brexit, Miller, and the Regulation of Treaty Withdrawal: One Step Forward, Two Steps Back? Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law // AJIL Unbound, 2018, vol. 111, p. 434.

Лишь в 1978 г. после направления администрации президента Дж. Картера уведомления о намерении выйти из Договора о взаимной обороне, заключенного между США и Тайванем в 1954 г. с совета и согласия Сената, сенатор Б. Голдуотер и группа членов Конгресса подали в суд иск, оспаривающий полномочие президента самостоятельно, без одобрения Сената прекращать договоры. В ст. X Договора содержалось положение о том, что каждая сторона может выйти из него, уведомив другую сторону за один год до выхода. В иске утверждалось, что единоличное прекращение президентом этого Договора лишает Конгресс его конституционной роли в отношении изменения верховного права страны и превышает полномочия президента. Важно отметить, что ни Сенат, ни Палата представителей не предпринимали какие-либо официальные действия в отношении прекращения президентом указанного Договора. Хотя в Сенате и рассматривалась резолюция, предусматривающая необходимость одобрения Сенатом прекращения договоров о взаимной обороне, голосование по такой резолюции не проводилось. В результате судебного разбирательства Верховным судом было принято решение об отклонении иска, поскольку дело представляет собой «не подлежащий рассмотрению в судах политический вопрос» (*nonjusticiable political question*), другими словами, спор должен разрешаться законодательными и исполнительными органами власти, а не судами⁴⁰. При этом Суд не рассматривал по существу вопрос о конституционности прекращения президентом международных договоров без участия органов законодательной власти. Итак, хотя Верховный суд отказался остановить выход США из Договора, он не дал окончательного юридически значимого решения относительно того, вправе президент самостоятельно, без одобрения Сената прекращать международные договоры или нет⁴¹.

В 1986 г. группа частных лиц предъявила иск к администрации Президента Р. Рейгана с целью воспрепятствовать единоличному прекращению главой государства Договора о дружбе, торговле и мореплавании между США и Никарагуа 1956 г. Договор был ратифицирован президентом США с совета и согласия Сената. В статье XXV Договора предусматривалась возможность для каждой стороны прекратить его, письменно уведомив другую сторону за один год до прекращения. По мнению истцов, самостоятельное, без одобрения Конгресса прекращение международных договоров президентом противоречит Конституции, которая не наделяет президента полномочием прекращать их без получения согласия Конгресса в той или иной форме. Следуя решению Верхов-

ного суда США в деле *Goldwater v. Carter*, окружной суд Массачусетса отклонил иск на том основании, что он затрагивает не подлежащий рассмотрению в судах политический вопрос⁴².

В 2001 г. Президент Дж. Буш заявил об одностороннем выходе США из Договора между СССР и США об ограничении систем противоракетной обороны 1972 г. Договор был ратифицирован США с совета и согласия Сената. В Договоре (ст. XV) предусматривалась возможность для каждой из сторон выйти из него, уведомив другую сторону за шесть месяцев до выхода. Группа членов Палаты представителей оспорила в окружном суде конституционность самостоятельного, без одобрения Конгресса решения президента о выходе из Договора. По мнению конгрессменов, Конституция классифицирует международные договоры, как и акты Конгресса, в качестве «верховного права страны». Поэтому президент не может без согласия Конгресса отменять ни договоры, ни статуты. Однако иск был отклонен из-за отсутствия процессуальной правоспособности для предъявления иска и по причине того, что спор о надлежащей процедуре прекращения договоров является (как и в деле *Goldwater v. Carter*) не подлежащим рассмотрению в судах «политическим вопросом», который не может быть разрешен судами⁴³.

