

УДК 340

**СОГЛАШЕНИЕ О ВРЕМЕННОМ ПРИМЕНЕНИИ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ***Г.И. Курдюков***Аннотация**

В статье рассматривается институт временного применения международных договоров. В связи с этим анализируются нормы права договоров и национального законодательства Российской Федерации. Временно применяемые договоры официально публикуются и входят в правовую систему России.

Ключевые слова: право договоров, институт временного применения международных договоров, Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года, правовая система Российской Федерации.

Комиссия международного права ООН (КМП ООН) последовательно работает над вопросами права международных договоров. Она не стремится внести изменения в Венскую конвенцию о праве международных договоров 1969 г. (далее Конвенция 1969 г.) (I), постоянно обращая внимание на то, что нормы права договоров не нуждаются в коренном пересмотре. Вместе с тем практика реализации норм, большое количество заключаемых двусторонних и многосторонних договоров требуют детализации, конкретизации норм права договоров. Правовые отношения, возникающие в связи с применением договоров, требовали их дальнейшей регламентации на основе положений Конвенции 1969 г. В 2011 г. на 63-й сессии КМП ООН тема «Временное применение договоров» была включена в долгосрочную программу работы. На этой сессии г-н Джорджо Гая представил документ, в котором излагаются правовые проблемы, возникающие в связи с временным применением договоров. Докладчик отметил, что необходимо определить, в чём состоит временное применение, чтобы выявить его юридические последствия и рассмотреть отдельные вопросы, которые Конвенция 1969 г. затрагивает лишь частично, а именно предпосылки временного применения и его прекращения (II).

На 3132-м заседании 22 мая 2012 г. КМП включила тему «Временное применение договоров» в свою программу работы и назначила г-на Хуана Мануэля Гомес-Робледо Специальным докладчиком. На 65-й сессии КМП им подготовлен первый доклад по вопросу о временном применении договоров. На этой же сессии принят Меморандум Секретариата «Временное применение договоров», в котором изложена история рассмотрения понятия «вступление договора в силу» и история переговоров, состоявшихся на Венской конференции по праву договоров 1968–1969 гг., по вопросу о временном применении договора. Конференция

развела указанные институты, поскольку они представляют собой различные правовые понятия, что нашло закрепление в статьях 24 и 25 Конвенции 1969 г. Соглашение о временном применении тоже вступает в силу, но временно, при этом имеет иные правовые последствия, нежели при вступлении договора в силу. Договор не может дважды вступать в силу.

Конвенция 1969 г. закрепила следующее правило в ст. 25 «Временное применение»: «1. Договор или часть договора применяются временно до вступления договора в силу, если: а) это предусматривается самим договором; или б) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом» (I). Аналогичная норма закреплена в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. (ст. 25). Временное применение относится к договорам, которые предусматривают ратификацию, утверждение, принятие или присоединение. В статьях конвенций не содержится определение временного применения. Положения Конвенции 1969 г. были трансформированы в национальные законодательства государств. В ст. 23 п. 1 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. установлено: «Международный договор или часть договора до его вступления в силу могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договорённость со сторонами, подписавшими договор». Вступившие в силу для РФ международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для РФ приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию (ст. 30 Закона о международных договорах). Однако Закон 1995 г. не закрепил норму об официальном опубликовании временно применяемых договоров. Это было поддержано доктриной международного права. Так, А.Н. Талалаев писал: «Не вступившие в силу международные договоры, в том числе и временно применяемые, обязательному официальному опубликованию не подлежат. Они не входят в правовую систему России» [1, с. 25].

Институт временного применения договора не может заменить вступления его в силу. Временное применение, скорее, исключение из общего правила, каковым является вступление договора в силу (см. [2, с. 63]). Таким образом, временное применение используется в исключительных случаях. «Особая осторожность, – пишет Б.И. Осминин, – необходима в отношении временного применения тех договоров, которые могут ущемлять права граждан, предоставленные предшествующими договорами» [3, с. 118]. Такое исключение из правил предусматривает ограниченный срок временного применения, в конечном счёте необходимо ратифицировать договор или прекратить его временное применение. Договор, временно применяемый, порождает обязательства для его участников, которые согласились применить его в силу договорённости. Соглашение означает, что государства договорились о временном применении. Давая классификацию временного применения в различных договорах, Специальный докладчик Гомес-Робледо вычленил некоторые общие элементы, которые лягут в основу определения правовых последствий временного применения договоров: а) во всех случаях требуется наличие чёткого волеизъявления государства относительно временного применения договора; б) временное применение является переходным

