

И. И. Карандашов, А. Н. Рыжов, К. М. Смирнова

К ВОПРОСУ О СОБЛЮДЕНИИ СРОКА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННО ПРИМЕНЯЕМЫХ ДОГОВОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена проблеме несоблюдения шестимесячного срока представления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации временно применяемых договоров, установленного п. 2 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». В статье содержатся результаты исследования свыше 140 временно применяемых договоров, тексты которых были аутентифицированы Российской Федерацией в период с 2010 по 2014 г. (включительно), и сроков их представления в Государственную Думу. В ходе исследования были выявлены многочисленные случаи несоблюдения срока представления временно применяемых международных договоров, следствием чего, по мнению авторов, является нарушение принципа разделения властей. Выходом из этой ситуации может стать совершенствование механизма взаимодействия Государственной Думы и органов исполнительной власти Российской Федерации по вопросам временного применения международных договоров, а также расширение участия Государственной Думы в их решении. В завершение статьи авторы предлагают поправки в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» и Конституцию РФ. Эти поправки могут способствовать решению проблемы. Библиогр. 19 назв.

Ключевые слова: временное применение международных договоров, срок представления временно применяемого международного договора в Государственную Думу.

I. I. Karandashov, A. N. Ryzhov, K. M. Smirnova

ON THE ISSUE OF MEETING THE TERM FOR THE SUBMISSION OF PROVISIONALLY APPLIED TREATIES TO THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION FEDERAL ASSEMBLY

The article deals with the problem of exceeding the six-month term for the submission of the provisionally applied treaties to the State Duma. This term is specified in article 23, paragraph 2 of the Federal Act "On international treaties of the Russian Federation". The article contains the results of the study of more than 140 provisionally applied treaties, which were authenticated by the Russian Federation from 2010 to 2014 inclusive, as well as the terms of their submission to the State Duma. The study revealed numerous failures to meet the term for the submission of the provisionally applied treaties, resulting, according to the authors, in the violation of the principle of separation of powers. The possible way out of this situation is improving the mechanism of cooperation between the State Duma and the executive authorities of the Russian Federation on the issue of the provisional application of international treaties as well as the State Duma's more active involvement in addressing this issue. In the end of the article the authors suggest amendments to the Federal Act "On international treaties

Карандашов Иннокентий Игоревич — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; i.karandashov@spbu.ru

Рыжов Артем Николаевич — студент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; artemryzh@gmail.com

Смирнова Ксения Михайловна — студентка, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; smirnova_kseniia@mail.ru

Karandashov Innokenty I. — PhD, Associate Professor, St. Petersburg State University, Universitetskaya nab., 7/9, St. Petersburg, 199034, Russian Federation; i.karandashov@spbu.ru

Ryzhov Artem N. — student, St. Petersburg State University, Universitetskaya nab., 7/9, St. Petersburg, 199034, Russian Federation; artemryzh@gmail.com

Smirnova Kseniya M. — student, St. Petersburg State University, Universitetskaya nab., 7/9, St. Petersburg, 199034, Russian Federation; smirnova_kseniia@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

of the Russian Federation» and to the Constitution of Russia which can help solve the problem under consideration. Refs 19.

Keywords: provisional application of treaties, a term for treaty submission to the State Duma.

В 1984 г. британский юрист Я. Синклер писал: «Включение в договоры положений, предусматривающих временное применение всего или части договора, является относительно новой разработкой в международной практике» [1, р. 46]. Тем не менее тот факт, что практика временного применения хорошо утвердилась среди большого количества государств, был констатирован еще в 1969 г. на второй сессии Конференции ООН по праву договоров экспертом-консультантом Х. Уолдоком [2, р. 43].

Государства прибегают к временному применению международных договоров по различным причинам, например, когда вопрос, урегулированный договором, рассматривается как срочный. Другой причиной может быть сильное желание государств ввести в действие договор при их уверенности в получении парламентского одобрения. Кроме того, временное применение может являться предварительной мерой перед вступлением в силу всего договора целиком [2, р. 43; 3, р. 210; 4, р. 352].

В связи с востребованностью временного применения на практике в праве некоторых государств отношения, связанные с временным применением договоров, были урегулированы в части, касающейся внутригосударственных процедур, предшествующих или сопутствующих ему¹.

Широкое применение этого института привело к возникновению несогласованностей между обязательствами государств по международному праву, обусловленных временным применением договоров, и требованиями их внутреннего права. Как писал Д. Мати, «реакция на срочность путем временного применения положений договора... не свободна от риска столкновений с внутренним правом, особенно с конституционным правом» [7, р. 643]. Россия, как мы увидим далее, не стала исключением.

В доктрине вопрос о соблюдении органами исполнительной власти РФ норм внутреннего права, касающихся временного применения договоров, уже становился предметом исследований. Так, были отмечены случаи нарушения шестимесячного срока представления в Государственную Думу (далее — ГД) временно применяемых договоров, который установлен в абз. 2 п. 2 ст. 23 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах в Российской Федерации»² (ред. от 12 марта 2014 г.) (далее — Закон о договорах) [5, с. 167–169; 8, с. 37–38]³.

¹ Подробнее об этом см.: [5, с. 154–176; 6, с. 81–83]. — См. также, напр.: ст. 32 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» (ред. от 12 июля 2013 г.); ст. 18 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан» (ред. от 10 декабря 2014 г.); ст. 22 Закона Республики Узбекистан от 22 декабря 1995 г. № 172-1 «О международных договорах Республики Узбекистан» (ред. от 14 декабря 2005 г.). Перечисленные законы доступны в Информационной системе «Континент»: <http://continent-online.com> (дата обращения: 08.10.2015).

² СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

³ В абз. 2 п. 2 ст. 23 Закона о договорах закреплено, в частности, следующее правило: «Если международный договор, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации подлежит в соответствии с настоящим Федеральным законом принятию в форме

Кроме того, был исследован вопрос о юридических последствиях несоблюдения данного срока [9, с. 119; 10, с. 82]. Однако подлинный масштаб несоблюдения сроков представления временно применяемых договоров в ГД остается неизвестным, так как в доктрине до настоящего времени не проводилось системных исследований этого вопроса с использованием количественных методов анализа. Получение данных о количестве нарушений позволило бы поставить вопрос о необходимости срочного решения проблемы или, напротив, констатировать ее относительную неактуальность.

Настоящая статья посвящена анализу полученных авторами данных о реальных сроках представления в ГД временно применяемых договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона, а также рассмотрению вопроса о путях решения выявленных в этой сфере проблем.

Международные договоры в период их временного применения являются юридически обязательными для государств, в отношениях между которыми они временно применяются, и должны добросовестно ими выполняться. В доктрине международного права широко признано, что принцип *pacta sunt servanda* (лат. договоры должны соблюдаться), закрепленный в ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.⁴ (далее — ВК), распространяется и на временно применяемые договоры [11, с. 62; 9, с. 111; 12, с. 32; 7, р. 652; 4, р. 354]⁵. На это обращала внимание и Комиссия международного права ООН [3, р. 211; 14, р. 258, para. 236]⁶. Однако по данному вопросу встречаются и иные точки зрения [16, р. 173–176; 9, с. 112]. Так, представитель Индии в ходе второй сессии Конференции ООН о праве договоров склонялся к тому, что «любые обязательства, которые могут возникнуть в соответствии со ст. 22 (имеется в виду ст. 22 Проекта статей о праве договоров, посвященная временному применению. — Авт.), подпадут под общее обязательство добросовестности на основе ст. 15 (обязательство не лишать договор объекта и цели до его вступления в силу) вместо ст. 23 (*pacta sunt servanda*)» [2, р. 41, para. 70]. Он предложил установить государствам некоторый срок для вы-

федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договоренность об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, то он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения».

⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties: Vienna, 23 May 1969: Status as at 09-04-2015 // United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en#EndDec (accessed 10.04.2015).

⁵ О юридической обязательности временно применяемого договора для применяющего его государства см. также: [13, р. 90; 6, р. 83].

⁶ В связи с этим интересен тот факт, что Югославия в ходе второй сессии Конференции ООН о праве договоров предложила дополнить Проект статей о праве договоров, одобренный Редакционным комитетом в полном составе, статьей 23bis, имеющей следующее содержание: «Каждый договор, применяемый временно полностью или в части, является юридически обязательным для договаривающихся Государств и должен добросовестно выполняться» [15, р. 268]. Однако Редакционный комитет счел, что предложенное Югославией правило является очевидным, а временное применение также охватывается ст. 23 о правиле *pacta sunt servanda* (в обсуждаемой редакции Проекта статей о праве договоров принцип *pacta sunt servanda* был закреплен в ст. 23). Комитет также указал, что «принцип *pacta sunt servanda* является общим правилом, и можно было бы только ослабить его тем, что подчеркнуть, что он применяется к определенному случаю». По этим основаниям Комитет не рекомендовал принятие предложенной новой статьи [2, р. 157, para. 47].

ражения своих намерений по данному вопросу, чтобы временное применение договора не могло продолжаться бесконечно [2, р. 41, para. 70]. Вместе с тем позиция Индии не была разделена другими делегациями на Конференции ООН о праве договоров. В целом подход, в соответствии с которым временно применяемые договоры не являются юридически обязательными, на практике получил значительно меньшую поддержку, чем противоположный подход [16, р. 176].

Как следует из Постановления от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина И. Д. Ушакова»⁷, Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) придерживается первой из указанных выше точек зрения: «Согласие на временное применение международного договора означает, что он становится частью правовой системы РФ и подлежит применению наравне со вступившими в силу международными договорами (если иное специально не было оговорено Российской Федерацией), поскольку в противном случае временное применение лишалось бы смысла. Именно поэтому ни Венская конвенция о праве международных договоров, ни Федеральный закон “О международных договорах Российской Федерации” не содержат каких-либо изъятий из принципа добросовестного выполнения международного договора в отношении временного применения международных договоров».

Таким образом, РФ должна добросовестно выполнять свои обязательства из временно применяемых договоров. Это было бы невозможно или, по крайней мере, создавался бы высокий риск невыполнения РФ своих обязательств из временно применяемых договоров, если бы ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, составляющая одну из основ конституционного строя, не охватывала временно применяемых договоров⁸. Тот факт, что она распространяет свое действие на такие договоры, был признан в Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П, что следует из приведенной выше цитаты, а также из следующих слов, содержащихся в Постановлении: «С точки зрения требований ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст. 2, 17 (ч. 1) и 19 (ч. 1) временно применяемые международные договоры Российской Федерации по своим юридическим последствиям, влиянию на права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации, по сути, приравниваются к вступившим в силу международным договорам, ратифицированным и соответствующим образом официально опубликованным в порядке, предусмотренном федеральным законодательством».

Заметим, однако, что данный вывод КС не является безупречным по следующей причине. Решения о временном применении Российской Федерацией международного договора или его части принимаются органом, принявшим решение о подписании международного договора, а именно: Президентом РФ, Правительством РФ, федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти (п. 2 ст. 23 Закона о договорах). В связи с этим мы полагаем,

⁷ СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1810.

⁸ В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ содержатся следующие положения: «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».

что лишь временно применяемые договоры, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона, должны приравниваться по своим юридическим последствиям ко вступившим в силу международным договорам РФ, решения о согласии на обязательность которых были приняты в форме федерального закона (в том числе федерального закона о ратификации). В противном случае органы исполнительной власти, принимая решения о временном применении, санкционировали бы действие в РФ договоров, которые имели бы приоритет применения перед законами, при отсутствии юридического механизма, позволяющего парламенту рассмотреть вопрос об участии в них России. В итоге такие временно применяемые договоры ограничивали бы парламент РФ в возможности принятия законов по вопросам, урегулированным ими, так как порождали бы определенные международные обязательства для РФ. Подобная ситуация, на наш взгляд, являлась бы нарушением принципа разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Что касается договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона, то хотя решения об их временном применении также принимаются органами исполнительной власти, абз. 2 п. 2 ст. 23 Закона о договорах предусматривает их представление в ГД в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения. Каково юридическое значение этого срока?

Полагаем, что законодатель, установив в Законе о договорах шестимесячный срок представления в ГД временно применяемых договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ подлежат принятию в форме федерального закона, санкционировал их применение в РФ в пределах этого срока наравне со вступившими в силу для РФ договорами, решения о согласии на обязательность которых были приняты в форме федерального закона. Следовательно, применение временно применяемых договоров, подлежащих представлению в ГД, в течение данного срока наравне со вступившими в силу для РФ договорами не должно рассматриваться как вторжение органа исполнительной власти, принявшего решение о временном применении, в компетенцию законодателя, а значит, и как нарушение принципа разделения властей. Этот факт, а также то, что решения о временном применении договоров принимаются органами исполнительной власти, можно в совокупности оценивать как самоограничение законодательной власти в пользу исполнительной для обеспечения оперативности создания временного международно-правового договорного регулирования и эффективности его имплементации в РФ.

В Законе о договорах нет указания на прекращение временного применения договоров в случае нарушения шестимесячного срока, установленного для их представления в ГД (что противоречило бы принципу *pacta sunt servanda*). Это означает, что РФ обязана добросовестно выполнять международные обязательства, вытекающие из временно применяемых ею международных договоров, и в случае нарушения шестимесячного срока. Однако тождественность последствий действия временно применяемых договоров, подлежащих представлению в ГД, с одной стороны, и вступивших в силу для РФ договоров, решения о согласии на обязательность которых для РФ были приняты в форме федерального закона, — с другой, в ситуации, когда шестимесячный срок представления был нарушен, с нашей точки зрения, противоречит принципу разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), так

как дальнейшее приоритетное перед законом применение временно применяемого договора не обусловлено волеизъявлением законодателя⁹.

Таким образом, существующее регулирование отношений, связанных с временным применением договоров, подлежащих представлению в ГД, позволяет органам исполнительной власти не соблюдать срок представления без риска прекращения временного применения и вводит тем самым в правовую систему РФ нормы, имеющие приоритет применения над нормами законов, в обход полномочий законодательной власти¹⁰. Как писал И. С. Марусин, «в своей нынешней редакции ст. 23 Закона (Закона о договорах. — *Авт.*) существенно “подмывает” контрольные функции Федерального Собрания, позволяя применять нератифицированные международные договоры на неопределенно долгий срок» [18, с. 133]. Как часто на самом деле имеют место нарушения срока представления договора в ГД?

Мы отобрали для анализа 143 договора, тексты которых были аутентифицированы Российской Федерацией в период с 2010 по 2014 г. включительно и которые применялись или применяются ею временно. Результаты анализа отражают ситуацию по состоянию на 1 мая 2015 г. Подробнее методика поиска международных договоров и анализа полученных данных изложена в Приложении № 1 к настоящей статье.

Из 143 временно применявшихся (применяемых) РФ договоров:

- 1) 76 договоров были представлены в ГД;
- 2) 67 договоров не были представлены в ГД.

Из 67 договоров, не представленных в ГД:

- 1) 4 договора содержат условие об их ратификации, и шестимесячный срок их представления по состоянию на 1 мая 2015 г. истек¹¹;

⁹ При этом не имеет значения, применялись ли временно применяемые договоры судами за пределами шестимесячного срока представления в ГД: являясь частью национальной правовой системы, такие договоры оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения и в отсутствие судебных решений.

