

О ТЕРМИНЕ «НЕ ВСТУПИВШИЕ В СИЛУ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А.Н. Талалаев *

Слова заголовка взяты из ст. 125 ч. 2 Конституции Российской Федерации и имеют важное, принципиальное значение. Они восприняты Конституционным федеральным законом о Конституционном Суде Российской Федерации 1994 года (ст. 3) и являются основополагающими в осуществлении им судебного контроля на предмет конституционности международных договоров, заключаемых Россией.

Дело в том, что Конституционный Суд РФ в отношении международных договоров РФ не может осуществлять так называемого последующего судебного контроля, то есть контроля нормативных актов, которые вступили в силу: он может проверять конституционность только таких международных договоров, которые еще не вступили в силу для Российской Федерации. И если такой договор либо его отдельные положения признаны Судом не соответствующими Конституции РФ, то международный договор не подлежит введению в действие и применению, он не может быть ратифицирован, утвержден или принят, к нему не может иметь место присоединение России, он не может вступить в силу для нее никаким иным образом.

Учитывая эти обстоятельства, важно выяснить, что понимать под выражением Конституции и упомянутого закона «не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации». Ответ на этот вопрос можно найти на пути раскрытия понятия международного договора, вступившего в силу. Договоры, которые остаются за его пределами, не подпадают под это понятие и будут договорами, не вступившими для РФ в силу.

Выражение «международный договор вступил в силу» означает, что положения договора стали обязательными для его участников и что нарушение этих положений повлечет за собой определенные международно-правовые последствия, в том числе ответственность государства-нарушителя.

Момент вступления международного договора в силу чаще всего предусматривается в самом договоре или специально согласовывается участниками переговоров, и договор вступает в силу в предусмотренном или согласованном порядке. Следовательно, без соблюдения этих процедур договор не может считаться вступив-

* Профессор кафедры международного права юридического факультета МГУ, доктор юридических наук (подробные сведения об авторе см. в нашем журнале № 2 за 1994 г.).

шим в силу, даже если пройдены все стадии заключения договора, то есть договор считается заключенным.

Договорная практика государств, в том числе нашего, чрезвычайно разнообразна как в отношении момента вступления в силу международных договоров, так и в отношении порядка такого вступления. Причины коренятся и в характере того или иного международного договора (двусторонний или многосторонний, ограниченный или универсальный), его виде (политический, экономический и т.д.), и в позициях государств, их заинтересованности в том, чтобы данный договор вступил в силу как можно скорее или при наличии максимального числа государств разных регионов мира, политических и правовых систем и т.п. В зависимости от всех этих многообразных факторов моментом, который предусматривается в договоре или специально согласовывается договаривающимися государствами для его вступления в силу, может быть: момент подписания договора, утверждения его правительством, момент его ратификации, обмена ратификационными грамотами или сдачи на хранение таких грамот, а также документов о присоединении депозитарию обусловленным в договоре числом государств, момент регистрации договора в Секретариате ООН или другой международной организации и т.п.

В некоторых международных договорах предусматривается необходимость истечения определенного срока с момента совершения указанных действий, только после чего договор вступает в силу. Этот срок может быть различным — от одного месяца до года. В этом промежутке времени договор считается заключенным, но еще не вступившим в силу.

Отсюда видно, что понятия заключения международного договора и вступления договора в силу не совпадают: договор может быть заключен, но по каким-то причинам не вступить в силу (еще или вообще). Масса таких договоров, которые так и не вступили в силу, погребена в архивах министерств иностранных дел разных государств, являя собой безмолвное свидетельство огромного, но тщетного труда дипломатов и юристов по их выработке и заключению. Один из сравнительно нестарых крупных примеров тому — советско-американский Договор ОСВ-2, подписанный в 1979 году, но не ратифицированный сторонами, как было предусмотрено в нем для его вступления в силу. В некоторых странах публикуются специальные работы, посвященные не вступившим в силу международным договорам¹.

Несмотря на сожаления, которые можно высказать в отношении таких договоров, с юридической точки вопрос с ними ясен: они не вступили в силу потому, что не были завершены все процедуры для наступления момента их вступления в силу. Сложнее может ока-

заться ситуация, когда в договоре вообще ничего не говорится о моменте вступления его в силу и нет никакой договоренности об этом.

