

Право международных договоров

ДЕЙСТВИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

А.В. Манасуев*

Одной из важнейших особенностей становления новой модели современного мира является все большее стремление государств закреплять свои отношения на основе многосторонних и двусторонних договоров, а также соблюдать принятые на себя международные обязательства.

Вот почему именно сейчас, когда Россия более высокими темпами продолжает вливаться в мировое сообщество, необходимо неукоснительное выполнение принятых на себя международных обязательств с целью повышения доверия государств по отношению к России. Именно благодаря добросовестному выполнению обязательств в страну будет расти приток иностранных инвестиций, а также повышаться ее престиж.

Попытаемся представить вопрос в том состоянии, в котором он находится в настоящий момент, и проанализировать проблемы практического применения исследуемых категорий. Этому посвящено уже немало работ, в том числе и российских исследователей. Однако, несмотря на некоторый всплеск интереса российских юристов-международников к данной теме¹, надо отметить недостаточность общей информации и аналитических исследований в данной сфере.

В силу определенных причин ощущается и недостаток иностранной литературы, посвященной исследованиям в данной области.

В данной работе сделана попытка ответить на ряд актуальных вопросов:

1. Какое место занимают международные договоры и нормы международного права в правовой системе государства (в частности, России)?

2. Что понимается под понятием действия и применения международных договоров в международном праве?

* Выпускник МГИМО-У МИД РФ.

3. Какие взгляды на проблему соотношения международного и внутригосударственного права существуют и какое значение они имеют для международного права?

4. Как на практике в России осуществляются действие и применение международных договоров?

Теоретические аспекты действия и применения международных договоров

Конституция России и нормы международного права. Место международных договоров в правовой системе Российской Федерации

Конституция Российской Федерации 1993 года затрагивает многие вопросы международного права: права человека, вопросы территории и границ, ратификацию и денонсацию международных договоров, дипломатические отношения и многое другое.

Одно из самых важных нововведений Конституции 1993 года, которого не знала ни одна наша прежняя конституция, — это принципиальное решение в ней вопроса о соотношении международного права и внутригосударственного права, признании приоритета международных договоров Российской Федерации над ее внутренними законами. Пункт 4 ст. 15 Конституции РФ формулирует это следующим образом: “Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”². Принятый 15 июля 1995 г. Федеральный закон “О международных договорах РФ” в преамбуле повторяет норму Конституции.

В п. 4 ст. 15 Конституции РФ сформулированы две связанные между собой конституционные нормы: о включении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России в правовую систему Российской Федерации и о приоритете применения правил международных договоров РФ перед российскими законами.

По мнению И.М. Степанова и Б.М. Лазарева, “тем самым открывается возможность прямого действия и применения норм международного права органами власти, включая суды. Заинтересованные физические и юридические лица могут ссылаться прямо на нормы международного права при разрешении споров между собой и с государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями”³.

Статьей 15 Конституции РФ в российскую правовую систему вводится две категории международно-правовых норм.

Во-первых, речь идет об общепризнанных принципах и нормах международного права. Имеются в виду принципы и нормы, установленные и признанные международным сообществом государств, т.е. обязательные для всех его членов. В международно-правовой доктрине и практике такие нормы обычно обозначаются как нормы общего международного права. К ним относятся нормы, содержащие основополагающие принципы международного права, нормы общего международного обычного права.

Во-первых, ч. 4 ст. 15 упоминает международные договоры Российской Федерации. Хотя в данном случае не говорится о договорах, ратифицированных РФ, имеются в виду, видимо, именно такие договоры. В то же время такая формулировка этой статьи допускает применение и тех договоров, которые были заключены от имени РФ соответствующими компетентными на то ее органами без обязательства представления их Федеральному Собранию на ратификацию. Таким образом, можно утверждать, что международные договоры, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Это вытекает из общего принципа, установленного ч. 3 ст. 15. Поскольку в ней говорится о необходимости официального опубликования любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, то очевидно, что это требование относится и к нормативным актам международно-правового характера⁴.

Согласно ч. 4 ст. 15, правила международных договоров обладают приоритетом по отношению к противоречащим им правилам внутренних законов. Это означает, что в случае обнаружения противоречия между международным договором и законом правоприменительные органы должны руководствоваться не правилами закона, а нормами, содержащимися в договоре. Договор обладает приоритетом в отношении любых законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации, принятых до заключения договора или после того. В то же время из ч. 4 ст. 15 вытекает, что договоры обладают приоритетом только в отношении законов и не обладают приоритетом над положениями самой Конституции РФ.

В связи с тем что принятие новых международных обязательств может вести к автоматическому изменению норм российской правовой системы, нужно учитывать тот факт, что в настоящее время необходим новый, более осторожный и взвешенный подход к разработке международных договоренностей, в особенности конкретных формулировок норм, с учетом их возможного прямого действия на территории России, отмечает И.М. Степанов⁵.

Закрепленные в Конституции РФ положения являются также важными и в плане их практического применения судами, в частности Конституционным Судом РФ, который основывается на положениях Конституции РФ.

Здесь важное значение приобретает вопрос о точном иерархическом положении инкорпорированных принципов и норм международного права в рамках российской правовой системы. Следует отметить, что, в отличие от международных договоров РФ⁶, общепризнанные принципы и нормы международного права не обладают приоритетом по отношению к противоречащим им внутренним правовым актам (предшествующая Конституция устанавливала приоритет общепризнанных международных норм, относящихся к правам человека, по отношению к законам). Такое решение представляется обоснованным, в частности, потому, что общепризнанные принципы и нормы, как правило, имеют весьма общий характер. Тем не менее это не значит, что Россия не должна учитывать их при формировании внешней политики, а также при разработке новых правовых норм.

Нововведение в Конституции РФ вовсе не является таковым в мире. Зарубежное конституционное право в основном одинаково, хотя и с некоторыми особенностями, оценивает соотношение внутригосударственного и международного права. Так, ст. 24 Конституции (Основного Закона) ФРГ устанавливает, что федерация может законодательным путем передавать верховную власть межгосударственным установлениям. Общие нормы международного права являются составной частью права федерации, имеют преимущества перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей (ст. 25)⁷.

Во Франции ратификация и одобрение заключенных международных договоров происходят только на основании законов. После этого договоры и соглашения имеют силу, превышающую силу внутренних законов, с момента опубликования при условии применения каждого договора, соглашения другой стороной (ст. 53, 55 Конституции Французской Республики)⁸. Похожие положения мы находим в конституциях Эквадора, Чили и многих других государств.

Действие международных договоров

Понятие действия и применения международных договоров

Единого понятия действия международных договоров в отечественной, да и в зарубежной правовой литературе не существует. Зачастую, говоря о действии международного договора, исследователи сразу же ставят вопрос о сфере действия договора, не выделяя

при этом понятие действия международного договора в качестве самостоятельного термина⁹. Данный подход вполне объясним в силу того, что именно сфера действия договора составляет основу самого термина, и, таким образом, получило распространение мнение о том, что расшифровка данного термина является необязательной. По мнению автора данной работы, выяснение теоретических вопросов является очень важным для любой науки, тем более для теории международного права, так как благодаря единообразному пониманию терминов можно избежать различных терминологических затруднений, которые нередко возникают в процессе реализации норм, содержащихся в международных договорах.