¹⁰ Справедливости ради отметим, что коллизия временного применения международных договоров и конституционных принципов является столь чувствительным вопросом для некоторых государств, что ими были сделаны оговорки к ст. 25 ВК, в которой сформулированы нормы о временном применении, со ссылкой на противоречие этих норм положениям их конституций (Гватемала, Колумбия, Коста-Рика, Перу). Однако *de facto* в практике указанных государств временное применение международных договоров встречается [17, р. 111, 176–180; 6, р. 82–83]. Это свидетельствует о значимости и востребованности данного института в международных отношениях.

¹¹ Это следующие договоры (первые три из них приводятся по «Официальному интернет-порталу правовой информации»):

1) Соглашение от 18 июня 2010 г. по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201207130026> (дата обращения: 13.06.2012)). В соответствии с абз. 1 ст. 27 «настоящее Соглашение подлежит ратификации и временно применяется со дня вступления в силу Договора о Таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г.». Дата начала его временного применения — 6 июля 2010 г.;

2) Протокол от 24 августа 2012 г. о внесении изменений в Протокол об условиях и порядке применения в исключительных случаях ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа, от 12 декабря 2008 г. (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201210050001> (дата обращения: 03.09.2015)). В соответствии со ст. 2 «настоящий Протокол подлежит ратификации». Дата начала его временного применения — 23 сентября 2012 г. Протокол утратил силу с 1 января 2015 г.;

2) 63 договора не содержат условия об их ратификации, и они либо вступили в силу, либо продолжают временно применяться по состоянию на 1 мая 2015 г.

Из 76 временно применявшихся (применяемых) РФ договоров, представленных в ГД:

- 1) 35 представлены с соблюдением шестимесячного срока;
- 2) 41 представлен с просрочкой.

Таким образом, большая часть временно применяемых договоров, тексты которых были аутентифицированы РФ в период с 2010 по 2014 г. включительно, была представлена в ГД с нарушением шестимесячного срока. Кроме того, 4 вышеупомянутых договора из числа не представленных в ГД, которыми предусмотрена ратификация и шестимесячный срок представлений которых истек, вплоть до настоящего времени не представлены в ГД.

В динамике показателя числа договоров, представленных в ГД с просрочкой, наблюдаются колебания. Среди договоров, тексты которых были аутентифицированы в 2010, 2011 и 2013 гг., такие договоры составили соответственно 58 %, 69 % и 57 % от общего числа представленных в ГД временно применяемых договоров. Особо следует выделить договоры 2012 г.¹² По сравнению с предыдущим и последующим периодами, большая часть договоров, тексты которых были аутентифицированы в 2012 г., была представлена в ГД. Помимо этого, в отношении договоров 2012 г. гораздо реже отмечалась просрочка представления (42 % от общего числа представленных в ГД договоров).

Из 41 временно применяемого РФ договора, представленного в ГД с просрочкой:

- 1) 18 представлены Президентом РФ;
- 2) 23 представлены Правительством РФ.

Нарушения шестимесячного срока допускались Президентом РФ в отношении представленных в ГД договоров, тексты которых были аутентифицированы в период с 2010 по 2012 г. включительно, Правительством РФ — в отношении договоров, тексты которых были аутентифицированы в период с 2010 по 2013 г. включительно. Кроме того, в ГД не представлены 4 вышеупомянутых договора, которые содержат условие об их ратификации и шестимесячный срок представления которых по состоянию на 1 мая 2015 г. истек. Решение о подписании одного из них принято

³⁾ Протокол между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь от 13 декабря 2013 г. о продлении действия Соглашения о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти, от 9 декабря 2010 г. (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201312310035> (дата обращения: 30.09.2015)). В соответствии с абз. 1 ст. 2 «настоящий Протокол подлежит ратификации и временно применяется с 31 декабря 2013 г.». Дата начала его временного применения — 31 декабря 2013 г. Данный Протокол прекратил действие с 1 января 2015 г. в связи со вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.;

⁴⁾ Соглашение от 15 августа 2014 г. о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов (доступно в СПС «КонсультантПлюс»). В соответствии со ст. 11 «настоящее Соглашение подлежит ратификации и временно применяется по истечении 60 дней с даты подписания». Дата начала его временного применения — 14 октября 2014 г.

¹² Договоры 2012 г., т. е. договоры, тексты которых были аутентифицированы в 2012 г.

Президентом РФ, трех других — Правительством РФ¹³. Принимая во внимание общие правила внесения международных договоров на ратификацию, просрочка представления в ГД первого договора допущена Президентом РФ, а трех последних — Правительством РФ¹⁴.

Минимальный срок представления временно применяемых договоров в ГД за исследуемый период составил 0 дней. В этот срок были представлены 4 договора (Соглашение от 21 мая 2010 г. о взаимной административной помощи таможенных органов государств — членов Таможенного союза; Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28 мая 2010 г. о применении международных договоров в рамках формирования Таможенного союза; Протокол от 18 июня 2010 г. о внесении изменений в Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза от 28 мая 2010 г.; Договор от 18 ноября 2011 г. о Евразийской экономической комиссии).

Максимальный срок представления составил 24 месяца 23 дня (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики от 3 декабря 2010 г. о железнодорожном транзите вооружения, боеприпасов, военной техники, военного имущества и персонала через территорию Российской Федерации в связи с участием Вооруженных Сил Итальянской Республики в международных усилиях по стабилизации и восстановлению Исламской Республики Афганистан).

Минимальная просрочка представления временно применяемых договоров в ГД за исследуемый период составила 5 дней (Протокол от 6 октября 2007 г. о внесении изменений и дополнений в договор о комиссии Таможенного союза; Соглашение от 9 декабря 2010 г. о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при

¹³ Распоряжение Президента РФ от 4 июля 2010 г. № 448-рп «О подписании Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны и Соглашения о свободных складах и таможенной процедуре свободного склада» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3694; Распоряжение Правительства РФ от 13 июля 2012 г. № 1246-р «О подписании Протокола о внесении изменений в Протокол об условиях и порядке применения в исключительных случаях ставок ввозных таможенных пошлин, отличных от ставок Единого таможенного тарифа, от 12 декабря 2008 г.» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4304; Распоряжение Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 2315-р «О подписании Протокола между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь о продлении действия Соглашения о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти, от 9 декабря 2010 г.» // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6653; Распоряжение Правительства РФ от 20 марта 2013 г. № 401-р «О подписании Соглашения о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1587.

¹⁴ В п. 1 ст. 16 Закона о договорах закреплены следующие правила: «Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом РФ, вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания РФ на ратификацию Президентом РФ. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством РФ, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством РФ. Правительство РФ вправе в случае необходимости представить Президенту РФ предложение о внесении на ратификацию международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством РФ».

вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти).

Максимальная просрочка представления за исследуемый период составила 51 месяц 25 дней по состоянию на 1 мая 2015 г. (Соглашение от 18 июня 2010 г. по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны).

Результаты обобщения полученных авторами данных представлены в Приложении № 2.

На основе изложенного мы приходим к следующим выводам.

Во-первых, органы исполнительной власти в условиях действующего нормативно-правового регулирования обладают возможностью своевременно представлять договоры в ГД. Об этом свидетельствует тот факт, что, несмотря на многочисленные просрочки в представлении временно применяемых договоров в ГД, отмечены случаи, когда договоры представлялись в ГД в день аутентификации их текстов или в непродолжительный период после этого (например, один-два дня). Кроме того, из 76 договоров почти половина была представлена в ГД с соблюдением шестимесячного срока. Следовательно, установленный в абз. 2 п. 2 ст. 23 Закона о договорах срок не нуждается в увеличении.