механизмом, используемым до вступления договора в силу (III, п. 23). Условие о временном применении договора должно быть указано в самом договоре или в иных соглашениях сторон. Часто ссылаются на нормы международного морского права. В ст. 7 (1) Соглашения 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. записано: «Если настоящее соглашение не вступит в силу 16 ноября 1994 года, то до его вступления в силу оно подлежит временному применению». Такая же норма закреплена в Конвенции об оперативном оповещении о ядерной аварии (Вена, 26 сентября 1986 г.) в ст. 13 «Временное применение»: «Государство по подписании или в любое время позднее, до того как настоящая Конвенция вступит в силу для него, может объявить, что оно будет применять настоящую Конвенцию на временной основе» (см. (IV, с. 187)).

Согласие на временное применение должно осуществляться в соответствии с внутренним правом государства (см. [4, с. 469]). Конституции некоторых государств (Гватемалы, Колумбии, Коста-Рики, Перу) запрещают заключение договоров о их временном применении. В связи с этим государства делают оговорку к ст. 25 Конвенции 1969 г. В других случаях в договоре может быть прямо указано, что его временное применение не допускается. Государство письменно уведомляет депозитария договора о том, что оно будет применять договор временно.

Временно могут применяться как двусторонние, так и многосторонние договоры. В многостороннем договоре временное применение может быть не между всеми государствами, подписавшими договор, а только между двумя или несколькими из них. Применяться может не весь договор, а только его часть (см. [5]). Как правило, речь идёт о договорах, подлежащих главным образом ратификации. Но процесс ратификации может затянуться, а практика требует скорейшего применения договора. Временное применение означает, что государства стремятся более оперативно ввести в действие договор. В связи с этим и была выработана норма о временном применении – своего рода промежуточном этапе до вступления договора в силу после его ратификации. РФ временно применяет договоры, подлежащие ратификации. Вместе с тем государства могут отказаться от ратификации договора, что влечёт прекращение его временного применения. Отказ РФ должен происходить «по уведомлении других государств, которые временно применяли договор, о намерении Российской Федерации не стать участником договора» (п. 3 ст. 23 Закона о международных договорах).

В этой же статье в п. 2 закреплено следующее правило: «Если международный договор, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации подлежит в соответствии с настоящим Федеральным законом принятию в форме федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договорённость об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, то он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. По решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном статьёй 17 настоящего Федерального закона для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлён». Например, Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня

1990 г. до сих пор применяется на временной основе. В ст. 7 Соглашения закреплено, что оно подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами. При подписании стороны обменялись нотами о временном применении Соглашения. США ратифицировали Соглашение в 1991 г. В 1997 г. Государственной Думой РФ был отклонен законопроект о продлении срока временного применения Соглашения. Соглашение на ратификацию не представлялось. В этой связи Б.И. Осминин пишет, что несоблюдение шестимесячного срока «неприемлемо не только по той причине, что это является нарушением законодательства, но и потому, что оно порождает конфликт между требованиями, выдвигаемыми национальным и международным правом» [3, с. 112].

Правило о временном применении договора является диспозитивным, государство может не прибегать к нему либо согласно договору сделать одностороннее заявление о временном применении, которое распространяется на отношения между конкретными участниками договора. В любом случае «процедура временного применения международного договора является согласованной, а не добровольно-односторонней» [2, с. 62]. В Руководстве по международным договорам указано, что «государства временно применяют вступившие в силу договоры, когда в соответствии с положениями этих договоров они в одностороннем порядке обязываются временно выполнять договорные обязательства, даже если ещё не до конца соблюдены требования их внутренней процедуры в отношении международной ратификации, утверждения, принятия договоров или присоединения к ним» (V, с. 12). Положение о временном применении содержится в самом договоре, либо государство предусматривает это в других актах. Таким образом, государства имеют возможность по своему усмотрению согласовать модель временного применения договора (см. [3, с. 114]). Цель одностороннего применения – придать незамедлительные последствия всем или некоторым субстантивным положениям договора, не дожидаясь завершения процесса введения его в действие (III, п. 25).

