

Лапшин Иван Сергеевич

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Московского финансово-промышленного университета «Синергия»

Шушания Шорена Семеновна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Московского финансово-промышленного университета «Синергия»

ВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ КАК ПРАВОВОЙ СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВ (К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ)

Аннотация:

В статье исследуется необходимость временного применения международных договоров. Институт временного применения международных договоров анализируется в контексте обеспечения национальных интересов государств. В порядке постановки проблемы временное применение международных договоров рассматривается как результат использования такого средства юридической техники, как правовая фикция. Анализируется соотношение временного применения международных договоров и смежных понятий. Обосновывается предложение о введении предварительного конституционного контроля в качестве обязательной стадии процесса принятия решения о целесообразности временного применения международного договора на территории Российской Федерации. Показана необходимость разработки механизма подготовки и проверки предложения о временном применении международного договора, который бы включал временное применение международного договора, противоречащего национальным интересам и (или) Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова:

временное применение международных договоров, временно применяемые международные договоры, юридическая фикция, предварительный конституционный контроль, национальные интересы.

Lapshin Ivan Sergeevich

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Constitutional and International Law Department, Moscow University for Industry and Finance Synergy

Shushaniya Shorena Semenovna

PhD in Law, Associate Professor, Constitutional and International Law Department, Moscow University for Industry and Finance Synergy

PROVISIONAL APPLICATION OF TREATIES AS A LEGAL MEANS OF PROMOTING NATIONAL INTERESTS OF STATES (PROBLEM STATEMENT)

Summary:

The study discusses the need for provisional application of treaties. The institution of provisional application of treaties is analyzed in the context of promoting national interests of states. This phenomenon is considered as an outcome of such technique as a legal fiction. The correlation between the provisional application of treaties and the related concepts is analyzed. The authors justify the proposal to introduce a prior constitutional control as an obligatory stage of making decisions about the feasibility of the provisional application of treaties in the Russian Federation. The research demonstrates the need to develop a mechanism for preparing and reviewing the proposal for provisional application of a treaty that will exclude the provisional application of a treaty contradicting national interests and (or) the Constitution of the Russian Federation.

Keywords:

provisional application of treaties, provisionally applicable treaties, legal fiction, prior constitutional control, national interests.

Несмотря на то что отдельные аспекты проблемы временного применения международных договоров нашли свое отражение преимущественно в статейных работах В.В. Старженецкого [1], Б.Л. Зимненко [2], И.С. Марусина [3], В.С. Иваненко [4] и др., на монографическом уровне соответствующее исследование не проводилось. Однако эта проблема является актуальной. Не случайно она попала в сферу исследований Комиссии международного права ООН, задачей которой является разработка наиболее важных проблем международного права.

В правовой доктрине отсутствует единообразное понимание того, что представляет собой временное применение международного договора. В Венской конвенции о праве международных договоров, заключенной в Вене 23 мая 1969 г. [5] (далее – Венская конвенция), отсутствует дефиниция понятия временного применения международного договора, а статья 25 Конвенции уже не раз подвергалась критике за то, что она трудна для понимания и ей недостает юридической точности [6]. Каковы юридическая природа временного применения международного договора и

его правовые последствия? Каково соотношение временного применения международных договоров и смежных понятий? Какой юридической силой обладают временно применяемые международные договоры? Допустимо ли временное применение международного договора, противоречащего национальному праву, в частности Конституции Российской Федерации? Попытаемся найти ответы хотя бы на часть вопросов.

1. Институт временного применения международных договоров предусмотрен ст. 25 Венской конвенции и является весьма востребованным в международной практике. Например, из 59 договоров, заключенных под эгидой Экономического сообщества западноафриканских государств в период с 1975 по 2010 г., лишь 11 не предусматривают временного применения [7].