Во-вторых, поскольку в течение исследуемого периода и Президент РФ и Правительство РФ допускали неоднократные нарушения шестимесячного срока представления договоров в ГД, проблема имеет системный характер.

В-третьих, в отношении договоров 2012 г. просрочка представления в ГД отмечалась гораздо реже; это объясняется тем, что существенное влияние на ситуацию в сфере временного применения РФ международных договоров было оказано со стороны органов судебной и законодательной власти, а также Президента РФ. Так, 27 марта 2012 г. КС РФ было вынесено названное выше Постановление № 8-П, в резолютивной части которого содержалось в том числе предписание федеральному законодателю установить порядок официального опубликования временно применяемых международных договоров РФ. Во исполнение данного Постановления был издан Указ Президента РФ от 12 июля 2012 г. № 970 «Об официальном опубликовании временно применяемых международных договоров РФ»¹⁵, а затем соответствующие изменения были внесены в Закон о договорах и Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹⁶. Таким образом, в 2012 г. к временному применению международных договоров было привлечено внимание иных органов власти РФ и широкой общественности, что оказало позитивное влияние на соблюдение органами исполнительной власти срока представления договоров 2012 г. в ГД.

В-четвертых, сопоставление данных о количестве договоров 2010, 2011 и 2013 гг., представленных с нарушением шестимесячного срока, с общим числом

¹⁵ СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4069.

¹⁶ Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в ст. 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и ст. 9.1 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7579.

представленных в ГД временно применяемых договоров свидетельствует о том, что улучшение показателей в отношении договоров 2012 г. было временным. Единственный случай несоблюдения срока представления среди договоров 2014 г. не может служить надежным показателем положительного изменения ситуации¹⁷, так как общее число временно применяемых договоров, тексты которых были аутентифицированы в 2014 г., уменьшилось в четыре раза по сравнению с количеством договоров 2010 г. (с 54 до 13).

С учетом масштаба проблемы полагаем целесообразным нормативно закрепить механизмы, обеспечивающие более тесное взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти по вопросам временного применения договоров.

Сталкиваясь со случаями задержки представления временно применяемых договоров, органы ГД (как правило, комитеты) в своих заключениях указывают на нарушение шестимесячного срока. Помимо этого, при обсуждении законопроектов о ратификации на такие нарушения обращают внимание депутаты. Так, на заседании ГД 23 ноября 2012 г. при рассмотрении законопроектов о ратификации трех договоров было отмечено, что они внесены с нарушением установленного в Законе о договорах шестимесячного срока¹⁸. Кроме того, еще в 1998 и 2000 гг. имели место случаи, когда ГД принимала постановления, содержащие рекомендации Президенту РФ и Правительству РФ обратить внимание заинтересованных государственных органов на недопустимость подобных нарушений¹⁹. Однако, как показало наше исследование, ни констатация факта нарушения срока, ни рекомендации

¹⁷ Имеется в виду Соглашение от 15 августа 2014 г. о введении единых форм паспорта транспортного средства (паспорта шасси транспортного средства) и паспорта самоходной машины и других видов техники и организации систем электронных паспортов.

¹⁸ Имеются в виду следующие документы:

1) Законопроект «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о некоторых вопросах предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перевозимых в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, особенностях взыскания таможенных пошлин, налогов и порядке перечисления взысканных сумм в отношении таких товаров от 21 мая 2010 г.» // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=111064-6&02> (дата обращения: 20.07.2015);

2) Законопроект «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, от 18 июня 2010 г.» // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=125087-6&02> (дата обращения: 20.07.2015);

3) Законопроект «О ратификации Соглашения о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах по вопросам деятельности представительств таможенных служб государств — членов Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества» // <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=131023-6&02> (дата обращения: 20.07.2015).

^{См.} об этом: Сводный доклад заместителя председателя Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками Т. Н. Москальковой // <http://transcript.duma.gov.ru/node/3747> (дата обращения: 23.07.2015).

¹⁹ Так, в п. 2 Постановления Государственной Думы РФ от 23 октября 1998 г. № 3142-II ГД «О Федеральном законе “О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским космическим агентством относительно таможенного оформления и беспошлинного ввоза и вывоза товаров в рамках сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства”» (СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5434) было закреплено следующее положение: «Рекомендовать Президенту РФ Б. Н. Ельцину обратить внимание заинтересованных государственных органов на недопустимость нарушения установленного ст. 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” срока представления на ратификацию

не оказались эффективными мерами, поскольку договоры, тексты которых были аутентифицированы РФ в 2010 г. и позднее, также представлялись с просрочкой.

Депутаты ГД неоднократно предпринимали попытки урегулировать проблему просрочек на законодательном уровне.

В 2001 г. несколькими депутатами ГД был внесен законопроект (далее — законопроект 2001 г.), которым, в частности, предусматривались: дополнение п. 2 ст. 23 Закона о договорах новым предложением («Срок временного применения международного договора или части договора не может превышать трех лет»); дополнение Закона о договорах статьей, в соответствии с которой «лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством РФ»²⁰. Данный законопроект в итоге был отклонен. Комитет ГД по безопасности в своем заключении на него указал, что предложение авторов законопроекта об ограничении тремя годами срока временного применения международного договора РФ «противоречит положениям ст. 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” и ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., участницей которой является Российская Федерация. Нарушается закрепленный в этих нормативных документах базовый принцип договорного права — решение о временном применении (включая его продолжительность) международного договора принимается сторонами, подписавшими договор, совместно. Кроме того, открытым остается вопрос о статусе международного договора по истечении трехлетнего периода его временного применения». Комитет пришел к выводу о том, что законопроект «требуется существенной доработки и уточнения на этапе подготовки к рассмотрению в первом чтении»²¹.

Трудно не согласиться с этими выводами. Так, А. Н. Талалаев ранее писал: «Поскольку временное применение международного договора основано на соглашении договаривающихся государств, прекращение такого применения не должно быть произвольным» [11, с. 63]. Если бы такой предельный срок временного применения договора был установлен, автоматическое прекращение в одностороннем порядке

международного договора РФ (более шести месяцев с даты начала временного применения международного договора РФ)».

¹⁹ п. 2 Постановления Государственной Думы РФ от 15 сентября 2000 г. № 622-III ГД «О Федеральном законе “О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса “Байконур”» (СЗ РФ. 2000. № 39. Ст. 3849) было закреплено следующее положение: «Рекомендовать Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову обратить внимание заинтересованных органов государственной власти РФ на недопустимость нарушения установленного ст. 23 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” срока представления на ратификацию международного договора РФ (более шести месяцев с даты начала временного применения международного договора РФ)». См. также: [5, с. 169].

²⁰ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О международных договорах Российской Федерации”» (по вопросам ратификации международных договоров Российской Федерации и временного применения международных договоров Российской Федерации): проект // http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/F9901FC06EF7CE60432571BB00586279?OpenDocument (дата обращения: 21.07.2015).

²¹ Заключение [Комитета Государственной Думы по безопасности] на проект федерального закона № 67917-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О международных договорах Российской Федерации”» // http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/BB8365D22C62378F432571BB00586297?OpenDocument (дата обращения: 20.07.2015).

временного применения РФ договора в связи с истечением срока временного применения являлось бы произвольным действием, нарушающим ст. 25 ВК²².