В отношении договоров по ст. II Конституции в целом признается, хотя окончательно и не установлено, что президенты имеют полномочие единолично от имени США прекращать государственные договоры. Это обосновывается полномочиями президента в осуществлении внешней политики, его ролью как главы государства и многолетней практикой прекращения международных договоров. Так, в 2005 г. президентом единолично было принято решение о выходе из Факультативного протокола об обязательном разрешении споров к Венской конвенции о консульских сношениях, в 2018 г. — решения о выходе из Факультативного протокола об обязательном разрешении споров к Венской конвенции о дипломатических сношениях и о прекращении Договора о дружбе, экономических отношениях и консульских правах между США и Ираном, хотя они были ратифицированы с совета и согласия Сената. Важно отметить, что указанные решения были приняты в связи с рассмотрением в Международном Суде ООН исков к США. Вместе с тем в исследовании Конгресса отмечается, что прекращение договоров требует совместных действий президента и Сената (или Конгресса), утверждение об исключительных полномочиях президента прекращать договоры является спорным, а вопрос

⁴⁰ См.: *Goldwater v. Carter*, 444 U. S. 996 (1979).

⁴¹ См.: *Bradley C. Exiting Congressional-Executive Agreements* // *Duke Law Journal*, 2018, vol. 67, p. 1621.

⁴² См.: *Beacon Products Corp. v. Reagan*, 663 F. Supp. 1191 (D. Mass. 1986). April 28, 1986.

⁴³ См. *Kucinich v. Bush*. 236 F. Supp. 2d 1 (2002). United States District Court, District of Columbia. December 30, 2002.

о том, обладает ли президент полномочиями единолично прекращать договоры, продолжает оставаться актуальным⁴⁴.

2 февраля 2019 г. США уведомили Россию о приостановлении своего участия в Договоре между СССР и США о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности 1987 г. и начале процедуры выхода из него, объявив, что более не считают себя связанными обязательствами по Договору. Между тем в Договоре не предусматривается возможность его приостановления. В статье XV Договора установлено, что каждая сторона в порядке осуществления своего государственного суверенитета может выйти из него, уведомив другую сторону о принятом решении за шесть месяцев до выхода. В таком уведомлении должно содержаться заявление об исключительных обстоятельствах, которые рассматриваются уведомляющей стороной как поставившие под угрозу ее высшие интересы. Вместо этого США под надуманным предлогом «существенного нарушения» положений Договора Россией фактически разрывают Договор и заявляют о готовности приступить к разработке, испытанию, производству и развертыванию запрещенных Договором вооружений. Такое решение является юридически несостоятельным. Хотя Договор был ратифицирован президентом с совета и согласия Сената, решение о приостановлении участия в Договоре и выходе из него президент принял единолично, без официального участия законодательной власти. Очевидно, Сенат и Конгресс, в целом поддерживая односторонний выход США из Договора, не считают необходимым оспаривать полномочие президента самостоятельно прекращать его.

В настоящее время подавляющее большинство всех заключаемых США международных соглашений составляют исполнительные соглашения. В отношении исполнительных соглашений считается установленным, что если президент имеет полномочие самостоятельно заключать исполнительное соглашение, то он также может самостоятельно, без предварительного одобрения Конгресса или Сената прекращать его. Президент вправе единолично прекращать президентские исполнительные соглашения, поскольку они заключаются президентами на основе своих собственных конституционных полномочий. Это в полной мере относится и к политическим договоренностям. Так, 8 мая 2018 г. Президент США Д. Трамп объявил о выходе США из Совместного всеобъемлющего плана действий 2015 г. по иранской ядерной программе, который рассматривается в США как налагающий обязательства политического характера и поэтому не требующий согласия

Конгресса или Сената. Полномочие президентов самостоятельно прекращать исполнительные соглашения, заключенные в соответствии с договорами, также признается. Так, заявление Президента Д. Трампа о намерении самостоятельно, без согласия Конгресса или Сената выйти из Парижского соглашения 2015 г. по климату, которое было заключено президентом единолично, возможно как исполнительное соглашение в соответствии с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата 1992 г. (ратифицирована президентом с согласия Сената), породило дискуссию относительно целесообразности такого решения. При этом само полномочие президента самостоятельно выйти из него не было оспорено. Однако по условиям ст. 28 Парижского соглашения США не смогут выйти из него ранее 4 ноября 2020 г.⁴⁵