Причин, по которым государства прибегают к данному правовому инструменту, несколько. Прежде всего длительные формальные процедуры дачи согласия государства на обязательность согласованного международного договора, направленного на разрешение того или иного международного кризиса, могут свести на нет усилия договаривающихся сторон. В качестве примеров таких международных договоров, которые направлены на разрешение того или иного международного кризиса, можно привести мирные договоры [8]; Соглашение о Международной энергетической программе 1974 г., которым члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ответили на нефтяной кризис 1973–1974 гг.; Конвенцию Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) об оперативном оповещении о ядерной аварии (1986), а также Конвенцию МАГАТЭ о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации (1986), которые были ответом на ядерный инцидент на Чернобыльской АЭС в апреле 1986 г.

Временное применение международных договоров предоставляет возможность безотлагательного решения вопросов, являющихся предметом соответствующих договоров. В отсутствие же международного кризиса «основным практическим соображением, которое может побудить уполномоченных представителей государств договориться о временном применении договора, является необходимость скорейшего осуществления его положений вкупе с пониманием того, что процесс предстоящей ратификации может быть весьма длительным» [9]. Как отмечается в Третьем докладе по вопросу о временном применении договоров, подготовленном специальным докладчиком Хуаном Мануэлем Гомесом Робледо по итогам 67-й сессии Комиссии международного права ООН (Женева, 4 мая – 5 июня и 6 июля – 7 августа 2015 г.), «...временное применение договоров представляет собой один из способов содействовать скорейшему вступлению договора в силу, и... эта процедура, благодаря своей гибкости, ускоряет принятие норм международного права» [10].

Второй причиной является стремление государств принять и незамедлительно осуществить меры по укреплению доверия. В качестве примера можно привести Генеральное соглашение по тарифам и торговле (1947 и 1994 гг.), которое было первоначально согласовано вскоре по завершении Второй мировой войны; Договор об обычных вооруженных силах в Европе (1990), а также Договор к Энергетической хартии, подписанный в Лиссабоне 17 декабря 1994 г.

Третьей причиной может быть предотвращение временных разрывов в действии ряда последовательно заключаемых и заменяющих друг друга международных договоров по одному и тому же вопросу. В этом случае временное применение призвано обеспечить плавный переход от одного договора к следующему. В качестве примера можно привести Международные соглашения по тропической древесине 1983, 1994 и 2006 гг. В частности, пункт 3 ст. 41 Международного соглашения по тропической древесине 1994 г. предусматривает: «Если требования относительно вступления в силу, согласно п. 1 или п. 2 настоящей статьи, не будут выполнены 1 сентября 1995 г., Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций приглашает те правительства, которые подписали настоящее Соглашение окончательно или ратифицировали, приняли или утвердили его в соответствии с п. 2 ст. 38 либо уведомили депозитария о том, что они будут применять настоящее Соглашение на временной основе, собраться в кратчайший по возможности срок и решить вопрос о временном или окончательном введении в силу настоящего Соглашения между ними полностью или в части. Правительства, принявшие решение о введении настоящего Соглашения в силу между ними на временной основе, могут периодически собираться для рассмотрения положения и принятия решения об окончательном вступлении настоящего Соглашения в силу между ними» [11].

2. Говоря о понятии и юридической природе временного применения международных договоров, следует обратить внимание на следующее. С одной стороны, по общему правилу международные договоры становятся обязательными и подлежат выполнению сторонами после их вступления в силу. С другой стороны, временное применение договора осуществляется до того момента, когда государства выразили согласие на его обязательность в той или иной форме. При этом «временное применение договора или части договора порождает юридически связывающее обязательство применять договор или его часть, как если бы договор находился в силе

между соответствующими государствами или международными организациями, если только договор не предусматривает иное или не достигнуто соглашение об ином» [12]. На первый взгляд, налицо коллизия: договор не вступил в силу, но при этом действует, является юридически обязательным. На самом деле, никакой коллизии нет. По нашему убеждению, **временное применение международного договора представляет собой результат использования такого средства юридической техники, как правовая фикция**: действующий и с точки зрения практики уже вступивший в силу международный договор признается не вступившим в силу до момента выполнения некоторых формальных процедур. Не случайно в проекте Венской конвенции изначально использовался термин «временное вступление в силу», а Комиссия международного права ООН характеризует временно применяемый договор как «договор, если бы он находился в силе» [13]. Именно по этой причине временное применение международного договора влечет точно такие же правовые последствия, что и вступление договора в силу.