Представляет также интерес мнение Комитета ГД по международным делам по законопроекту 2001 г. В своем заключении он рекомендовал отклонить проект федерального закона в первом чтении. Комитет отметил, в частности, что шестимесячный срок для представления в ГД временно применяемых международных договоров, решение о согласии на обязательность которых для РФ подлежит принятию в форме федерального закона, «является достаточным основанием для предотвращения неоправданного «затягивания» сроков временного применения международных договоров». Комитет также указал, что «соблюдение субъектами права законодательной инициативы предписаний Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» может решить проблему затянувшегося временного применения международных договоров, требующих ратификации»²³. Принимая во внимание проведенное нами исследование, можно констатировать, что оптимизм Комитета не оправдался: норма п. 2 ст. 23 Закона о договорах сама по себе не стала достаточным основанием «для предотвращения неоправданного «затягивания» сроков временного применения международных договоров».

Другая попытка решить проблему просрочек была предпринята группой депутатов ГД в 2006 г. Так, они предложили дополнить п. 2 ст. 23 Закона о договорах словами «временное применение международного договора или его части не может превышать установленного срока продления»²⁴. В итоге законопроект был отклонен, в частности, по тем же основаниям, что и законопроект 2001 г.²⁵

Таким образом, у некоторых депутатов ГД существует понимание необходимости урегулирования проблемы просрочек представления временно применяемых договоров. Однако усилия, предпринятые в этом направлении, не увенчались успехом из-за непродуманности содержания законопроектов. На наш взгляд, необходимо предусмотреть юридические механизмы, позволяющие парламенту контролировать сроки представления временно применяемых договоров, а при их нарушении принимать эффективные меры. В противном случае он останется безмолвным свидетелем нарушения закона и Конституции РФ.

²² В п. 2 ст. 25 ВК закреплено следующее правило: «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 становиться участником договора» (Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1986. № 37. Ст. 772).

²³ Заключение [Комитета Государственной Думы по международным делам] на проект федерального закона № 67917-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» // http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_4.nsf/ByID/322130B7F6E1A3AD432571BB00586292?OpenDocument (дата обращения: 20.07.2015).

²⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»» (по вопросу о временном применении международных договоров Российской Федерации): проект // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_4.nsf/ByID&9BCC72400CD8B4CFC32571F1002D551C](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_4.nsf/ByID&9BCC72400CD8B4CFC32571F1002D551C) (дата обращения: 21.07.2015).

²⁵ Заключение Комитета Государственной Думы по международным делам на проект федерального закона № 331997-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации»» // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz_4.nsf/ByID&B6E6AFC2D0311D49C325727D002947EA](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz_4.nsf/ByID&B6E6AFC2D0311D49C325727D002947EA) (дата обращения: 21.07.2015).

Нормативное закрепление за парламентом полномочий, позволяющих реагировать на несвоевременное представление временно применяемого договора, не является новшеством. Так, в Швейцарии в Федеральном акте об организации правительства и администрации от 21 мая 1997 г. закреплены положения, в соответствии с которыми Федеральное правительство может принять решение о временном применении международного договора, подлежащего одобрению парламентом, если ситуация требует принятия безотлагательных мер или это необходимо для обеспечения национальных интересов. Временное применение международного договора прекращается, если Федеральный совет не представит в парламент проект федерального закона об одобрении договора в течение шести месяцев. Федеральное правительство уведомляет временно применяющие договор государства о прекращении временного применения [9, с. 118].

Кроме того, в доктрине было отмечено, что несвоевременное представление временно применяемого договора в парламент может повлечь за собой возникновение вопроса о прекращении его временного применения. Так, авторы комментария к Закону о договорах писали: «Необходимо подчеркнуть, что с учетом положений п. 2 ст. 23 при невыполнении требований о внесении в ГД в 6-месячный 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» [19, с. 79]. По нашему мнению, нарушение срока представления временно применяемого договора в ГД не должно автоматически влечь за собой возникновение обязанности у органа, принявшего решение о временном применении РФ международного договора, уведомить другие государства, в отношении с которыми данный договор применяется временно, о намерении РФ не становиться участницей договора: такой механизм являлся бы неоправданно жестким, поскольку не предоставлял бы возможности разрешить ситуацию иными путями. В связи с этим мы полагаем необходимым внести следующие изменения в Закон о договорах.

Во-первых, нужно закрепить в ст. 23 Закона о договорах право ГД в случае нарушения срока представления временно применяемого международного договора, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона, принимать постановление; оно, при условии его утверждения Советом Федерации (далее — СФ), обяжет орган, принявший решение о временном применении, совершить предусмотренные нормами международного права действия, необходимые для прекращения временного применения международного договора²⁶.

Закрепление данной нормы в Законе о договорах позволит устранить проблему нарушения принципа разделения властей, вызванного несвоевременным представлением договора в ГД, так как ГД и СФ в ситуации нарушения срока имели бы

²⁶ Отметим, что формулировка «предусмотренные нормами международного права действия, необходимые для прекращения временного применения международного договора» обусловлена тем, что положение п. 2 ст. 25 ВК предполагает, что временное применение договора может быть прекращено в отношении государства не только путем уведомления этим государством других государств, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора, но и другими путями, если они предусмотрены в договоре или если участвовавшие в переговорах государства о них договорились.

возможность выбора: принять и утвердить постановление, обеспечив прекращение нарушения нормы ст. 10 Конституции РФ, или не делать этого. В последнем случае соблюдение ст. 10 Конституции РФ будет основано на молчаливом одобрении парламентом временного применения договора за пределами шестимесячного срока.

Трудность, связанная с закреплением данной поправки, состоит в том, что она потребует предварительного дополнения ч. 1 ст. 103 Конституции РФ нормой, регламентирующей полномочия ГД по решению вопроса об обязанности органа исполнительной власти прекратить временное применение международного договора, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона. Согласно ч. 2 ст. 103 Конституции РФ «Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией РФ», а в настоящее время Конституция РФ к ведению ГД рассматриваемый нами вопрос не относит. По схожей причине²⁷ потребуется также дополнить ст. 102 Конституции РФ нормой, в соответствии с которой СФ утверждает постановления ГД по вопросу об обязанности органа исполнительной власти прекратить временное применение международного договора, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона.

Во-вторых, целесообразно дополнить ст. 7 Закона о договорах («Информирование Федерального Собрания РФ о международных договорах РФ») нормой, в соответствии с которой орган, принявший решение о временном применении РФ международного договора или его части, решение о согласии на обязательность которого для РФ подлежит принятию в форме федерального закона, не позднее семи дней с даты начала временного применения данного договора или его части информирует ГД об этой дате с представлением текста договора. Включение данного правила в Закон о договорах обеспечит выполнение первой предложенной выше поправки, поскольку позволит ГД оперативно получать информацию о временно применяемых договорах и контролировать сроки их представления.

Подводя итоги, отметим, что наличие в правовой системе РФ временно применяемых международных договоров, не представленных в ГД в установленный срок и обладающих приоритетом применения в отношении федеральных законов, нарушает принцип разделения властей. В результате исследования соблюдения срока представления в ГД временно применяемых РФ международных договоров мы получили неутешительные данные о масштабах допускаемых нарушений: более половины временно применяемых договоров представляются в ГД с просрочкой, максимальная продолжительность которой по состоянию на 1 мая 2015 г. составляет 51 месяц 25 дней. Это является доказательством недостаточной эффективности юридических механизмов, позволяющих органам законодательной власти обеспечивать соблюдение органами исполнительной власти положений законодательства РФ о временном применении международных договоров. Законопроекты, направленные на решение обсуждаемой проблемы, неоднократно вносились в ГД, но были отклонены из-за недостаточной проработки. Все это свидетельствует о необходимости принятия срочных мер, связанных с совершенствованием правового регулирования участия ГД и СФ в решении вопросов временного применения договоров, возможные варианты которых были сформулированы нами выше. В противном случае мы рискуем

²⁷ В соответствии с ч. 2 ст. 102 Конституции РФ «Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ».

столкнуться с новыми антирекордами в просрочках представления временно применяемых договоров в ГД со всеми теми негативными последствиями, которые в перспективе они могут повлечь для российской правовой системы.