Вместе с тем, в работах по теории международного права можно найти понятие действия правовых норм либо, как это будет показано ниже, действия нормативных предписаний. Воспользуемся понятием действия нормативных предписаний, которое было дано Д.А. Керимовым. По его мнению, “действие нормативных предписаний — процесс существования права во времени, в пространстве и среди широкого круга лиц”¹⁰. Как справедливо заметил С.В. Черниченко, “с таким определением можно согласиться, отметив только, что для характеристики действия правовых норм как процесса решающее значение имеет временной момент. Если правовая норма действует, то, само собой разумеется, в определенном пространстве и среди определенного (но не обязательно широкого) круга лиц”¹¹.

“Действие международного договора означает, что договор порождает международно-правовые нормы и вытекающие из них права и обязанности”¹². Такое понятие действия международных договоров мы находим у А.Н. Талалаева.

Из приведенных выше определений, а также из анализа работ юристов-международников можно сделать вывод о том, что действие международного договора включает в себя:

- субъектную сферу¹³ (личную сферу¹⁴);
- объектную сферу¹⁵;
- действие договоров в пространстве¹⁶ (пространственную сферу¹⁷);
- действие договоров во времени¹⁸.

Прежде чем мы перейдем к подробному рассмотрению каждой из составных частей понятия “действие международного договора”, хотелось бы обратить внимание на следующее.

Действие международного договора нужно отличать от его действительности. Действительность международного договора определяется нормами международного права, закрепленными, в частности, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Эти условия определяют временные рамки действия международного договора, т. е. его действие во времени.

В этих же рамках, как правило, происходит и применение международного договора, под которым понимается осуществление порожденных им прав и обязанностей в конкретной международной или внутригосударственной ситуации. Во многих случаях от воли участников международного договора зависит и территориальная сфера действия и применения договора, его действие и применение в пространстве.

Что касается действительности международного договора, то она (действительность) “является его (международного договора) качеством, определяющим рамки правомерного действия соглашения. Законно действие только такого договора, который действителен. Понятия “действие” и “действительность” международного договора взаимосвязаны на основе его правомерности. Если действительность договора есть атрибут его качества, то действие соглашения связано с выполнением сторонами ряда процедурных требований, следование которым наполняет его жизнью”¹⁹.

Д. Фицморис (один из докладчиков Комиссии международного права) в своем проекте статей, касающихся права договоров, стремился связать понятия “действительный” и “действующий” договор. Он отмечал, что “договор имеет действующий эффект в том случае, если он является:

- а) действительным;
- б) действующим (имеет протяженность действия во времени)”.

Сущность действительности соглашения, по его мнению, заключается в том, что текст договора “должен быть составлен и установлен или удостоверен правильными средствами в правильной форме”. Он делал вывод о том, что понятие “действительность договора” включает три компонента:

- “формальную действительность”, касающуюся таких моментов, как переговоры, заключение и вступление договора в силу;
- “существенную действительность”, суть которой сводится к реальной ценности договора;
- действительность с точки зрения действия договора во времени (временную действительность)²⁰.

Как это следует из приведенной точки зрения, Д. Фицморис практически отождествляет понятие “действительность договора” с понятием “действие договора”. Однако с этим нельзя согласиться. Из определения действительного договора, данного А.Н. Талалаевым, следует, что “действительным является международный договор, который должным образом заключен субъектами международного права, воплощает подлинное соглашение этих субъектов, а его объект и цель соответствуют императивным нормам международного права”²¹. Как известно, действующим может быть договор, который не удовлетворяет вышеприведенным условиям. Таким образом,

все же следует разграничивать понятия “действие” и “действительность” (либо “действующий” и “действительный” международный договор) международного договора.

Теперь перейдем к подробному рассмотрению составных частей понятия “действие международного договора”.

Субъектная сфера действия международного договора

Согласно И.И. Лукашуку, “субъектная сфера определяется кругом субъектов, на которых распространяется действие международного права”²². В настоящее время субъектами международного права, как известно, являются государства, нации и народы, борющиеся за свою независимость, и международные организации. Согласно А.Н. Талалаеву, перечисленные субъекты являются основными. Помимо них существуют и иные субъекты. Среди них можно выделить следующие: государствоподобные образования, например Ватикан²³; индивид как субъект права, хотя и с весьма ограниченной правосубъектностью²⁴; международные межправительственные организации. Вместе с тем А.Н. Талалаев отмечает, что признание существования различных категорий субъектов международного права, участников международно-правовых отношений не означает приравнивания их к основным субъектам международного права. Это связано с тем, что правоспособность иных субъектов международного права ограничена и они не могут участвовать в международных отношениях, а также совершать определенные действия, которые может осуществлять лишь основной субъект международного права²⁵. Более коротко — субъектная сфера действия международного договора — на кого распространяется его действие.

Объектная сфера действия международного договора

Определив субъектную сферу действия международного договора, кратко рассмотрим объектную сферу действия договора. Под ней понимают “круг регулируемых договором отношений, которые являются его объектом”²⁶. Другими словами, объектная сфера действия международного договора определяется его содержанием — какие виды отношений и в какой мере им регулируются. По мнению Ф.Ф. Мартенса, “предметом (causa) международных обязательств может быть все, что только принадлежит к области международных отношений и оборотов”²⁷. Такой же точки зрения придерживаются Ю.М. Колосов, Н.А. Ушаков. Не согласен с такой точкой зрения И.И. Лукашук. Он считает, что не только международное, но и национальное право не в состоянии охватить все богатство жизненных отношений. По его мнению, в этом нет необходимости. Один из

законов управления предписывает не регулировать то, что в этом не нуждается, что обеспечивается саморегулированием. Международное право регулирует лишь те отношения, которые затрагивают существенные интересы государств или международного сообщества в целом. Поэтому в объектную сферу международного права следует вводить только те отношения, которые реально могут и должны подвергаться правовому регулированию. Хотя И.И. Лукашук и признает за объектной сферой действия международного договора тенденцию к расширению²⁸.

Ф.Ф. Мартенс выделяет следующие требования, которым подчиняются международные договоры в отношении своего объекта:

— необходимо, чтобы существовала физическая и нравственная возможность исполнения международного договора. Обязательства, не исполнимые физически, и безнравственные не имеют юридической силы;

— по существу, договор обязателен только для заключивших его сторон. Никакое государство, вступающее в договор, не может без уполномочия обязывать таковым третью державу. Как ни важны по своему предмету и содержанию коллективные трактаты, обязательны они только для контрагентов;

— право, уже уступленное по договору известному государству, не может быть вновь уступлено другому государству²⁹.

Данные требования представляют интерес с точки зрения изучения не только вопросов теории международного права, но и практических проблем. По сути, данные требования к объекту договора существуют и сейчас, однако облеченные в современную форму.

Действие международных договоров в пространстве

Под пространственной сферой действия договора следует понимать территорию (часть территории), на которую будут распространяться положения заключенного международного договора. Здесь дается ответ на вопрос: на какую территорию распространяется действие данного международного договора? Остановимся подробнее на этом вопросе, так как здесь существуют различные точки зрения и можно выявить различные аспекты.

В ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров говорится: “Если иное не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории”³⁰. Данное положение является общей нормой, которая не затрагивает договоров, положения которых предусматривают иную пространственную сферу, чем территория государств-участников. Среди договоров, имеющих пространственную сферу иную, чем территория государств-участников, можно выде-

лить Договор об Антарктике 1959 года, Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 года, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 года, Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года.

Перейдем к рассмотрению действия договоров во времени.

Действие международного договора во времени

Вступление международного договора в силу

Для того чтобы рассмотреть вопрос действия договора во времени, необходимо определить два момента: когда договор вступает в силу и на какой срок он заключается. В договоре должен быть четко определен момент вступления договора в силу. Ведь начиная именно с этого момента у сторон по договору возникают права и обязанности.