Временное применение договора возможно даже после его вступления в силу. К такому варианту может прибегнуть то или иное государство, если оно пожелает придать договору силу, не принимая при этом на себя каких-либо обязательств по нему. Оно может также пожелать прекратить применение договора, не соблюдая содержащиеся в договоре положения о порядке прекращения его применения (см. (VI, с. 43)). В связи с этим Руководство ООН по международным договорам приводит пример п. 1 ст. 55 Международного соглашения по какао 1993 г., где предусматривается следующее: подписавшее настоящее Соглашение правительство, которое намеревается ратифицировать, принять или утвердить его, или правительство, для которого Совет установил условие присоединения, но которое ещё не смогло сдать на хранение свой документ, может в любое время уведомить депозитария о том, что в соответствии со своими конституционными процедурами и/или своими внутренними законами и положениями оно будет применять настоящее Соглашение временно либо с момента его вступления в силу в соответствии со ст. 56, либо, если оно уже вступило в силу, с определённой даты.

Временное применение является институтом, нормы которого направлены на выполнение договора или его части. Используя этот институт, государство

оперативно решает вопросы в сферах сотрудничества, урегулированных договором. Специальный докладчик Х. Хуан Гомес-Робледо назвал основные мотивы которые могут побудить государство прибегнуть к временному применению договоров. Это возможно в следующих случаях: а) в ситуациях, требующих принятия безотлагательных мер; б) в ситуациях, требующих гибкого договорного режима, позволяющего, например, избежать длительных процессов, предусматриваемых конституционными требованиями государств; в) в ситуациях, требующих особой предусмотрительности, при заключении весьма важных политических соглашений, чтобы иметь уверенность в том, что в процессе ратификации договаривающиеся стороны не изменят своего намерения обеспечить вступление в силу соответствующего договора; д) в иных ситуациях, когда нужно заполнить правовые лакуны между соответствующими договорными режимами. Кроме того, как отметил докладчик, временное применение договоров осуществляется тогда, когда требуется обеспечить их эффективное выполнение до завершения конституционных процессов, необходимых для их ратификации и вступления в силу. Считается, что это – один из стимулов для содействия ратификации (Ш, п. 27, 29, 31, 33). Вместе с тем временное применение – это надежда на то, что в будущем государства выразят своё согласие на обязательность договора путём ратификации и вступления его в силу. Временно применяя договор, государства соблюдают обязательство не лишать его объекта и целей до вступления в силу.

РФ активно использует временное применение в своей договорной практике. В законодательстве РФ установлены правила процедуры для временного применения с соблюдением обязательства не лишать договор объекта и целей до его вступления в силу, как это предусмотрено ст. 18 Конвенции 1969 г. Принцип «договоры должны соблюдаться» в равной степени применяется к договорам, которые находятся в силе временно. Органы исполнительной власти наделяются компетенцией для принятия решения о реализации временного применения договора.

Правило о прекращении временного применения закреплено в ст. 25 п. 2 Конвенции 1969 г.: «Если в договоре не предусматривается иное или участвовавшие в переговорах государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своём намерении не становиться участником договора». Однако оптимальной формой прекращения является вступление в силу договора, то есть временное применение прекращается тогда, когда договор вступает в силу окончательно. Одностороннее прекращение, в отличие от прекращения по взаимному согласию, осуществляется посредством уведомления после истечения срока продолжительностью в шесть месяцев с момента направления уведомления.

Последствия прекращения договора, предусмотренные в ст. 70 Конвенции 1969 г., применяются к соглашению о временном применении договора. Прекращение договора «а) освобождает участников договора от всякого обязательства выполнять договор в дальнейшем; б) не влияет на права, обязательства или юридическое положение участников, возникшие в результате выполнения

договора до его прекращения» (I). Но, как замечает Дж. Гая, «остаётся вопрос о том, влекут ли за собой международную ответственность нарушения обязательств, вытекающих из норм международного права, имевшие место на основе временного применения договора, после прекращения временного применения» (II, с. 398).