Приложение № 1. Методика поиска и анализа информации

Раздел I. Объекты поиска. Объектами поиска являлись международные договоры, тексты которых были аутентифицированы Российской Федерацией в период с 01.01.2010 по 31.12.2014 (включительно) и которые применялись временно Российской Федерацией или применяются по состоянию на дату завершения исследования (01.05.2015), а также следующие сведения о них: 1) дата аутентификации текста договора; 2) дата начала временного применения РФ договора; 3) название договора; 4) предусмотрена ли ратификация договором; 5) федеральный закон, в форме которого было выражено согласие на обязательность договора; 6) законопроект о ратификации (утверждении, принятии) международного договора или о присоединении к нему; 7) субъект права законодательной инициативы, который внес в ГД проект закона о ратификации международного договора (о его утверждении, принятии) или о присоединении к нему; 8) дата представления временно применяемого договора в ГД; 9) срок представления временно применяемого договора в ГД; 10) просрочка представления временно применяемого договора в ГД (в нарушение п. 2 ст. 23 Закона о договорах).

Раздел II. Источники поиска. Источниками поиска международных договоров и сведений о них, указанных в п. 1–5 разд. I настоящего Приложения, явились справочно-правовые системы «КонсультантПлюс», «Гарант», а также сайт Министерства иностранных дел РФ (перечни двусторонних и многосторонних договоров РФ: http://www.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf; http://www.mid.ru/bdomp/spm_md.nsf).

Источником поиска сведений о международных договорах, указанных в п. 6–8 разд. I настоящего Приложения, явился сайт Государственной Думы (сервис поиска законопроектов и информации по ним: <http://www.duma.gov.ru/systems/law>).

Информация, указанная в п. 9–10 разд. I Приложения, самостоятельно выявлялась авторами статьи на основе полученных данных в соответствии с методикой вычисления сроков (см. ниже).

Раздел III. Методика поиска. В целях обеспечения полноты исследования весь анализируемый период (с 01.01.2010 по 31.12.2014 включительно) был разделен на пять лет. Поиск велся по годам. Поиск временно применяемых договоров, тексты которых были аутентифицированы в конкретном году, проводился как в СПС «КонсультантПлюс», так и в СПС «Гарант». Кроме того, перечень временно применяемых договоров, тексты которых были аутентифицированы в рассматриваемый период, сверялся с перечнями договоров на сайте МИД России с целью обнаружения договоров, не включенных в вышеуказанные правовые системы.

Поиск в СПС «КонсультантПлюс» велся в базе данных «Международные правовые акты» с использованием карточки поиска. Условия поискового запроса: 1) в качестве поискового выражения в строке карточки поиска «текст документа» была задана формула: примен* временн* \ИЛИ, временн* примен* \ИЛИ, временн*; 2) в строке «дата» указывался диапазон дат таким образом, чтобы договоры, тексты которых были аутентифицированы в анализируемый период, были гарантирован-

но охвачены поиском, как, например, в случае, когда в качестве анализируемого периода выступал 2010 г.: с 31.12.2009 по 01.01.2011. Далее авторы приступали к анализу найденных международных договоров.

Поиск в СПС «Гарант» велся с использованием опции поиска «по реквизитам». Условия поискового запроса в меню поиска по реквизитам: 1) в качестве поискового выражения в строке «слова в тексте» была задана формула: времен* примен*; 2) в строке «тип» с использованием логического условия поиска «ИЛИ» были указаны такие типы актов, как: устав, соглашение, пакт, протокол, протокольное решение, конвенция, консульская конвенция, коммюнике, сообщение, нота, договор, договоренность, учредительный договор, акт, заключительный акт, меморандум; 3) в строке «дата принятия» указывался диапазон дат таким образом, чтобы договоры, тексты которых были аутентифицированы в анализируемый период, были гарантированно охвачены поиском, как, например, в случае, когда в качестве анализируемого периода выступал 2012 г.: с 31.12.2011 по 01.01.2013; 4) в строке «искать в недействующих редакциях» было выставлено условие «ДА». Далее авторы приступали к анализу найденных международных договоров.

Доступ к вышеуказанным правовым системам осуществлялся с компьютеров Санкт-Петербургского государственного университета. Базы данных регулярно обновляются.

Поиск договоров на сайте Министерства иностранных дел РФ (в перечнях двусторонних и многосторонних договоров РФ) проводился вручную, без использования функции поиска.

Поиск на сайте ГД (с использованием сервиса поиска законопроектов и информации по ним) велся по частям названий международных договоров. Как показала практика, такая методика поиска давала 100-процентную вероятность нахождения текста законопроекта, если он когда-либо представлялся в ГД и был внесен в Автоматизированную систему обеспечения законодательной деятельности ГД (АСОЗД ГД). Случаи, когда законопроект был представлен в ГД, но не был внесен в АСОЗД ГД, авторам не известны.

Сведения, указанные в п. 6–8 разд. I Приложения, собирались со страниц законопроектов (проектов федеральных законов о ратификации (утверждении, принятии) временно применяемых РФ международных договоров или о присоединении к ним), найденных по результатам поиска на сайте ГД. При этом в качестве даты представления договора в ГД (п. 8 разд. I Приложения) принималась дата регистрации законопроекта и материалов к нему в систему автоматизированного делопроизводства и документооборота (САДД) ГД.

Раздел IV. Методика вычисления сроков (п. 9–10 разд. I Приложения). Исчисление сроков проводилось в месяцах и днях по нижеуказанным правилам. Руководствуясь ими, мы определяли продолжительность срока, календарная дата истечения которого была уже заранее известна.

1) Исчисление срока в днях проводилось начиная с даты, следующей за датой начала временного применения договора²⁸.

²⁸ Такой подход вызван несколькими причинами.

^{Во-первых}, средняя продолжительность месяца в году (невисокосном) составляет 30 дней. Поскольку мы исходили из правила, согласно которому срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца, мы стремились к тому, чтобы результаты расчета срока

Пример 1. Дата начала временного применения договора Россией — 30.04.2011. Дата представления договора в ГД — 15.05.2011. Исчисление срока в данном случае проводилось начиная с 01.05.2014. Таким образом, срок представления данного договора в Государственную Думу составил 15 дней.

2) В случаях, когда в соответствии с условиями договора временное применение начиналось по истечении определенного срока с даты подписания договора, первым днем этого срока считался день подписания договора²⁹.

Пример 2. Текст договора был аутентифицирован 29.05.2014. В соответствии с договором он временно применяется по истечении 30 дней с даты его подписания. Исчисление 30-дневного срока в данном случае проводилось с 29.05.2014; дата его окончания — 27.06.2014.

3) Подсчет количества месяцев в сроке производился по правилу: срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число месяца, а если месяц не имеет соответствующего числа, срок истекает в его последние сутки. «Соответствующее число» определялось по календарной дате начала временного применения РФ договора.

в месяцах максимально соответствовали результатам расчета того же срока в днях. Допустим, дата начала временного применения договора РФ — 15.04.2015, дата представления в ГД — 15.05.2015. Применив наше правило расчета срока в месяцах, мы получим срок в 1 месяц, который истекает в соответствующее число — 15.05.2015. Если мы отсчитаем количество дней, начиная с 16.04.2015, то придем к выводу (с учетом того, что в апреле 30 дней), что 15.05.2015 истекает 30-й день. Если мы отсчитаем количество дней, начиная с 15.04.2015, то придем к выводу, соответственно, что 15.05.2015 истекает 31-й день срока. Если дата начала временного применения приходилась бы на месяц, в котором 31 день, то начало отсчета срока в днях с даты, следующей за датой начала временного применения, дало бы меньшую погрешность в вычислении. Допустим, дата начала временного применения договора РФ — 09.05.2014, дата представления в ГД — 09.06.2014. Применив наше правило расчета срока в месяцах, мы получим срок в 1 месяц, который истекает в соответствующее число — 09.06.2014. Если мы отсчитаем дни, начиная с 10.05.2014, то придем к выводу (с учетом того, что в мае 31 день), что 09.06.2014 истекает 31-й день; если — начиная с 09.05.2014, то придем к выводу, соответственно, что 09.06.2014 истекает 32-й день. Поскольку 32 дня в месяце в Григорианском календаре не бывает, для целей нашего исследования мы решили отсчитывать сроки в днях, начиная с даты, следующей за датой начала временного применения договора.