Что касается конгрессистско-исполнительных соглашений, то среди исследователей существуют различные точки зрения относительно того, в какой степени Конституция позволяет президентам самостоятельно, без санкции законодательной власти прекращать их. Если речь идет о соглашениях, заключение которых предварительно делегируется президенту Конгрессом путем принятия статута, то президенты, как правило, прекращают их без каких-либо возражений со стороны законодателей. Меньше ясности в отношении соглашений, которые подлежат одобрению Конгрессом после их подписания. Так, практически все современные торговые соглашения США заключаются в форме конгрессистско-исполнительных соглашений, одобряемых после их подписания. С учетом положения Конституции (ст. I), что регулирование торговли с иностранными государствами относится к полномочиям Конгресса, ряд авторов исходят из того, что президент не вправе без санкции Конгресса прекращать действующие торговые соглашения⁴⁶. В исследовании Конгресса также подчеркивается, что поскольку международная торговля является сферой совместных конституционных полномочий, «конгресс должен принимать участие в каждом принимаемом США решении о прекращении соглашения о свободной торговле или выходе из него»⁴⁷. Другие авторы утверждают, что даже если президент может прекратить международное обязательство, созданное конгрессистско-исполнительным соглашением, в между-

⁴⁵ См.: *Mulligan St.* Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement // Congressional Research Service Report. 2018. May 4. P. 17—20.

⁴⁶ См.: *Trachtman J.* Power to Terminate U. S. Trade Agreements: The Presidential Dormant Commerce Clause Versus an Historical Gloss Half Empty. (October 15, 2017). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3015981. P. 24.

⁴⁷ *Murrill B.* U. S. Withdrawal from Free Trade Agreements: Frequently Asked Legal Questions // Congressional Research Service Report. 2016. September 7. P. 9.

⁴⁴ См. *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate* // Congressional Research Service. S. Pt. 106-71. 2001. P. 198—199.

народно-правовом отношении, он не вправе отменить законодательство, на которое это соглашение опирается, без соответствующего решения Конгресса⁴⁸. Наконец, ряд авторов считают, что если признавать законные полномочия президентов выходить из договоров по ст. II Конституции, то нет убедительных причин утверждать обратное в отношении конгрессистско-исполнительных соглашений⁴⁹.

Широкий резонанс вызвала угроза Президента США Д. Трампа единолично принять решение о выходе из Соглашения о североамериканской зоне свободной торговли 1992 г. (NAFTA), которое было заключено как *ex post congressional-executive agreements*, т. е. было одобрено большинством голосов в обеих палатах Конгресса после подписания⁵⁰. Согласно подписанному 30 ноября 2018 г. Протоколу Соглашение NAFTA будет заменено (после выполнения сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для вступления Протокола в силу) Соглашением между США, Мексикой и Канадой (USMCA), которое прилагается к Протоколу. Поскольку в США Конгресс наделен компетенцией «регулировать торговлю с иностранными государствами», президент не вправе выразить в международном плане согласие на обязательность для США соглашения USMCA без одобрения палатами Конгресса в имплементационном акте. Специальная процедура “trade promotion authority” (“fast track procedure”) предусматривает, что представленное президентом в Конгресс торговое соглашение (вместе с проектом имплементационного акта) может быть либо одобрено, либо отклонено, но палаты не имеют права вносить какие-либо поправки. Если же Конгресс откажется одобрить соглашение USMCA, то США должны будут вернуться к торговым правилам, существовавшим до вступления в силу соглашения NAFTA, так как президент считает необходимым и возможным единолично принять решение о выходе из соглашения NAFTA.