Не всегда в силу вступает полностью весь договор. Отдельные его положения могут вступать в силу раньше или позднее начала действия договора. Поэтому важно от вступления договора в силу отличать вступление его отдельных положений в действие.

Данное утверждение можно проиллюстрировать на конкретном примере. Так, ст. 4 Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан³¹ предусматривает, что “в случае возникновения ситуации, создающей, по мнению одной из Высоких Договаривающихся Сторон, угрозу миру, нарушающей мир в Евразийском регионе или нарушающей существенные интересы ее безопасности, Стороны приводят в действие механизм совместных консультаций с целью координации своих позиций и принятия мер для устранения возникшей угрозы”. Договор был подписан 25 мая 1993 г. и вступил в силу после обмена ратификационными грамотами, однако конкретно ст. 4 Договора вступит в действие лишь после наступления указанных в Договоре обстоятельств.

Международный договор может вступить в силу для одних государств, в то время как другие выразят свое согласие на обязательность для них этого договора позже (например, путем присоединения и т.д.).

Момент вступления международного договора в силу чаще всего предусмотрен в самом договоре или специально согласовывается участниками переговоров.

Согласно А.Н. Талалаеву:

1. Моментом, который предусмотрен в договоре для вступления его в силу, может быть момент подписания договора. В качестве примера здесь можно привести Соглашение о порядке урегулирования долговых обязательств по взаимным расчетам и оформлении межправительственного кредита между Правительством и Центральным банком Российской Федерации и Правительством и Национальным банком Республики Грузия от 7 января 1993 г., а также Соглашение о средствах систем предупреждения о ракетном нападении и контроля космического пространства от 6 июля 1992 г. (заключенное в рамках СНГ)³².

2. Моментом вступления в силу международного договора может быть момент его ратификации, обмена ратификационными грамотами или сдачи ратификационных грамот на хранение обусловленным в договоре числом государств. Как правило, в таком случае текст договора предусматривает, что он вступает в силу с даты обмена уведомлениями о выполнении договаривающимися сторонами необходимых для этого внутригосударственных процедур (см., например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о свободной торговле, вступившее в силу 6 апреля 1993 г.)³³.

3. В некоторых договорах предусматривается определенный срок, который должен истечь после ратификации или обмена или сдачи на хранение ратификационных грамот или документов о присоединении, чтобы договор вступил в силу. Например, в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года говорится, что она “вступает в силу на тридцатый день с даты сдачи на хранение тридцать пятой ратификационной грамоты или тридцать пятого документа о присоединении” (ст. 84). Такой датой стало 27 января 1980 г., и Конвенция в этот день вступила в силу. Подобная формулировка содержится в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством КНР о сотрудничестве в социально-трудовой сфере, вступившее в силу 12 июля 1993 г.³⁴

4. Моментом вступления международного договора в силу может быть момент утверждения его правительствами или обмена извещениями о таком утверждении.

5. Иногда предусматривается определенная дата и даже час вступления договора в силу (например, как это предусмотрено во Всемирной почтовой конвенции 1952 г.).

6. В договоре может быть предусмотрено, что он вступает в силу одновременно с другим договором, который в нем указан.

7. Договор может вступить в силу с момента регистрации акта о ратификации международной организацией. В ст. 28 Конвенции МОТ № 29 относительно принудительного или обязательного труда предусматривается, что она “вступит в силу через 12 месяцев после

того, как Генеральный директор МОТ регистрирует документы о ратификации двух членов Организации”³⁵.

8. Добавим к этому перечню еще один момент вступления договора в силу. Договор может вступить в силу при наступлении определенного условия. Так, ст. XX Соглашения о международной организации спутниковой связи ИНТЕЛСАТ от 1971 года гласит:

“а) Настоящее Соглашение вступает в силу через 60 дней, считая с даты его подписания без последующей ратификации, принятия или утверждения или с даты ратификации, принятия, утверждения или присоединения двух третей государств, являющихся участниками Временного соглашения на дату открытия для подписания настоящего Соглашения, при условии, что:

б) такие участники или их назначенные организации связи подписали Операционное соглашение”³⁶.

Сложнее обстоит дело, когда в договоре ничего не говорится о моменте вступления его в силу и нет никакой специальной договоренности об этом. Практика государств по-разному решала этот вопрос. Обычно считалось, что в этом случае договор вступал в силу с момента его подписания (если не требовалась его ратификация) или с момента ратификации или обмена ратификационными грамотами (если таковая требовалась).

В Венской конвенции в этом случае предусматривается, что “договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора” (п. 2 ст. 24).

Договор может вступать в силу по частям (ст. 24 Венской конвенции). Однако их обязательность вытекает не из данного договора (ибо договор еще в силу не вступил), а из обычной нормы международного права, закрепленной в Венской конвенции о праве международных договоров. От этого случая нужно отличать временное применение других частей договора. Анализ юридического статуса показывает, что в данном случае речь скорее идет о временном применении международного договора, так как, во-первых, договор не может вступить в силу дважды и, во-вторых, простое применение международного договора нельзя отождествлять с вступлением его в силу.

Таким образом, применение международного договора и вступление его в силу не всегда совпадают, а представляют собой относительно самостоятельные понятия. Международный договор может применяться и не его участником. Применяться может и договор, который вообще не вступил в силу. Или же, наоборот, вступивший в силу договор может, тем не менее, не применяться в силу тех или иных причин³⁷.

В ст. 25 Венской конвенции говорится, что “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 другим образом”.

Срок действия международных договоров

Международные договоры могут заключаться на определенный срок, на неопределенное время, вообще быть бессрочными или содержать указание, что срок действия договора будет установлен специальным соглашением сторон в будущем.

Определенным сроком договора считается отрезок времени, заранее обусловленный точными календарными датами. Определенный срок может быть безусловно-определенным и условно-определенным.

Безусловно-определенный срок в договорах формулируется следующим образом: “Настоящая Конвенция имеет действие в течение трех лет”.

Условно-определенный срок — это определенный срок, но с дополнительным условием о том, что после истечения этого срока будет действовать другой определенный период времени, если одна из договаривающихся сторон не предупредит о своем отказе от него в срок, предусмотренный в договоре. Такое условие можно назвать оговоркой об определено-срочной автоматической пролонгации договора. В международных договорах условно-определенный срок формулируется обычно следующим образом: “Настоящее соглашение вступает в силу со дня его подписания и будет действовать в течение пяти лет с автоматическим продлением на последующие пять лет, если ни одна из сторон не заявит письменно за три месяца до истечения срока действия соглашения о своем желании изменить или денонсировать его”. Можно привести в качестве конкретного примера Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в области информации³⁸.

Договоры с неопределенным сроком действия характеризуются тем, что срок их действия не обусловлен определенными датами, а поставлен в зависимость от наступления каких-либо событий или совершения действия (например, денонсации договора, окончания войны и т.д.). Наиболее типичными формулировками договоров с неопределенным сроком действия являются следующие: “Настоящее Соглашение заключается на неопределенный срок... Оно может быть денонсировано по желанию одной стороны за шесть месяцев вперед”. Например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индия о военном сотрудничестве от 28 января 1993 г. предусматривает, что “дей-

стве Соглашения может быть прекращено в любое время по взаимной договоренности Сторон путем подачи уведомления за шесть месяцев". Как видно из приведенного положения, здесь не сказано, что Соглашение будет действовать неопределенный срок, однако нет и указания на то, что оно будет действовать определенное количество времени.