Договорная практика государств по-разному решала возникший вопрос. Обычно считалось, что в этом случае международный договор вступает в силу с момента подписания (если не требуется его ратификация) или с момента его ратификации сторонами (если таковая требовалась). В Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, в которой участвует и Россия, установлено, что «договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора» (ст. 24, п. 2). Это положение Конвенции должно пониматься с учетом дискуссии, которая имела место на Венской конференции по праву договоров 1968—1969 годов, где большинство государств-участников отклонило презумпцию в пользу ратификации международных договоров в том случае, если в них ничего не говорится о порядке и моменте вступления в силу. Договорная практика большинства государств обнаруживает растущую тенденцию к тому, что все большее число международных договоров, особенно по специальным вопросам, заключается и вступает в силу путем подписания, без ратификации (по некоторым данным, до 80% всех современных договоров)². И хотя Венская конвенция не содержит явной презумпции в пользу подписания, она молчаливо присутствует в ней. Во всяком случае ст. 24 Конвенции должна пониматься именно в этом смысле, а не в пользу презумпции ратификации, которая была отклонена большинством государств поименным голосованием на Венской конференции³.

При решении вопроса о вступлении или невступлении в силу международного договора нужно также иметь в виду, что договор может вступать в силу целиком в одно время (это чаще всего и происходит) и по частям в разное время. Это зависит от условий договора и от договоренностей сторон. Договорной практике такие случаи известны⁴. Может случиться, что какие-то статьи международного договора уже вступили в силу, в то время как другие — еще нет. Решая вопрос, вступил ли данный договор в силу в целом, нужно также исследовать его на предмет делимости и применить существующие на этот счет правила о делимости договорных положений (ст. 44 Венской конвенции о праве международных договоров). Анализ в этом случае может привести к выводу, что международный договор, несмотря на вступление в силу отдельных статей, ввиду его неделимости должен в целом считаться не вступившим в силу.

Как не вступившие в силу должны рассматриваться и временно применяемые международные договоры. Венская конвенция, как

и основанный на ней Закон о международных договорах Российской Федерации 1995 года, четко разграничивает понятия «вступление договора в силу» и «временное применение договора». В законе для них установлены разные процедуры, которые расположены в разных статьях (ст. 23 и 24).

В ст. 23 предусмотрено, что международный договор или часть договора до вступления в силу могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со сторонами, подписавшими договор. Однако, в отличие от вступления договора в силу, требующего принятия закона о ратификации, присоединении и т.п., вопрос о временном применении международного договора решается без законодательного оформления. Его принимает тот орган РФ, который принимал решение о подписании договора в порядке ст. 11 указанного Закона, то есть в зависимости от вида договора: Президент, Правительство РФ или даже руководитель ведомства. Однако если временно применяемый международный договор подлежит ратификации или другой процедуре выражения согласия нашей стороной на его обязательность, оформляемой федеральным законом, то он должен быть представлен в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. Последняя указывается или в самом договоре, или устанавливается иным образом, например путем обмена письмами или нотами между договаривающимися сторонами, в отдельном протоколе между ними.

В течение шести месяцев со дня начала временного применения Президент или Правительство обязаны внести в Государственную Думу предложение или о ратификации международного договора, или о продлении срока его временного применения. Новый срок не может быть неопределенным или не указан вовсе. Какой путь выберет Дума — ее дело, но во всяком случае нельзя бесконечно откладывать рассмотрение вопроса о судьбе временно применяемого международного договора. Не должно смущать то обстоятельство, что при детальном рассмотрении вопроса о ратификации договора Дума придет к выводу, что он не отвечает интересам России, и откажется его ратифицировать.

Отказ от ратификации не считается нарушением международного права, а в отношении временно применяемого договора он может повлечь за собой и принятие решения о прекращении временного применения договора, причем согласно Закону прекращение Российской Федерацией временного применения международного договора должно происходить «по уведомлении других государств, которые временно применяют договор, о намерении Российской Федерации не стать участником договора» (п. 3 ст. 23).