Дискуссия о том, вправе ли президент самостоятельно, без Конгресса, принять решение о выходе из соглашения NAFTA, продолжается. В целом исходят из того, что с точки зрения международного права президент может самостоятельно, без одобрения Конгресса направить уведомление Канаде и Мексике о выходе из соглашения NAFTA (в ст. 2205 предусматривается шестимесячный срок для выхода). Однако что касается внутреннего права США, то мнения расходятся. Од-

ни авторы считают, что президент вправе единолично принять решение о выходе (при этом приводят разд. 125 Акта о торговле 1974 г.). Другие же утверждают, что ни Конституция, ни принятое Конгрессом законодательство не уполномочивают президента единолично принять такое решение, и решение о выходе из соглашения NAFTA, принятое президентом самостоятельно, без участия Конгресса, будет полностью незаконно. Кроме того, одни авторы считают, что даже если президент единолично примет решение о выходе из соглашения NAFTA, это не повлияет на принятый Конгрессом Акт, имплементирующий соглашение NAFTA: он будет продолжать действовать до его отмены. Другие же, ссылаясь на ст. 109b Акта, имплементирующего соглашение NAFTA, уверены в том, что после правомерного выхода США из соглашения NAFTA положения этого Акта автоматически утратят силу⁵¹.

Отмечая нарастание практики единоличного прекращения исполнительной властью договоров и иных международных соглашений и ее притязаний на самостоятельность полномочий в этой сфере в условиях пассивности Конгресса и невмешательства судов, американский исследователь К. Брэдли вместе с тем подчеркивает, что не следует толковать единоличные полномочия президента по их прекращению как исключительные. Если речь идет о совместных полномочиях, разделяемых с Конгрессом или с Сенатом, то они могут наложить ограничения. Конгресс может, если пожелает, ограничить президентские полномочия прекращать договоры и иные международные соглашения. Указанные ограничения будут обязательны для президента, если не затрагивают его исключительные полномочия. Проанализировав многолетнюю практику, К. Брэдли приходит к выводу, что нашедшее отражение в § 339 Кодификации права внешних сношений 1987 г. описание современных правовых норм США, регулирующих процедуру прекращения международных договоров, состоит в том, что президент обладает полномочием самостоятельно прекращать договоры, если такое прекращение соответствует международному праву и не исключено либо Сенатом при даче совета и согласия на заключение договора, либо Конгрессом в статуте. Такое понимание характеризуется как преобладающее, хотя и не единодушное⁵². Близкое по содержанию описание порядка прекращения международных договоров содержится в разрабатываемой в настоящее время четвертой Кодификации права внешних сношений Соединенных Штатов. В § 113 предварительного проекта Кодификации предусматривается, что «согласно сложившейся практике президент обладает полномочием действовать от имени США в приостановлении или прекращении договор-

⁴⁸ См.: *Hathaway O. Treaties' End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States* // *The Yale Law Journal*, 2008, vol. 117, p. 1334.

⁴⁹ См.: *Bradley C. Exiting Congressional-Executive Agreements*. P. 1617, 1644.

⁵⁰ В статье 101 Акта, имплементирующего соглашение NAFTA, решение одобряется и президент уполномочивается произвести обмен соответствующими нотами с Канадой и Мексикой.

⁵¹ См.: *Peck A. Withdrawing from NAFTA* // *The Georgetown Law Journal*, 2019, vol. 107, pp. 647, 652, 679—680, 699—700.

⁵² См.: *Bradley C. Treaty Termination and Historical Gloss*. P. 820, 823—824.

ных обязательств США и выходе США из договоров либо на основе условий договора, предусматривающих такие действия (таких как положение о выходе), либо на основе норм международного права, допускающих такие действия»⁵³.