Временное применение договоров имеет правовое последствие с точки зрения национального законодательства и международного права. Как уже было отмечено, в российской правовой системе не закреплено положение о временном применении международного договора в связи с его опубликованием. Этот вопрос рассматривался Конституционным судом Российской Федерации, который 27 марта 2012 г. принял Постановление «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова». Суд отметил в п. 4 Постановления, что «согласие на временное применение международного договора означает, что он становится частью правовой системы Российской Федерации и подлежит применению наравне со вступившими в силу международными договорами» (VII). Конституционный суд указал на необходимость официального опубликования временно применяемых международных договоров, а также на то, что эти договоры по своим юридическим последствиям приравниваются к ратифицированным и вступившим в силу международным договорам (VII, п. 4.1). Таким образом, Конституционный суд РФ утвердил, что временное применение международного договора входит в правовую систему РФ и на эти договоры распространяется ст. 15 п. 4 Конституции РФ. Такие договоры имеют приоритет перед российскими законами при отсутствии официально опубликованного текста. Конституционный суд постановил в трёхмесячный срок внести изменения в российское законодательство, а именно установить порядок официального опубликования временно применяемых международных договоров, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. В тот же срок необходимо официально опубликовать все указанные договоры. По истечении отведённого времени официально неопубликованные международные договоры РФ не должны подлежать применению.

В целях исполнения Постановления Конституционного суда от 27 марта 2012 г. Президент РФ подписал Указ № 970 «Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров Российской Федерации». Таким образом, публичность международных обязательств должна выражаться в официальном опубликовании международных договоров.

14 декабря 2012 г. Государственная Дума Российской Федерации приняла Федеральный закон «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” и статью 9¹ Федерального закона “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”». В связи с этим закон «О международных договорах Российской Федерации» дополнен пунктом 2¹ следующего содержания: «Международный договор, который предусматривает до вступления в силу временное применение Российской Федерацией всего договора или его части либо договорённость о временном применении которого достигнута каким-либо иным образом (за исключением

договоров межведомственного характера), незамедлительно подлежит по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации официальному опубликованию в Бюллетене международных договоров и размещению (опубликованию) на “Официальном интернет-портале правовой информации” (www.pravo.gov.ru)» (VIII).

Значение официально опубликованных международных договоров отметил Верховный суд Российской Федерации в Постановлении Пленума № 4 от 5 марта 2013 г. «О внесении изменений в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации”» (IX).

Таким образом, судебная практика, законодательство Российской Федерации закрепили новое положение о том, что временно применяемые договоры подлежат официальному опубликованию и являются составной частью правовой системы.

Summary

G.I. Kurdyukov. The Agreement on the Provisional Application of International Treaties.

The article deals with the institution of provisional application of international treaties. The rules of treaty law and the national law of the Russian Federation are studied. Provisionally applied treaties are officially published and are included in the Russian legal system.

Keywords: law of treaties, institution of provisional application of international treaties, Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969, legal system of the Russian Federation.

Источники

- I – Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) // Международное публичное право: Сб. док.: в 2 т. – М.: БЕК, 1996. – Т. 1. – С. 67–87.
- II – *Гая Дж.* Временное применение договоров // Доклад Комиссии международного права ООН. 63 сессия. Дополнение № 10 (A/66/10). – Нью-Йорк, 2011. – Приложение С. – С. 394–399.
- III – Временное применение договоров. Меморандум Секретариата. Комиссия международного права. 65 сессия (A/CN.4/658). – 2013. – 36 с.
- IV – Международное экологическое право в документах / Сост. Т. Гусейнов. – Баку: Изд-во «Чашыоглы», 2007. – 1136 с.
- V – Руководство по международным договорам. Подготовлено Договорной секцией Управления по правовым вопросам ООН. – Нью-Йорк, 2002. – 71 с.
- VI – Заключительные статьи многосторонних договоров. Руководство. – Изд. ООН, 2004. – 126 с.
- VII – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова» // Рос. газ. – 2012. – 13 апр. – № 5755.
- VIII – Федеральный закон Российской Федерации от 25 дек. 2012 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” и статью 9¹ Федерального закона “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”» // Рос. газ. – 2012. – 28 дек. – № 5974.

IX – Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 4 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации”» // Рос. газ. – 2013. – 13 марта. – № 6029.

Литература

1. *Талалаев А.Н.* О термине «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации» // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 3. – С. 20–25.
2. *Талалаев А.Н.* Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. – М.: Юрид. лит., 1997. – 336 с.
3. *Осминин Б.И.* Временное применение международных договоров: практика государств // Журн. рос. права. – 2013. – № 12. – С. 110–121.
4. *Лукашук И.И.* Современное право международных договоров: в 2 т. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1: Заключение международных договоров. – 659 с.
5. Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / Отв. ред. В.Л. Звеков, Б.И. Осминин. – М.: СПАРК, 1996. – 228 с.

Поступила в редакцию
20.05.14

Курдюков Геннадий Ириархович – доктор юридических наук, профессор кафедры международного и европейского права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: kurdyukov@rambler.ru