3. Отдельной проблемой является соотношение временного применения международных договоров и смежных понятий. Наряду с термином «временное применение международного договора» используются такие термины, как «предварительное вступление в силу» [14] в отличие от «окончательного вступления в силу» [15]. Вместо «временного» (provisional) в договорах нередко говорится о «промежуточном» или «предварительном» (temporary or interim [16]) применении. Это привело к терминологической путанице.

С учетом вышеизложенного относительно природы временного применения международных договоров как результата использования такого средства юридической техники, как правовая фикция, сам собой разрешается вопрос о соотношении понятий «временное применение международного договора» и «временное вступление международного договора в силу»: в результате использования правовой фикции временно применяемый договор признается временно вступившим в силу точно так же, как, например, гражданин, судимость которого снята или погашена, признается ранее не судимым. Мы солидарны с позицией тех авторов, которые считают, что договор не может дважды вступать в силу [17]. Что касается терминов «предварительное вступление в силу», «промежуточное применение», «предварительное применение» международных договоров, то их использование является не чем иным, как технико-юридическим дефектом. Во всех этих случаях речь идет об одном и том же понятии – о временном применении международных договоров.

4. По причине несовершенства отечественного законодательства и безответственного поведения ряда чиновников Россия в последнее время столкнулась с серьезными проблемами. Это и Договор к Энергетической хартии, подписанный в Лиссабоне 17 декабря 1994 г., в результате непродуманного и поспешного согласия на временное применение которого России грозит выплата более 50 млрд долл. по решению Международного арбитража в Гааге [18], и противоречащее национальным интересам России Соглашение между СССР и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств [19], согласно которому под юрисдикцию США отошли около 70 % площади Берингова моря [20] и часть отечественной исключительной экономической зоны площадью 7700 км² [21].

В связи с этим возникает вопрос: допустимо ли временное применение международного договора, противоречащего национальным интересам, национальному праву и, в частности, Конституции Российской Федерации?

Конституционный суд РФ, учитывая положение ст. 26 Венской конвенции, исходит из того, что существует «основанная на принципе *pacta sunt servanda* конституционная обязанность Российской Федерации рассматривать заключенные ею международные договоры в качестве составной части своей правовой системы» [22]. Как отмечается в Третьем докладе по вопросу о временном применении договоров, «...после начала временного применения договора нельзя ссылаться на внутреннее право в обоснование невыполнения возникающих в силу этого обязанностей. Это будет противоречить праву, регулирующему ответственность государств, согласно которому квалификация деяния как международно-противоправного регулируется международным правом и не зависит от его законности в соответствии с внутренним правом» [23].

Вместе с тем конституции и текущее законодательство различных стран мира по-разному разрешают коллизии временно применяемых международных договоров и актов национального законодательства, особенно конституции страны. Не углубляясь в анализ различных теорий взаимодействия международного и внутригосударственного права [24], хотелось бы сформулировать некоторые предложения по совершенствованию российского законодательства.

Во-первых, следует рассмотреть вопрос о введении предварительного конституционного контроля в качестве обязательной стадии процесса принятия решения о целесообразности временного применения международного договора на территории Российской Федерации. При этом, чтобы не свести на нет такое преимущество временного применения международного договора, как возможность незамедлительного введения его в действие, целесообразно предусмотреть

ускоренную процедуру рассмотрения дела в Конституционном суде Российской Федерации по аналогии с рассмотрением дел о защите избирательных прав судами общей юрисдикции.