В условиях, когда действующий Президент США Д. Трамп заявил о намерении прекратить участие США в ряде двусторонних и многосторонних международных соглашений, по мнению некоторых исследователей, настало время, чтобы научное сообщество и суды заново исследовали вопрос о полномочиях по прекращению таких соглашений. Так, Г. Кох, являвшийся в 2009—2013 гг. (при Президенте Б. Обаме) советником по правовым вопросам Государственного департамента США, считает преобладающее среди ученых-юристов мнение, что президент обладает неограниченными полномочиями единолично прекращать любое международное соглашение, ошибочным. Тщательное исследование показывает, что ни решение Верховного суда по делу *Goldwater v. Carter*, ни недавняя практика не дают достаточных правовых оснований для поддержания неограниченного единоличного полномочия президента прекращать все и каждое международное соглашение. «Президент, — подчеркивает Г. Кох, — не обладает общим единоличным полномочием прекращать международные соглашения»⁵⁴.

Г. Кох исходит из того, что решения о прекращении международных соглашений или выходе из них должны приниматься в таком же порядке, в каком принимались решения о заключении таких соглашений. Он предлагает руководствоваться «принципом зеркала» (“mirror principle”), согласно которому при отсутствии исключительных обстоятельств степень участия Конгресса, конституционно необходимого для прекращения каждого отдельного соглашения или выхода из него, должна зеркально отражать степень участия Конгресса, которая требовалась для заключения таких соглашений. В соответствии с «принципом зеркала» органы исполнительной власти могут без участия Конгресса принимать решения о прекращении только подлинных «президентских исполнительных соглашений», которые были правомерно заключены без участия Конгресса. Но президент не вправе полностью исключать Конгресс из процедуры прекращения или выхода в отношении конгрессистских исполнительных соглашений и договоров по ст. II Конституции, которые были первоначально заключены со значительным участием законодательной ветви власти⁵⁵.

Невозможно объяснить, считает Г. Кох, почему международные соглашения, предмет которых подпадает под исключительную компетенцию Конгресса (например, регулирование торговли с иностранными государствами), должны прекращаться президентом, действующим единолично, когда для принятия обязательств по таким соглашениям требовалось значительное участие Конгресса⁵⁶. Учитывая, что заключение президентом единолично Парижского соглашения 2015 г. по климату было предопределено ратифицированной с согласия Сената Рамочной конвенцией ООН об изменении климата 1992 г. и принятым Конгрессом законодательством, Г. Кох рассматривает его как *executive agreements plus* и считает, что единоличное решение президента о выходе из такого соглашения, которое было заключено со значительным участием законодательной власти, нарушает «принцип зеркала» и означает, что президент пренебрегает волей и ожиданиями Конгресса⁵⁷.

По мнению исследователей, было бы упрощением считать, что президент либо всегда может единолично выходить из международных соглашений, либо никогда не может выходить из них. Полномочия президента прекращать международные соглашения или выходить из них предлагается рассматривать в зависимости от контекста. Определение конституционности такого решения нуждается в оценке нескольких факторов, среди которых называются условия соглашения (прежде всего положения о его прекращении или выходе из него), форма соглашения по внутреннему праву, его предмет, степень участия Конгресса при заключении соглашения, обстоятельства его прекращения, а также усилия Конгресса регулировать процесс прекращения или выхода на основе рамочного законодательства⁵⁸.

Способность президента принимать решения о прекращении международных обязательств предлагается оценивать через призму критериев (в зависимости от степени поддержки Конгресса) для определения полномочий президента, описанных судьей Джексонсом в решении Верховного суда США *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952). Так, если президент прекращает международное соглашение с явного или подразумеваемого разрешения Конгресса, его полномочия находятся на своем максимуме, причем такое прекращение является не единоличным, а поддерживается законодательной властью, т. е. полномочие президента включает все права, которыми он обладает, с добавлением, что Конгресс может ему делегировать. Если президент прекращает международ-

⁵³ The Foreign Relations Law of the United States. Treaties. § 113 (1). Tentative Draft No. 2. Restatement of the Law Fourth // American Law Institute. March 20, 2017.