Договоры, заключаемые на неопределенный срок, который обуславливается какими-либо событиями, называют международными договорами под отменительным условием. К договорам с неопределенным сроком действия могут быть отнесены и такие договоры, которые, хотя и содержат указания на неопределенный срок действия, имеют в то же время оговорку о неопределенно-срочной автоматической пролонгации. Например: "Договор заключается на 20 лет и будущие пять лет, если ни одна из Сторон не денонсирует его путем извещения за 12 месяцев по истечении соответствующего срока".

В отличие от международных договоров с неопределенным сроком действия, бессрочные договоры вообще не содержат никаких указаний на возможность их денонсации в будущем или прекращения каким-либо способом (например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.).

Особыми с точки зрения срока являются международные договоры, срок действия которых временно не установлен, но установление его предусмотрено сторонами в будущем. Примерная формулировка: "Настоящее Соглашение вступит в силу с сего числа. Оно будет оставаться в силе до срока, который должен быть согласован между обоими Правительствами".

Иногда для разных статей одного и того же договора устанавливаются различные сроки их действия.

Интересной с точки зрения примененной конструкции является Соглашение между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германией об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 29 мая 1996 г. (Соглашение было ратифицировано Федеральным законом РФ от 18 декабря 1996 г. № 158-ФЗ).

Достойным внимания в Соглашении является то, что оно вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами, а положения его будут применяться лишь начиная с 1 января календарного года, следующего за годом, в котором настоящее Соглашение вступит в силу (т.е. в данном случае с 1 января 1997 г.).

Следует отметить, что установление срока международного договора имеет важное значение и зависит от содержания самого договора, отношений между договаривающимися государствами, от международной обстановки и многих других обстоятельств.

Применение международных договоров

Понятие применения международных договоров

Применение международного договора неразрывно связано с его действием. Зачастую понятия действия и применения международных договоров не отделяют друг от друга, понимая под ними одно и то же.

На взгляд автора данной работы, целесообразно будет разделение данных понятий.

Согласно А.Н. Талалаеву, применение международного договора — “осуществление порождаемых им прав и обязанностей в конкретной международной или внутригосударственной ситуации”³⁹.

Интересная точка зрения у И.И. Лукашука. Он считает, что “понятие “применение права” используется в общем и специальном смысле. В первом случае оно охватывает все юридические способы осуществления права, во втором — властное осуществление права в случае правонарушения или спора в праве. В специальной литературе это понятие используется преимущественно в общем или широком смысле как осуществление норм в целом”⁴⁰.

Далее И.И. Лукашук указывает на то, что ни доктрина, ни практика не придерживаются определенной терминологии. С этим можно согласиться, так как, например, даже Венская конвенция о праве международных договоров в ч. 3 “Соблюдение, применение и толкование договоров” использует термины “соблюдение” и “выполнение” как равнозначные для обозначения самого общего понятия реализации норм. В Федеральном законе РФ “О международных договорах РФ” говорится о временном применении Россией международного договора (ст. 23), а разд. 4, посвященный осуществлению договоров, назван “Выполнение международных договоров Российской Федерации”. В разделе “Применение договоров” термин “применение” употребляется для обозначения лишь некоторых правил применения. По мнению И.И. Лукашука, в практике термин “применение” встречается редко, вместо него предпочитают говорить о выполнении обязательств. Когда же он употребляется, то скорее под ним понимают широкое понятие осуществления права. Говоря о применении норм международного права, нельзя не учитывать, что их осуществление в целом носит властный характер. Оно протекает в ходе взаимодействия властей суверенных государств.

В вопросе о значимости различия между понятием применения в общем и специальном смысле точку зрения И.И. Лукашука разделяет С.В. Черниченко. Он пишет, что “о применении правовых норм нередко говорят в широком смысле как об их реализации, осуществлении. Однако обычно принято различать исполнение, соблюдение, использование и применение правовых норм. Иногда называют

меньшее количество вариантов осуществления правовых норм, но всегда выделяют при этом их применение в более узком значении, как осуществление правовых норм органами, имеющими властные полномочия. По-видимому, для международного права это различие несущественно, так как все субъекты международного права, прежде всего государства, обладают властными полномочиями"⁴¹.

Применение норм права к конкретным случаям, по мнению И.И. Лукашука, включает:

“а) установление фактических обстоятельств;

б) правовую квалификацию фактических обстоятельств, т.е. установление того, подпадают ли они под действие норм международного права, и если да, то каких именно;

в) определение юридических характеристик относящихся к делу норм, сферы их действия, особенно в отношении данных субъектов; иными словами, речь идет о специально-юридическом толковании норм;

г) уяснение содержания нормы, т.е. общее толкование;

д) принятие решения о способе применения норм к данным фактическим обстоятельствам;

е) действия по обеспечению реализации принятого решения"⁴².

Применение международного договора регулируется ст. 28–30 Венской конвенции. В них можно выделить три отдельных аспекта применения договоров:

— применение договора *ratione temporis* (отсутствие у договора обратной силы);

— территориальную сферу действия договоров;

— применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу.

Достаточно подробно вопрос применения договоров во времени в отечественной международно-правовой литературе рассматривает Р.А. Каламкарян. В работе “Фактор времени в праве международных договоров” он также выделяет три вышеуказанных аспекта применения договоров во времени⁴³.

Рассмотрим данные аспекты применения международных договоров по отдельности.

1. Договоры не имеют обратной силы

Согласно ст. 28 Конвенции, “если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты”. По мнению Я. Синк-

лэйра, данная формулировка, нашедшая свое отражение в Конвенции, является главным правилом отсутствия у договоров обратной силы⁴⁴. Это правило подтверждается решением Международного Суда по делу Амбатьелоса (предварительное рассмотрение), где Суд отверг доводы Греции о том, что она была управомочена по договору 1926 года передать спор, основанный на документах, которые были датированы 1922 и 1923 годами, на рассмотрение Суда на основании того, что это могло бы придать обратную силу договору 1926 года⁴⁵.

Далее Я. Синклэйр обращает внимание на то, что ст. 28 Конвенции, тем не менее, не лишена вопросов. Комиссия международного права в своем комментарии к ст. 28 Конвенции (настоящая статья) призвала обратить внимание на употребление приведенной в ней и указанной выше фразы (в отличие от часто используемой формулировки “если иное не предусмотрено договором”) и устанавливает, что данная формулировка была употреблена с тем, чтобы не обойти вниманием случаи, когда существо договора, в отличие от его особых условий, указывает на наличие намерения о придании договору обратной силы. Таким образом, содержание отдельного договора является достаточным для указания на намерение сторон о том, что договор должен иметь обратную силу. Итак, в силу вышеизложенного становится очевидным, что принцип о том, что договоры не имеют обратной силы, не является императивной нормой международного права; все зависит от намерения сторон⁴⁶.

2. Территориальная сфера действия договоров

Статья 29 Венской конвенции о праве международных договоров гласит: “Если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории”.

Юридическая процедура приведения в действие международного договора внутри государства в разных странах различна: в одних требуется издание специального закона, в других — нет.

В соответствии с принципом государственного суверенитета и территориальной неприкосновенности международный договор может распространять свое действие на территорию других государств или на часть территории государств-участников, которая ранее не подпадала под действие договора, только с согласия государств, чьей территорией она является.

Бывают такие договоры, которые относятся к определенной территории, одновременно являющейся объектом и сферой действия договора. Таков Договор об Антарктике от 1 декабря 1959 г. и др. Но и в этих случаях государства не вправе произвольно распространять международный договор за пределы его территории.

3. Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу

Государства не должны заключать международные договоры, которые вступали бы в противоречие с их обязательствами, взятыми ранее по договорам с другими государствами. В таком случае встает вопрос о недействительности последующих договоров. Однако не всегда расхождения между предыдущим и последующим договорами, заключенными по одному и тому же вопросу, бывают столь велики, чтобы оспаривать действительность нового договора. В таких случаях достаточно бывает ограничиться решением вопроса о приоритете применения того или иного международного договора. Статья 103 Устава ООН устанавливает общее правило, которое является императивной нормой, согласно которому в случае противоречий между обязательствами членом ООН по Уставу и обязательствами их по какому-либо другому международному договору преимущественную силу имеют обязательства по Уставу ООН.

Новшеством Венской конвенции явилось положение о временном применении международных договоров. Причем временное применение не входит в разд. 2 ч. 3 Конвенции “Соблюдение, применение и толкование договоров”, а составляет составную часть разд. 3 ч. 2 “Заключение и вступление договоров в силу”.

Правило, изложенное в ст. 24 Венской конвенции, предусматривает, что “договор вступает в силу в порядке и в дату, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами”. Однако ст. 25 Венской конвенции предусматривает возможность временного применения договора. В силу данного положения договор или часть договора может применяться временно и до вступления договора в силу. Правда, это возможно, если:

а) это предусматривается самим договором или

б) участвовавшие в переговорах государства договорились об этом каким-либо иным образом.

Данное положение дополняется п. 2, который гласит: “Если в договоре не предусмотрено 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 своем намерении не стать участником договора”. Изложенное выше вовсе не означает, что к временно применяющимся договорам не применяется принцип *pastra sunt servanda* (см. ниже). Как свидетельствует А.Н. Талалаев, данная статья была принята именно в таком понимании, что принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств распространяется и на временно применяемые договоры⁴⁷.

В вопросе действия и применения международных договоров имеет большое значение выработанный и широко известный принцип добросовестного выполнения государствами своих обязательств.

Еще Ф.Ф. Мартенс писал, что «не подлежит никакому сомнению, что тракаты должны быть соблюдаемы договаривающимися сторонами: *“pacta sunt servanda”*»⁴⁸.

Как справедливо подчеркивает А.Н. Талалаев в работе “Право международных договоров. Действие и применение договоров” (стр. 13), “в полном объеме принцип *pacta sunt servanda* распространяется не только на международные договоры (хотя слово “*pacta*” на латинском языке означает именно “договоры”), но и на все действующие принципы и нормы международного права и международные обязательства, вытекающие как из международных договоров, так и из других соглашений между государствами (договоренностей, обычаев), а также из обязательных решений международных организаций и международных органов, например Совета Безопасности и Международного Суда ООН”. Отсюда следует, что данный принцип должен пониматься в самом широком значении, что влечет за собой понимание этого принципа как то, что государства должны строго соблюдать все нормы международного права и вытекающие из них международные обязательства.

В ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров прямо говорится о том, что “каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться”. Так, в Конвенции нашел отражение принцип *pacta sunt servanda*. Кроме того, данный принцип заложен в преамбуле Конвенции 1969 года.

Данный принцип относился к императивным нормам международного права (*jus cogens*). Однако в теории встречаются разные точки зрения. Так, нигерийский профессор Т. Элайес считает, что принцип *pacta sunt servanda* не может быть отнесен к *jus cogens*, потому что он допускает исключения, одним из которых является клаузула *rebus sic stantibus*. На эту же клаузулу ссылается в своей книге Л.А. Алексидзе, присоединяясь в этом отношении к нигерийскому юристу. Он добавляет, что “два государства всегда могут договориться о замене одного договора другим или изменить существующую обычную норму, поскольку все они не носят характер *jus cogens*”⁴⁹. Однако данные исключения из принципа вовсе не означают, что принцип не носит императивного характера, он лишь указывает на то, что норма не носит абсолютного характера.

Императивный характер принципа *pacta sunt servanda* заключается в том, что государства в своих взаимных отношениях не могут от него отклоняться, т.е. считать его недействующим, а не в том, что они при определенных условиях могут изменять действующий меж-

ду ними договор или отменять его вовсе. Невыполнение или недобросовестное выполнение государством в нарушение международного права своих договорных и других международных обязательств, любое несоблюдение принципа *pacta sunt servanda* могут привести к подрыву доверия между государствами, обострению международных проблем и противоречий, поставить под угрозу международный мир и безопасность. Несоблюдение принципа *pacta sunt servanda* является международным правонарушением, за которое государства несут международную ответственность.

Действие и применение международных договоров в практике России

Положения Федерального закона РФ “О международных договорах РФ”, регулирующие действие и применение международных договоров

Вопросы действия, применения и выполнения международных договоров регулируются статьями 23, 24, 31–34 Федерального закона “О международных договорах РФ”. Причем, как уже указывалось выше, термины “действие” и “применение” международных договоров в законе не фигурируют. Как представляется, их заменяют понятия “временное применение” и “выполнение международных договоров РФ”, статьи 23 и 31–34 соответственно.

Из смысла ст. 23 вытекает, что временно применяться могут договоры, вступление которых в силу требует выполнения определенных внутригосударственных процедур, занимающих, возможно, длительное время (ратификация, утверждение и т.п.). В то же время подписавшие договор государства могут быть заинтересованы в его скорейшем введении в действие.

От временного применения договора нужно отличать обязательство подписавшего государства не лишать договор его объекта и цели (ст. 18 Венской конвенции). Временно применяя договор, государство совершает конкретные действия во исполнение своих обязательств. Обязательство не лишать договор объекта и цели не подразумевает выполнения договора; речь идет о том, чтобы не совершать действий, которые повлекли бы за собой невозможность выполнения договора.

От временного применения следует также отличать одностороннее заявление подписавшего договор государства (или обоих государств — в случае двустороннего договора, или всех государств, подписавших многосторонний договор) о том, что оно будет придерживаться положений договора на практике. Соответствующее заявление не создает тех правовых последствий, которые влечет за со-

бой временное применение. Последнее означает введение в действие договора, действительное применение его положений, т.е. совершение предусмотренных договором действий именно в том объеме, который заложен в договоре. В случае упомянутого одностороннего заявления таких строгих юридических обязательств государство не несет.

Временное применение договора или его части, как правило, предусматривается в самом тексте договора. Наряду с этим договоренность о временном применении договора может быть оформлена отдельно, например путем обмена нотами или подписания отдельного протокола. Причем такая договоренность может быть достигнута и не одновременно с подписанием договора, а позднее.

До истечения шестимесячного срока временное применение может быть прекращено органом, принявшим решение о подписании договора. Это возможно также и по истечении срока, если Государственная Дума еще не рассмотрела вопрос о ратификации или продлении временного применения и отозвано предложение, внесенное в Думу.

Однако здесь возникает вопрос: во всех ли случаях прекращение временного применения органом, принявшим решение о подписании, должно рассматриваться как окончательный отказ от договора? Пункт 3 ст. 23 Закона может быть истолкован по-иному: государства, подписавшие договор, могут условиться о прекращении временного применения, не отказываясь в принципе от намерения стать его участниками. Например, могут быть обстоятельства, препятствующие продолжению временного применения, но все же не отменяющие целесообразности вступления в силу договора, когда эти обстоятельства будут устранены.