²⁹ Во-вторых, данная методика исчисления течения сроков является доминирующей в законодательстве РФ. Так, согласно ст. 191 ГК РФ «течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало». В соответствии с ч. 1 ст. 4.8 КоАП РФ «течение срока, определенного периодом, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено начало срока». Аналогичная методика исчисления течения срока представлена в ч. 3 ст. 107 ГПК РФ, ч. 4 ст. 113 АПК РФ, ч. 3 ст. 92 Кодекса административного судопроизводства РФ.

²⁹ Данный подход вызван практикой исчисления этих сроков органами государственной власти РФ. Например, 21 октября 2014 г. был подписан Протокол между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об отдельных вопросах применения международных договоров о порядке уплаты и зачисления вывозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) при вывозе с территории Республики Беларусь за пределы таможенной территории Таможенного союза нефти сырой и отдельных категорий товаров, выработанных из нефти. В соответствии со ст. 6 этого документа «настоящий Протокол временно применяется через 60 дней с даты его подписания...». Как следует из информации, размещенной на «Официальном интернет-портале правовой информации», данный Протокол временно применяется с 20 декабря 2014 г. (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501210018?index=3&rangeSize=1> (дата обращения: 03.11.2015)). Таким образом, дата 21 октября 2014 г. была включена в 60-дневный срок, поэтому его окончание пришлось на 19 декабря 2014 г. и поэтому Протокол стал временно применяться с 20 декабря 2014 г.

Пример 3. Дата начала временного применения Россией договора — 31.03.2011. Дата представления договора в ГД — 31.10.2011. Таким образом, срок представления данного договора в ГД составил 7 месяцев.

Пример 4. Дата начала временного применения договора Россией — 31.05.2012. Дата представления договора в ГД — 30.11.2012. Поскольку в ноябре 30 дней и 31-го дня нет, срок представления данного договора в ГД составил 6 месяцев.

4) Если дата представления договора в ГД отстояла от даты начала временного применения договора более чем на месяц, то сначала считалось полное количество месяцев в сроке, а затем — количество дней.

Пример 5. Договор временно применяется Россией с 31.03.2013. Договор был представлен в Государственную Думу 27.10.2013. Сначала считаем количество полных месяцев в сроке. Их шесть. Шестой месяц срока должен приходиться на 31 сентября, но в сентябре 30 дней, поэтому считаем, что 30 сентября закончился шестой месяц течения срока. Плюс осталось еще 27 дней (27 октября договор был представлен в ГД). Таким образом, срок представления данного договора в ГД составил 6 месяцев и 27 дней.

5) Дата представления временно применяемого договора включалась в срок представления договора в ГД.

6) Если число календарной даты представления договора в ГД было меньше числа календарной даты начала его временного применения, то при расчете количества дней срока представления принималось во внимание реальное количество дней в календарном месяце, предшествовавшем месяцу представления договора в ГД.

Пример 6. Договор временно применяется Россией с 22.06.2012. Договор был представлен в Государственную Думу 10.02.2013. Вычисляем количество полных месяцев в сроке. Их семь. При этом седьмой месяц срока оканчивается 22.01.2013. Начиная с 23.01.2013 считаем дни срока с учетом того, что в январе их 31. Дней срока — 19. Таким образом, срок представления данного договора в Государственную Думу составил 7 месяцев 19 дней.

7) Начало просрочки представления договора в Государственную Думу — дата, следующая за датой окончания 6-месячного срока представления договора. Дата окончания просрочки — дата представления договора в Государственную Думу, которая включается в период просрочки.

Пример 7. Договор временно применяется Россией с 22.06.2012. Договор был представлен в Государственную Думу 10.03.2013. Шестимесячный срок представления договора в Государственную Думу истек 22.12.2012. 23.12.2012 — дата начала исчисления просрочки представления договора. 10.03.2013 — дата окончания просрочки представления договора.

Применяем правила об исчислении сроков месяцами и днями. Между 22.12.2012 и 10.03.2013 два полных месяца просрочки. Дата окончания второго месяца просрочки — 22.02.2013. Далее просрочку исчисляем в днях. В 2013 г. в феврале было 28 дней, поэтому количество дней просрочки в рассматриваемом случае составит 16 дней. Общий срок просрочки представления данного договора в Государственную Думу составил 2 месяца 16 дней.

Раздел V. Методика структурирования данных. Полученные данные занесли в таблицу для последующего анализа (см. Приложение № 2).

Приложение № 2. Результаты обобщения полученных данных

Год аутентификации текста договора	Всего проанализировано временно применяемых договоров	Количество временно применяемых договоров, временно применяемых в ГД	Количество временно применяемых договоров, представленных в ГД с нарушением шестимесячного срока	Количество временно применяемых договоров, представленных в ГД с соблюдением шестимесячного срока	Количество временно применяемых договоров, представленных в ГД, шестимесячный срок предствления которых на дату завершения исследования уже истек*	Количество временно применяемых договоров, не представленных в ГД, шестимесячный срок предствления которых на дату завершения исследования уже истек*		Количество временно применяемых договоров, представленных в ГД с нарушением шестимесячного срока		Количество временно применяемых договоров, представленных в ГД с соблюдением шестимесячного срока		Сроки представления временно применяемых договоров в ГД		Сроки представления временно применяемых договоров в ГД	
						Президент РФ	Правительство РФ	Минимальный	Максимальный	Минимальная	Максимальная	Минимальный	Максимальный	Минимальная	Максимальная
2010	54	36	21	15	1	12	9	0 дней	24 месяца 23 дня (743 дня)	5 дней	51 месяц 25 дней (1555 дней)	0 дней	24 месяца 23 дня (743 дня)	5 дней	51 месяц 25 дней (1555 дней)
2011	37	16	11	5	0	5	6	0 дней	14 месяцев 5 дней (425 дней)	24 дня	8 месяцев 5 дней (245 дней)	0 дней	14 месяцев 5 дней (425 дней)	24 дня	8 месяцев 5 дней (245 дней)
2012	21	12	5	7	1	1	4	3 месяца 10 дней (100 дней)	17 месяцев 1 день (511 дней)	6 дней	27 месяцев 8 дней (818 дней)	3 месяца 10 дней (100 дней)	17 месяцев 1 день (511 дней)	6 дней	27 месяцев 8 дней (818 дней)
2013	18	7	4	3	1	0	3	1 месяц 19 дней (49 дней)	11 месяцев 16 дней (346 дней)	1 месяц 14 дней (44 дня)	10 месяцев 1 день (301 день)	1 месяц 19 дней (49 дней)	11 месяцев 16 дней (346 дней)	1 месяц 14 дней (44 дня)	10 месяцев 1 день (301 день)
2014	13	5	0	5	1	0	0	1 день	4 месяца 6 дней (126 дней)	0	17 дней	1 день	4 месяца 6 дней (126 дней)	0	17 дней

* Сюда включены только временно применяемые договоры, которыми прямо предусмотрена их рагификация.