⁵⁴ Koh H. Presidential Power to Terminate International Agreements // The Yale Law Journal Forum, 2018, November 12, p. 435.

⁵⁵ Ibid. P. 436.

⁵⁶ См.: Koh H. Op. cit. P. 480.

⁵⁷ Ibid. P. 467—472.

⁵⁸ См.: Amirfar C., Singh A. The Trump Administration and the “Unmaking” of International Agreements // Harvard International Law Journal, 2018, vol. 59, pp. 444—445.

ное соглашение при отсутствии как предоставления ему полномочий, так и их отрицания со стороны Конгресса, то он может полагаться только на свои независимые полномочия, но в этой зоне неопределенности Конгресс может иметь конкурирующие полномочия. Если президент намерен вопреки явно выраженной или подразумеваемой воле Конгресса единолично прекратить международное соглашение по вопросам, по которым компетенцией наделена законодательная власть (например, регулирование торговли с иностранными государствами), то его полномочие находится на самом низком уровне и он может опираться только на собственные конституционные полномочия, за вычетом конституционных полномочий, принадлежащих Конгрессу в данном вопросе⁵⁹.

⁵⁹ См.: *Amirfar C., Singh A. Op. cit.* Pp. 445, 451—459.

Итак, в США после периода некоторого затишья вновь обостряется борьба вокруг распределения полномочий между исполнительной и законодательной властью по вопросу прекращения международных соглашений или выхода из них. Критики сложившейся после решения Верховного суда по делу *Goldwater v. Carter* модели исходят из того, что решения о прекращении международных соглашений или выходе из них должны приниматься в таком же порядке, в каком принимались решения о заключении таких соглашений. Это означает, что возможно возобновление широкой дискуссии о переходе от преимущественно второй модели принятия решений о прекращении международных договоров к первой модели, гарантирующей участие Сената или Конгресса в целом в принятии решений о прекращении тех международных соглашений, которые были заключены с их участием.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Amirfar C., Singh A. The Trump Administration and the "Unmaking" of International Agreements // *Harvard International Law Journal*, 2018, vol. 59.
- Aust A. *Handbook of International Law*. Cambridge University Press, 2010.
- Bodansky D., Spiro P. Executive Agreements+ // *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016, vol. 49.
- Bradley C. Exiting Congressional-Executive Agreements // *Duke Law Journal*, 2018, vol. 67.
- Bradley C. Treaty Termination and Historical Gloss // *Texas Law Review*, 2014, vol. 92.
- Bradley C., Goldsmith J. Presidential Control over International Law // *Harvard Law Review*, 2018, vol. 131.
- Frowein J., Hahn M. The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany — Europe // *Chicago-Kent Law Review*. 1991, vol. 67.
- Hathaway O. Treaties' End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States // *The Yale Law Journal*, 2008, vol. 117.
- Helfer L. Terminating Treaties // *The Oxford Guide to Treaties* / ed. by D. Hollis. Oxford, 2012.
- Koh H. Presidential Power to Terminate International Agreements // *The Yale Law Journal Forum*, 2018, November 12.
- Mulligan St. Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement // *Congressional Research Service Report*. 2018. May 4.
- Muñoz J. Ecuador's 2017 Termination of Treaties: How Not to Exit the International Investment Regime // *Brazilian Journal of International Law*, 2017, v. 14.
- Murrill B. U. S. Withdrawal from Free Trade Agreements: Frequently Asked Legal Questions // *Congressional Research Service Report*. 2016. September 7.
- Peck A. Withdrawal from NAFTA // *The Georgetown Law Journal*, 2019, vol. 107.
- Trachtman J. Power to Terminate U. S. Trade Agreements: The Presidential Dormant Commerce Clause Versus an Historical Gloss Half Empty. (October 15, 2017).
- Wolfrum R., Hestermeyer H., Vöneky S. The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction // E. de Wet, H. Hestermeyer & R. Wolfrum. *The Implementation of International Law in Germany and South Africa*. Pretoria University Law Press. 2015.
- Woolaver H. Domestic and International Limitations on Treaty Withdrawal: Lessons from South Africa's Attempted Departure from the International Criminal Court. Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law // *AJIL Unbound*, 2018, vol. 111.
- Young A. Brexit, Miller, and the Regulation of Treaty Withdrawal: One Step Forward, Two Steps Back? Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law // *AJIL Unbound*, 2018, vol. 111.
- Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Т. II: Действие международных договоров. М., 2006.
- Осминин Б. И. Процедура заключения договоров и иных международных соглашений Соединенными Штатами Америки // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2011. № 2.
- Словарь международного права. М., 2014.
- Талалаев А. Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997.