Может возникнуть и вопрос о возможности возобновления временного применения или ратификации договора, временное применение которого не было продлено или который не был ратифицирован Государственной Думой. По мнению А.Г. Ходакова и Б.И. Осминина, написавших комментарий к ст. 23 Закона, ни Закон, ни Венская конвенция в принципе не запрещают Думе вернуться к вопросу о временном применении или ратификации. В этом контексте большое значение имеет толкование выражения “не стать участником договора”. Если допустить возможность толковать его не как окончательный отказ от участия в договоре, а как невозможность принять на себя обязательства по договору (в том числе временно применяя его) в данное время и при данных обстоятельствах, то из этого будет вытекать и возможность как возобновления временного применения, так и ратификации (после периода временного применения или без него). Разумеется, отмечают авторы комментария, в таком случае для возобновления временного применения,

вероятно, будет уже недостаточно решения того органа, который принял решение о подписании договора, но необходимо решение Государственной Думы в форме федерального закона. Кроме того, очевидно, что в таком случае потребуются и согласия другого государства, подписавшего договор (или государств, подписавших многосторонний договор). По сути, требуется оформление новой договоренности о временном применении⁵⁰.

Если речь идет о ратификации договора, временное применение которого не было продлено, то формального согласия другого государства на это, разумеется, не требуется. Можно, однако, исходить из того, что в случае, когда временное применение прекращается, но ратификация в последующем все же не исключается, между государствами должны иметь место консультации. Иначе другое государство, считая договор окончательно отвергнутым, может предпринять действия, которые повлекут за собой невозможность ратификации договора первым государством.

Нельзя отождествлять временное применение договора и его выполнение.

Во-первых, вопросы временного применения помещены в ч. 2 Венской конвенции (“Заключение и вступление договоров в силу”), в то время как вопросы выполнения договоров — в ч. 3 (“Соблюдение, применение и толкование договоров”). В Законе «О международных договорах РФ» также проведено такое разделение. Временное применение РФ договоров регулируется в разд. 2 (“Заключение международных договоров РФ”), а выполнение договоров — в разд. 4 (“Выполнение международных договоров”).

Во-вторых, п. 2 ст. 25 Венской конвенции гласит, что временное применение договора или части договора в отношении государства прекращается, если это государство уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать его участником (если в договоре не предусматривается иное или соответствующие государства не договорились об ином). Пункт 3 ст. 31 Закона предусматривает, что международный договор подлежит выполнению РФ с момента его вступления в силу для РФ. Таким образом, исключается использование формулы выполнения договора до вступления его в силу.

В отношении временного применения тех международных договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат в соответствии с Законом принятию в форме федерального закона (как правило, ратификация), устанавливается особый порядок, направленный на четкое распределение компетенции между органами законодательной и исполнительной власти в вопросах временного применения международных договоров. Такой договор подлежит представлению в Государственную Думу в срок не более шести ме-

сяцев с даты начала его временного применения. При этом по решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном ст. 17 для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлен.

7 августа 1995 г. Президент РФ издал распоряжение № 370-рп⁵¹, предусматривающее внесение в Государственную Думу в шестимесячный срок со дня вступления в силу Закона договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона и временное применение РФ которых началось до вступления в силу Закона.

В соответствии с распоряжением в Государственную Думу на ратификацию были внесены международные договоры, временное применение которых началось до вступления в силу Закона «О международных договорах РФ» (например, Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета Экономического союза). Кроме того, Президентом было внесено в Государственную Думу предложение о продлении до 30 июня 1996 г. срока временного применения РФ подлежащего ратификации Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств⁵², временное применение которого началось в 1990 году и в отношении которого РФ, являясь государством — продолжателем СССР, придерживается соответствующих международно-правовых норм (распоряжение от 9 марта 1996 г. № 109-рп⁵³).

При невыполнении требований о внесении в Государственную Думу в шестимесячный срок временно применяемого международного договора, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона, возникает вопрос о прекращении в соответствии с международным правом временного применения РФ данного договора, так как правовая основа для его дальнейшего временного применения РФ отсутствует.

Пункт 3 ст. 23 Закона основан на положениях п. 2 ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров и предусматривает, что временное применение РФ договора или его части прекращается по уведомлении других государств, которые временно применяют договор, о намерении РФ не стать участником договора (если в договоре не предусматривается иное или соответствующие государства не договорились об ином).

Статья 24 Закона «О международных договорах РФ» посвящена вступлению договоров в силу. Согласно п. 1 ст. 24, международные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом и в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами.

А.Г. Ходаков замечает, что в российской практике в ряде случаев условия вступления договора в силу в тексте договора отсутствуют.

Исходя из сложившегося в мировой практике понимания, следует считать, что такие договоры вступают в силу с даты подписания. Вместе с тем желательно избегать такой практики, поскольку отсутствие положений о вступлении в силу может порождать сомнения в отношении самого характера документа (договор это или заявление о намерениях и т.п.)⁵⁴.

Согласно п. 2 ст. 24, официальные сообщения Министерства иностранных дел Российской Федерации о вступлении в силу международных договоров РФ, заключенных от имени РФ и от имени Правительства РФ, публикуются в порядке, предусмотренном ст. 30 Закона (в "Собрании законодательства РФ" и "Бюллетене международных договоров").

Практика действия и применения некоторых международных договоров РФ

Довольно серьезная ситуация сложилась с Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июля 1990 года⁵⁵ (далее: Соглашение). По данному Соглашению Советский Союз передал Соединенным Штатам Америки часть вод в районе Берингова пролива и Чукотского моря, в результате чего была изменена исторически сложившаяся линия разграничения морских пространств, описанная как "западная граница" в ст. 1 русско-американской конвенции от 18(30) марта 1867 г. (ст. 1 Соглашения). Данные районы были переданы под юрисдикцию США, которая в ст. 5 Соглашения обозначается как "юрисдикция прибрежного государства" и означает "суверенитет, суверенные права или любую иную форму юрисдикции в отношении вод или морского дна и его недр, которая может осуществляться прибрежным государством в соответствии с международным морским правом". Советский Союз также получил определенные районы (большой район в Чукотском море и др.), однако проблема возникла из-за того, что районы, переданные американцам, богаты нефтью, газом и рыбой, а районы, переданные СССР, нет.

Еще одной точкой преткновения явилось то, что о временном применении Соглашения была достигнута договоренность в результате обмена нотами министра иностранных дел СССР Э.А. Шеварднадзе и государственного секретаря США Дж. Бейкера⁵⁶. Невиданное дело: договоренность о передаче территории (фактически изменении границы СССР) достигается путем обмена нотами! То, что Соглашение должно было применяться лишь временно, не является оправданием такой небрежности в отношении государственной территории СССР. Соглашение два раза вносилось на ратификацию, в последний раз в Государственную Думу РФ в марте 1997 года.

Государственная Дума отклонила Федеральный закон о ратификации, таким образом возникла сложная ситуация. Дело в том, что Соглашение “временно” применяется уже семь лет (с 1 июня 1990 г.), и, разумеется, США какие-то районы сдали в аренду другим государствам, а также вложили определенные средства. В случае, если теперь выяснится, что Соглашение не подлежит дальнейшему применению, они понесут значительные убытки. Однако в этом, на мой взгляд, нужно винить не только СССР, но и США, которые, прекрасно зная, что Соглашение еще не вступило в силу⁵⁷, предприняли определенные шаги, которые разумно было бы предпринять исключительно после вступления Соглашения в силу. Таким образом, чисто юридически Россия (являясь правопреемницей СССР) имеет полное право отказаться от заключения невыгодного для России Соглашения, которое:

1) наносит ущерб экономическим интересам России (так как богатые живыми и неживыми ресурсами районы были обменены на небогатые районы);

2) подрывает территориальную целостность России (изменяя западную границу с США, которая сложилась исторически — в 1867 г., и которая закреплена в русско-американской конвенции 1867 г.).