Во-вторых, отечественному законодателю следует рассмотреть вопрос о возможности использования положительного опыта Республики Беларусь, в Законе которой от 23 июля 2008 г. № 421-3 «О международных договорах Республики Беларусь» предусмотрена процедура подготовки предложения о временном применении международного договора. В частности, данное предложение должно содержать:

- обоснование целесообразности временного применения международного договора;
- заключения государственных органов, к компетенции которых относятся вопросы, содержащиеся в международном договоре;
- заключение Министерства иностранных дел РФ о соответствии международного договора международным обязательствам страны;
- заключение Министерства юстиции РФ о соответствии международного договора Конституции РФ, законам и иным нормативным правовым актам;
- финансово-экономическое обоснование предполагаемых затрат, связанных с временным применением международного договора.

В результате проведенного нами исследования можно сделать следующие основные выводы.

1. Временное применение международного договора представляет собой результат использования такого средства юридической техники, как правовая фикция: действующий и с точки зрения практики уже вступивший в силу международный договор признается не вступившим в силу до момента выполнения некоторых формальных процедур.

2. Необходимо ввести предварительный конституционный контроль в качестве обязательной стадии процесса принятия решения о целесообразности временного применения международных договоров на территории Российской Федерации.

3. Необходимо разработать механизм подготовки и проверки предложения о временном применении международного договора, который бы исключал временное применение международного договора, противоречащего национальным интересам и (или) Конституции Российской Федерации.

Ссылки и примечания:

1. Старженецкий В.В. Временное применение международного договора, противоречащего национальному праву: не-возможное возможно? // Международное правосудие. 2015. № 3 (15). С. 118–127.
2. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть : курс лекций. М., 2010. 414 с.
3. Марусин И.С. О порядке временного применения международных договоров Российской Федерации // Правоведение. 1998. № 3. С. 129–133.
4. Иваненко В.С. Международные договоры и Конституция России в российской правовой системе: проблемные вопросы правового статуса и взаимодействия // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 6. С. 54–72.
5. Венская конвенция о праве международных договоров : заключ. в Вене 23 мая 1969 г. // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37. Ст. 772.
6. См., например: Geslin A. La mise en application provisoire des traités. Paris, 2005. P. 111 ; Rogoff M.A., Gauditz B.E. The Provisional Application of International Agreements // Maine Law Review. 1987. Vol. 39, no. 1. P. 41.
7. Четвертый доклад Комиссии международного права ООН по вопросу о временном применении договоров. Шестидесят восьмая сессия [Электронный ресурс]. П. 169. URL: <http://undocs.org/ru/A/CN.4/699> (дата обращения: 30.01.2019).
8. Например, пакт Балканской Антанты (Pacte d'Entente Balkanique) 1934 г.
9. Марусин И.С. Указ. соч. С. 129.
10. Третий доклад Комиссии международного права ООН по вопросу о временном применении договоров. Шестидесят седьмая сессия [Электронный ресурс]. П. 3. URL: <http://undocs.org/ru/A/CN.4/687> (дата обращения: 30.01.2019).
11. Международное соглашение по тропической древесине 1994 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.pravo.ru/document/info/20677725/19721203> (дата обращения: 30.01.2019).
12. Доклад Комиссии международного права ООН. Семьдесят третья сессия. Дополнение № 10 [Электронный ресурс]. URL: <http://undocs.org/ru/A/73/10> (дата обращения: 30.01.2019).
13. Там же.
14. Здесь можно сослаться на анализ, содержащийся в The Treaty, Protocols, Conventions and Supplementary Acts of the Economic Community of West African States (ECOWAS), 1975–2010 (Abuja, Ministry of Foreign Affairs of Nigeria, 2011).
15. Ibid.
16. См., например, пункт 33 письма Союзной Республики Югославия в обмене письмами, образующем Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Союзной Республикой Югославия относительно статуса Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Союзной Республике Югославия (United Nations, Treaty Series, vol. 2042, no. 35283, p. 23, и «Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций», 1998 г. (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.V.5), с. 119); статью 15 Соглашения между Республикой Беларусь и Ирландией об условиях оздоровления несовершеннолетних граждан Республики Беларусь в Ирландии (United Nations, Treaty Series, vol. 2679, № 47597, p. 65, 79).
17. См., например: Курдюков Г.И. Соглашение о временном применении международных договоров // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2014. Т. 156, № 4. С. 35–42 ; Осминин Б.И. Временное применение международных договоров: практика государств // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 110–121.