REFERENCES

- Amirfar C., Singh A. The Trump Administration and the "Unmaking" of International Agreements. *Harvard International Law Journal*, 2018, vol. 59.
- Aust A. *Handbook of International Law*. Cambridge University Press, 2010.
- Bodansky D., Spiro P. Executive Agreements+. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2016, vol. 49.

- Bradley C. Exiting Congressional-Executive Agreements. *Duke Law Journal*, 2018, vol. 67.
- Bradley C. Treaty Termination and Historical Gloss. *Texas Law Review*, 2014, vol. 92.
- Bradley C., Goldsmith J. Presidential Control over International Law. *Harvard Law Review*, 2018, vol. 131.
- Frowein J., Hahn M. The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany — Europe. *Chicago-Kent Law Review*, 1991, vol. 67.
- Hathaway O. Treaties' End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States. *The Yale Law Journal*, 2008, vol. 117.
- Helfer L. Terminating Treaties. *The Oxford Guide to Treaties*. Ed. by D. Hollis. Oxford, 2012.
- Koh H. Presidential Power to Terminate International Agreements. *The Yale Law Journal Forum*, 2018, November 12.
- Lukashuk I. I. Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov. Vol. II: Deystvie mezhdunarodnykh dogovorov. Moscow, 2006.
- Mulligan St. Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement. *Congressional Research Service Report*, 2018. May 4.
- Muñoz J. Ecuador's 2017 Termination of Treaties: How Not to Exit the International Investment Regime. *Brazilian Journal of International Law*, 2017, vol. 14.
- Murrill B. U. S. Withdrawal from Free Trade Agreements: Frequently Asked Legal Questions. *Congressional Research Service Report*, 2016, September 7.
- Osminin B. I. Procedure of the Conclusion of Treaties and Other International Agreements by the United States of America. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2011, no. 2, pp. 109—118. (In Russ.)
- Peck A. Withdrawing from NAFTA. *The Georgetown Law Journal*, 2019, vol. 107.
- Slovar mezhdunarodnogo prava. Moscow, 2014.
- Talalaev A. N. Venskaya konventsia o prave mezhdunarodnykh dogovorov. Kommentariy. Moscow, 1997.
- Trachtman J. Power to Terminate U. S. Trade Agreements: The Presidential Dormant Commerce Clause Versus an Historical Gloss Half Empty. (October 15, 2017). Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3015981.
- Wolfrum R., Hestermeyer H., Vöneky S. The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction. In E. de Wet, H. Hestermeyer, R. Wolfrum. *The Implementation of International Law in Germany and South Africa*. Pretoria University Law Press. 2015.
- Woolaver H. Domestic and International Limitations on Treaty Withdrawal: Lessons from South Africa's Attempted Departure from the International Criminal Court. Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law. *AJIL Unbound*, 2018, vol. 111.
- Young A. Brexit, Miller, and the Regulation of Treaty Withdrawal: One Step Forward, Two Steps Back? Symposium on Treaty Exit at Interface of Domestic and International Law. *AJIL Unbound*, 2018, vol. 111.