Что касается такого большого срока временного применения Соглашения, то в Венской конвенции не определен конкретный срок, в течение которого необходимо предпринять какие-либо действия, направленные либо на ратификацию Соглашения, либо на уведомление другой стороны о нежелании далее применять международный договор. Ничего не говорится в Конвенции и о разумном сроке. Таким образом, с этой точки зрения не может быть препятствий для российской стороны сделать заявление о прекращении временного применения и о нежелании заключить Соглашение. Более того, такой срок не предусмотрен и в самом Соглашении (из чего можно сделать определенные выводы и извлечь конкретные уроки, с тем чтобы впредь уменьшить количество возникновения такого рода ситуаций).

Прежде всего необходимо обратиться к Венской конвенции 1969 года и посмотреть, каким образом вопросы временного применения договоров регулируются в ст. 25⁵⁸. Нас интересует в данном случае п. 2 ст. 25, который гласит:

“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 своем намерении не стать участником договора”⁵⁹.

Очевидно, что, исходя из ст. 25 Конвенции, Россия вправе уведомить США о своем намерении не стать участницей Соглашения. Ведь Соглашение до сих пор еще не вступило в силу.

Бывает иногда и обратное соотношение, когда договор вступает в силу до окончания процесса его заключения, например с момента подписания, но подлежит последующей ратификации.

В этих случаях юридическая норма появляется и начинает действовать еще до завершения процесса заключения договора. Однако действие такой нормы носит временный характер, поскольку возможен отказ от ратификации.

Пока договорная норма международного права не вступила в силу, для участников переговоров не возникает каких-либо юридических обязательств на ее основе. Это не затрагивает вопроса об обязательствах, которые могут возникнуть из самого соглашения о переговорах. Согласие государства вести переговоры не налагает на него обязательства заключить договор⁶⁰.

Такого же мнения придерживается Ч.Ч. Хайд. Его мнение тем более интересно, так как оно представляет собой точку зрения американской международно-правовой доктрины по этому вопросу. Чарльз Хайд приводит заявление, которое государственный секретарь США Хэлл сделал в письме британскому послу в Вашингтоне 6 октября 1939 г.:

“Правительство Соединенных Штатов считает, что в случае, когда речь идет о договоре или конвенции, подписанных от имени Соединенных Штатов, правительство не принимает на себя каких-либо прав, пока оно не ратифицировало документ в соответствии со своей конституционной процедурой и не выполнило требований договора или конвенции в отношении обмена ратификационными грамотами или сдачи их на хранение. Правительство Соединенных Штатов может предоставить права по договорам и конвенциям только странам, которые подобным же образом выполнили требования соответствующего документа о ратификации или присоединении. Мы полагаем, что такой образ действий соответствует обычно применяемым и разумным правилам толкования договоров”⁶¹.

Таким образом, мы видим, что решением спорной ситуации могло бы стать уведомление Россией США о намерении не стать участницей Соглашения, так как такое уведомление является юридически вполне оправданным. Однако о том, насколько такое решение может быть верным политически, автор данной работы судить не берется.

Заключение

В данной работе представлены наиболее общие взгляды на проблему действия и применения международных договоров в теории

международного права, а также более конкретно рассмотрены аспекты действия и применения международных договоров в РФ.

Проанализировав изложенные в данной работе положения, автор приходит к следующим выводам:

1. Действие и применение международных договоров в России имеет исключительно важное значение в плане вхождения Российской Федерации в мировое сообщество, развития правового государства, демократии.

2. При выполнении международных договоров РФ немалое значение приобретает уровень информированности общества. В связи с этим целесообразным было бы проведение работы, направленной на обеспечение большего доступа общества к договорам, которые заключает Российская Федерация. Необходимо совершенствовать недавно созданный в Интернете сервер МИД РФ, где было бы целесообразно, кроме всего прочего, поместить полный список договоров, в которых Россия является участницей, а также их тексты. Данный список должен обновляться на регулярной основе. Необходимо повышать юридическую грамотность населения, с тем чтобы каждый имел доступ к международно-правовым документам, имеющим прямое действие на территории РФ.

3. Представляется целесообразным дальнейшее повышение роли МИД РФ⁶² и в том плане, чтобы любой международный договор (одной из сторон которого является Россия) поступал на рассмотрение в МИД РФ и не мог быть принят без одобрения внешнеполитического ведомства. Причем рекомендации по доработке текста договора должны соблюдаться в обязательном порядке.

4. Необходимо пересмотреть все временно применяемые договоры и внести их на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. В случае, если договор не будет ратифицирован, отказаться от него в соответствии с нормами международного права.

5. В договорах, предусматривающих временное применение, необходимо указывать срок такого временного применения.

6. Заключать договоры нужно только тогда, когда меры, предусмотренные договором, реально можно осуществить на практике. В результате положительным моментом такого подхода может стать, в частности, экономия бюджетных средств.

7. В договорах, заключаемых от имени Российской Федерации, необходимо предусматривать конкретный механизм урегулирования споров. Неясности в этом вопросе могут породить впоследствии массу неразрешенных проблем для обеих участвующих в соглашении сторон.

8. В договорах необходимо уделять большее внимание соблюдению норм русского языка. В частности, в рамках СНГ необходимо указывать названия той или иной республики по-русски, по крайней

мере в экземпляре на русском языке (определенное разрешение путаницы при этом содержится в распоряжении Администрации Президента РФ от 17 августа 1995 г. № 1495 “О написании названий государств — бывших республик СССР и их столиц”).

9. В целом хотелось бы отметить, что необходимо продолжать исследования в данной отрасли международного права — в праве международных договоров. С сожалением следует отметить тот факт, что работ в этой области недостаточно и написание фундаментального труда было бы очень своевременным и важным шагом по дальнейшему развитию международного права в России, что позволило бы, с одной стороны, закрепить сложившуюся практику, а с другой — в большей степени обеспечить гарантии добросовестного выполнения международных договоров Российской Федерацией.

¹ См., например, *Захарова Н.В.* Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. — М.: Наука, 1987; *Каламкарян Р.А.* Фактор времени в праве международных договоров. — М.: Наука, 1989; *Талалаев А.Н.* Конституционный Суд и международные договоры России (к вопросу о конституционности международных договоров РФ) // Государство и право. — 1994. — № 4; *Хлестов О.Н.* Международное право и Россия // Московский журнал международного права. — 1994. — № 4.; *Лукашук И.И.* Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России // Российский юридический журнал. — 1996. — № 4; *Даниленко Г.М.* Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. — 1995. — № 11; Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия. “Круглый стол” журнала “Государство и право” // Государство и право. — 1996. — № 2, 3.

² Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — С. 9.

³ Комментарий к Конституции РФ / Под общей редакцией Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова (комментарий ст. 15 написан И.М. Степановым совместно с Б.М. Лазаревым). — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 116.

⁴ О порядке опубликования нормативно-правовых актов (в том числе международно-правового характера) см. ст. 3 Федерального закона № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (принят Государственной Думой 25 мая 1994 г.); ст. 4 Указа Президента РФ от 5 апреля 1994 года № 662 “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов”.

⁵ См. Комментарий к Конституции РФ. — С. 119–120.