Источники и литература

1. *Sinclair I. The Vienna Convention on the Law of Treaties. 2nd ed. Manchester, 1984. X, 272 p.*
2. *United Nations Conference on the Law of Treaties: Second Session, Vienna, 9 April — 22 May 1969: Official records: Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole. New York: United Nations, 1970. XXIV. 354 p.*
3. *Report of the International Law Commission on the work of its eighteenth session, Geneva, 4 May — 19 July 1966 // Yearbook of International Law Commission. 1966. Vol. II. P. 172–370.*
4. *Villiger M. E. Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Leiden, 2009. 1057 p.*
5. *Осминин Б. И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право. М., 2010. 400 с.*
6. *Sturma P. The Provisional Application of International Treaties // Право и государство. 2013. № 3. С. 78–83.*
7. *Mathy D. 1969 Vienna Convention: Article 25 Provisional application // The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary. Vol. I / eds O. Corten, P. Klein. Oxford, 2011. P. 639–654.*
8. *Курдюков Г. И. Соглашение о временном применении международных договоров // Ученые записки Казанского университета: Гуманитарные науки. 2014. Т. 156, кн. 4. С. 35–42.*
9. *Осминин Б. И. Временное применение международных договоров: практика государств // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 110–121.*
10. *Карандашов И. И. Временное применение международных договоров в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 7. С. 79–84.*
11. *Талалаев А. Н. Венская конвенция о праве международных договоров: комментарий / отв. ред. Н. В. Захарова. М., 1997. 336 с.*
12. *Талалаев А. Н. Право международных договоров. Т. 2. Действие и применение договоров. Договоры с участием международных организаций / отв. ред. Л. Н. Шестаков. М., 2011. 486 с.*
13. *Lefeber R. The Provisional Application of Treaties // Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag / eds J. Klabbers, R. Lefeber. Hague, 1998. P. 81–95.*
14. *Report of the International Law Commission: Sixty-sixth session (5 May — 6 June and 7 July — 8 August 2014): General Assembly, Official records: Sixty-ninth session: Supplement No. 10 (A/69/10). New York: United Nations, 2014. International Law Commission: Full-text Search. URL: http://legal.un.org/ilc/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html (accessed 16.09.2015).*
15. *United Nations Conference on the Law of Treaties: First and second sessions, Vienna, 26 March — 24 May 1968 and 9 April — 22 May 1969: Official records: Documents of the Conference. New York: United Nations, 1971. VIII, 305 p.*
16. *Quast Mertsch A. Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature / Queen Mary Studies in International Law. Vol. 9 / eds M. Fitzmaurice, P. Merkouris, P. Okowa. Leiden; Boston, 2012. 276 p.*
17. *Michie A. The Provisional Application of Treaties with Special Reference to Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Instruments: submitted in part fulfillment of requirements for the degree of Master of Laws at University of South Africa. 2004. 199 p.*
18. *Марусин И. С. О порядке временного применения международных договоров Российской Федерации // Правоведение. 1998. № 3. С. 129–133.*
19. *Звеков В. П., Лукашук И. И., Осминин Б. И. и др. Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / отв. ред. В. П. Звеков, Б. И. Осминин. М., 1996. 228 с.*

References

1. *Sinclair I. The Vienna Convention on the Law of Treaties: 2nd ed. Manchester, 1984. X, 272 p.*
2. *United Nations Conference on the Law of Treaties: Second Session, Vienna, 9 April — 22 May 1969: Official records: Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole. New York, United Nations, 1970. XXIV, 354 p.*
3. *Report of the International Law Commission on the work of its eighteenth session, Geneva, 4 May — 19 July 1966. Yearbook of International Law Commission, 1966, vol. II, pp. 172–370.*
4. *Villiger M. E. Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Leiden, 2009. 1057 p.*
5. *Осминин В. И. Zakliuchenie i implementatsiia mezhdunarodnykh dogovorov i vnutrigosudarstvennoe pravo [Conclusion and Implementation of International Treaties and Domestic Law]. Moscow, 2010. 400 p. (In Russian)*

6. Sturma P. The Provisional Application of International Treaties. *Pravo i gosudarstvo* [A Law and a State], 2013, no. 3, pp. 78–83.
7. Mathy D. 1969 Vienna Convention: Article 25 Provisional application. *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. Vol. I. Eds O. Corten, P. Klein. Oxford, 2011, pp. 639–654.
8. Kurdiukov G. I. Soglashenie o vremennom primenenii mezhdunarodnykh dogovorov [An Agreement on Provisional Application of International Treaties]. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta: Gumanitarnye nauki* [Proceedings of Kazan University: Humanities], 2014, vol. 156, book 4, pp. 35–42. (In Russian)
9. Osminin B. I. Vremennoe primenenie mezhdunarodnykh dogovorov: praktika gosudarstv [Provisional Application of International Treaties: states' practice]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2013, no. 12, pp. 110–121. (In Russian)
10. Karandashov I. I. Vremennoe primenenie mezhdunarodnykh dogovorov v Rossiiskoi Federatsii [Provisional Application of International Treaties of the Russian Federation]. *Evraziiskii iuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2014, no. 7, pp. 79–84. (In Russian)
11. Talalaev A. N. *Venskaia konventsia o prave mezhdunarodnykh dogovorov: kommentarii* [Vienna Convention on the Law of Treaties. Commentary]. Ed. by N. V. Zaharova. Moscow, 1997. 336 p. (In Russian)
12. Talalaev A. N. *Pravo mezhdunarodnykh dogovorov. T. 2. Deistvie i primenenie dogovorov. Dogovory s uchastiem mezhdunarodnykh organizatsii* [The Law of Treaties. Vol. 2: Effect and Application of Treaties. Treaties with the Participation of International Organizations]. Ed. by L. N. Shestakov. Moscow, 2011. 486 p. (In Russian)
13. Lefeber R. The Provisional Application of Treaties. *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*. Eds J. Klabbers, R. Lefeber. Hague, 1998, pp. 81–95.
14. Report of the International Law Commission: Sixty-sixth session (5 May — 6 June and 7 July — 8 August 2014): General Assembly, Official records: Sixty-ninth session: Supplement No. 10 (A/69/10). New York, United Nations, 2014. *International Law Commission: Full-text Search*. Available at: http://legal.un.org/ilc/dtSearch/Search_Forms/dtSearch.html (accessed 16.09.2015).
15. *United Nations Conference on the Law of Treaties: First and second sessions, Vienna, 26 March — 24 May 1968 and 9 April — 22 May 1969: Official records: Documents of the Conference*. New York, United Nations, 1971. VIII, 305 p.
16. Quast Mertsch A. *Provisionally Applied Treaties: Their Binding Force and Legal Nature*. Queen Mary Studies in International Law, vol. 9. Eds M. Fitzmaurice, P. Merkouris, P. Okowa. Leiden; Boston, 2012. 276 p.
17. Michie A. *The Provisional Application of Treaties with Special Reference to Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation Instruments: submitted in part fulfillment of requirements for the degree of Master of Laws at University of South Africa*. 2004. 199 p.
18. Marusin I. S. O poriadke vremennogo primeneniia mezhdunarodnykh dogovorov Rossiiskoi Federatsii [On the Procedure of Provisional Application of International Treaties of the Russian Federation]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie* [Higher Education Institutes Reports. Jurisprudence], 1998, no. 3, pp. 129–133. (In Russian)
19. Zvekov V. P., Lukashuk I. I., Osminin B. I. i dr. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu «O mezhdunarodnykh dogovorakh Rossiiskoi Federatsii»* [The Commentary to the Federal Act “On International Treaties of the Russian Federation”]. Eds V. P. Zvekov, B. I. Osminin. Moscow, 1996. 228 p.

Статья поступила в редакцию 10 декабря 2015 г.