

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

Два измерения института ратификации

*Колосов Ю.М.**

Институт ратификации имеет различные значения в международном и внутригосударственном праве. Последствия ратификации международного договора для двух правовых систем могут совпадать, но могут и существенно различаться.

Согласно ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., ратификация считается «международным актом».

В соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации 1993 г. Государственная Дума принимает федеральные законы по вопросам ратификации международных договоров. Эти законы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, которому федеральный закон передается на рассмотрение в течение пяти дней. Для рассмотрения закона Федеральному Собранию отводится четырнадцать дней. Затем федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования, на что ему отводится четырнадцать дней (ст. 107 Конституции РФ). Эта конституционная процедура позволяет утверждать, что ратификация является и внутригосударственным актом.

Однако никакого противоречия между ратификацией как международным актом и ратификацией как внутригосударственным актом не существует. Международно-правовые последствия ратификации договора вытекают из внутригосударственных действий по ратификации, и первые напрямую зависят от последних.

Венская конвенция устанавливает, что посредством ратификации государство выражает «в международном плане» согласие на обязательность для него договора (ст. 2). На наш взгляд, в этом положении

* Колосов Юрий Михайлович – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России.

Конвенции содержится некоторая неточность. Дело в том, что государство, согласившееся на обязательность для него договора, то есть ратифицировавшее договор, считается «договаривающимся государством», а после вступления для него договора в силу – «участником» договора. Однако окончательное выражение согласия государства на обязательность для него договора «в международном плане» наступит не в результате ратификации как внутригосударственного акта, а в результате обмена ратификационными грамотами (для двусторонних договоров) или сдачи ратификационной грамоты на хранение депозитарию (для многосторонних договоров), то есть в результате действия как «международного акта». Более того, государство чаще всего становится «участником» договора не в момент обмена ратификационными грамотами или сдачи на хранение ратификационной грамоты, а по прошествии определенного срока после этой акции (чаще всего на тридцатый день). Другим условием превращения государства в «участника» договора является нахождение договора в силе.

Обычно международный многосторонний договор подлежит ратификации (в международном плане) теми государствами, которые его подписали до вступления в силу или в сроки, установленные в самом договоре. Другие государства выражают свое согласие на обязательность для них договора путем присоединения и становятся участниками после сдачи на хранение депозитарию документа о присоединении.

Во внутригосударственном плане ратификация может быть предусмотрена не только в качестве условия, влекущего международно-правовые последствия, но и в качестве условия соответствия конституционным требованиям. Так, согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. (ст. 15), обязательной ратификации в России подлежат договоры:

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

в) по вопросам территории, границ, разграничения исключительной экономической зоны и континентального шельфа;

г) по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, обеспечения международного мира и безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах,

международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу осуществления части полномочий Российской Федерации.

Второй пункт этой статьи Федерального закона содержит некоторую неточность. В нем установлено, что ратификации также подлежат международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Как уже отмечалось выше, могут быть случаи, когда, несмотря на условие ратификации договора, государство не ратифицирует договор, а присоединяется к нему. Вместе с тем существуют договоры, предусматривающие их ратификацию в качестве обязательного условия становления государства участником договора (вне зависимости от времени подписания договора). Например, обязательная ратификация всеми подписавшими предусмотрена Договором о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.¹; Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия от 21 декабря 1991 г.²; Североатлантическим Пактом от 4 апреля 1949 г. (Договор НАТО); Договором о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке от 14 января 1967 г. (Договор Тлателолко) и др.

Различие ратификации как международно-правового акта и как внутригосударственного акта с точки зрения их юридических последствий подтверждается следующим. Выше указывалось на необходимость ратификации в России определенного вида договоров в зависимости от их предмета. Как же быть с теми договорами, которые не предусматривают их ратификацию, но подлежат ратификации по российскому законодательству? Разумеется, они должны пройти в России процедуру ратификации. Хотя, если строго следовать Конституции Российской Федерации, то складывается следующая ситуация: если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (раздел 4 ст. 15 Конституции РФ), то есть должно применяться положение Договора о его вступлении в силу без ратификации. Что в этом случае Россия должна сдать депозитарию – ратификационную грамоту или документ о принятии договора? Например, Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г. предусматривает превращение государства в ее участника

¹ В 1999 г. шесть государств продлили действие договора до 2004 г.: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан.

² Подписали Беларусь, Казахстан, Россия и Украина.

посредством сдачи на хранение Генеральному секретарю ООН акта о присоединении (Заключительная статья, Раздел 31). Между тем, если бы вопрос об участии в этой Конвенции России решался сегодня, то она подлежала бы в России ратификации, поскольку исполнение положений Конвенции явно требовало бы принятия нового закона о предоставлении ООН привилегий и иммунитетов. Если обратиться к более свежим примерам, то можно сослаться на Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г., которое предусматривает принятие соглашения и ничего не говорит о его ратификации.

Как бы реагируя на эту проблему, юристы находят гибкие формулы признания государств участниками договоров.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. предусматривает возможность как ее ратификации, так и принятия (ст. 31).

Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала от 9 декабря 1994 г. в ст. 25 устанавливает альтернативную возможность ратификации, принятия или утверждения Конвенции.

Еще более определенно эта проблема решается в Соглашении о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 г., в ст. 4 которого указывается, что Соглашение вступает в силу со дня подписания, а для государств-участников³, законодательство которых требует ратификации таких соглашений, со дня сдачи ими ратификационных грамот государству-депозитарию.

Известны и другие примеры гибкости, которая учитывает требования национального законодательства для участия в договорах. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1996 г. в ст. 38 устанавливает, что она вступает в силу со дня сдачи депозитарию третьего уведомления, подтверждающего выполнение внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу. По российскому законодательству эта Конвенция подлежала ратификации (внутригосударственный акт), но депозитарию должно было быть направлено уведомление, подтверждающее выполнение внутригосударственной процедуры. При этом такое уведомление представляет собой международно-правовой акт.

³ Следовало бы сказать: «...для договаривающихся государств...».