⁶ Как было сказано выше, ст. 15 (4) Конституции РФ говорит о “международных договорах РФ”, а не о “международных договорах, ратифицированных РФ”. В связи с этим в принципе открывается возможность того, что

даже договоры, не ратифицированные Федеральным Собранием, будут обладать приоритетом над законами, принятыми полномочным законодательным органом. Такой подход противоречит демократическим принципам правотворчества, в частности принципу, согласно которому законы и иные акты аналогичного или более высокого уровня должны приниматься или вводиться в правовую систему исключительно парламентом или под его контролем. Разумный выход из создавшегося положения предложен Законом «О международных договорах РФ», который исходит из того, что договоры, устанавливающие иные правила, чем предусмотренные Законом, подлежат обязательной ратификации [ст. 15(1)].

⁷ Современные зарубежные конституции. Учебное пособие. — М., 1992. — С. 153.

⁸ Там же. — С. 92.

⁹ Такой подход мы находим у И.И. Лукашука («Международное право. Общая часть»), Д. Анцилотти («Курс международного права»), А. Фердросса («Международное право»). Здесь же отметим, что некоторые авторы вообще не рассматривают вопросы действия международных договоров (или, по крайней мере, не выделяют данный вопрос в отдельную тему). Среди этих авторов — Ф.Ф. Мартенс («Современное международное право цивилизованных народов»), Я. Броунли («Международное право»), Мигель А. де Стефано («Международное публичное право»).

¹⁰ Керимов Д.А. Философские проблемы права. — М.: Мысль, 1972. — С. 171.

¹¹ Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. — М.: Международные отношения, 1993. — С. 40.

¹² Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — М.: Международные отношения, 1980. — С. 28.

¹³ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

¹⁴ См. Фердросс А. Международное право. — М.: Мысль, 1970. — С. 113.

¹⁵ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

¹⁶ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 48.

¹⁷ См. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 212.

¹⁸ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 28.

¹⁹ Тиунов О.И. О сущности и элементах структуры принципа “*pacta sunt servanda*” // Советский ежегодник международного права. — 1975. — М.: Наука, 1977. — С. 120.

²⁰ Yearbook of the International Law Commission, 1956. — V. II. — N.Y., 1957. — P. 109, 116, 119; Yearbook of the International Law Commission, 1958. — V. II. — N.Y., 1958. — P. 29, 30.

²¹ Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. — Гл. III. — М.: Мысль. — 1989.

²² Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 209.

²³ Так, И.И. Лукашук определяет Ватикан в качестве нетипичного субъекта международного права. См. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 10.

²⁴ Отнесение индивида к субъектам международного права является спорным вопросом. Хотя общепризнанная точка зрения состоит в непризнании за индивидом международной правосубъектности, некоторые авторы, например Н.В. Захарова (Индивид — субъект международного права // Советское государство и право. — 1989. — № 1) и А.Н. Талалаев (Международное право. Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. — М.: Юридическая литература, 1994. — С. 85–86) считают, что индивида можно считать субъектом международного права. Ю.М. Колосов предлагает ввести понятие “дестинатор международного права” (см. Колосов Ю.М. Некоторые вопросы международного права // Советское государство и право. — 1990. — № 11. — С. 89). Профессор Лейпцигского университета Рудольф Гайгер выделяет в качестве субъектов международного права государства и другие субъекты, среди которых, в частности, в отдельных случаях (в отношении некоторых прав и обязанностей, вытекающих из международного права) индивидов (см. Grundgesetz und Völkerrechtß die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht. — München: Beck Verlag, 1994. — S. 19–20). Автор данной работы придерживается точки зрения, согласно которой индивиды не являются субъектами международного права. Тем не менее для полноты представления вопроса целесообразно привести и различное понимание данной проблемы.

²⁵ Международное право. Учебник/Под ред. Г.И. Тункина. — С. 85 (гл. 4 написана А.Н. Талалаевым).

²⁶ Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 210.

²⁷ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. — М., 1909. — С. 276.

²⁸ Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете Федерального закона о международных договорах России. — С. 210–211.

²⁹ Мартенс Ф.Ф. Указ. соч. — С. 276–277.

³⁰ Действующее международное право. В 3-х томах / Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. — Т. 1. — М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1996. — С. 352.

³¹ БМД. — 1993. — № 8. — С. 32.

³² Там же.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение международных договоров. — С. 30–34.

³⁶ Кстати, часть вторая данного пункта статьи Соглашения подходит и к пункту 6, где в качестве момента вступления договора в силу рассматривается факт подписания другого договора.

³⁷ Данное утверждение будет проиллюстрировано ниже.

³⁸ БМД. — 1993. — № 5. — С. 64.

³⁹ Талалаев А.Н. Указ. соч. — С. 28.

⁴⁰ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. — С. 188.

- ⁴¹ Черниченко С.В. Международное право: современные теоретические проблемы. — М.: Международные отношения, 1993. — С. 46.
- ⁴² Лукашук И.И. Указ. соч. — С. 189.
- ⁴³ Каламкарян Р.А. Фактор времени в праве международных договоров. — М.: Наука, 1989.
- ⁴⁴ Sinclair Ian. The Vienna Convention on the Law of Treaties. — 2nd ed. — (Melland Schill Monographs in International Law).— Manchester University Press, 1984. — P. 85.
- ⁴⁵ Ibid. — P. 85.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Действие и применение договоров. — С. 36.
- ⁴⁸ Мартенс Ф.Ф. Указ. соч. — С. 265.
- ⁴⁹ Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы *jus cogens*. — Тбилиси, 1982. — С. 323.
- ⁵⁰ Комментарий к Федеральному закону “О международных договорах РФ”, Комментарий ст. 23 (Ходаков А.Г. совместно с Осмининым Б.И.). — С. 76.
- ⁵¹ СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3363.
- ⁵² Анализ данного Соглашения будет приведен ниже, когда будет рассматриваться практика России в вопросе действия и применения международных договоров.
- ⁵³ СЗ РФ. — 1996. — № 13. — Ст. 1326.
- ⁵⁴ Комментарий п.1 ст. 24 Федерального закона “О международных договорах РФ”. — С. 81.
- ⁵⁵ Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1990. — 15 авг. — № 16. — С. 26.
- ⁵⁶ Нота Министра иностранных дел СССР в связи с Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств (Вашингтон, 1 июня 1990 г.) // Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1990. — 15 авг. — № 16. — С. 2.
- ⁵⁷ Согласно ст. 7 Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств, “Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами”.
- ⁵⁸ Мы уже обращались к ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и привели анализ положений данной статьи в общем, однако, в целях удобства и принимая во внимание данный конкретный случай, представляется целесообразным привести текст статьи и ее толкование.
- ⁵⁹ В контексте данной статьи Венской конвенции попытки истолковать п. 2 ст. 25 Конвенции как регулирующий многосторонние договоры и заявления о том, что двусторонние договоры не подпадают под регулирование данной статьи, беспочвенны. Доказательством тому является то, что в комментарии ст. 2 “Употребление терминов” проекта статей о праве договоров прямо говорится, что «выражение “договор”», употребляемое в проекте статей, охватывает только международные соглашения, заключаемые между “двумя или более государствами”. Таким образом, данная статья вполне применима к Соглашению между СССР и США о линии разграничения морских пространств.

⁶⁰ Тункин Г.И. Теория международного права. — М., 1970. — С. 113–114.

⁶¹ Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. — Т. 4. — М.: Изд-во иностранной литературы, 1952. — С. 310.

⁶² В этом направлении имеются уже некоторые шаги. См. Постановление Правительства РФ “О порядке рассмотрения обращений Министерства иностранных дел РФ и входящих в его систему дипломатических представительств по вопросам международного сотрудничества” от 14 марта 1997 г. № 300 (Российская газета. — 1997. — 26 марта); см. также Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 “О координирующей роли Министерства иностранных дел РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ” (СЗ РФ. — 1996. — № 12. — Ст. 1061).

Статья поступила в редакцию в декабре 1997 г.