

ТРИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА

25 ноября 1996 г. Президент Российской Федерации подписал три указа, которые после их опубликования в печати стали федеральными законами.

Почему мы взяли именно эти три указа, сделавших три важные международные договоренности законами Российской Федерации? Речь идет о следующих ратификациях: Конвенции о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе, Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, и, наконец, Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Ответ прост. Чтобы показать разницу в процедуре ратификации, которая имела место в СССР и которая намного усложнилась ныне по Конституции Российской Федерации.

Что такое ратификация? Слово происходит от латинского *ratus* (утвержденный) и *facio* (делаю). А означает оно окончательное утверждение международного договора, соглашения, конвенции и т.д. высшим органом государства или его главой. Ратификация подразумевает два различных акта: внутригосударственный — закон, указ и т.п. и международно-правовой — ратификационная грамота. Во внутригосударственном плане ратификация придает договорным нормам внутригосударственную юридическую силу. А с точки зрения международно-правовой ратификация самым авторитетным образом закрепляет окончательное согласие государства на обязательность для него ратифицируемого международного документа.

Процедура ратификации в различных странах не была похожей. Она определяется законодательством каждого государства. В Советском Союзе она осуществлялась Президиумом Верховного Совета СССР. Порядок ратификации был прописан в ст. 12 Закона о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР. Решения о ратификации принимались в виде указа, на основании которого подписывалась ратификационная грамота.

Однако в большинстве стран мира ратификация являет собой сложный процесс: прежде чем попасть на подписание главе государства, международный договор, имеющий важное значение для судеб страны и подлежащий ратификации, проходит обсуждение в парламенте, и только в случае согласия парламента попадает на стол главы государства для подписания и окончательного утверждения ратификации.

Именно эта процедура предусмотрена в ст. 106 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.:

«Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

...

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации».

И уже потом, после ратификации Федеральным Собранием и после подписи Президента, закон вступает в законную силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами, а Президент подписывает по нему ратификационную грамоту (ст. 86 Конституции РФ).

Конституция, как известно, — это основной закон. И она требует от законодателя — в данном случае от российского парламента, Федерального Собрания — детализации законодательства по всем направлениям жизни и деятельности государства и его граждан. При этом следует стремиться, чтобы не осталось никаких пробелов в действующих юридических актах. Что касается ратификации, то эта тема перекрыта федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации», принятым Государственной Думой 16 июня 1995 г. и подписанным Президентом России 15 июля того же года. Комментарий этого закона дан в статье доктора юридических наук, профессора А.Н. Талалаева, опубликованной в нашем журнале № 2 за 1996 год.

Мы же здесь обратим внимание только на статьи этого закона, связанные с ратификацией международных договоров, подводящих эту процедуру в России под международный стандарт и положения Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров.

Так, в соответствии со ст. 14 Закона ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона. Обратите внимание на подзаголовки в каждом из указов. Речь идет о ратификации, и, казалось бы, следует писать «принята» и «одобрена», но написано «принят» и «одобрен», потому что речь идет о законе.

В ст. 15 дается перечень международных договоров Российской Федерации, подлежащих ратификации:

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.

Под эту формулировку как раз и подпадает Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном, о котором речь шла выше. Впервые в международно-правовой практике России заключен договор, где официально признается право на двойное гражданство для лиц, проживающих в Туркменистане и Российской Федерации и желающих воспользоваться этим правом. Обычно двойное гражданство до сих пор осуждалось в международном праве. Можно привести немало примеров, когда государства подписывали договоры о том, чтобы избежать двойного гражданства. Но жизнь в постсоветском пространстве бывшего СССР настолько усложнилась, что даже в Конституции Российской Федерации пришлось записать ст. 62, п. 1: «Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство

иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации»;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

г) об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации. К этому подпункту можно отнести первый и второй законы, приводимые ниже. В первом речь идет о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе. Это — не постоянная международная организация, но осуществление такого многостороннего сотрудничества, несомненно, потребует встреч *ad hoc* представителей государств по тому или иному вопросу сотрудничества. Что же до второго закона — о сотрудничестве с Европейскими сообществами, то здесь чистой воды международные организации, к которым это положение закона применимо целиком и полностью.

В законе строго регламентированы и другие положения, связанные с ратификацией: «Порядок внесения на ратификацию международных договоров», «Решения о ратификации международных договоров Российской Федерации», «Подписание ратификационной грамоты», «Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям».

Таким образом, можно смело сказать, что в вопросе о ратификации международных договоров Российская Федерация ликвидировала пробелы в законодательстве и вышла в число передовых стран мира. А день 26 ноября 1996 г. — один из рядовых дней — пример того, как четко и точно применяется новое законодательство по этому вопросу.

В. Петров

Статья получена редакцией в январе 1997 г.

**О РАТИФИКАЦИИ КОНВЕНЦИИ
О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ,
ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И ИНФОРМАЦИИ
В ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ**

**Принят Государственной Думой 18 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Конвенцию о сотрудничестве в области культуры, образования, науки и информации в Черноморском регионе, подписанную в городе Стамбуле 6 марта 1993 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 134-ФЗ

**О РАТИФИКАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ
О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ,
УЧРЕЖДАЮЩЕГО ПАРТНЕРСТВО МЕЖДУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ, С ОДНОЙ СТОРОНЫ,
И ЕВРОПЕЙСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ И ИХ
ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ, С ДРУГОЙ СТОРОНЫ**

**Принят Государственной Думой 18 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, подписанное на острове Корфу 24 июня 1994 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 135-ФЗ

**О РАТИФИКАЦИИ ДОГОВОРА
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ТУРКМЕНИСТАНОМ
О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ
НА ТЕРРИТОРИИ ТУРКМЕНИСТАНА, И ГРАЖДАН
ТУРКМЕНИСТАНА, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ НА
ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Принят Государственной Думой 25 октября 1996 года
Одобен Советом Федерации 13 ноября 1996 года**

Ратифицировать Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, подписанный в городе Москве 18 мая 1995 года.

**Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

Москва, Кремль
25 ноября 1996 года
№ 136-ФЗ