<https://doi.org/10.12737/1554> ; Талалаев А.Н. Право международных договоров : в 3 т. Т. 2. Действие и применение договоров. М., 1985. С. 33.

18. Подробнее см.: Лапшин И.С. Юрисдикционные иммунитеты государства и его собственности в контексте решений международных судов по «делу Юкоса» // Актуальные проблемы международного права и внешнеэкономической деятельности : материалы междунар. науч.-практ. конф. преподавателей и студентов. Владимир, 2016. С. 65–69.
19. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Бюллетень международных договоров. 2008. № 1. С. 33–37.
20. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Second Congress. First Session. 1991. June 13. P. 5, 8.
21. См.: Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ от 7 февр. 1997 г. № 1072-II ГД ; Постановление Государственной думы Федерального собрания РФ от 14 июня 2002 г. «О последствиях применения Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г. для национальных интересов Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. 26 июня.
22. Постановление Конституционного суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 15. Ст. 1810.
23. Третий доклад Комиссии международного права ООН по вопросу о временном применении договоров. П. 70.
24. См., например: Неведов Б.И. Катехизис аспиранта кафедры международного права : учеб. пособие / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2018. 462 с.

References:

- Geslin, A 2005, *La mise en application provisoire des traités*, Paris, p. 111, (in French).
- Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Second Congress. First Session 1991, June 13, pp. 5, 8.
- Ivanenko, VS 2015, 'International Treaties and the Constitution of Russia in the Russian Legal System: Problematic Issues of Legal Status and Interaction', *Vestnik Universiteta imeni O. Ye. Kutafina (MGYuA)*, no. 6, pp. 54-72, (in Russian).
- Kurdyukov, GI 2014, 'Agreement on the Temporary Application of International Treaties', *Uchenyye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye nauki*, vol. 156, no. 4, pp. 35-42, (in Russian).
- Lapshin, IS 2016, 'Jurisdictional Immunities of the State and Its Property in the Context of Decisions of International Courts in the "Yukos Case"', *Aktual'nyye problemy mezhdunarodnogo prava i vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. преподавателей i studentov*, Vladimir, pp. 65-69, (in Russian).
- Marusin, IS 1998, 'On the Procedure for the Temporary Application of International Treaties of the Russian Federation', *Pravovedeniye*, no. 3, pp. 129-133, (in Russian).
- Nefedov, BI 2018, *Catechism of PhD Student of the Department of International Law: textbook*, Moscow, 462 p., (in Russian).
- Osminin, BI 2013, 'Temporary Application of International Treaties: State Practice', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 12, pp. 110-121, <https://doi.org/10.12737/1554>, (in Russian).
- Rogoff, MA & Gauditz, BE 1987, 'The Provisional Application of International Agreements', *Maine Law Review*, vol. 39, no. 1, p. 41.
- Starzhenetsky, VV 2015, 'Temporary Application of an International Treaty Contrary to National Law: the Impossible is Possible?', *Mezhdunarodnoye pravosudiye*, no. 3 (15), pp. 118-127, (in Russian).
- Talalaev, AN 1985, *The Right of International Treaties: in 3 vols. Vol. 2. Validity and Application of Treaties*, Moscow, p. 33, (in Russian).
- Zimnenko, BL 2010, *International Law and Legal System of the Russian Federation. General part: a course of lectures*, Moscow, 414 p., (in Russian).