Важно подчеркнуть, что оформление прекращения временного применения международного договора не требует соблюдения процедур, предусмотренных Законом для прекращения действующих, вступивших в силу договоров РФ, в частности не требует принятия Государственной Думой закона, поскольку в данном случае речь идет не о прекращении действия самого международного договора (он в силу еще не вступил и, следовательно, не действует), а лишь о прекращении его временного применения. Поэтому оно возможно по решению того органа, который принимал решение о временном применении международного договора, например по распоряжению Президента РФ. Такие случаи в нашей договорной практике уже были.

Так, в связи с изменением позиции Туркменистана в отношении соглашения с Россией от 1 сентября 1993 г. по военно-разведывательной деятельности по предложению Министерства обороны и МИД РФ Президент РФ издал распоряжение от 24 июля 1995 г. о прекращении временного применения этого соглашения и об отсутствии у российской стороны намерения его ратифицировать. Решение вступило в силу в день подписания. МИД России было поручено уведомить об этом туркменскую сторону⁵. В литературе также ставится вопрос о возможности возобновления временного применения международных договоров по согласию сторон⁶. Однако договорная практика таких случаев не знает, в Венской конвенции о праве международных договоров они не предусмотрены, хотя и не запрещены.

В вопросе вступления международного договора в силу есть еще один важный аспект. Дело в том, что существует разница между вступлением договора (многостороннего) в силу международную, когда он набирает требуемое число ратификаций или присоединений, становясь источником международного права, и его вступлением в силу для конкретного государства. Эти моменты могут не совпадать. Например, Конвенция по морскому праву 1982 года вступила в силу 16 ноября 1994 г., собрав необходимые 60 ратификаций и присоединений государств. Для России, которая ратифицировала ее только 17 января 1997 г., она вступила в силу после того, как истекли требуемые 30 дней после сдачи ею ратификационной грамоты на хранение депозитарию в Секретариат ООН.

В связи со сказанным следует отметить неточность и несоответствие Венской конвенции выражения «не вступивший в силу международный договор Российской Федерации». Согласно Конвенции, участником международного договора считается не просто государство, которое согласилось на обязательность для него договора, но «для которого договор находится в силе» (п. 9 ст. 2). Поэтому правильнее говорить о не вступившем в силу для Россий-

ской Федерации международном договоре, так как международный договор становится договором России и частью ее правовой системы не после того, как он был заключен, а только когда он вступил для нее в силу, то есть сделался обязательным. Именно учитывая это, Закон о международных договорах РФ 1995 года уточнил обсуждаемую формулу, говоря о не вступивших в силу для Российской Федерации международных договорах (ст. 34). Из этого же исходит указанный закон, устанавливая, что международные договоры подлежат выполнению с момента вступления в силу для РФ (п. 3 ст. 31) и только такие договоры подлежат обязательному опубликованию (п. 1 ст. 30).

Не вступившие в силу международные договоры, в том числе и временно применяемые, обязательному официальному опубликованию не подлежат. Они не входят в правовую систему России. Поэтому на них не должна распространяться ст. 15(4) Конституции РФ о преимущественной силе правил международных договоров перед российскими законами.

Итак, не вступившими в силу международными договорами следует считать все те договоры, которые не входят в число международных договоров, вступивших в силу для Российской Федерации. Здесь есть некоторая тавтология, но она позволяет избежать неточностей, которые иногда допускаются в определении не вступивших в силу международных договоров, например таких, в отношении которых не выражено согласие государства на их обязательность⁷. Как было показано, выражение согласия государства, даже окончательное, на обязательность для него международного договора и вступление международного договора в силу — разные категории, и по форме, и во времени они могут не совпадать.

¹ Wirtor Ch. L. Unperfected Treaties of the United States of America. 1776—1976. — Halifax, Nova Scotia. — Vol. I. — 1976. — P. 484.

² United Nations Conference on the Law of Treaties. — First Session. — № 4. — 1969. — P. 84.

³ 53 голоса «против», 25 — «за», воздержалось — 16. (Ibid. — P. 94—95.)

⁴ См. Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1985. — С. 275.

⁵ СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 3102.

⁶ Осминин Б.И.//Комментарий к Федеральному Закону о международных договорах Российской Федерации. — М., 1996. — С. 75—76.

⁷ Лукашук И.И. Указ. соч.//Там же. — С. 98.